

MIGRACIÓN EN ALEMANIA

Thomas SCHMITT*

Los desarrollos migratorios en Europa son sustancialmente influidos por los sucesos migratorios en Alemania. Esto se debe al hecho de que Alemania es el país con la mayor población en la Unión Europea y de que está, además, situada en su corazón geográfico.

Según las cifras del informe de la encargada del gobierno federal para los asuntos de extranjería, el “Reporte migratorio” de diciembre de 1999, durante más de 40 años llegaron 30 millones de migrantes a Alemania, y más de 21 millones de migrantes abandonaron el país. Todo eso en una nación que ahora cuenta con un poco más de 82 millones de habitantes.

Lo cual nos muestra que la migración tras fronteras en ambas direcciones —y está claro que aquí no hablamos de migración interna— es un fenómeno de masas en Alemania, un fenómeno que toca de manera directa o indirecta a casi cada uno de sus habitantes.

Sin embargo, la discusión sobre asuntos migratorios en Alemania durante las últimas décadas no fue dominada por esa realidad estadística, sino por un mito social permanentemente repetido por los políticos alemanes mediante el eslogan *Deutschland ist kein Einwanderungsland*, “Alemania no es un país inmigratorio”.

En la memoria colectiva de la sociedad alemana, Alemania fue el caso clásico de un país emigratorio, un modelo contrario a países como los Estados Unidos, Canadá o Australia. De todos

* Consejero de Prensa y de Cultura de la Embajada de Alemania en México.

los desarrollos migratorios de nuestro pasado, la memoria colectiva alemana solamente recordaba la onda emigratoria de fines del siglo XIX, en que millones de alemanes empobrecidos y sin tierra emigraron sobre el mar, en su mayoría hasta las nuevas naciones anglofonas en América de Norte, pero también hasta América del Sur y Australia.

En consecuencia, nuestras leyes y acciones estatales relacionadas con asuntos migratorios desde aquel tiempo estuvieron orientadas conforme a este mito.

El ejemplo principal era nuestra legislación de asuntos de nacionalidad, un modelo puro de *ius sanguinis*, de la ley de la sangre, que transmitió la ciudadanía alemana del padre y, más tarde, del padre o la madre a sus hijos, y que completamente dejaba fuera de consideración el lugar donde nacieron. Por eso, adquirir la ciudadanía alemana para un inmigrante y así integrarse completamente en la sociedad alemana fue sumamente difícil.

Sin embargo, el mito social de que Alemania no sería un país inmigratorio nunca correspondió a la realidad. En verdad, la migración hacia y de Alemania siempre se desarrollaba en ondas cíclicas, determinadas por las condiciones económicas y políticas dominantes en la época.

Alemania no era un país emigratorio o inmigratorio, sino la situación migratoria en Alemania fue siempre determinada por una gran movilidad poblacional, sobre todo pero no exclusivamente dentro del continente europeo. Algunos ejemplos:

En la Edad media, como en el siglo XVII, un gran número de alemanes se establecieron en el Este de Europa y en Rusia. En el siglo XIX y a principios del XX, como mencioné anteriormente, millones de alemanes buscaron una nueva patria en Norteamérica y Sudamérica, pero sobre todo en los Estados Unidos.

En sentido inverso, un gran número de hugonotes huyó en el siglo XVII de las persecuciones religiosas en Francia y encontraron refugio en Alemania. A finales del siglo XIX y principios

del XX, en la era de la industrialización, cientos de miles de polacos emigraron a Renania en Alemania occidental en busca de trabajo. Durante la segunda guerra mundial la dictadura nazi deportó a Alemania a más de cinco millones de trabajadores esclavos. Y, sorprendentemente, un buen número de ellos se quedó allá después de la guerra.

Terminada la segunda guerra mundial, cerca de ocho millones de alemanes fueron expulsados de los territorios orientales alemanes y de otros países de Europa del Este y encontraron refugio en Alemania Occidental. Entre 1945 y 1990 se trasladaron a la República Federal cerca de 3.4 millones de personas procedentes de la zona de ocupación soviética y del territorio de la República Democrática Alemana (RDA).

En los años sesenta y setenta del siglo XX llegaron a Alemania cerca de dos millones de emigrantes, la mayoría obreros procedentes de países del sur de Europa reclutados para cubrir la falta de mano de obra en Alemania, luego seguidos de sus familiares.

Ahora, permítanme abordar el desarrollo migratorio de la década de los noventa.

En este periodo había tres grupos migratorios muy diferentes entre sí, que no habían dominado las estadísticas en las décadas anteriores: desde finales de los años ochenta han llegado a Alemania casi dos millones de emigrantes de origen alemán procedentes del territorio de la antigua Unión Soviética. A principio de los noventa se registró también un rápido incremento del número de peticionarios de asilo —casi otros dos millones sólo en los años noventa—. Por último, como consecuencia de la guerra en la antigua Yugoslavia, millones de refugiados y desplazados de esta región llegaron a Alemania y a otros países europeos occidentales. Sólo entre 1994 y 1996 más de 300,000 refugiados de Bosnia y Herzegovina permanecieron en Alemania. Terminada la guerra, la mayoría de estos refugiados regresaron o fueron devueltos a su patria. Durante la guerra de Kosovo en 1999, se repitió este fenómeno con refugiados kosovo-albaneses.

Entre 1991 y 1998 se trasladaron a Alemania cerca de 8.8 millones de inmigrantes, no sólo extranjeros sino —como mencioné— también ciudadanos alemanes retornados de países extranjeros o personas de descendencia alemana cuyos antepasados se habían establecido en épocas anteriores como colonos en el este de Europa y Asia. Durante el mismo periodo abandonaron Alemania cerca de 5.8 millones de personas. Así, tuvimos un saldo migratorio positivo de aproximadamente tres millones.

¿Pero de dónde llegan nuestros inmigrantes, y adónde van nuestros emigrantes? Otra vez, tengo que molestar a ustedes con cifras:

La mayor parte de los inmigrantes —cerca de las dos terceras partes— proceden tradicionalmente de otros países europeos. En sentido inverso los países europeos también son las principales destinaciones emigratorias. En 1998, cerca de 380,000 personas llegaron de otros países europeos (sin contar la Unión Europea), cerca de 190,000 de los Estados miembros de la Unión Europea; durante el mismo año 370,000 personas emigraron a otros países europeos (sin contar la Unión), y aproximadamente 170,000 emigraron a países de la Unión Europea.

De Asia procedían unas 145,000 personas, y cerca de 73,000 emigraron a países asiáticos. De América, Australia y Oceanía procedían 67,000 personas, y cerca de 52,000 emigraron a estos continentes. De África llegaron aproximadamente 35,000 personas, y casi 30,000 se trasladaron a países africanos.

A mediados de la década de los noventa, el flujo de inmigrantes (sin contar los procedentes de la Unión Europea) se dividió en cuatro grandes grupos con motivaciones totalmente diferentes: el mayor grupo fue entre 1993 y 1998, los refugiados y desplazados de las guerras en la antigua Yugoslavia. Durante el mismo periodo aproximadamente medio millón de personas llegaron de Polonia, la mayoría de ellas con permisos de permanencia por tiempo limitado. De Rusia llegó casi medio millón de personas, en su mayoría inmigrantes de origen alemán repatriados. El cuarto grupo importante fueron inmigrantes procedentes

dentes de Turquía, en su mayor parte beneficiarios de reagrupación familiar y peticionarios de asilo, principalmente de etnia kurda.

Durante la década de los noventa se observa una variación en los países de origen de los inmigrantes: mientras que en las décadas anteriores la mayor parte procedía de un número limitado de países como consecuencia de los convenios de contratación de mano de obra de aquella época (Italia, España, Grecia, Turquía y Yugoslavia), en la década de 1990 a 2000 se observa una fuerte diversificación de los países de origen.

En cuanto a los grupos de inmigrantes que llegaron a Alemania en la década de los noventa, hay un grupo más que destaca: entre principios de 1990 y finales del 2000 se han establecido en Alemania más de 120,000 judíos procedentes del territorio de la antigua Unión Soviética, como contingentes de refugiados. Ellos reciben un permiso de permanencia por tiempo indefinido en Alemania, y como todos los demás con tal permiso, ahora tienen el derecho de naturalización después de ocho años de estancia legal en el país. En la segunda mitad de los años noventa el número de judíos inmigrados de los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética fue de entre 15,000 y 20,000 personas al año, y se espera la continuación de este tipo de inmigración.

Hoy viven en Alemania cerca de 7.4 millones de extranjeros, cerca del 9% de la población total. Ningún otro país en Europa ha recibido tantos extranjeros como Alemania. Esta cifra no debe confundirse con el número de inmigrantes, porque en la estadística de la población extranjera se incluyen —junto a los inmigrantes de nacionalidad extranjera— los hijos nacidos en Alemania de padres extranjeros. Con más de 1'600,000 personas este grupo representó más del 22% de los extranjeros residentes en Alemania. Al mismo tiempo se excluyen los inmigrantes de nacionalidad o procedencia alemana.

Cerca de 4.6 millones de extranjeros residentes en Alemania tienen un estatuto de permanencia relativamente seguro, es decir,

un permiso de residencia permanente. Además, viven en el país cerca de 1.8 millones de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea, los cuales tienen derecho de permanencia seguro gracias a las normas comunitarias.

Gran parte de los extranjeros que viven en Alemania llevan largo tiempo en el país. Hoy en día alrededor del 30% de los migrantes llevan treinta o más años en Alemania y la mitad al menos diez años. La realidad de Alemania como país de inmigración está subrayada por el dato de que aproximadamente 1.6 millones de extranjeros (casi el 22% de la población no alemana) han nacido en Alemania.

Sin embargo, ahora no quiero aburrirlos con más números y estadísticas sino hablar con respecto a los cambios en la política interna alemana reciente. Hace solamente unos pocos años la discusión sobre los asuntos migratorios en Alemania se ha puesto en movimiento. ¿Por qué es esto?

Después de varios decenios de retraso comenzaron la opinión pública y los políticos alemanes finalmente a considerar los hechos migratorios, tal como los cambios en las cifras estadísticas que anteriormente he mencionado. Por ejemplo, comprendieron el hecho de que la cifra de los extranjeros nacidos en Alemania es casi tan alta como la cifra correspondiente en los Estados Unidos, siendo el modelo clásico de una nación de inmigrantes. Adicionalmente se empezaron a comprender las consecuencias de una creciente movilidad internacional, del rápido incremento de uniones familiares que traspasaron las fronteras, y de las necesidades de mano de obra calificada de la economía alemana.

Otra discusión entra aquí: Alemania se hace más y más consciente de su tasa de natalidad negativa y del envejecimiento de su sociedad. Después de un estudio recientemente publicado por las Naciones Unidas, necesitaría Alemania en un futuro próximo 500,000 inmigrantes anualmente. Sólo así sería la drástica disminución de la natalidad y el envejecimiento compensado de la sociedad alemana. Si no llegaran los emigrantes, según este estudio cuyo contenido es compartido por muchos expertos ale-

manes, le espera a Alemania un triste futuro: en el año 2050 descendería la población alemana de 82 a 73 millones, la economía quedaría sin impulso e incapaz de competir con los mercados globales, la sociedad se agotaría y el sistema social estaría demasiado débil para ocuparse de un sinnúmero de jubilados y enfermos.

De ahí resulta que la sociedad alemana ahora en su gran mayoría esté mentalmente preparada a aceptar al menos ciertos movimientos de migración no sólo hacia afuera sino también hacia adentro.

Sin embargo, el aparente cambio de paradigma de Alemania como país emigratorio hacia Alemania como país inmigratorio es aún difícil de asimilar para la sociedad alemana. Un consentimiento al respecto aún no se ha formado dentro de todas las clases sociales y regiones geográficas del país.

Este cambio inminente implica un alto potencial de conflictos, lo cual se manifiesta en una latente hostilidad a los extranjeros y en atentados, pero también en demostraciones pro extranjeros y en los extensos esfuerzos del gobierno y de instituciones de la sociedad (organizaciones sociales, partidos políticos, sindicatos, iglesias, asociaciones culturales) en favor de la integración.

Contrariamente a lo que frecuentemente opinan y exteriorizan medios extranjeros, sólo la minoría de los alemanes son hostiles hacia los extranjeros. Las encuestas hablan por sí mismas, por ejemplo: recientemente el 77% estaban en favor de una lucha más activa contra la violencia a extranjeros a través del gobierno.

Lamentablemente, las relativamente pequeñas manifestaciones en ciudades alemanas de radicales de extrema derecha en contra de los extranjeros encuentran mucho más atención en los medios de comunicación que las manifestaciones más grandes en favor de la integración de los extranjeros que viven en Alemania.

A principios de la década de los noventa hubo en Alemania una serie de atentados contra extranjeros. En la inmensa mayoría de los casos se trató de delitos de propaganda, es decir, pintas de contenido xenófobo o daños materiales, aunque también hubo

atentados con bombas incendiarias, casos de lesiones e incluso atentados con resultados de muerte.

Esta ola se repitió en el 2000, con casi 14,000 delitos. En el primer semestre del año fueron realizadas pesquisas por la policía alemana en contra de 838 individuos debido a 760 actos criminales. En el mismo periodo hubo además cuatro extranjeros víctimas de violencia de extrema derecha.

Lo interesante en ello es que la hostilidad contra extranjeros incide especialmente en las regiones en las cuales viven muy pocos extranjeros, especialmente en la ex RDA. En los nuevos Estados federados del Este, la población extranjera representa menos del 2% de la población total. En cambio, en las grandes ciudades del poniente del país, el porcentaje de migrantes supera el 15% de la población total. A la cabeza figuran las ciudades de Frankfurt (con 30%), Stuttgart y Munich (ambas con 24%) —sin que se presente una hostilidad contra extranjeros comparable a la que hay en Alemania Oriental—.

La correlación inversa entre los delitos por hostilidad contra extranjeros y el porcentaje de la población extranjera en el lugar en el que se efectúan actos vandálicos, muestra que en Alemania Oriental está inminente un proceso de aprendizaje social. La actual sociedad en la antigua parte comunista alemana, que anteriormente estaba aislada y que ahora está bajo grandes presiones de adaptación económica, todavía no ha aprendido a ver en los emigrantes un enriquecimiento y complemento cultural, social y económico, y no sólo una competencia económica, como los ve ahora.

El Estado y la sociedad alemanes ya están reaccionando a los nuevos retos migratorios. Ya en 1978 el gobierno federal creó el cargo del delegado del gobierno federal para los asuntos de extranjería. En virtud de la nueva Ley de Extranjería, de 1991, el delegado debe presentar cada dos años al Parlamento alemán un “informe sobre la situación de los extranjeros en la República Federal de Alemania”. En su informe más reciente de febrero del 2000, la actual delegada del gobierno federal para los asuntos

de extranjería destaca como principales avances de la política de integración en los últimos tiempos la reforma del régimen de nacionalidad alemana y la mejora prevista del derecho de residencia de los cónyuges. Al mismo tiempo manifiesta su preocupación por el retroceso de los extranjeros en el sector educativo y el alto índice de desempleo entre la población extranjera.

Además, el nuevo régimen de nacionalidad, en vigor desde enero de 2000, constituye un paso importante para cerrar en Alemania la brecha existente entre la realidad social, o sea el hecho de que viven de forma permanente en el país tantos extranjeros, y su adscripción desde el punto de vista jurídico. Así, el régimen de nacionalidad alemana cambia de un sistema que tiene como punto de referencia el pasado común a un sistema —sin duda más moderno— en el que el punto de referencia para definir su propia ciudadanía es un futuro común.

La Ley de Nacionalidad contiene dos reformas sustanciales. Por una parte, el principio tradicional del *ius sanguinis* (derecho de sangre) se completa con la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio nacional, según el principio del *ius soli*. Así, los nacidos en Alemania de padres extranjeros pueden adquirir la nacionalidad alemana por razón de su nacimiento en Alemania. La segunda novedad consiste en la reducción del tiempo de residencia exigido para conceder la nacionalidad alemana. En concreto, ya no se exigen quince años de residencia legal en Alemania, sino tan sólo ocho.

Las personas que adquieren la nacionalidad alemana por su nacimiento en Alemania y al mismo tiempo la nacionalidad de sus padres en virtud del *ius sanguinis*, deben optar por una de las nacionalidades una vez alcanzada la mayoría de edad (18 años), para lo cual tienen de plazo hasta los 23 años de edad. Doble nacionalidad hay solamente en casos excepcionales, por ejemplo cuando el otro Estado impone condiciones inexigibles para la pérdida de la nacionalidad extranjera.

Más de la mitad de los extranjeros residentes llevan como mínimo ocho años en Alemania, de modo que la nueva normativa

ha ampliado bastante el número de personas que pueden acogerse al sistema de naturalización. Sin embargo, informes de estadísticas recientes sobre la aceptación del nuevo reglamento con los extranjeros que viven en Alemania todavía no existen.

Luego, por iniciativa del canciller federal, Gerhard Schröder, fue adoptada, en el verano de 2000, la disposición federal sobre el permiso de permanencia para especialistas de tecnología de información y comunicación con alta calificación. Este permiso de trabajar en Alemania, que la prensa alemana llama *green card* en analogía al modelo inmigratorio norteamericano, concede rápidamente y sin trámites burocráticos un permiso de trabajo a especialistas de informática de países no comunitarios. De una cuota de 20,000 especialistas autorizados en ese momento, 4,500 permisos ya fueron otorgados. Esta medida rompió con un tabú importante. Muchos expertos ven esta disposición como la entrada en un concepto migratorio que está orientado a las nuevas necesidades y reconocimientos económicos y sociales de Alemania.

Por fin, se constituyó por iniciativa del Ministro Federal del Interior en el verano de 2000 una Comisión de Inmigración formada por personas eminentes de la vida política alemana y que tiene la misión de formular propuestas hasta mediados de 2001 sobre la futura política de inmigración y sobre el complejo de la integración de los extranjeros en Alemania. La comisión tiene que esclarecer si necesitamos una reorganización completa del derecho migratorio alemán o si cambios aislados de la legislación existente son suficientes.

Ahora permítanme agregar que, en menor medida, nosotros de la Embajada alemana aquí en México participamos también en la integración de migrantes que han llegado a Alemania, muchas veces para siempre. Específicamente, yo no soy el único miembro de la Embajada alemana que participa en esta conferencia. Con nosotros también está la señora Filiz Nacaroglu, pasante de derecho de la Embajada de origen turco, por supuesto ahora perfectamente bilingüe turco-alemán, y que desde hace al-

gunos años porta un pasaporte alemán. En este momento trabaja para el Estado alemán, y en cuanto a lo que sé sin problemas de identificación o de afiliación. Quizás ella podría posteriormente contribuir más con respecto a los problemas y perspectivas de la integración de migrantes en Alemania su punto de vista personal.

Migración y asuntos de extranjeros son uno de los aspectos claves en el debate en cuanto a la política interna alemana. Hoy en día, sí tenemos a veces dificultades de crear este nuevo consenso de base mencionado, y que sea compartido por la mayoría aplastante de la población alemana. Sin embargo, eso es un problema normal en todas las sociedades que se enfrenten con cambios fundamentales en su identidad.

Es cierto que cada uno de los incidentes xenofóbicos en Alemania es algo sumamente detestable que tiene que ser castigado. Sin embargo, noticias sobre tales incidentes en periódicos alemanes o mexicanos no deben ser mal interpretados. No significan que Alemania esté en peligro de retroceder hacia una sociedad nazista o fascista, como lo mantienen a veces algunos periodistas, a menudo estadounidenses, que siempre que escuchan la palabra “Alemania” piensan solamente en su pasado nazista. Al contrario, estos incidentes son fenómenos acompañantes —aunque negativos— de un proceso de aprendizaje en una sociedad que aspira a ser más moderna y orientada a su propio futuro.

Alemania, y yo estoy convencido de esto, está mejor preparada que nunca para convertirse en un país más abierto al mundo, más tolerante y receptivo a las influencias culturales provenientes de otros países. En eso trabajamos.

Sin embargo, eso es algo que Alemania no puede hacer sola, sino que tiene que hacerlo en conjunto con los otros países miembros de la Unión Europea, en que se desarrollan muy a menudo procesos sociales parecidos. La abolición completa de fronteras con nuestros vecinos comunitarios ubicados en el poniente del continente, en pocos años ciertamente seguido de la abolición de las fronteras con nuestros vecinos del Este, no es la única

razón, pero es la razón más obvia para eso. Por lo tanto, quisiera subrayar algo que ya dijo Sir Adrian: la base de una vida justa y pacífica en Europa es una política migratoria coordinada, y en muchos aspectos hasta una política migratoria comunitaria. En este momento, Europa y sus Estados miembros ya están estableciendo sus bases.