

## Demografía de la inmigración y políticas de admisión e integración en Alemania (adenda: lecciones para la migración México-Estados Unidos)

The demography of immigration in Germany: admission and integration policies (addendum: lessons for Mexico-US migration)

Daniel Vega Macías\*

### RESUMEN

Alemania es un país paradigmático en el estudio de la migración internacional. Sus políticas públicas de admisión e integración han sido *sui generis* debido a que durante muchas décadas no se asumió como un país receptor de inmigrantes; a pesar de lo cuantioso de su stock y de sus flujos migratorios. Además, las contradicciones dentro de sus políticas públicas —permisivas en algunos momentos y restrictivas en otros— son muestra de lo complicado que es gestionar la migración internacional. Lo anterior ha impactado negativamente en la integración social de sus inmigrantes. Alemania es un caso ilustrativo para entender la dinámica de las migraciones internacionales y el alcance de las políticas migratorias en el mundo contemporáneo.

### ABSTRACT

Germany is a paradigmatic country when studying international migration. Its admission and integration policies have been *sui generis* because for several decades it did not consider itself as an immigration country despite the number of immigrants in its territory and the intense and continuous migration flows. In addition, contradictions regarding immigration policies—which at times have been very tolerant, and other times very restrictive— show the difficulties involved in managing international migration, which in Germany has had a negative impact on social integration of immigrants. Germany can be considered as a demonstrative case for understanding the dynamics of international migration and the scope of immigration policies in the contemporary world.

### INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, Alemania se inscribió en una lógica confusa de sus políticas migratorias cuyo principal argumento fue negar la existencia de inmigrantes permanentes en su territorio. Desde finales de los cincuenta, en un contexto de acelerado crecimiento económico, comenzó a recibir miles de migrantes de distintas partes del mundo. Debido a políticas laxas y supeditadas a las necesidades del mercado, la población de origen inmigrante creció de manera considerable en las siguientes décadas. Si bien con algunos periodos de contracción y otros de distensión de sus flujos, los inmigrantes han conformado paulatinamente un grupo muy nutrido. Como dato ilustrativo: una de cada cinco personas en Alemania es de origen inmigrante. Sin embargo, por disparatado que parezca, hasta hace poco tiempo se asumía como un país de no inmigración.

Esta negación histórica de su propia concepción migratoria ante la presencia de millones de inmigrantes en el país ha llevado a políticas de integración social limitadas. En tiempos recientes, sobre finales de la década de los noventa, se dio un viraje importante en la tradicional política migratoria alemana: comenzó un proceso reflexivo sobre el papel del país en los procesos migratorios internacionales, lo cual derivó en el reconocimiento de su

Recibido: 7 de julio de 2012  
Aceptado: 10 de septiembre de 2012

#### Palabras clave:

Alemania; Demografía; Inmigración; Políticas de admisión e integración.

#### Keywords:

Germany; Demography; Immigration; Admission and integration policies.

\*Departamento de Estudios Culturales, Demográficos del Campus Celaya-Salvatierra de la Universidad de Guanajuato. Av. Ing. Javier Barros Sierra No. 201, Ejido Santa María del Refugio. Celaya, Gto., México. C.P. 38110. Tel.: (461) 5 98 59 22, ext. 1675. Correos electrónicos: vegahd@hotmail.com; daniel.vm@ugto.mx

condición como país receptor. No obstante, la inercia de décadas sin reconocer el fenómeno ha dificultado la aplicación de este nuevo régimen migratorio, el cual puede considerarse, debido a sus características incluyentes, de los más avanzados de Europa.

Desde varias ópticas, Alemania es ilustrativa para entender las migraciones en el mundo contemporáneo. En este trabajo se parte de la idea de que las políticas públicas de control están limitadas por la inercia del fenómeno migratorio. La complejidad del proceso migratorio en su conjunto supone que muchas veces las acciones gubernamentales que buscan limitarlo sean exiguas. El objetivo de la investigación es, por tanto, analizar el caso alemán y retomarlo como un referente en otras regiones. Sobre todo cuando toman fuerza algunos discursos que erigen el mausoleo de la migración internacional. En este mismo sentido, su estudio es relevante en un contexto mundial en el que son más frecuentes los programas que alientan la migración selectiva y desalientan el asentamiento definitivo.

Finalmente, en la discusión se incluye una breve adenda relacionada con las enseñanzas que puede dejar la experiencia migratoria alemana para el caso México-Estados Unidos. Uno de los aspectos de los que ha adolecido el estudio de la migración en México es el análisis comparativo con otras partes del mundo. No así en el sentido inverso, donde la experiencia mexicana como referente en la comprensión de la migración en otras latitudes es obligada. Por tanto, se proponen al final del artículo, a modo de añadido, algunos pinelazos sobre las convergencias en las tendencias migratorias de ambas regiones.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Los datos del estudio provienen en su mayoría de fuentes de información primarias publicadas por la Oficina Federal de Estadística de Alemania. De igual manera, se utilizó información complementaria de la División de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat). La investigación está basada fundamentalmente en el análisis demográfico.

### Demografía de la inmigración

En 2011 la población Alemana se estimó en 81.8 millones de personas. Aunque es el segundo país con más población de Europa, sólo superado por Rusia, en las últimas décadas su dinámica demográfica ha estado caracterizada por un bajo crecimiento poblacional.

Según la Oficina Federal de Estadística, Alemania ha aumentado su tamaño en cerca de 18 por ciento entre 1950 y 2011. Esto implica que en este periodo el crecimiento medio anual haya sido de tan sólo 0.27%. Incluso entre 2000 y 2011, la misma institución registró un ligero decremento de la población. Tendencias similares han sido estimadas por la División de Población de las Naciones Unidas (figura 1).

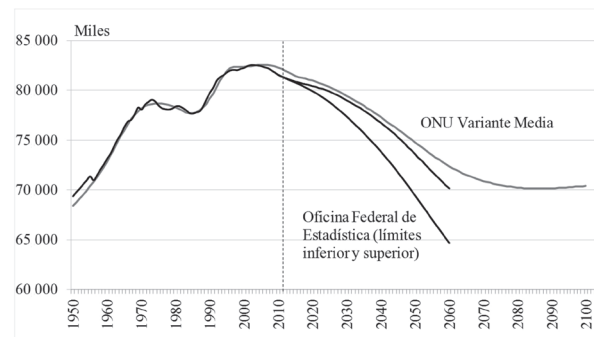
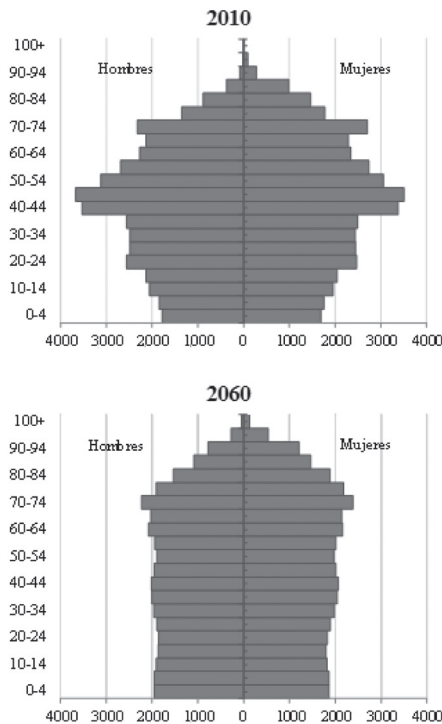


Figura 1. Alemania: evolución de la población 1950-2100.

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Federal de Estadística (Alemania), Tendencias de la población 2009-2060 y División de Población de las Naciones Unidas, proyecciones de Población Mundiales, Revisión 2010.

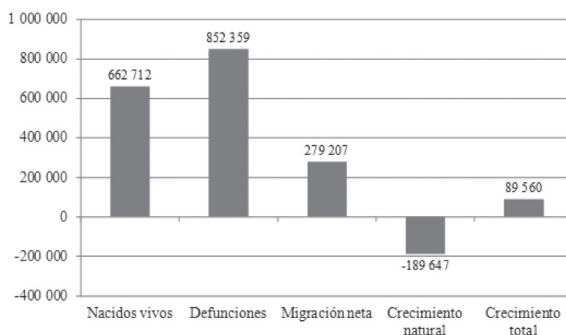
En este mismo sentido, se espera que su población continúe descendiendo en el futuro. Se estima que pase de alrededor de 82 millones en 2011 a por lo menos 72 millones en 2060, dependiendo de la fuente de información. Las instituciones de estadística locales consideran que el mínimo que se alcanzará en 2060 será de 64.7 millones y el máximo de 70 millones. Por su parte, las Naciones Unidas son más optimistas y sitúan el monto en 72.4 millones. En todo caso, todas las proyecciones de población apuntan a un descenso pronunciado de la población alemana (figura 1).

Aunado al decremento de su población, la estructura por edades está en pleno proceso de envejecimiento. En las próximas décadas, se prevé la disminución de las personas en edades laborales y el aumento de los adultos mayores. La población en edades productivas—considerada usualmente como las personas entre 15 y 59 años de edad— disminuirá de 60.5 por ciento a 48.3 entre 2010 y 2060. Por el contrario, el grupo con sesenta años o más aumentará de 26.0 a 36.0 por ciento en el mismo periodo, con todas las implicaciones económicas y sociales que esto conlleva. Entre ellas, las dificultades para mantener una población económicamente activa nutrida o la presión sobre los sistemas de pensiones y de salud (figura 2).



**Figura 2.** Alemania: estructuras por edad y sexo 2012 y 2060.  
Fuente: Elaboración propia con base en División de Población de las Naciones Unidas. Proyecciones de Población Mundiales. Revisión 2010.

La reducción de la población alemana y su acelerado envejecimiento están determinados, en primer lugar, por el balance demográfico natural de su población. En la actualidad, fallecen más personas de las que nacen y se espera que esa misma tendencia continúe en las próximas décadas. Como se muestra en la figura 3, en 2011 nacieron cerca de 662.7 mil niños y fallecieron 852 mil personas; lo anterior significa un decremento natural de poco más de 189.6 mil personas. Sólo debido a la migración neta (279 mil personas) Alemania tuvo un cambio poblacional positivo en el último año.



**Figura 3.** Alemania: componentes del cambio poblacional.  
Fuente: Elaboración propia con base en la Oficina Federal de Estadística 2012.

En la evolución demográfica de la población alemana, los flujos migratorios han tenido un peso importante. En términos generales, Alemania ha tenido saldos netos migratorios positivos y con una magnitud superior de los registrados en el resto de los países europeos. Tan solo desde la década de los noventa, el saldo neto migratorio acumulado ha sido de más de 5 millones de personas. Alemanes étnicos<sup>1</sup>, migrantes por reunificación familiar, trabajadores temporales o invitados, asilados y migrantes internos de la Unión Europea, han sido los grupos más abundantes.

Un aspecto complementario, que permite distinguir la magnitud de los flujos migratorios, es el monto de la población nacida en el extranjero (tabla 1). En términos absolutos, según datos de la Oficina Federal de Estadística, la población nacida fuera de Alemania era de alrededor de 2.7 millones a principios de la década de los setenta; a partir de la década de los noventa ha rondado los 7.2 millones. En la actualidad, representa cerca de 8.8 por ciento de la población total.

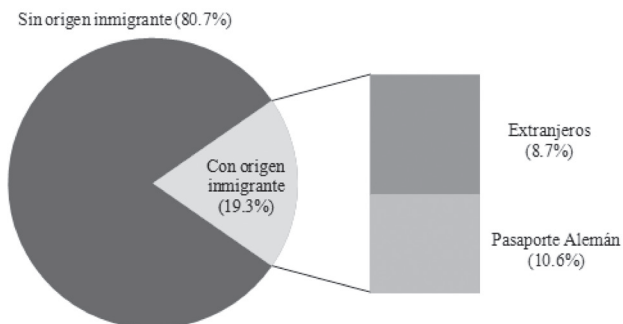
**Tabla 1.**  
Alemania: población nacida en el extranjero según sexo, 1995-2010 (miles).

Año	Población		Extranjeros			
	Total	Extranjeros	Total	Hombres	Mujeres	Mujeres (%)
2010	81 752	8.7	7199	3669	3530	49.0
2009	81 802	8.7	7131	3633	3498	49.1
2008	82 002	8.8	7186	3675	3511	48.9
2007	82 217	8.8	7255	3726	3529	48.6
2006	82 315	8.8	7256	3737	3519	48.5
2005	82 438	8.8	7289	3767	3523	48.3
2004	82 501	8.8	7288	3786	3502	48.1
2003	82 532	8.9	7342	3840	3502	47.7
2002	82 537	8.9	7348	3871	3477	47.3
2001	82 440	8.9	7318	3881	3437	47.0
2000	82 260	8.8	7268	3874	3393	46.7
1999	82 163	8.9	7336	3938	3398	46.3
1998	82 037	8.9	7308	3945	3363	46.0
1997	82 057	9.0	7419	4022	3397	45.8
1996	82 013	9.1	7492	4088	3403	45.4
1995	81 818	9.0	7343	4027	3316	45.2

Fuente: elaboración propia con base Oficina Federal de Estadística (Alemania) 2012.

<sup>1</sup> El concepto de *alemán étnico (Volksdeutsche)* se refiere a la población de origen alemán que reside, o que incluso nació, fuera del territorio alemán.

Es necesario agregar otra perspectiva que ofrece un matiz más amplio del fenómeno migratorio: la población considerada de origen extranjero. Esta población compuesta por aquellos que emigraron a Alemania desde 1950 y su descendencia ronda los 15.7 millones de personas, lo que equivale a cerca de 19.3 por ciento de la población. Este último valor está compuesto por 10.6 por ciento con pasaporte alemán y 8.7 por ciento que son considerados como extranjeros (figura 4).



**Figura 4.** Alemania: Población con antecedentes inmigrantes 2010.  
Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Federal de Estadística (Alemania), 2006 —Registro Central de Extranjeros—.

Cabe aclarar que los datos de la Oficina Federal de Estadística no contemplan a la migración ilegal. Por tratarse de personas no registradas, es difícil determinar cuántos ilegales viven en Alemania, sin embargo, se calcula que la cifra puede estar entre 100 000 y 1 000 000 personas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, 2006). La estimación con ese intervalo deja claro que el número de inmigrantes ilegales en el país, por la misma naturaleza de la captura del dato, es a todas luces incierto. Sin embargo, es muy probable que sea de magnitud importante.

Otro dato para entender el fenómeno migratorio alemán es que 47 por ciento de los extranjeros han estado en el país por lo menos los últimos quince años, según datos del registro central de extranjeros en 2011, publicados por la Oficina Federal de Estadística. Incluso, 29.8 por ciento ha residido 25 años o más. Esto nos habla de los niveles de asentamiento de la población inmigrante, pese a que muchos de ellos eran considerados hasta hace poco como temporales.

La estructura por edad y sexo de este grupo poblacional corresponde a la forma característica de las poblaciones inmigrantes. El grupo de edad con mayor presencia está ubicado en las edades laborales (entre 15 y 60 años de edad), aunque también existe un nutrido grupo de adultos mayores y de niños. Seguiría, en términos generales, el patrón que proponen Rogers

y Castro para los movimientos de población. Según los autores, éstos alcanzan su mayor magnitud en las edades activas y van disminuyendo progresivamente hacia las edades avanzadas, lo cual es explicado primordialmente por el retorno de algunos migrantes a sus lugares de origen en las etapas finales de sus vidas (Rogers & Castro, 1982).

En cuanto al origen de los flujos migratorios, en Alemania hay registrados inmigrantes de una cincuentena de países. Sin embargo, la mayoría (61.0%) proviene de sólo diez países (tabla 2). A su vez, los cinco principales orígenes, en orden de magnitud, son Turquía (26.6%), Italia (8.6%), Polonia (8.6%), Grecia (4.7%) y Croacia (3.8%).

**Tabla 2.** Alemania: población nacida en el extranjero según sexo, 1995-2010 (miles).

Lugar que ocupa	País	Porcentaje
1	Turquía	26.6
2	Italia	8.6
3	Polonia	8.6
4	Grecia	4.7
5	Croacia	3.8
6	Rusia	3.2
7	Austria	2.9
8	Bosnia Herzegovina	2.5
	Resto de países	39.0
	Suma	100.0

Fuente: elaboración propia con base en Oficina Federal de Estadística (Alemania), 2012 —Registro Central de Extranjeros—.

La magnitud y diversidad de la población inmigrante en Alemania permiten considerarlo como un país de inmigración. Las cifras y la diversidad de orígenes constatan la importancia del país en la dinámica migratoria europea, tanto cualitativa como cuantitativamente. Increíblemente, lo anterior sólo fue reconocido por el Estado Alemán hacia inicios del presente milenio, como se apunta en las siguientes páginas.

#### Políticas de admisión

Alemania, como muchos países europeos, transitó de ser un país expulsor a uno receptor de inmigrantes. Este país formó parte de los denominados países de “vieja migración”, nutriendo una porción de las 40 millones de personas que entre 1800 y 1930 abandonaron definitivamente Europa para asentarse en Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina y Australia (Castles & Miller, 2004). Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial hay un cambio de rumbo.

Simplificando, a partir de este momento se puede situar una nueva etapa en las migraciones laborales diferenciada de las que le antecedieron. El crecimiento económico sostenido que experimentaron algunos países europeos alrededor de 1945 y que continuaría hasta 1973 generó un cambio en el signo migratorio de países como Alemania, Francia, e Inglaterra, los cuales se tornaron en países con gran potencial en la recepción de inmigrantes (Vega, 2011).

Aunque reacia a la migración internacional, o mejor dicho al asentamiento definitivo, la necesidad de mano de obra proveniente del exterior fue imprescindible. Por tanto, una de las principales características de las políticas en Alemania durante mucho tiempo fue la figura del trabajador invitado —*gastarbeiter*—. Desde mitad del siglo pasado, el país tuvo la necesidad de reclutar trabajadores de manera temporal para activar su economía. Es un hecho que muchos de estos migrantes regresaron a sus países de origen, pero también es cierto que una gran cantidad de ellos permaneció en el país.

La premisa fundamental de esta política de control de flujos estaba basada en la negación de la permanencia. “Alemania no es un país de inmigración” sentenciaba la concepción del país germánico sobre el fenómeno migratorio al considerarlo como temporal. Esta fue durante décadas la posición oficial sobre la migración y, por tanto, la que guiaba sus políticas públicas. Esto representaba un problema conceptual, como menciona Marianne Takle, ya que muchos países europeos, incluyendo Alemania, se han convertido en países de inmigración frecuentemente contra lo que quisieran las élites políticas o la población en general (Takle, 2004). En este mismo sentido, Joaquín Arango considera que

“...en las sociedades desarrolladas existe demanda de trabajo foráneo, y cuando demanda y oferta coinciden, la realidad tiende a imponerse sobre las leyes. La contradicción entre la demanda de trabajo foráneo y las restricciones políticas a la entrada de inmigrantes ha sido sintetizada en la literatura con la expresión estados versus mercados popularizada por James Hollifield, que alude a la existencia de intereses contrapuestos entre la esfera política, sensible a la opinión pública y preocupada por los intereses electorales, y la empresarial, preocupada ante todo por cubrir ventajosamente sus necesidades laborales” (Arango, 2003).

Al mismo tiempo, asumirse explícitamente como un país sin inmigración está estrechamente relacionada con la peculiar concepción que de sí mismo tiene

el pueblo alemán. Jurgen Habermas, citado por Takle, considera que debe ser visto como parte de la tradicional percepción de los alemanes; es decir, donde se antepone la dimensión étnica y cultural a la concepción de ciudadanía. Bajo esta perspectiva, el inmigrante no tiene posibilidades de incorporarse a la “comunidad alemana” (Takle, 2004).

Como se mencionó, la historia migratoria alemana está principalmente relacionada con la guerra de la década de los cuarenta y con la dinámica económica en los sesenta y principios de los setenta. Sobre todo en el último periodo, la entrada de grandes cantidades de migrantes laborales se debió a que las políticas de control de flujos en Alemania estuvieran supeditadas a las necesidades del mercado y, por tanto, fueran laxas. La inmigración se consideraba como temporal, de trabajadores invitados y estaba enmarcada en un sistema de rotación. Lo anterior se cumplió sólo de forma parcial ya que muchos migrantes permanecieron e incluso trajeron a sus familias (Heckmann, 2003).

Posteriormente, a partir de 1973, en plena crisis del petróleo, no obstante la disminución parcial de los flujos, debido a la ralentización de la economía alemana, la población extranjera sólo disminuyó ligeramente debido a la reunificación familiar. En los noventa, después de la caída del bloque socialista se intensificó la migración de alemanes étnicos provenientes de Europa del Este (Heckmann, 2003). Sin embargo, en esta década se restringió la entrada de inmigrantes, principalmente la relacionada con el asilo. Inclusive, se implementó el “modelo de expiración”, el cual limitaba el acceso al territorio alemán y reducía derechos a aquellos alemanes étnicos que hubieran nacido después de 1993 (Takle, 2004).

Este no era un problema únicamente alemán, muchos países de Europa Occidental (Suiza y Australia, por ejemplo) también tuvieron leyes restrictivas sobre la naturalización. Combinaron reglas que tomaban en cuenta tanto el lugar de nacimiento como el tiempo de estancia, lo cual formulaba la ciudadanía con base en el criterio de residencia de larga duración (Castles, 2005).

El año 1998 marca un cambio de rumbo en la política migratoria alemana, debido principalmente a lo insostenible de considerarse como un país sin inmigración. La negación era una laja que no permitía incorporar por definición a los inmigrantes a los procesos de ciudadanía e integración social. En este año, el Comisionado Federal de Extranjería consideró explícitamente que la situación de la inmigración tenía que ser reconocida. Fue la primera vez que, desde una



posición oficial, Alemania se asume como un país de inmigración, lo cual se materializa en la ley de ciudadanía de 1999 (Heckmann, 2003).

Posteriormente, en 2000 “se inicia un nuevo debate sobre la inmigración. El Ministro de Interior Otto Schily crea una Comisión en la que se debaten las recomendaciones y propuestas de solución al problema y tras redactarse un informe se presenta el proyecto de ley de inmigración” (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006). Entre 2000 y 2001 se logra un consenso político entre diferentes partidos políticos en el reconocimiento de la necesidad de inmigración (Heckmann, 2003).

Según Heckmann, dos fueron los argumentos que influyeron de manera más determinante en el cambio de rumbo de la política migratoria alemana. El primero, la necesidad de mano de obra por parte de los sectores productivos; y el segundo, las previsiones de las Naciones Unidas sobre la reducción en las próximas décadas de la población en edades laborales, y en general del total de su población (Heckmann, 2003). La División de Población de las Naciones Unidas en el trabajo Replacement Migration, planteó la hipótesis de que entre 2000 y 2050, en ausencia de migración internacional, Alemania podría disminuir su población en cerca de 22 millones de habitantes hasta alcanzar 58,8 millones en 2050; es decir una reducción de poco más de 27 por ciento (Naciones Unidas, 2000). En el mismo sentido, el documento German Population by 2060, publicado por la Oficina Federal de Estadística, confirma los argumentos en torno a la disminución del monto de la población en el país, así como su acelerado envejecimiento (Oficina Federal de Estadística, 2009).

La combinación de ambos argumentos, el de la necesidad de mano de obra y el de la disminución de la población en edades laborales, plantea la necesidad de la migración de reemplazo, la cual se sustenta en la idea del monto de inmigrantes que deberían recibir las sociedades en proceso de envejecimiento, para cubrir las insuficiencias de sus activos de personas económicamente activas. Si bien es cierto que es muy complejo que aquellas proyecciones de las Naciones Unidas se cumplan, es un hecho que llamaron la atención sobre el tema y sobre la necesidad de inmigración en muchos países europeos.

Asimismo, la consolidación de las democracias europeas en las décadas recientes y la construcción de un espacio comunitario, regidos por valores democráticos, plantean la necesidad de aceptar el fenómeno migratorio y sus consecuencias. Según Joaquín Arango, existe un “...reconocimiento de obligaciones mora-

les y políticas que es propio de sociedades democráticas, y que se manifiestan en el reconocimiento de derechos tan importantes como el de reagrupación familiar, el refugio y el asilo, el derecho a la residencia permanente o a la adquisición de la nacionalidad” (Arango, 2003). Para Alemania era insostenible no reconocer a sus migrantes, sus políticas públicas con un carácter étnico se encontraban, y se encuentran, ante la necesidad de transitar hacia la ciudadanía de la regulación e integración de sus inmigrantes. Este cambio en la concepción de la inmigración alemana, o por lo menos el inicio de este cambio, ha creado nuevas posibilidades en la integración de los extranjeros.

### Políticas de integración

Las políticas de integración en Alemania están estrechamente relacionadas con los cambios descritos. Para algunos autores se está transitando, desde principios de los noventa, de un modelo étnico (“*Folk or ethnic*”) de ciudadanía a uno más moderno e incluyente (Castles, 2005); en otras palabras, el modelo de integración se está moviendo del “*Ethnos*” al “*Demos*”; es decir, de la solidaridad basada en la descendencia y la comunidad cultural a otra basada en leyes más modernas e incluyentes (Takle, 2004).

Según el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, el caso del país vecino es paradigmático en cuanto a las nuevas regulaciones en materia de integración.

“El 1 de enero de 2005 ha entrado en vigor la nueva Ley de Inmigración que facilita la integración de los extranjeros, regula los derechos y deberes tanto de los que ya residen en Alemania como de los que desean residir en el país, siempre desde la perspectiva de la integración y, para lograr este objetivo, se hace especial énfasis en el aprendizaje del idioma alemán. [La Ley] más moderna de Europa, según algunas opiniones...” (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006).

Si bien las nuevas directrices generales son un claro avance per se; resulta necesario incorporar al análisis sucinto la situación en la que se encuentran algunos aspectos particulares de la integración como son el empleo, la educación, la salud, la cultura y la igualdad. Aunque hay que reconocer, la integración representa un espectro de variables más amplio que incluye la participación política y social, actividades deportivas, intervención en medios de comunicación, entre otras.

#### ▫ Empleo

Los mercados laborales son una de las principales unidades donde comienza la socialización y la integración de los migrantes en la sociedad de acogida. El empleo es vital y les permite no sólo integrarse a círculos de trabajo sino que es punto de partida para una integración más amplia.

Los avances en torno a la aceptación explícita de la migración en Alemania hacen que, por lo menos en el papel, en la actualidad no haya prácticamente barreras legales para los trabajadores inmigrantes. Los extranjeros que eran resultado de procesos de asilo no podían buscar empleo hasta que su situación fuera regularizada. En la actualidad, después de transcurrido un año del proceso de asilo, pueden incorporarse al mercado laboral, al igual que sus cónyuges. Asimismo, si antes los trabajadores invitados (*gastarbeiter*) no podían realizar actividades económicas de manera autónoma, ahora las tasas de autoempleo casi igualan a las de la población nativa (Heckmann, 2003).

“El Gobierno Federal constata que, en líneas generales, la Ley ha sido útil para alcanzar los objetivos buscados pero distingue entre áreas: En el área del empleo y formación se ha consolidado el método del *One Stop Government*, que consiste en transferir a los departamentos de extranjería la competencia para dictar resoluciones que también abarquen el área del empleo. La colaboración entre agencias de empleo y departamentos de extranjería está funcionando razonablemente bien. Existe diversidad de opiniones respecto a la suspensión del proceso de captación de mano de obra extranjera, mostrándose especialmente críticas las asociaciones empresariales que reclaman mayor flexibilidad para poder cubrir al menos las vacantes más urgentes del mercado de trabajo” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, 2006).

Las presiones de los mercados de trabajo en Alemania han permitido la incorporación y ampliación de la estancia de trabajadores temporales, por contratos de obra o de asistencia sanitaria y geriátrica, por ejemplo. Sin embargo, el desempleo entre los inmigrantes es más alto. De igual manera, las condiciones salariales, de trabajo y de movilidad en el empleo de este grupo de población están en desventaja con respecto de la población nativa (Heckmann, 2003). La tasa de desempleo entre los inmigrantes alcanza más del doble que entre la población alemana. Aunque en los últimos años ha disminuido: mientras que en 2005 fue de 25.2%, en 2011 sólo alcanzó 16.9% (Federal Government, 2012). De igual manera, según un in-

forme de 2005 publicado por el Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, los inmigrantes en Alemania, como en muchas otras partes del mundo, realizan los trabajos peor pagados, de bajo prestigio y con entornos laborales muy precarios (Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, 2005).

#### ▫ Educación

Los procesos educativos en Alemania están regulados por cada una de las unidades geográficas y administrativas. Sin embargo, hay ciertos lineamientos generales que se han seguido a nivel nacional. Por ejemplo desde 1964 fue obligatorio que los hijos de los trabajadores invitados asistieran a la escuela de manera regular. Además, de ser necesario, en las escuelas debía ser enseñado el idioma oficial (Heckmann, 2003).

No obstante, la integración al sistema educativo alemán —con la salvedad de que gran parte de la formación es obtenida en las sociedades de origen— puede considerarse como reducida. Los niños de origen inmigrante suelen vivir en familias que se encuentran en una situación social desventajosa, con ingresos bajos y donde los padres tienen un escaso nivel académico. Estas desigualdades se reflejan en la formación de los niños y jóvenes, quienes tienen menor participación en los procesos educativos, mayor deserción y un menor rendimiento (Federal Government, 2012). Estas brechas llevan, sobre todo, a una falta de cualificación profesional que se refleja en desventajas en el mercado laboral y en la movilidad social.

#### ▫ Salud

En un plano teórico, los inmigrantes en situación regular están completamente integrados al sistema social del país, por lo que gozan de los mismos derechos en el acceso a los servicios de salud que el resto de la población (Heckmann, 2003). Sin embargo “en el caso de la atención médica, la situación actual lleva a que muchos inmigrantes ilegales sencillamente no acuden a un facultativo, retrasan el tratamiento o recurren a la automedicación por miedo a que sean informados los departamentos de extranjería, lo que a menudo implica un considerable riesgo para su salud” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, 2006).

Asimismo, el hecho de que los departamentos de asistencia social estén obligados a notificar la presencia de inmigrantes ilegales, dificulta su acceso a los servicios de salud, por obvias razones. Sólo las instancias de salud municipales no informan su presencia cuando prestan servicios de control epidemiológico.

Aunque hay diversas instituciones no gubernamentales que auxilian a los migrantes que han visto merma a su salud (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España, 2006).

Además, las mayores condiciones de pobreza y de mayor riesgo de trabajo entre la población inmigrante se reflejan en una mayor propensión a sufrir enfermedades y accidentes. A pesar del efecto llamado “inmigrante sano” el cual supone que las personas más saludables son las que deciden emprender el acto de migrar; los migrantes, a edades semejantes, muestran mayores tasas de enfermedad y una mortalidad superior a la media de la población (Federal Government, 2012).

#### ▫ Cultura

El modelo de trabajador invitado llevaba implícito un escaso cambio cultural. Al ser vistos únicamente como mano de obra, la integración cultural de los migrantes no era parte de las políticas públicas. Era innecesario integrar culturalmente a los extranjeros, ni participar de su cultura, porque su presencia era sólo temporal. “En el pasado, los gobiernos creían que la inmigración no traería un cambio cultural significativo. Incluso los inmigrantes podían ser separados de la sociedad receptora y negarles derechos ciudadanos como en el modelo ‘*gastarbeiter*’ (Castles, 2005).

Sin embargo, el reacomodo cultural, tanto de los inmigrantes a las sociedades de acogida como de éstas a un nuevo paisaje multicultural, no es un proceso que pueda ser regulado desde las políticas públicas. Es un proceso que, puede decirse, es inherente al fenómeno migratorio. En el pasado, en Alemania se diseñaron los cambios culturales; en la actualidad los reconocen, pero la inercia de varias décadas asumiéndose como un país sin inmigración están dificultando la aceptación natural de estos cambios.

#### ▫ Xenofobia

Una parte cardinal de la integración social es la percepción que tienen las sociedades de acogida sobre los inmigrantes. Según el informe del Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia de 2005, la situación en Alemania aún tiene muchos bemoles. Hay algunos elementos que sugieren un bajo nivel de aceptación hacia la comunidad inmigrante. Por ejemplo, el pago de los alquileres en similares circunstancias puede ser más costoso para los extranjeros que para la población nativa. Asimismo, se han detectado frecuentemente anuncios con las leyendas “excepto migrantes” o “sólo para nacionales”. Otro ejemplo

puntual descrito en el documento, es el relacionado con la discriminación en el empleo:

“El Comisionado Estatal para los Extranjeros de Brandemburgo supervisó 54 ofertas de trabajo vía telefónica, en ocho casos la reacción fue descrita como “claramente discriminatoria”, en las solicitudes donde se mencionó un nombre de origen turco, la respuesta fue que el empleo ya estaba ocupado o que deberían de aplicar por escrito; mientras que a los solicitantes alemanes se les contrató de inmediato o se les invitó a una entrevista de trabajo (Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, 2005).

En otro orden de ideas, un ejemplo ilustrativo de posibles comportamientos xenófobos es que los medios de comunicación a menudo, de manera indiscriminada, refieren tasas de criminalidad más altas entre los extranjeros que entre los nativos. Sin embargo, la información sobre criminalidad reportada por las estadísticas oficiales es muy limitada para fines comparativos (Federal Government, 2012).

Sin embargo, cabe reconocer que la percepción positiva hacia los inmigrantes es cada vez más común, sobre todo entre las generaciones más jóvenes. Algunos estudios demuestran un cambio de actitud hacia los inmigrantes. Por ejemplo, el porcentaje de encuestados que considera excesivo su número disminuyó de 79 a 53 entre 1984-2008. En el mismo sentido, la migración no es considerada como un problema prioritario para los alemanes (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2011).

## DISCUSIÓN

La importancia del fenómeno migratorio en Alemania radica, de forma paralela a las peculiaridades que se han descrito, en el papel fundamental que tiene en la dinámica económica. Este país es uno de los motores de la economía mundial y en particular de la europea. Según el Banco Mundial, en 2010 se ubicó como el cuarto producto interno bruto en el orbe, sólo después de Estados Unidos, China y Japón, y la primera de Europa.

Sin embargo, su potencial económico está enmarcado en una dinámica demográfica muy compleja. El bajo crecimiento poblacional –incluso negativo– y el envejecimiento de la estructura etaria serán las constantes de muchos países europeos. En este terreno es donde la economía, la demografía y la migración se interrelacionan. Las poblaciones envejecidas como Alemania requerirán la llegada masiva de inmigrantes



para aminorar el declive poblacional y, sobre todo, el de las cohortes en edades laborales. No obstante, es necesario considerar que los efectos de la inmigración son complementarios, más que sustitutivos, en el conjunto de la dinámica poblacional. Es decir, no son la panacea a los problemas poblacionales, pero sin duda son un atenuante.

Por tanto, Alemania tendrá que competir con países más abiertos a la inmigración. De hecho, en la actualidad ya se encuentra en desventaja ante otros países para atraer inmigrantes. Esto se refleja, por ejemplo, en el déficit de trabajadores altamente cualificados y en los esfuerzos que están haciendo las autoridades para flexibilizar el mercado laboral ante la población extranjera.

Alemania ha replanteado su relación con la inmigración. El discurso que negaba el fenómeno ha desaparecido de la esfera pública. Los marcos institucionales básicos parecen estar en el camino correcto (Kolb, 2008). Sin embargo, el reconocimiento oficial de ser un país de inmigración, y sobre todo su cualidad pragmática, tendrán que remar contra corriente. Una corriente llamada identidad y que será, sin duda, uno de los contrapesos para la integración social de miles de inmigrantes en el país germánico.

La integración social de los inmigrantes no es un asunto fácil en ninguna parte del mundo. Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones por los estudiosos del tema, el acomodo de la diversidad no es una cosa sencilla. No obstante, en Alemania puede serlo aún menos. La concepción que tiene el pueblo alemán sobre sí mismo, su inherente sentimiento de identidad, hacen que los extranjeros tengan seguramente un panorama más complicado para integrarse y para alcanzar todos sus derechos ciudadanos.

▫ Adenda: lecciones para la migración México-Estados Unidos

La migración México-Estados Unidos es un campo ampliamente estudiado desde diversas disciplinas y perspectivas. Sin embargo, son escasos los estudios comparativos con otras regiones del mundo. Si bien es cierto, la migración mexicana es un referente fundamental en los estudios migratorios que se realizan en otros países, la dinámica inversa ha sido poco abordada. Las experiencias de otras regiones difícilmente se encuentran en la literatura sobre la migración mexicana. De ahí, la oportunidad para reflexionar sobre las lecciones que deja el caso alemán en otros circuitos migratorios como el mexicano.

El caso alemán nos lleva a cuestionarnos la capacidad de las políticas migratorias como válvulas que regulan a discrecionalidad el fenómeno migratorio. En la década de los setenta, el crecimiento de la economía de algunos países europeos se colapsa y tiene efectos directos en la movilidad de la población de la región. Alemania cerró el grifo de la inmigración, pero el fenómeno migratorio no se extinguió. Una de las lecciones que ha dejado la historia de los movimientos migratorios es que tienen existencia propia, no obstante los intentos de las políticas públicas para encauzarlos. Esta inercia forma parte de lo que ha llevado a considerar a Stephen Castles y Mark J. Miller a la migración como un proceso social autosostenido, el cual genera que la migración continúe aun cuando los factores que los hayan iniciado se hayan transformado, al menos en los estados democráticos (Castles, 2004).

Stephen Castles, en el texto *¿Por qué fallan las políticas de migración?*, considera que muchos trabajadores permanecieron en Alemania, trajeron a sus familias y decidieron residir por largo tiempo en esta sociedad. El modelo de trabajador invitado no funcionó del todo porque no se consideró la dinámica social del proceso migratorio. Es decir, factores como cadenas migratorias y redes sociales, el papel que juega la familia y la comunidad, el ciclo de vida familiar, la industria de la migración y la dependencia estructural de la inmigración entre otros, arraigaron a los inmigrantes (Castles, 2005; Vega, 2011).

Cuando los flujos caudalosos disminuyen por contextos de crisis económicas, algunas voces comienzan a proponer el fin de los movimientos migratorios. En México, recientemente, se ha registrado un saldo neto migratorio prácticamente nulo (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2012). Es probable que los flujos tarden en reanudarse; sin embargo, esto no quiere decir que pierdan relevancia. Incluso se podría argumentar que cuando la migración disminuye, es un impase para pensar en la integración de los que permanecen en el país de destino, así como de aquellos que retornan temporal o definitivamente.

En el mundo, los flujos migratorios seguramente se ralentizarán en los próximos años y el retorno al origen irá en aumento. Sin embargo, es muy difícil que la migración de paso al sedentarismo cercano a lo absoluto. El carácter global de la crisis también está haciendo estragos en los países en desarrollo, empeorando las condiciones de vida y reduciendo las oportunidades al mínimo. No olvidemos que una exigua y mala oportunidad en los países industrializados puede ser vista en otros sitios como una forma para

salir de la miseria. Las oportunidades son relativas y se valoran con base en elementos subjetivos. En los próximos años es muy probable que miles de personas emprendan la búsqueda de condiciones de vida más satisfactorias o que se vean forzadas a abandonar sus países por diversos motivos (Vega, 2011).

La perspectiva demográfica nos ha mostrado que la migración es un asunto de difícil predicción. Si bien es cierto que la intensidad de los flujos migratorios están relacionados con la economía y con la aplicación de políticas de control; también es cierto el hecho de que obedecen a una variedad de factores que no pueden simplificarse en aquellos. Minimizar o negar la vitalidad de los procesos migratorios históricos es el primer paso de una mala gestión. La historia alemana atestigua esta afirmación.

## REFERENCIAS

- Arango, J. (2003). Inmigración y Diversidad Humana. Una nueva era en las migraciones internacionales. *Revista de Occidente*, 268, 5-21.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205-227.
- Castles, S. (2005). Nation and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order. *International Politics*, 42, 203-224.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, Fundación Colosio, Porrúa.
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2006). Dossier: La Inmigración en Europa (II) Unión Europea, Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido. *Boletín de Documentación*, 25-26, 58-121.
- Federal Government. (2012). *9 Informe del Alto Comisionado del Gobierno Federal de Migraciones, Refugiados y la integración en el Situación de los extranjeros en Alemania*. Recuperado el 15 de junio de 2012 de <http://www.integrationsbeauftragte.de>
- Heckmann, F. (2003). From ethnic nation to universalistic immigrant integration: Germany. F. Heckmann (Ed.) *The Integration of Immigrants in European Societies (National differences and Trends of Convergence)*. Forum Migration 7, European Forum for Migration Studies, (pp. 45-78).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2012). *Boletín de prensa-Junio*. Comunicación Social.
- Kolb, H. (2008). Immigration into a Non-immigration Country: the German Experience. *Friedrich Ebert Stiftung-Information-Series*, 1-10.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Gobierno de España (2006). Alemania: Informe sobre migración 2005. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*, 95, 113-144.
- Naciones Unidas, (2000). *Replacement Migration*. Population Division & Department of Economic and Social Affairs.
- Oficina Federal de Estadística (2009). *German Population by 2060*. Results of the 12th coordinated population projection. Recuperado el 3 de mayo de 2012 de <http://www.destatis.de>
- Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, (2005). *Racism and Xenophobia in the EU Member States: trends, developments and good practice*. Annual Report.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2011). *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2011*. Recuperado el 8 de diciembre 2011 de [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011\\_Spanish.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf)
- Rogers, A. & Castro L. (1982). Patrones Modelo de Migración. *Demografía y Economía*, 51, 267-327.
- Takle, M. (2004). *Changes in German Policy on Immigration: Reframing and Weakening of Ethnos*. Centro de Estudios Europeos, Universidad de Oslo. Recuperado el 30 de diciembre de 2006 de [http://www.arena.uio.no/events/papers/Takle\\_Mai\\_2004.pdf](http://www.arena.uio.no/events/papers/Takle_Mai_2004.pdf)
- Vega, D. (2011). *Implicaciones demográficas a largo plazo de la inmigración internacional en España*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 19 de octubre de 2011 de <http://eprints.ucm.es/13309/>