

Migrantes y política

A MEDIDA que la migración internacional transforma a las sociedades, con frecuencia afecta de manera inevitable y profunda la vida política. No obstante, paradójicamente la migración internacional por lo común es vista como un fenómeno socioeconómico en buena medida carente de significado político. Este punto de vista es parte de la idea del trabajador temporal examinada anteriormente. Muy pocas personas previeron que la decisión de reclutar mano de obra extranjera tras la Segunda Guerra Mundial afectaría el panorama político de Europa occidental. Pero la inmigración llevó a un ambiente político significativamente diverso, que incluye ahora movimientos islámicos fundamentalistas, compuestos en buena parte por inmigrantes y su descendencia, al igual que partidos de extrema derecha y antiinmigrantes.

El significado de mayor durabilidad de la migración internacional bien puede estar en sus efectos sobre la política. Esto no es inevitable. En buena medida depende de la forma en que son tratados los inmigrantes por los gobiernos; los orígenes, momentos, naturaleza y contexto de un flujo migratorio particular. Hay diferencias si los migrantes fueron admitidos legalmente y se les permitió naturalizarse o si su entrada (legal o ilegal) fue vista meramente como temporal, pero se establecieron de manera permanente. Por una parte, los inmigrantes pueden convertirse rápidamente en ciudadanos sin un efecto político notable, a no ser por el aumento de más electores potenciales. Por otra, la migración internacional puede implicar un incremento de personas sin poderes políticos cuya marginalidad en esta área se conforma por diversos problemas socioeconómicos.

El universo de los posibles efectos políticos de la migración internacional es vasto, además en forma característica entrelaza los sistemas políticos de dos estados: el país de origen y la sociedad receptora. El significado político de la migración internacional puede ser activa o pasiva. Los inmigrantes pueden convertirse en actores políticos por sí mismos o manifestarse en apolíticos, lo que de por sí pudiera ser importante para el mantenimiento del *statu quo*. Por

otro lado, los inmigrantes con frecuencia se convierten en el objeto de la política: aliados para algunos y enemigos para otros. El capítulo 9 abordó ya un tema político clave: el grado en el que los inmigrantes y sus descendientes pueden convertirse en ciudadanos con pleno derecho a la participación política. Este capítulo no puede albergar esperanzas de hacer justicia a todas las demás facetas de la política en relación con la inmigración. Sólo se toman en cuenta algunos temas. Se enfatizan las fuerzas emergentes que han hecho de la política dentro y entre los estados un asunto más complejo y volátil.

Terruños y expatriados

La mayoría de los estados tiene importantes poblaciones de ciudadanos o súbditos que viven en el extranjero. Para muchos expatriados, si no es que la mayoría de ellos, el país de origen y su política aún es su preocupación principal. De igual forma, los gobiernos de las sociedades de origen de los migrantes mantienen con frecuencia una relación con los ciudadanos o súbditos en el extranjero. Estas políticas pueden ser impulsadas por preocupaciones tales como facilitar el envío de remesas. También pueden basarse en las preocupaciones por la seguridad nacional en aquellos casos en que las fuerzas de la oposición política están activas entre las poblaciones de expatriados y son percibidas como una amenaza al gobierno de la sociedad de origen.

Quizá el mejor ejemplo de un estado de origen que proyectara una forma de gobierno hacia sus ciudadanos en el extranjero es el de Argelia entre 1962 y 1990. Argelia logró su independencia de Francia sólo después de un conflicto que se prolongó por ocho años y que costó un millón de vidas. Durante la guerra de independencia, el principal partido revolucionario argelino, el Frente de Liberación Nacional, había generado una membresía y una infraestructura organizacional sustantivas en la Francia metropolitana. En Francia tras el cese de hostilidades, la organización Frente de Liberación Nacional se transformó en Amigos de los Argelinos en Francia (AAE).

El líder de la AAE por lo general era un funcionario de alto rango del Frente de Liberación Nacional y del gobierno argelino. En Francia la AAE disfrutaba de un estatus casi diplomático. Representaba los intereses de los emigrantes argelinos en los círculos donde se diseñaban las políticas, al igual que frente al gobierno francés. A lo largo de las décadas de 1960 y 1970, la AAE prácticamente monopolizó la representación de los argelinos en Francia, aunque se encontró con la oposición de grupos rivales como el proscrito Movimiento de los Trabajadores Árabes, organización comunista revolucionaria ligada a facciones palestinas radicales, que jugó un papel clave en la organización de las protestas contra los ataques a los argelinos y otros africanos del norte en 1973 (Mi-

ller, 1981: 89-104). En 1981 la AAE se opuso a la decisión del gobierno francés de conceder a los extranjeros el derecho a formar asociaciones (Weil, 1991b: 99-114). Antes de 1981, éstas requerían la autorización del gobierno para poder operar, lo que condenaba a la clandestinidad a los partidos opuestos al régimen argelino. La reforma de 1981 minó el virtual monopolio de la AAE y pronto surgió la oposición abierta al régimen.

El gobierno argelino estaba particularmente preocupado por la capacidad de los grupos fundamentalistas musulmanes, como el Frente de Salvación Islámica, de operar abiertamente en Francia, lo que no podían hacer en Argelia. Esta preocupación era compartida con otros gobiernos no islámicos en sociedades predominantemente musulmanas como Turquía y Túnez. La disidencia política que se expresaba en tierra francesa presagiaba la victoria fundamentalista en las elecciones de diciembre de 1991, aunque muchos argelinos que votaron por el Frente de Salvación Islámica no lo hicieron tanto a favor de una república islámica, sino que protestaban contra el gobierno del Frente de Liberación Nacional. La influencia de las políticas francesas con respecto a las asociaciones de extranjeros ilustra la forma en que la migración internacional vincula la política de dos sociedades.

Más recientemente, bajo el liderazgo del presidente Fox, México ha buscado fortalecer la relación del gobierno con la gran población que tiene antecedentes mexicanos en Estados Unidos, la que se estima en más de ocho millones, y de ellos aproximadamente la mitad con residencia legal en Estados Unidos. Aun antes de la llegada al poder de Fox, funcionarios consulares mexicanos militantes jugaron un importante papel al encabezar la oposición a la propuesta 187 en California, que pretendía negar servicios gubernamentales a quienes no fueran ciudadanos estadounidenses, como en el caso de la escuela para los niños que residían ilegalmente. La visita del presidente Fox a Estados Unidos poco antes del 11 de septiembre del 2001 tenía todos los visos de una campaña electoral y hacía emotivos llamados a la legalización e incremento en la entrada legal de los trabajadores mexicanos (véase recuadro 2).

Un factor que influye en los esfuerzos gubernamentales del terruño por mejorar las condiciones de los expatriados, se da sólo en aquellos casos en que éstos pueden votar en las elecciones del país de origen. Las modalidades para el voto de los expatriados varían considerablemente. Algunos países de origen como Turquía, Italia y México, requieren que los emigrantes regresen a casa para poder votar. Algunos otros como Argelia e Israel, permiten el voto consular. Otros más consienten el voto en ausencia, como en Estados Unidos. Efectivamente, los votos de los ausentes (*Absentee balloting*) por los nativos de Florida en el extranjero jugaron un papel clave en el disputado balance de la elección presidencial del 2000 en Estados Unidos. Las campañas electorales reflejan cada

vez más el peso de los electores en el extranjero. Los candidatos presidenciales de Ecuador y República Dominicana realizan campañas electorales en la ciudad de Nueva York, al igual que los partidos italianos y portugueses compiten por votos en París.

Sin embargo, el potencial de los emigrantes para influir los resultados electorales en su país de origen, no necesariamente se traduce en una representación efectiva de sus intereses por los gobiernos. En general, la historia de la representación diplomática de los intereses de los migrantes es deficiente, en parte porque los países de origen se muestran reacios a criticar el tratamiento que se da a los emigrantes, por miedo a ofender al gobierno del país receptor y poner en peligro el flujo de remesas. El poder asimétrico de los países de origen y de los estados receptores de inmigrantes, se demostró en forma clara cuando un Estado tras otro de Europa occidental impidieron unilateralmente el reclutamiento de trabajadores extranjeros en los años setenta.

Los inmigrantes como actores políticos en Europa

La inadecuada representación diplomática de los residentes extranjeros fue una de las razones para el surgimiento de distintos canales de participación y representación política en Europa. Sin duda hay razón para creer que la emergente participación inmigrante en la política de Europa occidental contribuyó a las decisiones que impedirían el reclutamiento de trabajadores extranjeros. Para principios de la década de 1970, extranjeros supuestamente neutrales en cuanto a política se habían involucrado en un número importante de huelgas industriales y movimientos de protesta. En algunos casos, grupos de extrema izquierda lograron movilizar a los extranjeros. Las huelgas compuestas en buena medida por trabajadores extranjeros en plantas automovilísticas francesas y alemanas (véase capítulo 7) demostraron el potencial destabilizador de la mano de obra extranjera, lo cual obligó a los sindicatos a hacer más en favor de sus representados. En 1970, en general, los extranjeros estaban escasamente integrados en los sindicatos. Para 1980, se habían dado pasos significativos para modificar esta situación, lo cual se reflejó en las crecientes tasas de sindicalización, además en la elección de trabajadores extranjeros para los consejos laborales y en las posiciones de liderazgo sindical.

Los inmigrantes buscaron también la participación y representación en el gobierno local. En muchos países se instituyeron consejos asesores para dar voz a los inmigrantes en el gobierno local. Las experiencias con estos consejos asesores fueron variadas y algunas se interrumpieron. Hubo quienes se opusieron a ellas aduciendo que eran esfuerzos por cooptar a los extranjeros, mientras

que otros las vieron como una interferencia ilegítima de parte de los extranjeros en la política de la sociedad huésped. En algunos países se les otorgó el derecho a voto en las elecciones locales y regionales. Suecia fue pionera al respecto, pero la participación extranjera en las elecciones locales y regionales suecas decayó con el tiempo. Holanda fue el segundo país en conceder derecho al voto a los extranjeros que cumplieran con los requisitos. No obstante, los resultados de la votación de éstos han sido en cierta forma desalentadores (Rath, 1988: 25-35). Las propuestas de conceder derecho al voto local a los extranjeros que residen legalmente se volvieron temas políticos y constitucionales importantes, de manera particular en Francia y Alemania. Para el año 2001, Bélgica contaba con la red más amplia de estructuras consultivas para el gobierno local. Luxemburgo y Suiza se hicieron notar también por la variedad y extensión de la consulta a poblaciones extranjeras en el nivel local (Oriol, 2001: 20).

Para los años ochenta, los riesgos de conceder el derecho al voto eran bastante altos en muchas democracias occidentales. Los extranjeros a menudo se concentraban espacialmente en las principales ciudades y determinados barrios. Darles poder de elección afectaría dramáticamente el balance político en muchas elecciones locales. Quienes apoyaban que se concediera el derecho al voto municipal, por lo general lo veían como una forma de impulsar la integración, además de contrapeso a la creciente influencia de partidos como el FN en Francia. Sin embargo, existían ya muchos inmigrantes con derechos políticos, en particular en el Reino Unido. A mediados de los años ochenta, esto no evitó que surgieran rebeliones que incluyeran a los inmigrantes y sus hijos nacidos en suelo británico. Otorgar este derecho no era en sí mismo una panacea para los graves problemas que enfrentaban los inmigrantes en Europa occidental.

Desde la década de los setenta, los inmigrantes han articulado cada vez más sus preocupaciones políticas, participando y han buscado la representación. Los movimientos de protesta de los inmigrantes se convirtieron en parte del tapiz de la política de Europa occidental, a menudo afectaron el diseño de las políticas. Por ejemplo, huelgas de hambre constantes por los inmigrantes indocumentados y sus simpatizantes, por ejemplo, hicieron presión sobre las autoridades francesas y holandesas para volver más liberales las reglas en cuanto a la legalización (véase capítulo 4). Había gran variedad en los esquemas de participación política extranjera y en la representación de un país a otro; en algunos como Suecia se lograron éxitos importantes al institucionalizar parte de ella.

La movilización de los inmigrantes y las minorías étnicas fuera de los canales normales de representación política se vincula a menudo con la experiencia de exclusión, sea a través de la violencia racista o la discriminación institucio-

nal. Por ejemplo, los miembros de las minorías étnicas sienten con frecuencia que la policía está más preocupada por ejercer control social que por brindarles protección ante la violencia racista. En Gran Bretaña, la juventud afrocaribeña y asiática ha organizado grupos de autoprotección en contra de los ataques racistas. Subculturas de resistencia se han desarrollado en torno a la música reggae y el rastafarianismo para quienes proceden de las indias occidentales; el Islam junto con otras religiones para los asiáticos (Gilroy, 1987). La reacción de los gobiernos y los medios era ver a la juventud de las minorías étnicas como un problema de orden público, una “bomba de tiempo” social a punto de explotar. Existía un extendido pánico respecto a las supuestas altas tasas de criminalidad en las calles (asaltos) por parte de los jóvenes negros y tendencia a ver a los negros como el “enemigo interno” que amenazaba a la sociedad británica (Centre for Contemporary Cultural Studies, CCCS, 1982).

En 1981 y 1985 el descontento de la juventud negra explotó en rebeliones en muchos barrios de las ciudades (Sivanandan, 1982; Benyon, 1986). Posteriormente hubo nuevos disturbios, durante los cuales algunos jóvenes organizaban “arrancones” con autos robados y públicamente los corrían hasta destrozarlos en las calles de los barrios centrales; ante la aclamación de los espectadores. Tras los disturbios, la primera respuesta oficial fue insistir en que el tema central era el del crimen y quejarse de la falta de control por parte de los padres (Solomos, 1988). Los periódicos culparon del problema a los “extremistas enloquecidos de izquierda” y a los “expertos en luchas callejeras entrenados en Moscú y Libia”. Los desórdenes casi siempre se etiquetaban como “disturbios de jóvenes negros”. Pero de hecho había un alto grado de participación de jóvenes blancos (Benyon, 1986).

Los disturbios fueron causados por una cantidad de factores interrelacionados. Las relaciones comunitarias en deterioro y la falta de liderazgo político en contra del racismo eran las principales causas de la alienación de la juventud negra. Había concentraciones de personas discapacitadas (tanto negras como blancas) en barrios del centro de la ciudad, caracterizados por una alta tasa de desempleo, viviendas miserables, deterioro ambiental, altas tasas de criminalidad, abuso de drogas y ataques racistas. Como señala Benyon (1986: 268) las áreas en las que se dieron los disturbios estaban políticamente en desventaja: carecían de instituciones, oportunidades y recursos para presionar a quienes tenían poder político. Finalmente, estas áreas habían sufrido represión policiaca, experimentada por los jóvenes como racismo y hostigamiento deliberado. Los disturbios pueden verse como movimientos de defensa de la juventud minoritaria, relacionados con la protección de sus comunidades, al igual que con la afirmación de su identidad y cultura (Gilroy, 1987; Gilroy y Lawrence, 1988). Levantamientos urbanos similares tuvieron lugar

en Francia, donde surgió una segunda generación de jóvenes sobre todo de ascendencia árabe que se sentían franceses, pero se veían excluidos por la discriminación y el racismo. El espectro de la inseguridad se convirtió en un tema importante de campaña para los principales partidos franceses de derecha e izquierda, no sólo para el FN.

El temor a desórdenes posteriores ha originado respuestas multifacéticas de los gobiernos. Algunas de las medidas adoptadas por los regímenes francés e inglés se mencionaron en el capítulo 9. No obstante, es de dudarse si tales políticas pueden combatir de manera efectiva las poderosas fuerzas económicas, sociales y políticas que marginan a la juventud de las minorías étnicas. Además, la capacidad y voluntad de los gobiernos de Europa occidental de poner en práctica medidas de política social a favor de los inmigrantes ha descendido en muchos casos, lo que ha resultado en situaciones de exclusión social severa y persistente.

Tras el refuerzo de los poderes atribuidos a la Unión Europea en los años noventa, ésta se tornó en el factor de mayor importancia que afectaría a los migrantes y la política en Europa. Los ciudadanos de la UE que residen en otros estados-miembros tienen derecho a votar en las elecciones locales y europeas de sus países de residencia. En las elecciones municipales francesas del 2001 las estadísticas para las municipalidades de más de 3,500 personas indican que 204 ciudadanos de la Unión Europea que no eran franceses fueron electos como consejeros municipales, menos del 1 por ciento de todos los elegidos. Los ciudadanos de la UE representaban cerca del 2 por ciento de la población total (*La lettre de la citoyenneté*, 2001: 1). Muchos activistas proinmigrantes esperaban que el fortalecimiento del gobierno a nivel federal facilitara otorgar derechos a los nacionales de otros países y les extendiera la libertad de tránsito. Sin embargo, propuestas como ésta fueron detenidas. No obstante, las instituciones europeas se convirtieron en un importante foco de activismo político migrante en los noventa.

Nuevos temas y nuevas fuerzas políticas: el Islam en Europa occidental

Para 1970, el Islam era la segunda religión de Francia y para 1990 era la segunda religión de los franceses. En el año 2002 había unos 15 millones de musulmanes en Europa, incluyendo a 4 millones en Francia (Hunter, 2002: XIII; Leveau *et al.*, 2002: 140-141). A pesar de ello, todavía en 1970 el Islam era en gran parte invisible en Francia. Según Kepel y Leveau (1987), la afirmación del Islam desde entonces fue parte del establecimiento de los trabajadores extranjeros, el avance de la cadena migratoria. Se expresaba principalmente en la

construcción de mezquitas y salones de oración y a través de la formación de asociaciones islámicas. A su vez, la reacción de la afirmación musulmana, expresada sobre todo por el surgimiento del FN, ha debilitado las políticas de integración gubernamentales. Para 1990 la inmigración se había convertido en uno de los temas políticos clave en Francia y su politización en algunos momentos parecía amenazar la estabilidad de las instituciones democráticas francesas. La paradoja fue que en gran parte pasó inadvertido.

La politización se hizo visible alrededor de 1970 (Wihtol de Wenden, 1988: 209-219), cuando grupos estudiantiles de extrema derecha empezaron a manifestarse contra la *immigration sauvage*, o la migración ilegal. Hubo contramanifestaciones y surgió la violencia. Para 1972, los grupos extremistas que participaron de manera importante en esta violencia –la Liga Comunista Trotskista y el Nuevo Orden Neofascista– se prohibieron. Los grupos de izquierda continuaron movilizándose a los inmigrantes en varias luchas, como la larga huelga de inquilinos en el área de vivienda para extranjeros Sonacotra (Miller, 1978). Los elementos de extrema derecha, sin embargo, comenzaron a movilizarse sobre temas antiinmigrantes. François Gaspard (1990) narra cómo el FN comenzó a realizar campañas en las elecciones locales en el área de Dreux, cerca de París. Poco a poco el FN incrementó su parte del voto antes de lograr un dramático surgimiento en 1983, cuando obtuvo el 16.7 por ciento. En 1989 un candidato del FN ganó un escaño en la Cámara de Diputados en las elecciones de Dreux, con el 61.3 por ciento de los votos. En un intervalo de 11 años, el número de votantes de FN se incrementó de 307 a 4,716 (Gaspard, 1990: 205). Para 1997, el FN dominaba los gobiernos municipales de cuatro ciudades del sur, incluida Toulon, y era apoyado por cerca del 15 por ciento del electorado nacional. Casi 4 millones de ciudadanos franceses votaron por candidatos del FN en la primera vuelta de las elecciones legislativas de 1997. De ahí que el segundo lugar del candidato Le Pen en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del año 2002 no refleje un incremento repentino en el apoyo por el FN.

La reacción francesa hacia el Islam fue irracional pero se fundaba en problemas concretos relacionados con la inmigración. La dimensión irracional se deriva del trauma de la guerra de Argelia y la asociación entre el Islam y el terrorismo. En 1982, tras una serie de huelgas paralizantes en las principales plantas de automóviles de la región de París, que implicaban sobre todo a trabajadores del norte de África (véase capítulo 7), el primer ministro Mauroy insinuó que Irán intentaba desestabilizar la política francesa al apoyar, a los grupos islámicos fundamentalistas (*Le Monde*, 1o. de febrero de 1983). A pesar de que no se mostró evidencia alguna de la participación iraní, era claro que los grupos islámicos estaban fuertemente involucrados, y el Partido Comunista Francés, así como su sindicato afiliado, la CGT, trataban desesperadamente de

recuperar el control del movimiento de huelga (Miller, 1986: 361-82). El Islam era visto por muchas personas como incompatible con la democracia porque no distinguía entre Iglesia y Estado. Los musulmanes franceses eran concebidos como influidos fuertemente por el fundamentalismo islámico cuando de hecho sólo una pequeña minoría se consideraba a sí misma fundamentalista y se dividía en múltiples organizaciones que a menudo competían entre sí (Kepel y Leveau, 1987).

Los problemas de integración que afectaban a la minoría islámica de Francia eran quizá más cercanos a la politización de los temas de inmigración. Gaspard (1990) narra cómo las tensiones en cuanto a la vivienda exacerbaban las relaciones entre Francia y los inmigrantes en Dreux. Éstos, en particular los que provenían del norte de África, en una cantidad desproporcionada, habitaban viviendas inadecuadas. A medida que progresaba el establecimiento y la reunificación familiar, cada vez más inmigrantes solicitaban viviendas con subsidio gubernamental, causando con ello graves fricciones cuando su número aumentaba mientras que el de residentes no inmigrantes disminuía. En poco tiempo, edificios enteros fueron vistos como asentamientos de inmigrantes. El aislamiento físico de muchos inmigrantes en viviendas por debajo de las normas de calidad, junto con los problemas educativos que enfrentaban las escuelas con una cantidad exageradamente no proporcional de niños inmigrantes, contribuyeron al malestar del que se nutrió el FN. Para la década de 1980, los jóvenes, sobre todo de origen musulmán del norte de África, la mayor parte de los cuales eran ciudadanos franceses, participaron en desórdenes urbanos que fueron muy inquietantes para los franceses.

El Partido Socialista francés buscó atraer apoyo haciendo un llamado a los votantes de origen norafricano. La organización proinmigrante *sos-racisme* fue en buena parte iniciativa del Partido Socialista. Éste apelaba claramente a los votantes como defensa contra el FN. No obstante, el apoyo a los socialistas se había desplomado dramáticamente para 1992 y eran abucheados en las manifestaciones de inmigrantes. El mensaje socialista de integración de los residentes extranjeros y de limitación de la inmigración ilegal era visto como proinmigrante por la extrema derecha y antiinmigrante por la extrema izquierda.

La cuestión de los *foulards* o chales islámicos portados por algunas niñas en la escuela a finales de los años ochenta fue ilustrativa del tema más amplio. En un país en el que la historia de la separación Iglesia-Estado está profundamente enraizada y sobresale políticamente, el uso de los chales en la cabeza le parecía a mucha gente incompatible con los principios mismos de la República francesa, que prohibía portar artículos religiosos. Por otro lado del debate estaba la afirmación de que la opción de traerlo era prerrogativa individual, asunto privado que no importaba a las autoridades públicas. Al final, las auto-

ridades francesas fallaron a favor de las niñas, pero no antes de que la cuestión se convirtiera en una *cause célèbre*. ¿Debían las cafeterías escolares servir comida *halal* (esto es, preparada según las prescripciones rituales islámicas)? ¿Debe concedérseles representación a los musulmanes en la política francesa, de la manera en que los católicos están representados a través de las consultas gubernamentales con los obispos y los judíos a través del consistorio? ¿Las fábricas francesas deberían respetar los días de fiesta islámicos además de las fiestas católicas? Cuando se apoyó al Islam, un conjunto de temas largamente latentes salió a flote, con resultados importantes para el sistema político francés.

Paradójicamente, el gobierno francés estimuló la creación de mezquitas islámicas y salones de oración en los años sesenta y setenta. El Islam era visto por algunos negocios y autoridades como un medio de control social. Se construyeron salones de oración en las fábricas con la esperanza de que los trabajadores del norte de África fueran menos susceptibles a unirse a los sindicatos de izquierda. Además, el apoyo al Islam era parte de una política de mantenimiento cultural diseñada para estimular la eventual repatriación de los trabajadores migrantes y sus familias. Arabia Saudita y Libia financiaron la construcción de mezquitas a lo largo de Europa occidental, con la esperanza de influir en el Islam emergente (Kepel y Leveau, 1987). A pesar de la separación de la Iglesia y el Estado en Francia, muchos gobiernos locales apoyaron la construcción de mezquitas como parte de una política de integración. La construcción se topó a menudo con una violenta oposición y muchas de ellas fueron bombardeadas. Otros gobiernos de Europa occidental también impulsaron el Islam a través de políticas que llevaron a profesores islámicos a Europa occidental. Estas políticas por lo general se derivaban de cláusulas de los acuerdos laborales bilaterales que concedían a los gobiernos de origen un papel en la educación de los niños migrantes. Muchas escuelas coreanas en Alemania estaban controladas por fundamentalistas islámicos. Tal institucionalización del Islam tal vez ha progresado más en Bélgica que en ninguna otra parte.

La mayoría de los musulmanes de Europa occidental veían su religión como un asunto privado. El caso Rushdie hizo de la identidad islámica un problema político mayor que el del catolicismo o el protestantismo. Salman Rushdie es un musulmán nacido en la India, ciudadano del Reino Unido, que escandalizó a muchos musulmanes con su libro *Los versos satánicos* y fue condenado a muerte por el ayatollah Jomeini en Irán. Las muy publicitadas manifestaciones en contra de Rushdie por parte de los musulmanes en Inglaterra, Francia y Bélgica confirmaron ante los ojos de algunas personas la incompatibilidad del Islam con las instituciones occidentales.

La crisis por la ocupación iraquí de Kuwait en 1990 generó también miedo a la subversión islámica. Los musulmanes en Francia apoyaban más a Iraq de lo

que lo apoyaba la sociedad francesa en conjunto (Perotti y Thepaut, 1991: 76-79). Pero muchos musulmanes se opusieron a la invasión, además la guerra del golfo no produjo el terrorismo y el descontento masivo en Europa occidental que algunos habían predicho. No obstante, era claro que el apoyo gubernamental francés para el esfuerzo bélico lo alienaba de la comunidad islámica en Francia. Las tensiones entre musulmanes y no musulmanes alcanzaron nuevas marcas. En Australia, de manera similar, los incidentes de abuso y hostigamiento contra los musulmanes, en particular las mujeres, se incrementaron durante la crisis del golfo, estimulando al gobierno para mejorar las relaciones comunitarias.

En Francia la reanudación de la violencia palestina-israelí en el 2001 tuvo repercusiones importantes. En un mes hubo más de 120 actos de violencia y vandalismo contra blancos israelíes. Se pensó que jóvenes de origen musulmán norafricano habrían perpetrado la mayoría de los ataques (Perotti y Thepaut, 2001).

Mientras que la gran mayoría de los inmigrantes musulmanes evitaban el fundamentalismo, Europa occidental ciertamente era afectada por el surgimiento del fervor religioso que recorría el mundo musulmán. El fundamentalismo a menudo tenía mayor atractivo entre los grupos que sufrían de diversas formas de exclusión social. A lo largo de Europa occidental, los musulmanes son afectados por tasas de desempleo desmesuradamente altas. En las áreas en que el desempleo se complica con problemas educativos y de vivienda y estas tensiones socioeconómicas subyacentes están cargadas con temas de identidad religiosa altamente politizados, son fuertes los ingredientes para las explosiones sociopolíticas. Basta con un incidente, por lo común un encuentro violento entre un joven musulmán y la policía, para que surja la violencia. Tal era el patrón detrás del desorden urbano en Francia en los ochenta y noventa. Los profundos problemas que enfrentaban los musulmanes de Europa occidental son una de las razones por las que la integración seguirá siendo la prioridad central de la política de inmigración para los gobiernos y la UE en un futuro previsible (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990).

Como resultado del 11 de septiembre hubo cientos de arrestos de musulmanes que vivían en América del norte o Europa occidental por sospecha de involucramiento con Al-Quaeda y sus confederados. Y el papel desempeñado por ciertas mezquitas al radicalizar a los fieles se entendió y documentó mejor. Algunos observadores representaban al occidente como tierra fértil para la difusión del fundamentalismo islámico. Tales visiones no soportaron un escrutinio detallado. La red de Al-Quaeda estaba presente en muchas democracias occidentales, incluidas Canadá y Estados Unidos, pero tenían una base significativa de apoyo. La mayoría de los musulmanes en el occidente condenaban a Al-Quaeda y su terrorismo.

Los inmigrantes como objeto de la política: el crecimiento del extremismo antiinmigrante

Los franceses no eran los únicos que encontraban difícil comprender la realidad islámica emergente en su entorno. Bélgica se convirtió en escenario de desórdenes urbanos en 1991, cuando jóvenes sobre todo de origen marroquí se enfrentaron con la policía tras el rumor de que el partido político antiinmigrante, el flamenco Vlaams Blok, iba a organizar una reunión política en un área densamente poblada por inmigrantes (*The Bulletin*, 1991: 20). En parte como resultado de esta violencia, el apoyo al Vlaams Blok creció rápidamente en las elecciones belgas de 1991.

De manera similar, en 1994 en las elecciones municipales y regionales de Austria, el Partido Antiinmigrante de la Libertad estableció un avance importante al aumentar su proporción del voto a casi un cuarto. Eventualmente, el Partido de la Libertad casi logró la paridad con el Partido Socialista Austriaco y el Partido Popular; formó un gobierno con este último. Lo anterior precipitó una crisis en las relaciones entre Austria y la UE, ya que otros estados, miembros de la UE, consideraban inaceptables las posiciones sobre inmigración del Partido de la Libertad. En realidad, las preferencias de ese partido en cuanto a la migración no estaban tan alejadas de las corrientes principales de la UE. No obstante, el líder del partido, Jörg Haider renunció como presidente en el año 2000 a consecuencia de ese problema. En Italia, una reacción contra la inmigración fue parte importante de las convulsiones políticas de los años noventa. Las Ligas del Norte, Forza Italia y el neofascista Alianza Nacional expresaron su frustración respecto a la inmigración en diversos grados. Mientras tanto, el clero católico, influyente en política, y el Papa mismo, expresaron su apoyo a iniciativas humanitarias como la legalización. Muchos votantes italianos apoyaron a los partidos de derecha, protestando contra la profunda corrupción de los demócrata-cristianos y los socialistas. El voto de castigo contra una desacreditada *partidocracia* prevalecía mucho más que el antiinmigrante. Pero para el 2002 el segundo gobierno de Berlusconi anunció mano dura contra la inmigración ilegal.

Ciertamente el apoyo a los partidos antiinmigrantes implicaba un elemento de voto de castigo. Mientras que el 15 por ciento del electorado votó por el FN en Francia y un tercio de todos los votantes simpatizaba con las posiciones de éste respecto a la inmigración (Weil, 1991a: 82), también quedaba claro que estaba recibiendo parte del voto de castigo que tradicionalmente se le daba al Partido Comunista Francés. Al FN le fue particularmente bien en las áreas que tenían concentraciones de *Pied-Noirs*, los europeos repatriados de Argelia en 1962 y sus descendientes. La oposición del FN a las instituciones europeas también fue un importante punto de atracción para parte del electorado (Marcus, 1995).

En 1997 se esperaba que los candidatos del FN fueran poderosos contendientes en 200 de los 577 distritos legislativos de Francia. Sin embargo, en la mayoría de las elecciones francesas si un candidato no gana el puesto directamente con más del 50 por ciento del voto, se realiza una segunda ronda. Después de la primera ronda de las elecciones, 133 candidatos eran elegibles para la segunda ronda al cosechar más del 12.5 por ciento del voto. Los candidatos de los partidos que han dado forma a las alianzas electorales nacionales –por lo general hay uno para los partidos con inclinaciones de izquierda y uno para los de derecha– se ven favorecidos en la votación de la segunda ronda. El FN ha encontrado difícil forjar tales pactos electorales fuera del área marsellesa y por tanto tiene pocas probabilidades de ganar curules en la Asamblea Nacional. Ganó sólo una curul en las elecciones de 1997 y ninguna el 2002. Sus candidatos recibieron menos de 400,000 votos en la segunda vuelta de las elecciones legislativas del 2002, menos del 2 por ciento de los votos emitidos (De Montvalon, 2002). La principal excepción en este patrón se dio en las elecciones de 1986 cuando el FN ganó 35 curules en la Asamblea Nacional. Esa elección fue conducida de acuerdo con nuevas reglas de representación proporcional, a diferencia de otras durante la Quinta República (Tiersky, 1994: 111-112).

Para el año 2000, se habían desarrollado movimientos políticos antiinmigrantes prácticamente en toda Europa, incluso en estados ex comunistas como la República Checa y Hungría. Muchos de estos movimientos tenían precedentes históricos. Parte del apoyo electoral más leal al FN, provenía de los sectores tradicionalmente identificados con la derecha antirrepublicana. Estas fuerzas se habían desacreditado en la Segunda Guerra Mundial, además, sus programas y políticas eran vistos por lo general como ilegítimos hasta la reacción antiinmigrante de los ochenta y noventa. Los temas de la inmigración han servido como entrada para los partidos de la extrema derecha en la corriente política dominante a lo largo de Europa, incluso en Escandinavia.

Sería un error descartar el ascenso en la votación a favor de los partidos antiinmigrantes como una mera expresión de racismo e intolerancia. Ya señalamos en el capítulo 1 que el apoyo a los grupos de extrema derecha con frecuencia es resultado de la perplejidad frente al acelerado cambio económico y social. El desgaste en la fuerza organizativa e ideológica de las agrupaciones laborales por los cambios en las estructuras ocupacionales también es importante. Los partidos de extrema derecha también generan apoyo como resultado de la insatisfacción pública, con ciertas políticas tales como las que tienen que ver con las solicitudes de asilo y la inmigración ilegal. Otros partidos extremistas han tenido peor suerte. El Frente Nacional en el Reino Unido, por ejemplo, parecía ganar fuerza a mediados de los setenta antes de que el Partido Conservador, bajo el liderazgo de Margaret Thatcher, se lo apro-

piara al adoptar partes clave de su programa (Layton-Henry y Rich, 1986: 74-75). El sistema bipartidista de Gran Bretaña y su ley electoral de “primero pasar el puesto” (*first past the post*) hace muy difícil que algún partido nuevo gane curules en la Casa de los Comunes.

Algunos académicos sugieren que el brote de los partidos de derecha ha tenido efectos antiinmigrantes en el espectro político (Messina, 1989). Se ha argumentado, por ejemplo, que las posturas socialistas francesas en cuanto a la inmigración se trasladaron hacia la derecha a medida que aumentó el apoyo al FN. Sin embargo, es difícil reconciliar la celebración del Partido Socialista de su antirracismo con esa tesis. Como observara Patrick Weil, “la inmigración puede parecer la arena ideal para diferenciar la política de derecha y de izquierda. El Partido Socialista, aunque primero y sobre todo François Mitterrand, encontró en la inmigración y el antirracismo un ámbito privilegiado para la intervención política” (Weil, 1991a: 95).

Migrantes y bloques étnicos electorales

El ejemplo más extremo de migración internacional capaz de transformar la política es el caso de Palestina e Israel de 1920 a 1939. La inmigración autorizada por los británicos incrementó la población judía en el territorio –bajo el mando inglés de Palestina– desde cerca del 10 por ciento hasta un tercio, a pesar de la feroz oposición palestina-árabe que incluyó huelgas, motines y revueltas. La meta de los principales sionistas era la creación de una tierra judía, que no necesariamente significaba la creación de un Estado judío. Una corriente sionista minoritaria –la llamada revisionista, encabezada por Vladimir Jabotinsky– proclamó la creación de un Estado judío en todo el territorio del mandato palestino, incluyendo el banco oriental del Jordán, como la meta del sionismo (Laqueur, 1972). Durante el Holocausto y la Segunda Guerra Mundial el movimiento sionista se radicalizó y la creación de un Estado judío en Palestina se convirtió en la meta suprema del movimiento. Los palestinos y otros árabes se habían opuesto largamente al proyecto sionista porque temían que desplazara a los palestinos árabes o los redujera del estatus mayoritario al minoritario. La violencia se desató en 1947, haciéndose realidad los peores temores de los árabes.

La política del Estado judío de Israel, creado en 1948, sigue influida fuertemente por la inmigración. Como resultado del flujo de llegada de los judíos sefarditas u orientales sobre todo de sociedades musulmanas durante los años cincuenta y sesenta, la población judía de origen sefardita sobrepasó a los judíos askenazi de origen europeo a mediados de los setenta. Este cambio demográfico benefició a los seguidores modernos de Jabotinsky y a los revisionistas:

el bloque Likud encabezado por Menahem Begin, quien fue electo primer ministro en 1977 con el apoyo de los judíos de origen sefardita. En 1990 comenzó una nueva ola de inmigración judía soviética, afectando de nuevo el equilibrio entre los judíos askenazi y sefarditas al igual que frente a los árabes. Cerca de un millón de judíos soviéticos llegaron a Israel entre 1990 y 2002.

En la actualidad, el voto de los judíos soviéticos representa cerca del 15 por ciento del electorado israelí, lo que afectó de manera decisiva los resultados de las elecciones generales que se iniciaron en 1992. Para la elección de 1996, un partido inmigrante encabezado por el antiguo disidente soviético Natan Sharansky ganó siete curules en el Knesset y se unió al gobierno de coalición dominado por el Likud. En la elección israelí del 2001, varios partidos, predominantemente de judíos soviéticos competían por los votos y de nuevo Sharansky recibió la mayoría de ellos. Algunos líderes judíos soviéticos, dejan de lado la expulsión masiva de los árabes israelíes y palestinos del banco occidental y de Gaza. En 2002, el gobierno de Jordania buscó asegurarse de que un ataque a Iraq no llevaría a una deportación masiva de palestinos (Perlez). Las encuestas revelaron un creciente apoyo para la “transferencia”, el eufemismo israelí para referirse a la limpieza étnica de los árabes palestinos.

El caso israelí ilustra de forma extrema el impacto potencial de un bloque electoral de inmigrantes en los resultados de los comicios. Los inmigrantes por lo general no son un factor tan importante como en Israel y no necesariamente votan en bloques étnicos. Aún así, la inmigración afecta claramente la política electoral en las democracias occidentales a medida que una cantidad creciente de extranjeros se naturaliza, y que las poblaciones de origen inmigrante se movilizan para votar. En el referéndum de 1996 sobre el futuro de Quebec y la Federación canadiense, los votantes inmigrantes de Quebec votaron de manera mayoritaria contra el referéndum y a favor del mantenimiento del *statu quo*. Afectaron el resultado de manera decisiva, lo que desató airados comentarios antiinmigrantes de parte de los líderes québeçois. En las cerradas elecciones alemanas de 2002, los 350,000 alemanes de ascendencia turca emergieron como bloque electoral potencialmente decisivo, cuyo apoyo pudo permitir a la coalición socialdemócrata-verdes salir victoriosa. Aunque sólo comprendía el 1 por ciento del electorado en el año 2002, se espera que el bloque electoral turco-alemán duplique su tamaño para el 2006. Por otro lado, los ciudadanos alemanes naturalizados de Europa del este, apoyan fuertemente a los partidos conservadores (Wüst, 2002).

La masa creciente de electores inmigrantes ha vuelto más sensibles a muchos partidos políticos y sus líderes ante los temas y preocupaciones multiculturales. En algunos casos, los debates sobre políticas de inmigración se han visto influidos por los cálculos electorales. En general, los partidos del ala iz-

quierda del espectro político parecen estar a la cabeza en su llamado a los electores inmigrantes, viéndose recompensados por sus esfuerzos. Los partidos conservadores a menudo se benefician electoralmente de la reacción antiinmigrante. Algunos partidos conservadores han empezado a competir ansiosamente por el electorado de origen inmigrante, en particular en Gran Bretaña y Estados Unidos. Tras las elecciones de 1996 algunos republicanos sentían que el presidente Clinton y los demócratas les habían tomado ventaja al promover una campaña de naturalización, mientras varios candidatos republicanos adoptaban posiciones antiinmigrantes. Subsecuentemente, George W. Bush hizo una campaña en el año 2000 en la que apelaba a los votantes hispanos y sus preocupaciones electorales condujeron a su iniciativa de inmigración orientada a México en el año 2001 (véase recuadro 2). El apoyo al multiculturalismo por la coalición conservadora que estaba en el poder en Australia de 1975 a 1982 parecía estar conectada también a las preocupaciones sobre el “voto étnico” (Castles *et al.*, 1992c). En varios países, nuevos bloques étnicos electorales empiezan a existir. Esto es visto como normal en algunas democracias, pero como un problema en otras.

Muchos inmigrantes naturalizados no se empadronan ni ejercen su derecho al voto. DeSipio sugiere que las afirmaciones de que los norteamericanos naturalizados participaban más que los otros norteamericanos en los años veinte y treinta no están empíricamente fundamentadas. Su revisión de los estudios sobre norteamericanos naturalizados en la elección de 1996 lo llevó a concluir que participan menos que otros norteamericanos, aun cuando se controlan las variables de las diferencias socioeconómicas. Estos ciudadanos tienen más probabilidades que la población en general de poseer características asociadas con la marginación política. Además, afirma que el proceso de adaptación política del inmigrante a Estados Unidos no es un proceso de grupo sino individual. La participación de los inmigrantes está moldeada por factores de clase y educación que dan forma, en general, a la participación en la política (DeSipio, 2001).

Las tasas de abstención son muy altas entre los electores de origen asiático a pesar de los esfuerzos de empadronamiento y participación dirigidos específicamente a ellos. En 1992, sólo 350,000 de los 2'900,000 estadounidenses calculados de origen asiático que vivían en California estaban empadronados (Choo, 1992). En 1992 el trigésimo tercer distrito del Congreso de Estados Unidos en California, que corresponde al centro de Los Ángeles, se consideraba uno de los distritos con mayor número de no ciudadanos: 225,116 de los 384,158 adultos residentes. Sólo el 13 por ciento de la población adulta votó en las elecciones de 1992. El 28 por ciento no ejerció su derecho al voto y el 59 por ciento no era susceptible de hacerlo porque no

era ciudadano. Ello en comparación con el promedio nacional del 52 por ciento de los adultos que sí votó, 44 por ciento que no lo hizo y 4 por ciento sin derecho por no ser ciudadano (*Washington Post*, 22 de mayo de 1994). Las tasas de abstencionismo son altas también para los ciudadanos franceses con antecedentes de inmigración. En la primera vuelta de las elecciones legislativas de 1997, el 32.1 por ciento del electorado se abstuvo y el 3.3 por ciento emitió boletas en blanco. Las tasas de abstención fueron especialmente altas en el distrito de St. Denis, densamente poblado por inmigrantes.

Las tendencias de la inmigración en las últimas décadas afectaron la política electoral en muchas democracias occidentales. La capacidad de los inmigrantes para naturalizarse y eventualmente para votar, constituye una preocupación importante para cualquier democracia. Que la participación política de los inmigrantes sea vista como legítima y consecuencia anticipada, separa las experiencias de Estados Unidos, Australia y Canadá respecto a las de muchas naciones de Europa occidental. La exclusión está implícita en el concepto de políticas de trabajadores temporales. Ésa es una razón por la que dichas políticas son lugar común en los contextos autoritarios y antidemocráticos, como las monarquías árabes del golfo. Las políticas de trabajadores huéspedes posteriores a la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa occidental se volvieron acertijo cuando hubo establecimientos masivos no planeados ni previstos. Los trabajadores huéspedes y sus familias no podían excluirse de las democracias sin un doloroso daño al tejido democrático.

El Reino Unido constituye una excepción al patrón oeste europeo, en el sentido de que la mayor parte de los inmigrantes posteriores a 1945 –aquellos de la Commonwealth hasta 1971 y los irlandeses– ingresaron con derechos de ciudadanía y de voto. Sin embargo, como se dijo antes, esto parecía tener poco efecto en la posición socioeconómica de los inmigrantes, que era muy similar a la de los trabajadores huéspedes en el continente. La inmigración se volvió objeto de debate político ya desde 1958, cuando se suscitaron desórdenes raciales en el área de Notting Hill en Londres y otras regiones del país. En 1962, la ley británica de inmigración se hizo más rigurosa, estableciendo un precedente para medidas más restrictivas en el futuro. A finales de los sesenta, los políticos de derecha como Enoch Powell, advirtieron sobre el conflicto racial y los “ríos de sangre” que se perfilaban en el horizonte. La inmigración se politizó cada vez más a mediados de los setenta. El Frente Nacional, descendiente de la Unión de Fascistas Británicos de Oswald Mosley en los años treinta, jugó un papel clave al provocar violencia relacionada con la inmigración. Los neofascistas y la izquierda británicos lucharon en torno al tema de la inmigración en los setenta de una manera muy similar a aquella en que se habían confrontado varios

años antes los franceses neofascistas y los grupos de izquierda proinmigrantes (Reed, 1977).

Los frecuentes choques violentos, que entonces fueron considerados como atípicos de la política británica normalmente civilizada, se combinaron con el número creciente de inmigrantes que hicieron de la inmigración un tema clave en la elección general de 1979. Margaret Thatcher capitalizó hábilmente la respuesta inmigrante para acabar con el apoyo al Frente Nacional y lograr una victoria sobre el Partido laboral, que estaba apoyado por la mayoría de los votantes inmigrantes. Un panfleto de 1975 publicado por la Comisión de Relaciones de la Comunidad subrayaba el significado creciente de las minorías étnicas inmigrantes e incluso el Partido Conservador, como resultado, empezó a realizar esfuerzos por reclutar miembros de las minorías étnicas (Layton-Henry, 1981).

En elecciones generales y locales subsecuentes, la participación negra y asiática bretona se volvió más conspicua. En 1987, cuatro bretones negros fueron electos para el parlamento y tres de ellos se unieron con un miembro negro de la Casa de los Loes para formar un grupo parlamentario que seguía el estilo del grupo compuesto en ese entonces por los 24 miembros del Congreso estadounidense que conformaban un grupo negro. Cientos de bretones negros y asiáticos fueron electos para puestos en el gobierno local. En la ciudad industrial de Birmingham, por ejemplo, el primer musulmán fue electo como consejero municipal en 1982 (un laborista, como la mayoría de los funcionarios de origen inmigrante electos). En 1983 se eligieron otros dos laboristas musulmanes. Para enero de 1987 había 14 consejeros municipales de origen inmigrante, incluyendo seis musulmanes. Dentro del Partido Laborista de Birmingham en el área de Sparbroke 600 de los 800 miembros locales del partido eran musulmanes (Joly, 1988: 177-178). Pero, señalan Studlar y Layton Henry, esta creciente participación y representación negra y asiática en la política británica, por lo general no tiene como resultado una mayor atención hacia los temas y quejas de los inmigrantes (Studlar y Layton Henry, 1990: 288).

Parte de la dificultad que enfrentan los inmigrantes para hacer que sus preocupaciones entren en la agenda del Partido Laborista, se deriva de la necesidad por definir los temas grupales en términos de clase. No obstante, la formación de un partido alternativo de los inmigrantes no es una opción viable. De ahí que incluso en un país de Europa occidental donde la mayoría de los inmigrantes tienen derecho al voto, su participación y representación siguen siendo problemáticas. Los votantes de origen inmigrante pueden afectar de manera significativa los resultados electorales en 30-60 representaciones de las 650 que constituyen el parlamento de Gran Bretaña. Éstas se encuentran situadas en ciudades.

En Australia se ha dado un debate considerable respecto al impacto de la inmigración de la posguerra en la política. La mayor parte de los observadores argumentan que los efectos han sido muy limitados (Jupp *et al.*, 1989: 51). McAllister afirma “no ha tenido como consecuencia algún cambio discernible en el patrón general del comportamiento electoral. A pesar de la inmigración a gran escala, la clase social y no el lugar de nacimiento ha sido el fundamento para las divisiones entre los partidos políticos” (McAllister, 1988: 919). Un estudio del papel de los italo-australianos en la vida política encontró que no tenían un perfil alto y argumentaba que era típico de los inmigrantes en Australia (Castles *et al.*, 1992c). Los italianos no han establecido sus propios partidos políticos o sindicatos, ni han obtenido una representación significativa en el parlamento. Por otro lado, existe gran cantidad de consejeros locales y algunos alcaldes de origen italiano. Incluso en este ámbito de gobierno, los italoaustralianos están subrepresentados comparándose con la proporción que ocupan en la población. A pesar de ello, el “voto étnico” aparece como un “tema” que influye en el comportamiento de los líderes políticos australianos. No sólo hacen esfuerzos por acercarse a las asociaciones étnicas para movilizar el apoyo electoral, sino también concesiones a las necesidades e intereses étnicos en sus políticas.

La explicación de esta unión de un bajo perfil político con una articulación relativamente exitosa de sus intereses, parece descansar en la relativa apertura del sistema político australiano a los grupos inmigrantes, al menos en un nivel superficial. Como reacción a la inmigración masiva desde 1947, los gobiernos y sindicatos se han combinado para garantizar relaciones ordenadas en el ámbito industrial, lo que no amenazaría las condiciones laborales de los trabajadores locales. La política de asimilación desde los años cuarenta hasta principios de los setenta impulsó los derechos civiles y la ciudadanía, que sirvieron de fundamento para la integración política. Las políticas multiculturales después de 1972 aceptaron la legitimidad de la representación de intereses especiales a través de las asociaciones étnicas comunitarias. A sus liderazgos les fue reconocido un papel político, aun cuando limitado, en los cuerpos consultores del gobierno. De esta forma, los grupos inmigrantes lograron cierta influencia en los asuntos étnicos y las políticas de bienestar. Aun así, todavía estaban lejos de ejercer un ascendiente significativo en los procesos centrales de decisión tanto política como económica. La pregunta a responder es si esta situación cambiará a medida que la generación de inmigrantes, que en su mayoría tiene poca educación, abandona el escenario central y es reemplazada por una nueva segunda generación que tenga confianza en sí misma, y haya pasado por el sistema educativo australiano (Castles *et al.*, 1992b: 125-139).

Migración y seguridad

La dualidad de los migrantes internacionales como actores políticos y blancos de la política es quizá más vívida cuando se aborda el tópico cada vez más importante de la migración y la seguridad, en particular el del terrorismo político. El que una minoría de inmigrantes se haya involucrado en la violencia política contribuyó a resaltar de nuevo la migración internacional en las agendas de seguridad posteriores a la Guerra Fría. Una discusión tendenciosa e insuficientemente informada de la inmigración y el terrorismo fue parte de los elementos de la etapa posterior a la Guerra Fría; las nuevas medidas y leyes contra el terrorismo erosionaron la condición legal de los extranjeros en varias democracias occidentales, de manera notable en Alemania y Estados Unidos. Se pueden sintetizar tres casos para elucidar por qué las preocupaciones por la migración y la seguridad se han hecho tan importantes.

Hace mucho se sabe que los turcos de origen kurdo están sobrerrepresentados en los rangos de los emigrantes turcos. Había cerca de un millón en Europa en el año 2000 (Boulanger, 2000: 20). Sin embargo, durante la etapa de reclutamiento masivo, parecía no tener importancia política. En los ochenta, las aspiraciones kurdas de independencia o autonomía respecto a Turquía se intensificaron (véase recuadro 8). El PKT o Partido Kurdo de los Trabajadores, surgió como una fuerza importante y empezó una insurrección armada contra la República turca.

Se calcula que entre un cuarto y un tercio de los más de dos millones de ciudadanos turcos residentes en Alemania son de origen kurdo. Quizá unos 50,000 de estos simpatizan con el PKT y hasta unos 12,000 son miembros activos del partido o sus organizaciones de fachada (Boulanger, 2000: 23). Como se argumentó antes, no es poco común que los migrantes se comprometan activamente en los partidos políticos orientados al terruño. Lo que resulta inquietante para las autoridades alemanas y turcas es que el PKT haya transformado a Alemania en un segundo frente en su lucha, y con frecuencia haya atacado en consulados, aerolíneas y negocios turcos en ese país y otras partes de Europa occidental. Además, la represión turca de la insurrección encabezada por el partido, que cobró decenas de miles de vidas, complicó seriamente sus vínculos diplomáticos con los estados miembros de la Unión Europea. Las medidas turcas de contrainsurrección han incluido misteriosos batallones de la muerte, el destierro y la reubicación forzada de millones de civiles kurdos. Este telón de fondo hace que las actividades del PKT en suelo alemán y las medidas en su contra tanto turcas como alemanas sean emotivas y significativas en grado sumo. En efecto, el partido se convirtió en una de las preocupaciones principales de seguridad nacional para mediados de los noventa, en particu-

lar después de que su líder Öcalan amenazó con mandar bombarderos suicidas al estilo de Hamas contra blancos alemanes, en respuesta por la cooperación alemana con Turquía y su guerra contra el PKT.

A pesar de la decisión de declarar ilegal al PKT y sus organizaciones visibles, el partido posee una extensa infraestructura organizacional en Alemania y en los cercanos estados europeos. Sus tácticas han incluido marchas de protesta y huelgas de hambre. Las autoridades alemanas han prohibido sistemáticamente las manifestaciones en las calles sobre temas kurdos y turcos. No obstante, se han llevado a cabo muchas y a menudo desembocan en enfrentamientos violentos. Anteriormente, la participación en esos eventos era legalmente sólo una falta menor y los extranjeros residentes que se aprehendían en ellas no eran sujetos a la deportación. En 1996, el gobierno alemán buscó fortalecer su prohibición a las protestas callejeras del PKT haciendo que la participación en los eventos no permitidos fuera delito grave. Varios manifestantes kurdos fueron aprehendidos subsecuentemente y se recomendó su deportación, en una época en que las huelgas de hambre en las prisiones turcas habían costado la vida de numerosos prisioneros; la tortura y el maltrato de los prisioneros era asunto cotidiano. De ahí que la deportación de los activistas generara discusiones legales y de derechos humanos importantes, lo que polarizó la opinión pública alemana.

En 1999 el arresto de Abdallah Öcalan por autoridades turcas desató una ola de protestas kurdas en Europa y hasta lugares tan remotos como Australia. Tres kurdos fueron asesinados después de que intentaron entrar al consulado israelí en Berlín y grandes cantidades de manifestantes fueron heridos. Durante su juicio, Öcalan llamó a sus seguidores para que abandonaran la lucha armada. Esto tuvo como resultado un gran decremento en las actividades militantes kurdas en tierra alemana, pero la cuestión kurda no resuelta siguió vigente y con ello el potencial para un conflicto renovado.

Tales preocupaciones sin duda contribuyeron a la oposición de Alemania a un ataque bajo el liderazgo estadounidense a Iraq en 2002. La divergencia entre Alemania y Estados Unidos sobre Iraq dañó en general las relaciones diplomáticas entre aliados de largo tiempo. Este giro dramático tuvo mucho que ver con las perspectivas divergentes de los alemanes y los estadounidenses sobre el nexo de la migración y la seguridad en el medio oriente. Con una población calculada en 3'300,000 musulmanes dentro de una población total de 83 millones en Alemania, se estima que sólo 1 por ciento de los musulmanes son extremistas políticos (Johnson, 2002).

Al otro lado del Rhin, las autoridades francesas lidiaban con la dispersión de la insurrección fundamentalista en Argelia hacia suelo francés. Una avanzada del Frente de Salvación Islámica, el Grupo Islámico Armado, impulsaba

una insurrección contra el gobierno argelino, que estaba dominado por los militares. Como se vio en la introducción y el capítulo 5, decenas de miles han muerto en una despiadada guerra de terrorismo y antiterrorismo en Argelia. Francia ha dado apoyo militar y económico al gobierno argelino, lo que se convirtió en el pretexto para que se extendieran las operaciones del Grupo Islámico Armado hacia el territorio francés. En 1955 una red de militantes emprendió una campaña de bombardeo, sobre todo en la región de París, antes de ser desmantelada. A finales de 1996, se pensaba que el Grupo Islámico Armado estaba detrás de otro bombardeo fatal, aunque ningún grupo se hizo responsable del ataque.

Las autoridades francesas emprendieron numerosos pasos para evitar los bombardeos y capturar a los dinamiteros. A las personas de apariencia norafricana se les sometía a revisiones de identidad rutinarias que eran aceptadas por la mayoría de los ciudadanos franceses y extranjeros residentes de antecedentes norafricanos como incomodidad necesaria. En efecto, la información proporcionada por estos individuos ayudó en gran medida al desmantelamiento del grupo terrorista, muchos de cuyos miembros murieron en enfrentamientos armados con la policía francesa. De vez en cuando, la policía francesa ha aprehendido grandes cantidades de sospechosos de simpatizar con el Grupo Islámico Armado.

Varios guerrilleros involucrados en los ataques contra hoteles en Marruecos, diseñados para desequilibrar una industria turística económicamente importante y despreciada por algunos militantes islámicos, eran ciudadanos franceses de antecedentes norafricanos. Se habían reclutado en una red fundamentalista en los suburbios parisinos y su inclusión era muy inquietante para la población francesa, incluida la mayor parte de la comunidad islámica. La evidencia disponible sugiere que la movilización de los ciudadanos de origen norafricano y residentes permanentes en Francia hacia las organizaciones islámicas inclinadas a la violencia es sumamente rara, pero este incidente particular avivó la preocupación de que pasara con más frecuencia.

Los temores parecían justificados tras el 11 de septiembre de 2001. Se arrestó a gran cantidad de individuos vinculados con el Grupo Islámico Armado y Al-Qaeda, sobre todo con origen en África septentrional, por estar mezclados en diversas intrigas, incluyendo un ataque a la embajada norteamericana en París. Muchos de los detenidos eran ciudadanos franceses de origen norafricano, entre ellos Zacarías Moussaoui, quien fue acusado de conspirar con los perpetradores de los ataques del 11 de septiembre. Cuando menos un ciudadano francés de ascendencia norafricana murió durante la campaña militar de los aliados contra los Talibán y Al-Qaeda en Afganistán. Los argelinos u otros individuos de antecedentes musulmanes de África septentrional vinculados con

el Grupo Islámico Armado figuraban de manera notable en los cientos de aprehensiones en el área trasatlántica. El resentimiento antioccidental de algunos detenidos estaba ligado a las injusticias sufridas por los migrantes y sus familias, además de su exclusión.

Estados Unidos ha recibido también grandes flujos de inmigrantes islámicos. La población total de musulmanes en Estados Unidos en 2002 se estimaba en tres millones, de los cuales dos millones eran inmigrantes (Pipes y Durán, 2002: 1). La mayoría de los inmigrantes musulmanes ha llegado en forma legal, pero muchos otros lo han hecho como solicitantes de asilo o ilegalmente. El Islam es uno de los grupos religiosos con más rápido crecimiento en Estados Unidos. Tan sólo la población de origen iraní, por ejemplo, se estimaba que alcanzaba más de un millón según una organización iraní-estadounidense (*The New York Times*, 29 de junio de 1995). Se han dado ingresos importantes de palestinos desde 1967, conectados con el desorden y las difíciles condiciones de vida que enfrentan los palestinos en el medio oriente.

Inmigrantes de origen oriental estuvieron involucrados de manera importante en el bombardeo en 1993 del World Trade Center. El ataque llevó a la adopción de una nueva ley antiterrorista en 1996, con implicaciones significativas para los derechos de los inmigrantes. La nueva ley daba poderes al nuevo gobierno para hacer más expedita la detención y deportación de extranjeros sin la revisión judicial acostumbrada. Se convirtieron en blanco de la ley también las actividades de recolección de fondos por parte de las organizaciones terroristas y sus fachadas. Un blanco importante de la ley de 1996 era Hamas, movimiento palestino islámico que surgió durante la intifada de los ochenta. Las autoridades israelíes se quejaban de que Estados Unidos se había convertido en importante base de operaciones y recolección de fondos para Hamas.

A finales de 1999, la captura de Ahmed Ressam y el descubrimiento de una conspiración para explotar el aeropuerto de Los Ángeles indicaba que el Grupo Islámico Armado de Argelia había extendido su gama de actividades hacia Norteamérica, poniendo a Estados Unidos en estado de alerta. Un estudio del año 2002 sobre 48 radicales musulmanes arrestados en 1993, incluidos los perpetradores de los ataques del 11 de septiembre, indicaba que un tercio de ellos eran turistas, otro tercio residentes legales permanentes, un cuarto residentes ilegales y tres de ellos solicitantes de asilo (Camarota, 2002).

Recién realizados los ataques, cientos de inmigrantes, sobre todo los oriundos de medio oriente, fueron arrestados por las autoridades estadounidenses. La legalidad de muchos de los arrestos fue puesta en cuestión. En algunos casos, los cargos se retiraron y los detenidos liberados. Pero los críticos denunciaban que había una violación generalizada de los derechos civiles de los detenidos.

Los solicitantes de visas originarios de medio oriente eran sujetos a un escrutinio adicional y los estudiantes eran interrogados sistemáticamente por las autoridades federales.

Estos tres casos ilustran por qué la migración es vista cada vez más como relacionada con las políticas de seguridad nacional en el área trasatlántica. Sin embargo, como ha demostrado Myron Weiner en particular, la preocupación por las implicaciones para la seguridad de la migración internacional ha sido un factor significativo en el mundo entero (Weiner, 1993). Un elemento común en las respuestas regionales trasatlánticas a la violencia ligada a la inmigración ha sido un incremento en la represión y la erosión de la condición legal de los extranjeros residentes. Con demasiada frecuencia, se ha dado una asociación entre inmigración y terrorismo cuando en realidad sólo unos cuantos inmigrantes han estado involucrados en éste.

La violencia organizada por motivos políticos contra los inmigrantes y las poblaciones nacidas en el extranjero es inquietantemente común. Ésa es la razón por la que Turquía, por ejemplo, declara que la seguridad de sus ciudadanos fuera del país es un objetivo primordial de su política exterior. La vulnerabilidad de los migrantes ante la violencia política parece haberse generado en el periodo de la posguerra. Aun así, las discusiones sobre la estrategia del terrorismo y el antiterrorismo políticos prestan poca atención a la violencia antiinmigrante.

El riesgo de una reacción exagerada a la violencia por un puñado de inmigrantes parece bastante alto. Sin minimizar la importancia de las barreras a la integración que enfrentan los inmigrantes de origen islámico en las democracias occidentales, el patrón general es de integración e incorporación. Los resultados de diversos sondeos sobre la población musulmana de Francia, tanto ciudadanos como no ciudadanos, confirman esto (Tribalat, 1995). El sondeo más importante encontró que las personas de antecedentes musulmanes argelinos eran de orientación bastante secular. La población de origen marroquí tiene una orientación más considerable. Sin embargo, como los católicos, los protestantes y los judíos en Francia, sólo una minoría practica su fe regularmente. Existe un considerable trato social y de pareja con no musulmanes, además de que los matrimonios mixtos no son infrecuentes. Los sondeos confirman la importancia de los problemas de desempleo y educativos que enfrentan los musulmanes de Francia, pero la tendencia general inconfundible de los hallazgos es que se está dando la integración.

Por supuesto que la integración proporciona seguridad a los inmigrantes y a la población anfitriona. Es factor decisivo en el largo plazo que afecta la migración y la seguridad. El riesgo que se corre con medidas como la legislación antiterrorista de 1996 y aquellas adoptadas después del 11 de septiembre del

2001 es que afecten de manera adversa la integración sin mejorar en forma notable la prevención del terrorismo. Como se ha dicho en otra parte de este libro, las políticas que excluyen a los inmigrantes al negarles derechos iguales arriesgan la generación de conflictos en el largo plazo. De ahí que sea inevitable la conclusión de que las democracias tienen un interés de seguridad vital en los derechos de los inmigrantes.

La creciente aunque tardía atención en la migración y la seguridad implica una paradoja. Muchos estados tienen un profundo interés sobre seguridad en la efectiva puesta en práctica de sus leyes y reglamentos de inmigración. Aun así, con demasiada frecuencia se adoptan medidas insuficientes o se tiene personal escaso en la vigilancia efectiva de las leyes y reglamentos. Las políticas establecidas o proclamadas a menudo se ven debilitadas por decisiones de financiamiento o empleo de personal o limitadas por una presión política para proteger ciertos grupos de votantes, clientes o (en especial en Estados Unidos), a quienes contribuyen a las campañas electorales. Una consecuencia es el vacío en la credibilidad que potencialmente pone en peligro a los extranjeros que entraron legalmente y que dependen de manera considerable de políticas bien administradas para asegurar que la inmigración y el establecimiento sean concedidos y son legítimos.

Hasta el momento, hay poca evidencia de que el racismo y la violencia en contra de los inmigrantes haya provocado reacciones violentas de éstos. Empero, el potencial para que el racismo y la violencia antiinmigrante genere terrorismo como respuesta no debe subestimarse, subrayando una vez más el interés de todos por la vigilancia contra quienes se oponen violentamente a los inmigrantes.

Conclusión

La migración internacional ha jugado un papel importante en la promoción de la política multicultural. La migración puede afectar de manera dramática a los electores, como atestigua el caso israelí, y los inmigrantes pueden influir en la política también a través de medios no electorales. Los inmigrantes han impulsado de manera fundamental la política transnacional a través de la vinculación entre los sistemas políticos de la sociedad de origen y la sociedad anfitriona. Los migrantes y las minorías son a la vez sujetos y objetos de la política. Una reacción antiinmigrante ha fortalecido el atractivo de los partidos de derecha en Europa occidental. Una forma en que la migración ha alterado de manera fundamental el panorama político de Europa occidental es a través de la constitución de organizaciones islámicas cada vez más capaces de expresarse, las que presentan un dilema a los sistemas

políticos democráticos: el negarse a aceptar su papel violaría los principios democráticos, sin embargo muchas personas ven sus objetivos y métodos como intrínsecamente antidemocráticos. La migración internacional ha impulsado nuevos grupos de intereses, nuevos partidos y nuevos temas. Muchos de los partidos políticos más recientes de Europa occidental, como el FN en Francia, proponen temas antiinmigrantes. La violencia contra los inmigrantes también es un factor en la formación de minorías étnicas y la movilización política.

En Estados Unidos, Canadá y Australia, la participación y la representación política inmigrante es menos problemática, en parte por la preponderancia de la inmigración legal de carácter familiar. No obstante, el que los extranjeros residentes y los residentes ilegales carezcan de derechos ciudadanos en las principales ciudades estadounidenses, mortifica cada vez más a las autoridades. Buena parte de la población de Nueva York no puede votar, sea porque no se han naturalizado o porque son residentes ilegales. Prácticamente en todas partes la migración internacional hace que la política sea más compleja. La movilización y el voto étnicos se están volviendo asuntos importantes en muchos países. Se puede ver otro tema nuevo en la política de naturalización. Hace una o dos décadas prácticamente nadie conocía la ley de naturalización o la consideraba importante. La naturaleza cambiante de la migración internacional y su politización ha modificado la situación. La mayoría de las democracias enfrentan ahora un problema a largo plazo que se deriva de poblaciones crecientes de extranjeros residentes que son incapaces o no desean naturalizarse; la condición de inmigrantes ilegales es particularmente problemática (Rubio-Marín, 2000).

La política de la inmigración está en constante reflujo, debido a los rápidos cambios en las corrientes migratorias al igual que en las transformaciones más amplias en los patrones políticos que están teniendo lugar en muchas sociedades occidentales. A medida que maduran los movimientos migratorios –al transitar las etapas de inmigración, establecimiento y formación de minorías– varía el carácter de la movilización y la participación políticas. Hay un cambio desde la preocupación por la política de la sociedad de origen hacia la movilización en torno a los intereses de los grupos étnicos en el país de inmigración. Si se niega la participación política a través de la declinación de la ciudadanía y de la negativa a proporcionar canales de representación, la política de la inmigración podría adoptar formas militantes. Esto se aplica en particular a los hijos de los inmigrantes nacidos en los países de inmigración. Si se les excluye de la vida política a través de la no ciudadanía, la marginación social o el racismo, es probable que en el futuro presenten un desafío de importancia a las estructuras políticas existentes.

Lecturas recomendadas

Miller (1981) ofrece uno de los primeros estudios comparativos del papel político de los trabajadores migrantes. Layton-Henry (1990) encamina los derechos políticos de los trabajadores migrantes en Europa occidental. El número especial de la *International Migration Review* 19: 3 (1985) da información sobre la situación política en varios países. Los estudios comparativos sobre la ciudadanía escritos por Brubaker (1989) y Hammar (1990) son de gran valor. Solomos y Wrench (1993) examinan el racismo y la migración en varios países europeos, en tanto que Layton-Henry y Rich (1986) se centran en Gran Bretaña. Shain (1989) examina las consecuencias de los movimientos de refugiados para el Estado-nación.

Entre los libros importantes más recientes se encuentran Ireland (1994) sobre la política de los inmigrantes en Francia y Suiza. Feldblum (1999), Geddes y Favell (1999) y Joppke (1999) examinan las dimensiones de la política migrante, los asuntos de la ciudadanía y las implicaciones de la migración para las identidades políticas y para el Estado. Gerstle y Mollenkopf (2001) aportan reflexiones contemporáneas e históricas sobre la incorporación política en Estados Unidos, en tanto que Rubio-Marin (2000) explora el desafío que plantea la migración, en particular la de carácter ilegal, a las instituciones democráticas en Estados Unidos y Alemania. Koslowski (2000) ofrece una introspección seminal en las implicaciones de los movimientos internacionales de población para el estudio de las relaciones internacionales, un tema explorado también por Miller (1998). Cohen y Layton-Henry (1997) aportan una compilación invaluable de contribuciones clave para el estudio de la política de la migración en la serie *International Library of Studies of Migration*.

