

POLÍTICA MIGRATORIA Y DE REFUGIO, ASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN EN AUSTRALIA

Robyn Iredale



documentos



Serie: Migraciones

Número 11. Política migratoria y de refugio, asentamiento
e integración en Australia

© Robyn Iredale

© Fundació CIDOB, de esta edición

Traducción del inglés al castellano: Josep Sarret

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, diciembre de 2006

POLÍTICA MIGRATORIA Y DE REFUGIO, ASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN EN AUSTRALIA

Robyn Iredale*

Diciembre de 2006

*Research School of Social Sciences
Australian National University - Universidad Nacional Australiana

Sumario

Introducción	7
El periodo 1946-1975: La inmigración necesaria y el modelo asimilacionista	9
El periodo 1976-1995: El temor a las migraciones asiáticas y el multiculturalismo	11
El periodo 1995-2005: Un cambio de rumbo	15
La inmigración actual en cifras	15
Procedencia e incidencia sobre la diversidad	16
Políticas de selección	17
<i>Migración permanente</i>	17
<i>Migración temporal de larga duración</i>	27
Políticas actuales de asentamiento e integración	29
<i>Programas y políticas de asentamiento del Gobierno federal</i>	32
Evaluación de los programas y servicios de asentamiento	35
<i>Cursos de inglés</i>	35
<i>Formación profesional</i>	36
<i>Competencia intercultural</i>	40
<i>Vínculos entre ciudadanos e inmigrantes</i>	40
Conclusiones	47
Referencias bibliográficas	49

Introducción

Se estima que antes de la “Colonización Blanca” de 1788, en Australia vivían aproximadamente 400.000 indígenas. Sin embargo, a los aborígenes y los habitantes de las islas del Estrecho de Torres se les negó la consideración de seres humanos y fueron considerados “incivilizados” por los colonos británicos, que los masacraron, maltrataron y confinaron en reservas. Muchos de ellos murieron de enfermedad o desesperación. No fue hasta 1992 que la doctrina de “terra nullius”¹ (o tierra de nadie) fue revocada en una decisión histórica del Tribunal Supremo de Australia. Esta sentencia despejó el camino para que parte de la población autóctona pudiera reclamar y recuperar las tierras que les habían sido arrebatadas, a ellos y a sus ancestros, en los dos siglos anteriores.

Durante el siglo XIX, a los presidiarios y primeros colonos blancos llegados de Inglaterra, Escocia e Irlanda se les sumaron nuevos colonos procedentes de otros países de Europa. Por su parte, los primeros movimientos de población procedentes de las islas del Pacífico, que llegaron a Australia como tripulantes de barcos y balleneros, tuvieron lugar en los siglos XVIII y XIX. Posteriormente, entre 1863 y 1904, llegaron del Pacífico Occidental entre 60.000 y 70.000 personas contratadas para trabajar en las plantaciones de azúcar: la mayoría de ellas procedía de Vanuatu, las islas Salomón y Nueva Caledonia.

En ese periodo hubo muy poca migración procedente de Asia. Si bien unos pocos nacionales chinos habían llegado antes para trabajar como

1. Desde la llegada de los británicos a Australia en 1788 y hasta la decisión del Tribunal Supremo australiano de 1992, se aplicaba la doctrina de “terra nullius” o tierra de nadie. Según ésta, los colonos eran los únicos que tenían derechos sobre las tierras, pues se habían instalado en tierras deshabitadas. De este modo, a los aborígenes se les negaba, entre otros derechos, también el de la propiedad [Nota del Editor].

marineros, la mayoría llegó durante el período de la fiebre del oro posterior a la década de 1860. Ello llevó a la adopción de los *Chinese Exclusion Acts* (Decretos de Exclusión de la Población China), que se aplicaron en Victoria, Nueva Gales del Sur y otros lugares a partir de 1886. El objetivo de estos decretos era expulsar a la población china no deseada e impedir nuevas entradas de estos nacionales. La *White Australia Policy* (Política por una Australia Blanca) se consagró en la *Immigration Restriction Act* (Ley de Restricción a la Inmigración), que fue una de las primeras leyes promulgadas inmediatamente después de constituirse la Federación Australiana en 1901. En Australia, como también sucedía en Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda, el objetivo era impedir la entrada de asiáticos en el territorio nacional.

En la actualidad, los habitantes autóctonos constituyen menos del 3% del total de la población, por lo que Australia se considera un país de inmigración. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Australia ha vivido casi 60 años de inmigración intensiva, y durante este período se han aplicado diversas políticas relativas tanto a la migración como al asentamiento. La buena reputación de Australia como país receptor de inmigración se mantuvo hasta mediados de la década de 1990, momento a partir del cual se han producido una serie de cambios que han empañado la imagen de Australia como modelo a imitar.

En este trabajo se revisarán las principales políticas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Desde el punto de vista de las políticas aplicadas y del énfasis puesto en determinados aspectos de las mismas, estos 60 años pueden dividirse en tres grandes etapas: 1946-1975, 1975-1995 y 1995-2005. A pesar de que el primer periodo se tratará con menor exhaustividad que los posteriores, es importante tenerlo en cuenta como elemento de referencia.

El periodo 1946-1975: La inmigración necesaria y el modelo asimilacionista

Migración

Al final de la Segunda Guerra Mundial, en Australia vivían siete millones y medio de personas, y el *“populate or perish”* (¡poblar o perecer!) era el grito de batalla. Se necesitaban desesperadamente trabajadores para las fábricas y para los grandes proyectos de infraestructuras, como el plan de desarrollo de las Montañas Nevadas. El objetivo de esta política era conseguir un crecimiento del 2% de la población: un 1% fruto del crecimiento natural de la misma y el otro 1% debido a la migración neta.

Los primeros flujos migratorios vinieron del norte y oeste de Europa (1940-1950), del sur (1950-1960) y del este (1960-1970) europeos, de Oriente Medio (1970-1980) y de América del Sur (1970-1980). A medida que las existencias de una región se agotaban, esta población inmigrante se trasladaba a otra región con ayudas económicas del Gobierno australiano, que encontraba así una forma de aumentar la población y conseguir mano de obra. No todos los inmigrantes lo eran por razones económicas, ya que en esa época también llegaron a Australia un buen número de inmigrantes por razones humanitarias, que huían de diversos conflictos (libaneses, chilenos, salvadoreños, etc.).

La ley que discriminaba la emigración asiática fue finalmente revocada en 1973, y ello dio un gran impulso a los flujos migratorios procedentes de Asia. Aún así, sólo fueron admitidos trabajadores cualificados procedentes de países como, por ejemplo, India, a fin de paliar la escasez de mano de obra.

Asentamiento e integración

Durante la década de 1950, la política imperante se basaba en la asimilación. Se daba por supuesto que los inmigrantes tenían que volverse como

sus anfitriones, preferentemente como los de origen anglosajón —es decir, comer rosbif, hablar inglés, etc.— y que la sociedad de acogida no tenía por qué cambiar. Durante este período en que funcionó principalmente una política de migración permanente, la política de asentamientos funcionó bajo la lógica del *laissez-faire*. En algunos casos, el Gobierno proporcionaba alojamiento y trabajo a los inmigrantes en aquellas zonas donde había escasez de mano de obra. Pero, poco a poco, se dejó de intervenir en estos flujos, al considerar que la adopción de medidas especiales podía llegar a ser contraproducente. En cualquier caso, se fomentaron tanto la reagrupación familiar como la naturalización.

La política de asimilación fue abandonada en la década de 1960, cuando fue sustituida por la política de integración. Los problemas sociales, de vivienda, educativos y de empleo entre las comunidades de inmigrantes se habían vuelto evidentes. La creación, por parte de los colectivos inmigrantes, de sus propios medios de comunicación, escuelas, iglesias y asociaciones de asistencia social fueron indicación suficiente de la aparición espontánea —no planeada— de una sociedad pluralista.

El Gobierno adoptó la nueva política de integración como un reconocimiento del hecho de que (a) muchos inmigrantes requerían de ayuda para adaptarse y que (b) la conservación de lenguas y culturas se empezaba a ver como un elemento legítimo y necesario para garantizar un asentamiento exitoso. Por ello, se introdujeron medidas especiales como las clases de inglés para niños y adultos, un servicio telefónico nacional de intérpretes en diferentes lenguas y la creación de un comité de evaluación de las calificaciones profesionales en los países extranjeros (conocido como COPQ, acrónimo de Committee on Overseas Professional Qualifications)².

2. El COPQ se estableció en el seno del Departamento de Inmigración para proporcionar información y asesoramiento al mismo. Por el contrario, la evaluación del grado de capacitación necesario para desarrollar las distintas ocupaciones se encargó al que luego fue denominado Trades Recognition Australia (Servicio de Reconocimiento de Ocupaciones Australiano) y que dependía de otro departamento del Gobierno Federal australiano.

El periodo 1976-1995: El temor a las migraciones asiáticas y el multiculturalismo

Migración

La guerra del Vietnam terminó en mayo de 1975 y ese mismo año empezaron a llegar embarcaciones a las costas septentrionales de Australia. Huyendo de los regímenes comunistas, los flujos de refugiados empezaron a llegar a las costas australianas, primero, en pequeños botes de madera o barcas de pesca, y después en embarcaciones más grandes. En ocasiones eran ‘transportados’ por traficantes de personas y, en otras, alcanzaban la costa australiana navegando por su cuenta con la ayuda de atlas escolares.

En este contexto, los australianos comenzaron a expresar preocupación y temor ante el “peligro amarillo”, la tuberculosis, etc. Los medios de comunicación, y la opinión pública en general, reaccionaron negativamente ante las nuevas oleadas migratorias. Pero, finalmente, el Gobierno se vio obligado a aceptar refugiados de Vietnam, y prevenir así la llegada de embarcaciones que hacían escala en Indonesia, donde reposaban y se llenaban de nuevos emigrantes. A principios de la década de 1980 se puso en práctica un programa de retorno para refugiados procedentes del Sudeste Asiático, pero la iniciativa llegaba tarde, mucho tiempo después del momento cumbre de estos flujos. En este periodo, se había producido la entrada más masiva de nacionales asiáticos desde la época de la fiebre del oro de 1860.

Nancy Viviani (1996) distingue tres fases en la política gubernamental durante este período: Entre 1975 y 1977 existe una política de resistencia y de persuasión; entre 1978 y 1979 se da una política de crisis y aceptación; y entre 1980 y 1982 se establece una política de planificación.

Progresivamente, la migración asiática se fue haciendo más habitual, y los australianos abrieron puertas y mentes a las aportaciones asiáticas. Empezaron, así, a proliferar templos, prácticas espirituales y religiones orientales, a la vez que crecían los restaurantes, centros comerciales o el interés por los idiomas asiáticos.

Asentamiento e integración

Durante la década de 1970, la política de integración llevada a cabo hasta entonces estaba fracasando por diversas razones. Por un lado, la sociedad seguía siendo elitista y estaba dominada por los valores anglo-céntricos, y la segmentación económica y social relacionada con la etnicidad y con el género se estaba haciendo cada vez más evidente. Por otro lado, la economía era vulnerable y, finalmente, la asimilación cultural no se estaba produciendo.

Siguiendo el ejemplo del Gobierno canadiense, a principios de la década de 1970, el Gobierno laborista australiano introdujo la política del multiculturalismo. Esta política ha llegado a tener varios significados, pues se ha considerado (1) una afirmación de la mezcla existente en la sociedad de la época; (2) una ideología relativa a cómo debería organizarse la sociedad; (3) un principio rector para las políticas sociales (4) y, finalmente, una serie de instituciones especiales.

El multiculturalismo floreció desde mediados de la década de 1970 a mediados de la década de 1990, y el principal centro de interés de esta política se puso en la mejora del sistema educativo y del sistema de bienestar, así como en la adaptación de ambos al pluralismo cultural y a la realidad de una sociedad multiétnica. No es difícil encontrar ejemplos de leyes, políticas y programas en este sentido, como la aprobación del *Decreto sobre Discriminación Racial* en 1975 o la organización de numerosas encuestas gubernamentales y comisiones de investigación sobre acceso y equidad. En la misma línea, se ponen en práctica diferentes políticas sobre asuntos étnicos y cada nivel gubernamental establece departamentos para elaborar políticas específicas que respondan a usuarios o mano de obra multicultural: los departamentos del Gobierno federal elaboran una Declaración sobre Acceso y Equidad, mientras los departamentos estatales preparan declaraciones para una Política de Asuntos Étnicos (EAPs, por sus siglas en inglés) y los gobiernos locales preparan declaraciones para una Política Local sobre Asuntos Étnicos (LEAPs por sus siglas en inglés).

Asimismo, se presta especial atención a los temas multiculturales relativos a sanidad y vivienda, y se crean unidades especiales en estos temas en el ámbito estatal. Se incrementa la oferta de la enseñanza del inglés y se crean agencias de carácter étnico y general, como la Sociedad de Bienestar greco-australiana, la Agencia de Bienestar italiana, el Centro Ecuaténcico para las Migraciones o el Centro para la Acción y la Investigación Urbanas, entre otros. Otros ejemplos pueden encontrarse en el movimiento de derechos étnicos, que incluye organizaciones comunitarias de todo tipo: cada estado tiene su propio Consejo para las Comunidades Étnicas, y desde 1980 existe un organismo coordinador conocido como Federación de los Consejos para las Comunidades Étnicas de Australia (FECCA, por sus siglas en inglés). Finalmente, también cabe destacar la difusión y proliferación de publicaciones y emisoras de radio de tipo étnico, ya que muchos grupos fundan sus propios periódicos y emisoras, y la puesta en marcha de un Servicio de Radiodifusión y Televisión de carácter y temática étnicos.

Todos los niveles del gobierno –nacional, estatal y local– adoptaron esta política, abrieron nuevas agencias especializadas e implementaron diversas reformas. En todo este proceso, se contó y consultó con agencias y organizaciones no gubernamentales, las cuales empezaron a participar en la definición de los objetivos y de las propias políticas.

Durante este periodo tuvieron lugar frecuentes cambios de políticas y programas, con una tendencia gradual, desde finales de los setenta, de incluir los servicios para inmigrantes en el marco general. Ello comportó la integración de estos servicios en los departamentos gubernamentales de carácter general, lo que suscitó muchas críticas al considerarse como una forma de reducir gastos. Entre los informes y comisiones de trabajo al respecto, cabe destacar dos de ellos:

– En primer lugar, hay que señalar el *Informe Galbally sobre Servicios para Migrantes* de 1978. En el mismo, elaborado por el Gobierno conservador, se hacía hincapié en la necesidad de incorporar los servicios para los inmigrantes en los ámbitos de trabajo generales, sin dejar por ello de proporcio-

nar servicios étnicos específicos cuando fueran necesarios (interpretación, traducción de documentos, etc.). Con posterioridad a la publicación de este informe, se crearon o ampliaron diversos organismos especializados, como el Instituto Australiano de Asuntos Multiculturales, el Programa Educativo Multicultural, el Programa sobre el inglés como segunda lengua (AMEP, por sus siglas en inglés), etc. Se desarrolló así, una filosofía del pluralismo cultural como nuevo modelo para la identidad nacional.

– El segundo elemento a destacar es la *Agenda Nacional para una Australia Multicultural*, una iniciativa del Gobierno laborista elaborada en 1989. El objetivo de esta agenda de trabajo era fomentar el multiculturalismo como una política para todos los australianos, y desde el principio contemplaba las necesidades de los inmigrantes y de sus descendientes, especialmente aquellos que no procedían de contextos anglófonos. La política del multiculturalismo respaldaba el derecho a mantener la identidad cultural, a la diversidad productiva y a la justicia social. Estos principios se establecieron junto con un compromiso básico para con Australia y la aceptación de elementos y principios tan fundamentales como la Constitución, la libertad de expresión y la igualdad de sexos.

Políticamente hubo un considerable grado de consenso en esta época. Se concedió un importante margen de autonomía cultural a los grupos étnicos y se establecieron medidas e instituciones específicas para garantizar el acceso equitativo y la participación a todos los australianos, con independencia de su origen. *Teóricamente* se proporcionó a todos igualdad de acceso e igualdad de oportunidades para participar en la sociedad y en la economía.

Pero la realidad era muy diferente para algunos, especialmente para muchos vietnamitas y libaneses, que no podían encontrar trabajo, y para muchos inmigrantes cualificados que no podían trabajar en su especialidad. Se continuaba, así, esperando a que los inmigrantes se adaptasen a la estructura social y política australiana.

El período 1995 – 2005: Un cambio de rumbo

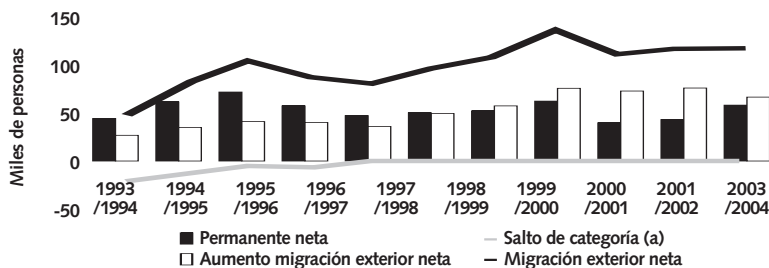
La elección, en 1995, del Gobierno conservador encabezado por John Howard dio paso a cambios significativos. Hubo un crecimiento general en las cifras, y desde el Gobierno se prestó mayor atención a la migración cualificada y se enfatizó la voluntad de acabar con las llegadas irregulares a las costas. El control de las fronteras australianas se convirtió desde ese momento en uno de los principales objetivos políticos del nuevo Gobierno.

La inmigración actual en cifras

La llegada de inmigrantes ha ido aumentando desde el período 1997-1998, y actualmente las cifras se aproximan a las de finales de los ochenta, el período más álgido de los flujos migratorios de entrada. En 2003-2004, la migración neta fue de 117.600 personas³. Esta cifra refleja la existencia de unos Programas Migratorios de mayor alcance y el crecimiento numérico del colectivo de estudiantes extranjeros. En este contexto, el Gobierno afirma haber respondido a la solidez de la economía australiana. La figura 1 muestra el aumento de la migración extranjera en general, y el crecimiento de los residentes de larga duración en particular.

3. La migración extranjera neta es el total que hay que sumar (o restar) a la población australiana como consecuencia de la diferencia entre los que se marchan de forma permanente o por un período de larga duración (12 meses o más), y los que llegan para quedarse de manera permanente o por un período de larga duración. El cálculo de la migración extranjera neta anual también se ajusta para tener en cuenta el número estimado de personas que cambian su intención de viaje (por ejemplo, los que llegan a Australia con la intención de quedarse un período inferior a 12 meses pero que luego deciden quedarse más tiempo, o viceversa). Esta modificación recibe el nombre de *category jumping* (salto de categoría).

Figura 1. Migración exterior neta



(a) Desde 1997-1998 hasta 2000-2001 inclusive, se asume que el número de personas que saltan de categoría es cero. Desde 2001-2002, los datos correspondientes a las entradas y salidas para estancias permanentes o a largo plazo han sido corregidos teniendo en cuenta las repercusiones de los cambios de intención en los "saltadores de categoría".

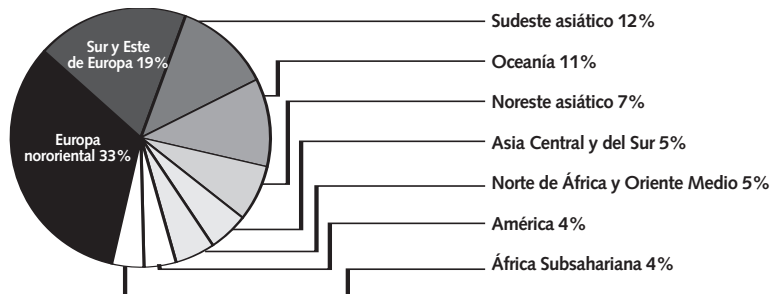
Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 3

Procedencia e incidencia sobre la diversidad

Actualmente, las personas nacidas en el extranjero constituyen el 23% de la población, y si a esta cifra se añaden las "segundas generaciones", la cifra alcanza el 43%. En términos globales, los principales orígenes de los flujos migratorios varían de año en año. En el período 2002-2003, los principales países de procedencia fueron Reino Unido, Nueva Zelanda, China, India, Sudáfrica, Filipinas e Indonesia.

Los datos del censo de 2001 reflejan el impacto de los movimientos migratorios posteriores a la Segunda Guerra Mundial en la diversidad australiana. Si bien los nacidos en el Reino Unido siguen siendo el mayor colectivo de nacidos en el extranjero (25%), los mismos sólo representan un 5,5% de la población total. El siguiente colectivo en tamaño es el de los neozelandeses, seguido por italianos, vietnamitas, chinos, alemanes, griegos y filipinos (véase figura 2). El crecimiento más significativo desde 1947 ha sido el de los naturales de Asia, que constituyen el 24% de la población nacida en el extranjero.

Figura 2. Población nacida en el extranjero según lugar de nacimiento, 2001



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 4

Sydney es el destino preferido, y actualmente atrae a casi el 40% de los inmigrantes que llegan anualmente. Con un 35,3% de su población nacida en el extranjero, la ciudad personifica la nueva diversidad de origen no europea, y en la misma, después del inglés, las lenguas maternas más habladas son el chino y el árabe. Esta diversidad contrasta con Melbourne, donde el italiano y el griego, las lenguas de los grupos europeos establecidos desde hace más tiempo en el país, siguen siendo las dominantes después del inglés.

Políticas de selección

Migración permanente

Los Programas Humanitario y de Inmigración se aplican en función de unos niveles previamente planificados. Dentro del Programa de Inmigración, existen una serie de categorías a las que se otorga visado según se demandan y que no tienen ninguna limitación; hacen referencia a figuras como: la migración específica de carácter regional o estatal; la migración con cualificación empresarial; la migración con

propuesta de trabajo; la migración con aptitudes específicas; y los cónyuges e hijos dependientes. El incremento de estas solicitudes, más allá de los niveles previstos, se compensa con la reducción de visados para otras figuras como los trabajadores cualificados autónomos; los trabajadores cualificados propuestos por australianos; así como los prometidos o familiares preferentes o interdependientes, entre otras.

**Figura 3. Programa de Gestión Estructural (2004-2005),
Programa de Inmigración**

Cualificación	Familia	Elegibilidad especial
Cualificado independiente y cualificado propuesto por un australiano – Generalmente sujeto a test puntuable. – Nivel de planificación ajustado en función de la demanda en cualificación empresarial, y en las categorías con propuesta de empleo, migración estatal y migración regional	Prometidos e interdependientes – Pueden estar sometidos a topes en función de la demanda de plazas para cónyuges e hijos a cargo del solicitante	Puede estar sujeta a topes
Cualificación empresarial, con propuesta de empleo y talentos especiales – En función de la demanda	Cónyuges e hijos a cargo del solicitante – En función de la demanda – Exentos de topes	
Migración estatal y migración regional – En función de la demanda	Padres y otros familiares preferentes – Pueden estar sujetos a topes en función de la demanda en las demás categorías familiares	

Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 19

El **Programa de Inmigración 2003-2004** se planificó con un máximo de 100.000-110.000 plazas, más las plazas adicionales para progenitores hasta la introducción del visado no contributivo para progenitores⁴.

Una mayoría (62,3%) de los inmigrantes permanentes admitidos a través del Programa de Inmigración lo han sido por razones de cualificación y no por razones familiares. Esta es una tendencia reciente que se ha acentuado en los últimos años. En la figura 5 se puede observar, en la barra de cada año, tres categorías que explican el acceso de la población extranjera. En la parte inferior se muestra la categoría de 'familiar', mientras en la parte del medio se muestra la categoría 'cualificación' y en la parte superior la pequeña categoría correspondiente a 'elegibilidad especial'. El aumento de la categoría de 'cualificación' se explica por el énfasis que se ha puesto en los beneficios económicos de la migración y el objetivo de aumentar la competitividad de Australia en un mundo cada vez más globalizado (DIMA, 2006).

En total, existen 12 tipos de visados para inmigrantes cualificados, en función de si la persona está o no en Australia, y/o de si es nacional de Nueva Zelanda. En cada una de las doce diferentes categorías citadas en la nota a pie de página⁵ se aplican diferentes condiciones y puntuación. La

4. El *Contributory Parent Visa* permite a los progenitores que no residen en Australia viajar al país para estar con sus hijos que sí residen en este país. No hay limitaciones por edad o país de origen, y los padres con este visado pueden trabajar en Australia y gozan de asistencia sanitaria. [Nota del editor].
5. Visado Skill Matching (subclase 134); visado Skilled-Independent (subclase 136); visado State/Territory Nominated Independent (subclase 138); visado Skilled-Australian Sponsored (subclase 138); visado Skilled-Designated Area Sponsored (subclase 139); visado Skilled-Independent Regional (subclase 495); visado Skilled-Onshore Independent New Zealand Citizen (subclase 861); visado Skilled-Onshore Australian Sponsored New Zealand Citizen (subclase 862); visado Skilled-Onshore Designated Area Sponsored New Zealand Citizen (subclase 863); visado Skilled-Independent Overseas Student (subclase 880); visado Skilled-Australian Sponsored Overseas Student (subclase 881); visado Skilled-Designated Area Sponsored Overseas Student (subclase 882).

política general sobre migración cualificada (DIMA, 2006) especifica que:

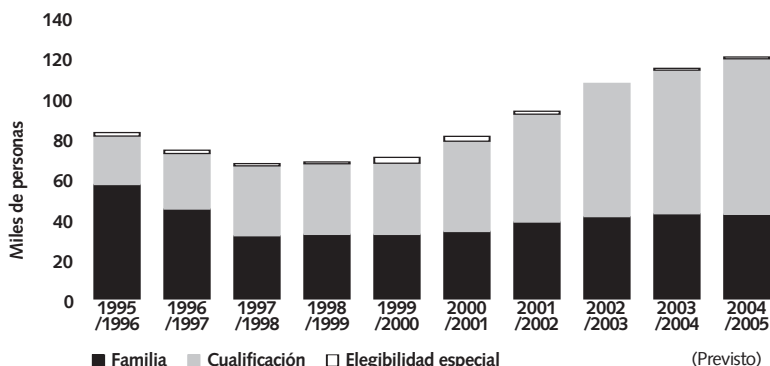
- el solicitante debe tener menos de 45 años de edad al hacer la solicitud (a menos que haya sido invitado a solicitar un visado general de inmigración cualificada);
- la ocupación que solicita debe constar en la lista de empleos cualificados;
- un organismo australiano, como autoridad evaluadora competente, valorará la capacitación del solicitante y su adecuación al empleo en cuestión;
- el solicitante debe tener un buen nivel de inglés; debe demostrar experiencia laboral reciente en ocupaciones cualificadas; o haber obtenido de forma reciente una cualificación australiana como resultado de dos años de estudio a tiempo completo en el país; o ser titular elegible del visado de aprendiz ocupacional o del visado ‘trabajo en vacaciones’.

Figura 4. Resultados del Programa de Inmigración, 1996-1997 a 2004-2005

Categoría migratoria	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	Previsto 04-05
FAMILIA									
Cónyuges/Prometidos/Interdependientes	25.530	26.180	25.040	26.650	28.870	33.340	35.060	32.350	33.200
Padres	7.580	1.080	3.120	1.900	1.070	560	510	4.930	4.500
Hijos a cargo del solicitante	2.200	2.190	2.070	2.160	2.120	2.160	2.680	2.660	2.800
Otros familiares	1.930	1.860	1.810	1.280	1.400	2.020	2.520	2.280	1.500
Familia concesional	7.340	-	-	-	-	-	-	-	-
Total familia	44.580	31.310	32.040	32.000	33.470	38.090	40.790	42.230	42.000
% total programa	60,3	46,7	47,2	45,6	41,5	40,9	37,7	36,9	35,0
CUALIFICACIÓN									
Con propuesta de empleo	5.560	5.960	5.750	5.400	7.510	9.560	10.540	10.400	11.900
Cualificación empresarial	5.820	5.360	6.080	6.260	7.360	7.590	6.740	5.670	5.400
Talentos especiales	190	180	210	110	230	210	180	230	200
Cualificado-independiente	15.000	13.250	13.470	15.600	22.380	29.880	38.120	40.350	47.600
Cualificado propuesto por un australiano	-	9.540	9.310	7.900	7.200	6.250	10.470	14.590	12.000
1 noviembre en el país	980	370	180	60	60	20	20	10	-
Total cualificación	27.550	34.670	35.000	35.330	44.730	53.520	66.050	71.240	77.100
% total programa	37,3	51,7	51,5	50,3	55,5	57,5	61,1	62,3	64,3
ELEGIBILIDAD ESPECIAL									
	1.730	1.110	890	2.850	2.420	1.480	1.230	890	900
Total programa	73.900	67.100	67.900	70.200	80.610	93.080	108.070	114.360	120.000

Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 21

Figura 5. Resultado del Programa de Inmigración según categoría



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 20.

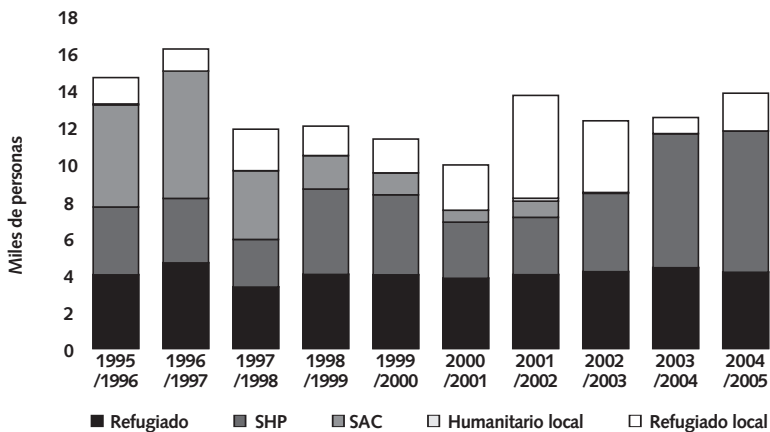
La Lista de Empleos Cualificados (SOL, por sus siglas en inglés) es un documento de 11 páginas disponible en la página web del DIMA, el Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales (www.immi.gov.au/). En la lista se especifican las ocupaciones en las que existe demanda, y se incluyen detalles como el código de la Clasificación Estándar de Ocupaciones en Australia (ASCO, por sus siglas en inglés), el número de puntos que genera cada cualificación y la autoridad evaluadora. Un potencial inmigrante, tanto si ya está en Australia como si está en el exterior, debe solicitar a la autoridad pertinente la evaluación de sus calificaciones y aportar pruebas de esta evaluación en su solicitud de un visado.

Por su parte, la categoría de visados por razones familiares ha experimentado menores cambios a lo largo de los años, exceptuando el hecho que las condiciones de elegibilidad son ahora más rígidas que antes. Los progenitores de edad avanzada, por ejemplo, han sido excluidos de manera general, aunque puede concederse visado a aquellos que demuestren que disponen de una cantidad significativa de dinero.

La figura 5 muestra los resultados del programa para el período 2003-2004, y en la misma se evidencia el descenso del número de personas que han recibido un visado por razones familiares y el aumento de las que han recibido un visado por razones de cualificación.

En otro orden de cosas, el número de personas admitidas en virtud del **Programa Humanitario** ha permanecido relativamente estable en torno a las 10.000 o 12.000 personas (con pequeñas oscilaciones que pueden llegar a las 16.000 personas), como muestra la figura 6. Tal y como recoge el gráfico, el Programa Humanitario consta de cinco subcategorías: (1) los refugiados (según la definición de Naciones Unidas); (2) el Programa Humanitario Especial (SHP, por sus siglas en inglés); (3) la Categoría de Asistencia Especial (SAC, por sus siglas en inglés); (4) el Programa Humanitario local (para personas a las que se ha concedido estatus humanitario después de su llegada) y (5) el Programa Local de Refugiados (para personas a las que ha concedido estatus de refugiado después de su llegada).

Figura 6. Resultados del Programa Humanitario según categoría



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*, pág. 31.

Desde 1995, con el Gobierno Howard, la política para los refugiados ha experimentado varios cambios destacables. Por un lado, se ha endurecido la política de detención obligatoria para los solicitantes de asilo (únicamente los que llegan por mar), política que empezó a aplicarse en la década de los noventa bajo el Gobierno laborista. Por otro lado, a principios de la década del 2000, el Gobierno conservador ideó “la solución Pacífico”, dado que el coste de mantener a los solicitantes de asilo en las instalaciones del Pacífico estaba estimado en un millón de dólares australianos al día. Un cambio en la legislación permitió expulsar a todas aquellas embarcaciones que llegaban a la costa australiana y tramitar las solicitudes de refugio de sus integrantes –siempre que dichas solicitudes respondiesen a los criterios de ACNUR– como procesos de reasentamiento en terceros países. Esta política ha sido criticada por el mismo ACNUR y otras instituciones, y ha tenido consecuencias importantes.

Así por ejemplo, en 2001 se produjo el incidente del *Tampa*, cuando el Gobierno australiano obligó a alejarse de sus costas a una embarcación llena de refugiados en busca de asilo. La embarcación estaba hundiéndose y el pasaje tuvo que ser rescatado por el mercante sueco *Tampa*⁶. El suceso mostró que el racismo y la xenofobia estaban a flor de piel en la mayoría de zonas rurales y entre la clase obrera australiana, y fue utilizado por John Howard para ganar las elecciones nacionales del 2001.

Por otro lado, a efectos migratorios, determinadas partes de Australia fueron ‘seccionadas’ del territorio nacional, así que alcanzar no significaba haber pisado suelo australiano. Inicialmente estas zonas eran escenarios costeros, como la isla de Christmas o el arrecife de Ashmore, pero actualmente esta situación afecta a todo el territorio australiano. Ello

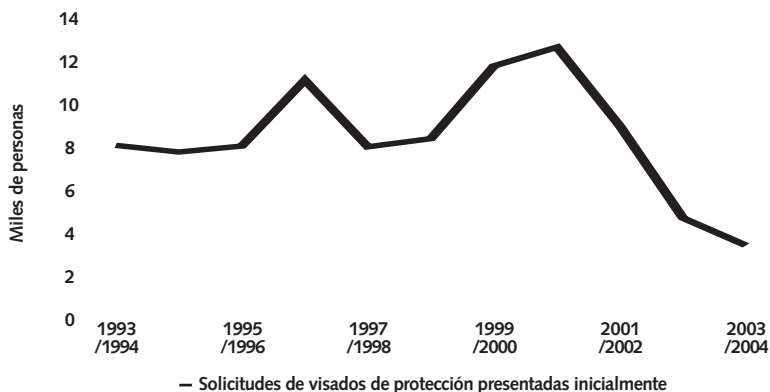
6. Véase Marr and Wilkinson, 2003.

significa que, en virtud de esta ‘triquiñuela’ legal, cualquiera que llegue a Australia solicitando asilo puede considerarse que no ha llegado a suelo australiano.

Por último, términos como “ilegal”, al referirse a los inmigrantes, hicieron su entrada en el lenguaje de los políticos y en el de los medios de comunicación, y muchos de los antiguos inmigrantes y refugiados empezaron a hablar de solicitantes de asilo “ilegales”.

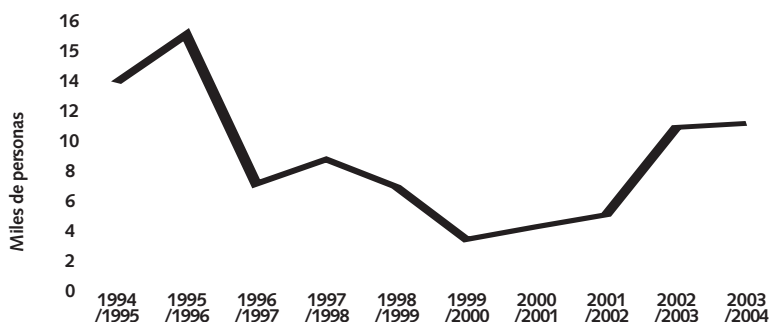
El resultado de todo ello ha sido una reducción en la concesión de visados de protección en suelo australiano y un aumento de los visados concedidos a quienes solicitan refugio desde fuera de Australia. La figura 7 recoge el descenso del número de refugiados reconocidos en el país, mientras las figuras 8 y 9 muestran el incremento de las concesiones de refugio para solicitantes en el exterior.

Figura 7. Solicitudes iniciales para la obtención del visado de protección



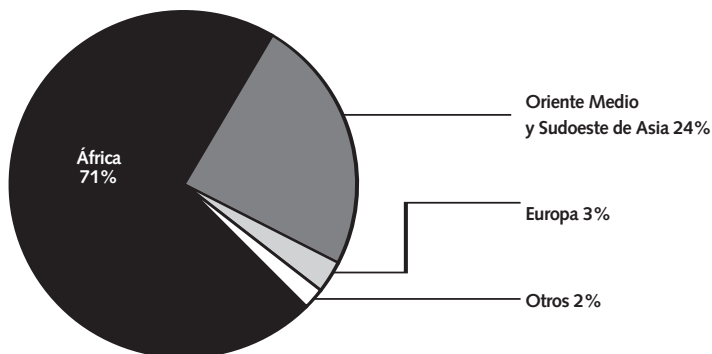
Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 34

Figura 8. Concesión de visados humanitarios en territorio australiano, 1994-1995 a 2003-2004



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 33

Figura 9. Concesión de visados humanitarios en el exterior, por regiones, 2003-2004



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 33

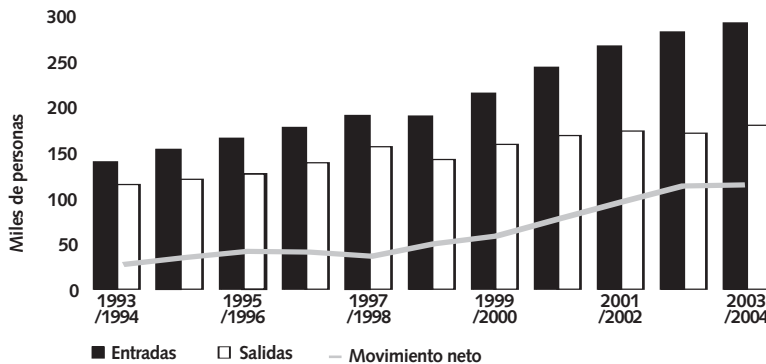
En cifras globales, en el período 2003-2004 hubo un incremento de 148.884 personas con carácter permanente y 37.294 personas con visados permanentes concedidos en territorio australiano (es decir, la suma

de visados concedidos por el Programa de Inmigración y el Programa Humanitario). Estos visados concedidos en el interior del país fueron para personas que habían llegado con otro tipo de visado y que luego cambiaron a un visado de residencia permanente, y para los solicitantes de asilo a quienes se concedió la residencia permanente.

Migración temporal de larga duración

En 2003-2004, el movimiento neto de la inmigración temporal de larga duración fue el mayor jamás registrado, alcanzó una cifra cercana a las 300.000 personas. El número de salidas fue de aproximadamente 150.000, hecho que arroja una cifra neta de aproximadamente 100.000 personas.

Figura 10. Entradas y salidas de larga duración, 1993-1994 a 2003-2004



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 8

De acuerdo con el programa de entradas temporales (DIMA, 2006), en Australia pueden entrar actualmente:

- personas del mundo de los negocios;
- médicos;

- trabajadores cualificados (con distintas opciones según sus capacitaciones, sus conocimientos de inglés y con edades comprendidas entre los 18 y 44 años);
- cualquier trabajador con un contrato (una opción para que las empresas australianas que lo necesiten puedan reclutar personal en el extranjero para entrar, temporal o permanentemente, en Australia);
- aprendices con contrato (lo que requiere información acerca de formación profesional, la capacitación ocupacional o el periodo de aprendizaje);
- trabajadores ‘vacacionales’ con contrato de trabajo –opción de visado para personas entre los 18 y los 30 años procedentes de determinados países, a los que se permite trabajar ocasionalmente mientras están de vacaciones en Australia;
- estudiantes (estudiantes extranjeros y a sus familiares);
- turistas;
- y otros (que incluye otros tipos de visado disponibles para trabajar mientras se reside temporalmente en Australia).

Las cinco primeras categorías abarcan la mayoría de personas que llegan temporalmente por razones laborales. Esta figura ha adquirido especial importancia por cuanto es frecuente que los trabajadores temporales acaben convirtiéndose en residentes permanentes después de un periodo determinado. Según el Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales:

“La categoría de entradas de larga duración comprende, por un lado, a los visitantes extranjeros (que incluye estudiantes y residentes temporales) que manifiestan su intención de quedarse en Australia de manera temporal y por un período de doce meses o más y, por otro lado, a aquellos residentes australianos que regresan al país después de una ausencia de doce meses o más. La categoría de salidas de larga duración comprende a aquellos residentes que se proponen permanecer en el extranjero

doce meses o más y a aquellos visitantes extranjeros que abandonan Australia después de permanecer en el país doce meses o más.

Por primera vez, en 1999-2000, estos flujos de larga duración fueron el principal componente de los movimientos migratorios netos, tanto permanentes como temporales, y significaron un 52,3% de dichos movimientos⁷.

Políticas actuales de asentamiento e integración

Desde 1995, ha habido un retroceso del multiculturalismo y se han introducido muchos programas de servicios de pago. El Gobierno conservador ha optado por seleccionar a aquellos inmigrantes capaces de incorporarse inmediatamente al mercado de trabajo y costearse su propia formación lingüística, así como depositar una fianza para cubrir la seguridad social por si se quedan sin empleo durante los dos primeros años de su asentamiento. Los refugiados están exentos de estas medidas, y sus casos son estudiados de manera específica. En cualquier caso, los refugiados constituyen menos del 10% de las admisiones anuales.

Las críticas conservadoras a la política del multiculturalismo se han centrado en la aceptación de la diversidad cultural que esta conlleva, hecho que se ha interpretado como una amenaza a los valores tradicionales “australianos” y a la identidad nacional. Según estas críticas, la política del multiculturalismo es disgregadora y no contribuye a la cohesión social.

Por su parte, los partidarios del multiculturalismo opinan que esta política es, a menudo, objeto de incomprensión. No la perciben como una amenaza sino como una política que hace posible la aceptación y la tolerancia. Se da por supuesto que todos los inmigrantes deben acatar principios y objetivos comunes como la monogamia, la igualdad racial, de género, etc.

7. *Population Flows*. P. 8

El 11 de diciembre del 2005, los disturbios en el distrito de Cronulla (Sydney) aparecieron en los titulares de la prensa nacional e internacional, sobre todo porque estos hechos no encajaban de ninguna forma con la imagen habitual del multiculturalismo australiano. Estos disturbios “pusieron de relieve la simpatía que despertaban estas críticas entre gran parte de la población, incluyendo a muchos jóvenes que habían crecido sin conocer otra política que la del multiculturalismo” (Inglis, 2006).

“Refiriéndose a los violentos acontecimientos de Cronulla, un ayudante del comisario de la policía de Sydney declaró que ‘lo ocurrido el 11 de diciembre es algo que esta nación no había vivido nunca antes’. En efecto, si bien en el siglo XIX había habido disturbios que afectaron a los chinos que trabajaban en las zonas auríferas y, en la década de 1930, a los trabajadores italianos y eslavos que vivían en la parte occidental de Australia, además de numerosos incidentes en los que se vio envuelta la población indígena, dichos disturbios habían estado siempre íntimamente relacionados con la competencia existente por recursos económicos como el trabajo y la tierra.

En contraste con ello, el uso de la bandera y del himno nacional, así como el la reivindicación de otros símbolos nacionales y el ‘estilo de vida’ australiano por parte de los participantes en los disturbios, evidencian que estos disturbios contemporáneos tienen más que ver con los sentimientos de pertenencia y acceso a la nación y su cultura” (Inglis, 2006).

Después de los disturbios, el *Sydney Morning Herald* llevó a cabo una encuesta de opinión según la cual, el 75% de las personas encuestadas creía que había racismo en Australia. El primer ministro John Howard hizo una declaración negando tajantemente la existencia de un sentimiento racista en el país: “Este desmentido indica las dificultades con que se encuentran muchos sectores de la comunidad que exigen a sus líderes políticos que se enfrenten y combatan activamente este racismo” (Inglis, 2006).

Estas dificultades pueden entrar en contradicción. Por ejemplo, la política del Gobierno Howard ha ido encaminada a dar apoyo a la guerra en Irak y a la “guerra contra el terrorismo”, y a implementar una política dura con respeto a los solicitantes de asilo, en particular a los que proceden de Oriente Medio.

“En realidad, la retórica que rodea dichas políticas parece indicar que, con ellas, el Gobierno quiere proteger a los australianos de personas y actos indeseables y peligrosos. La política del temor asociada a estas campañas ha tenido efectos particularmente negativos para los musulmanes, y no solamente para los procedentes de Oriente Medio, que manifiestan ser víctimas de una creciente hostilidad, así como de insultos y faltas de respeto (especialmente en el caso de las mujeres que se cubren con el velo).

Tampoco han ayudado a las relaciones entre comunidades los recientes casos de violaciones colectivas protagonizadas por grupos de jóvenes procedentes de países de Oriente Medio o islámicos, y que han tenido como víctimas a jóvenes mujeres “australianas” (es decir, anglo-celtas). El papel de los medios de comunicación ante estos sucesos ha contribuido a incrementar una serie de estereotipos negativos que afectan a todos aquellos a quienes se califica, a menudo de forma indiscriminada e intercambiable, como nacionales de Oriente Medio, musulmanes o libaneses” (Inglis, 2006).

Las consecuencias de los disturbios han sido muchas y diversas: por ejemplo, la organización *LifeSaving Australia*, que se encarga de entrenar y gestionar los clubes de socorrismo de las playas, ha puesto un mayor empeño en incorporar a sus filas a más personas procedentes de países no angloparlantes; se ha evidenciado la división política, tanto a nivel nacional como estatal, sobre la ‘causa’ (extremistas blancos contra jóvenes pertenecientes a grupos originarios de Oriente Medio); además, se ha abierto, y propiciado –por unas declaraciones del primer ministro en sentido negativo– un debate sobre si los inmigrantes reciben una formación apropiada sobre la historia de Australia; y, finalmente, se ha eviden-

ciado la aceptación, por parte de personas moderadas y de algunos intelectuales de la “profunda alienación social y material que ellos [algunos jóvenes originarios de Oriente Medio] sufren respecto de la sociedad en general, de la que se sienten excluidos” (Inglis, 2006).

Pero, sobre todo, los disturbios indican la tensión existente entre, por un lado, el mantenimiento de la diversidad étnica y, por otro, el papel de la identidad nacional en Australia. En este sentido, las reducciones que han sufrido los programas de asentamiento para inmigrantes y el rechazo del primer ministro y de su Gobierno a abogar activamente por el “multiculturalismo” no han sido de mucha ayuda.

Programas y políticas de asentamiento del Gobierno federal

Según la página web del Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales (DIMA):

“La política asistencial del Gobierno al asentamiento de los recién llegados tiene en cuenta sus necesidades y circunstancias. Antes de su llegada a Australia, se proporciona información básica para el asentamiento a todos los inmigrantes y a las personas que llegan por razones humanitarias. Se da por supuesto que los inmigrantes cualificados y las personas que inician el proceso de reagrupación familiar recabarán por sí mismos mayor información acerca de los temas relativos al asentamiento, y que dichos inmigrantes serán, en general, capaces de asentarse en la comunidad y de encontrar trabajo sin necesitar mucha ayuda del Gobierno. Debido a sus circunstancias y necesidades especiales, las personas acogidas por razones humanitarias tienen la prioridad más alta en los servicios de asentamiento, los cuales gozan de apoyo financiero gubernamental.

De forma habitual, los inmigrantes harán uso de los servicios generales que ofrecen las distintas administraciones, las organizaciones comunitarias y el sector privado para solucionar sus necesidades de asentamiento. Por ejemplo, los recién llegados en busca de trabajo podrán usar los servicios de colocación proporcionados por las varias

organizaciones integradas en la Red de Agencias de Empleo, y las agencias inmobiliarias gestionaran los servicios de alojamiento. Diversas agencias gubernamentales proporcionarán a menudo mayores niveles de asistencia a los refugiados, en reconocimiento de su particular situación de desventaja. Muchas agencias de carácter general, como las encargadas de los servicios de sanidad y empleo, proporcionarán servicios a los inmigrantes que cumplan los requisitos, al igual que a cualquier otro australiano, más allá del período de asentamiento inmediato.

Existen también una serie de servicios de asentamiento especializados, específicamente concebidos para asistir a inmigrantes y refugiados en sus necesidades de asentamiento más básicas. Estos servicios los proporcionan los gobiernos, las organizaciones comunitarias y el sector privado. Ejemplos de los mismos son la enseñanza del inglés para adultos y niños, los Centros de Recursos para la Inmigración, la traducción de documentos relativos al asentamiento por parte del Servicio de Traducción e Interpretación, y las agencias privadas de recolocación. Algunos servicios especializados, como el servicio de asesoramiento sobre tortura y traumas, están orientados a satisfacer las necesidades especiales de las personas acogidas por razones humanitarias”.

Los principales programas de asentamiento financiados por el DIMA, que depende del Gobierno federal, son los siguientes:

- Los Centros de Recursos para la Inmigración (CRM) y las Agencias de Servicios Migratorios (ASM);
- El Programa de Inglés para Inmigrantes Adultos (PIIA), que está en funcionamiento desde la década de 1950;
- El Servicio de Traducción e Interpretación (STI);
- La Financiación de Servicios Migratorios Comunitarios;
- Las Becas y Subvenciones Comunitarias;
- La Estrategia Integral para un Asentamiento Humanitario (EIAH), establecida en 1997-1998 para proporcionar un marco nacional por

un enfoque más holístico y específico para los servicios de asentamiento para las personas acogidas por razones humanitarias.

Los *Centros de Recursos para la Inmigración y Agencias de Servicios Migratorios* son centros –actualmente 31– financiados para proporcionar ayuda en el proceso de asentamiento, en ámbitos como el alojamiento, las clases de inglés, las guarderías, la búsqueda de trabajo o la matriculación infantil en las escuelas, entre otros. Proporcionan información básica en temas de salud, empleo, educación y asuntos legales, y pueden remitir al interesado a los servicios gubernamentales que se ocupan de estos asuntos. También proporcionan información útil sobre la sociedad australiana, sus costumbres e instituciones.

Los CRM y las ASM tienen empleados que hablan lenguas distintas del inglés, y pueden proporcionar consejo acerca de otras organizaciones comunitarias que proporcionan asistencia en temas de asentamiento. Están ubicados en la mayoría de capitales y en las ciudades más importantes de Australia, y su contacto es fácilmente accesible a través de una página web (www.immi.gov.au/grants/mrc_msa_b.htm).

La *Estrategia Integral para un Asentamiento Humanitario* se puso en marcha en 1997-1998 para establecer un marco nacional que proporcionara un enfoque más holístico y específico a los servicios de asentamiento para las personas acogidas en el país por razones humanitarias.

En 1997-1998 y en 1998-1999 se estableció una red de organizaciones de base comunitaria en el marco de la EIAH para proporcionar asesoramiento y atención a los refugiados y a los acogidos por razones humanitarias en los primeros momentos de su asentamiento en Australia. También se establecieron varios proyectos innovadores como un programa estratégico de formación y ayuda a los voluntarios que asisten a las personas del programa humanitario, y mejoras en la gestión de los servicios legales. Estos proyectos se sumaron a otros servicios ya existentes, como la ayuda para encontrar alojamiento o los servicios comunitarios de ayuda al refugiado.

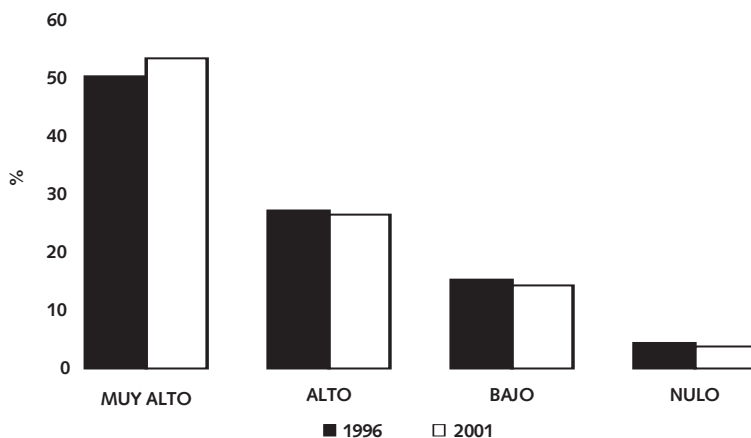
Evaluación de los programas y servicios de asentamiento

Cursos de inglés

Aunque el número de cursos de inglés se ha reducido en los últimos años, el censo de 2001 refleja una mejora general en el conocimiento del inglés hablado entre los inmigrantes. La razón principal, tanto de la reducción de fondos como de la mejora en los niveles de inglés, es el mayor énfasis puesto en el conocimiento de la lengua inglesa en los procesos de selección.

El Programa de Inglés para Inmigrantes Adultos (PIIA) se ha reducido considerablemente, y en la actualidad proporciona hasta 600 horas de clase a los refugiados, con la posibilidad de otras 500 horas si se considera necesario. Este número de horas es el mínimo necesario y no siempre garantiza el nivel de competencia idiomática necesario para acceder de forma apropiada al mercado laboral.

Figura 11. Niveles de conocimiento del inglés hablado, 1996-2001



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects*, 2003-04 Edition. P. 5

Formación profesional (para la inserción en el mercado laboral)

La dotación presupuestaria para la formación profesional se ha reducido notablemente durante la última década, en consonancia con los cambios habidos en la política de selección y con la reducción del desempleo. Los cambios en los flujos migratorios y en los factores de selección han sido los siguientes: actualmente, las categorías correspondientes a inmigración cualificada constituyen una mayor proporción sobre el total de admisiones; la lista de ocupaciones en las que se exigen conocimientos de inglés se ha ampliado; desde el 1 de julio de 1999 el conocimiento del inglés es obligatorio en las pruebas de admisión; ahora son seleccionados más inmigrantes en las listas de demanda de empleos; se admiten más personas procedentes de los principales países de habla inglesa; y se incluyen también personas que ya estaban en Australia como estudiantes o trabajadores temporales.

Para los inmigrantes cualificados que entran hoy en Australia, existen menos cursos-puente que en las décadas de 1980 y 1990, ya que actualmente los inmigrantes tienden a ser seleccionados si sus calificaciones son homologables y pueden incorporarse inmediatamente al mercado laboral. No obstante, muchos de ellos no consiguen encontrar trabajos adecuados a su nivel de formación y aceptan cualquier otro tipo de trabajo debido a la falta de acceso a los servicios de la seguridad social durante los dos primeros años de residencia. El cambio en las dotaciones en la seguridad social se produjo en 1997. Un estudio realizado por Junankar y Mahuteau (2004) basado en datos de dos períodos (1993-1994 y 1999-2000) de la *LSIA-Longitudinal Survey of Immigrants in Australia* (Encuesta Periódica sobre Inmigrantes en Australia), constató que en 1999-2000 había aumentado la probabilidad de que los inmigrantes encontrasen trabajo, pero que dicho trabajo tenía menos probabilidades de corresponder a sus habilidades y calificaciones. Es decir, la “sobrecualificación” resulta evidente, por cuanto los inmigrantes prefieren aceptar un trabajo de inmediato, en vez de esperar a encontrar un trabajo más

apropiado a su formación. La “sobrecualificación” ha sido siempre un problema, y se debe a la presencia de discriminación en el mercado laboral, así como a la existencia de formas de evaluación injustas y a problemas idiomáticos.

En el ámbito estatal, los servicios gubernamentales también se han visto reducidos en algunos casos. Por ejemplo, el Programa Especial de Funcionarios destinados a la colocación de inmigrantes en Nueva Gales del Sur ha sido desmantelado, lo que significa que ya no hay funcionarios especializados en la ayuda a los inmigrantes cualificados. La Unidad de Cualificaciones en el Exterior del gobierno estatal de Nueva Gales del Sur también ha sido clausurada.

En el caso de los inmigrantes menos cualificados, el acceso a un puesto de trabajo se produce principalmente a través de contactos familiares y personales o de agencias de colocación privadas. El servicio nacional de empleo ha sido desmantelado y se ha privatizado la red de agencia de ocupación. Hay pocos cursos de introducción al mercado laboral disponibles, exceptuando aquellos que ofrecen los Centros de Recursos para la Inmigración.

La integración de los refugiados en el mercado laboral ha sido siempre más difícil y los programas gubernamentales no han sido nunca los adecuados. Pero, además, recientemente las cosas aún han empeorado más. Kyle et al. (2004: ii-iii) afirman que:

“En la última década, más o menos, los resultados de los asentamientos en el caso de los refugiados (al menos a corto plazo) parecen haberse deteriorado. Estudios recientes muestran que, por lo que respecta al empleo —un indicador clave del éxito en el reasentamiento—, los refugiados llegados en años recientes se encuentran en una situación bastante precaria. Por ejemplo:

— Seis meses después de su llegada, la tasa de participación laboral en el caso de las personas recientemente acogidas por razones humanitarias era de un 15%, en contraste con el 41% correspondiente a los llegados entre comienzos y mediados de la década de 1990.

– Dieciocho meses después de su llegada, si bien la tasa de participación laboral de dicho grupo había subido hasta el 28%, su tasa de desempleo era de un 43%.”

Diversos trabajos de investigación han identificado algunas de las causas que dificultan la integración en el mercado laboral de los refugiados llegados más recientemente. Entre ellas, cabe señalar el nivel de conocimiento lingüístico; la educación y formación; el conocimiento del mercado laboral; el acceso a redes formales e informales de ocupación; un asesoramiento insuficiente (incluyendo orientación y formación); cuestiones relativas a la adaptación cultural y experiencias anteriores a la llegada. Los servicios de asentamiento financiados por el gobierno de la Commonwealth sólo proporcionan información acerca de los servicios de carácter general, a los que derivan todos los casos. Los refugiados que cumplen los requisitos para recibir este tipo de asistencia deben acogerse a los servicios de empleo de la red de colocación. En virtud de una serie de acuerdos con esta red de empleo, se contrata personal especializado que proporciona servicios de apoyo intensivo a los solicitantes de empleo que están en situación de desventaja, incluidos aquellos que proceden de “países de habla no inglesa”. En teoría, estos servicios están disponibles para los refugiados que tienen necesidades especiales, ya sea porque tienen un conocimiento limitado del inglés o porque han sufrido torturas o vivido experiencias traumáticas.

Además, algunos jóvenes pueden cumplir los requisitos para recibir asistencia a través del Programa para la Educación y la Formación Laboral que financia el Departamento de Servicios Familiares y para la Comunidad. Este es el único instrumento de asistencia para el empleo que cuenta con financiación federal y que reconoce las necesidades de los refugiados dentro de su programa dirigido a jóvenes en situación de riesgo. Este programa proporciona ayuda a jóvenes de hasta 21 años que han visto obstaculizada su participación en el mer-

cado laboral o que tienen problemas para encontrar empleo y conservarlo. También puede proporcionar ayuda a los jóvenes durante períodos de tiempo bastante largos. En Melbourne, uno de los servicios que ofrece dicho programa está específicamente orientado a los refugiados jóvenes: el Centro para Asuntos Multiculturales de la Juventud que dirige el *Proyecto de formación laboral y educativa para refugiados jóvenes* en la zona norte de la ciudad.

Por su parte, los refugiados que están en posesión de un visado de protección temporal, es decir, los que han llegado por mar o por otros medios buscando asilo, no cumplen los requisitos para recibir los servicios federales de ayuda en la búsqueda de ocupación. Según Kyle et al. (2004: iv), hay muy pocos programas y servicios especializados en asistencia ocupacional que proporcionen ayuda para obtener empleo. Un ejemplo es la Red para el Asentamiento Reciente del Goulburn Valley, establecida en una área regional de Victoria con el objetivo de mejorar la coordinación de los servicios a los recién llegados, incluyendo ayuda para la obtención de empleo. El Programa del Centro de Asuntos Multiculturales de la Juventud; el Programa de Empleo para Inmigrantes y Refugiados en Queensland; y el Programa “Given the Chance”⁸ (Dando una oportunidad) del Centro Ecuménico de Migración son los únicos programas de asistencia para la inserción laboral que cuentan con servicios específicamente pensados para los refugiados.

8. Fundado en octubre del 2002, el programa “Given the Chance” ha recibido subvenciones del Departamento de Servicios Personales de Victoria, de la Women’s Trust de Victoria y de la Fundación Invergowrie. El programa proporciona asistencia a los refugiados y a los solicitantes de asilo, incluidos aquellos que no cumplen con los requisitos para acceder a los programas financiados por el Gobierno federal. Desde principios del 2004, y en su emplazamiento en el centro urbano de Melbourne, ha proporcionado ayuda a 63 refugiados.

Competencia intercultural

Las oportunidades para que los inmigrantes puedan recibir información acerca de la sociedad, la cultura y la economía australianas han disminuido notablemente. Actualmente, se encargan de suministrar esta información los Centros de Recursos sobre Inmigración, las ONG, las escuelas y las asociaciones étnicas.

La *Política de Diversidad Productiva* de los últimos seis años ha hecho hincapié en el valor de la diversidad cultural y lingüística para los empresarios y ha incluido algunos programas educativos para todos los trabajadores. Los inmigrantes son considerados como una baza económica positiva para la penetración en nuevos mercados, especialmente en Asia, y tanto el Gobierno federal como los gobiernos estatales han tratado de convencer a los empresarios para que asuman esta realidad.

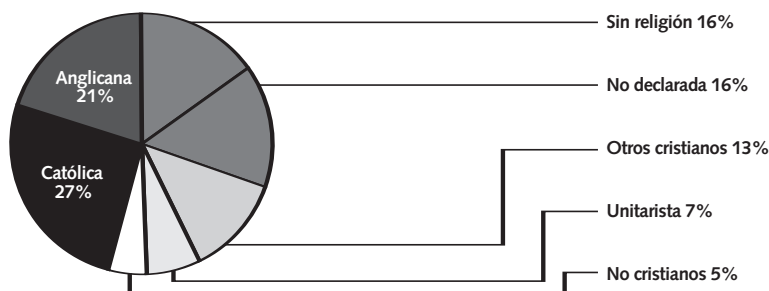
Vínculos entre ciudadanos e inmigrantes

Diálogo religioso

En el censo de 2001, más de dos tercios (68%) de la población australiana declaraba ser de confesión cristiana, mientras el resto se incluía bajo las categorías de otras religiones (4,9%), sin religión (15,5%) y no declarada (11,7%).

Las confesiones religiosas más populares eran la católica (26,6%, un 4,2% más que la cifra que arroja el censo de 1996), seguida de la anglicana (20,7%, un 0,6% menos que en 1996) y de la Iglesia Unitarista (6,7%, un 6,5% menos que en 1996). Las más populares entre las religiones no cristianas eran el budismo (1,9%, con un incremento del 79,1%), el islam (1,5%, un 40,2% más sobre los datos de 1996), el hinduismo (0,5%, y con un crecimiento del 41,8%) y el judaísmo (0,4% y un incremento del 5,3% respecto al 1996). Entre las confesiones religiosas que habían experimentado un crecimiento más significativo entre 1996 y 2001 estaban los católicos melquitas, las confesiones naturalistas y los católicos maronitas.

Figura 12. Afiliación religiosa, 2001



Fuente: *Population Flows: Immigration Aspects 2003-04 Edition*. P. 5

Ha habido un cambio significativo en el grado de sensibilidad de los gobiernos locales ante las solicitudes de permiso para construir templos, mezquitas y otros tipos de edificios religiosos de nueva construcción. Se han erigido varios de estos edificios, que a menudo son vistos como centros vitales para la distribución de información y para la gestión de los asuntos de interés comunitario.

En general, el nivel de tolerancia religiosa en Australia es alto, a excepción de las actitudes hacia los musulmanes. Recientemente, el primer ministro ha puesto en marcha un consejo asesor musulmán formado por los líderes más representativos de dicha comunidad. Esta decisión ha sido muy criticada; unos consideran que no incluye a las personas apropiadas y, otros, que se trata de una mera fachada propagandística que se disfraza de organismo consultivo. Actualmente no existe ningún mecanismo para canalizar el debate y las discusiones entre los gobiernos federal y estatales, por un lado, y los grupos étnicos y religiosos, por otro.

Ciudadanía

Desde los tiempos de la colonización europea hasta 1949, cualquier persona nacida o naturalizada en Australia era ciudadano británico, pero el *Decreto de Nacionalidad y Ciudadanía de 1949*, que entró en vigor el

26 de enero de 1949, creó la ciudadanía australiana. Más tarde, el 17 de setiembre de 1973, fue rebautizado como *Decreto de Ciudadanía Australiana 1948*.

El derecho de ciudadanía ha sido siempre uno de los elementos cruciales y más positivos de la política migratoria australiana. En este sentido, Australia va en cabeza tanto de a los países de la OCDE como del resto. Actualmente, los inmigrantes pueden optar a la ciudadanía australiana si han vivido en Australia un mínimo de dos años, de los últimos cinco, como ciudadanos residentes permanentes. Este tiempo debe incluir un total de doce meses (que no tienen por qué ser correlativos) dentro de los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de ciudadanía.

También se permite la doble ciudadanía, y los ciudadanos australianos pueden conservar la nacionalidad de su país de procedencia si las leyes de dicho país lo permiten. Desde 2002, también pueden adquirir la ciudadanía de otro país después de haberse convertido en ciudadanos australianos. La página web del gobierno (www.citizenship.gov.au/faq.htm) afirma que:

“Llegar a ser un ciudadano australiano implica un serio compromiso, pero es relativamente sencillo. Lo único que hay que hacer es conseguir el impreso de solicitud, rellenarlo y presentarlo pagando la tarifa establecida para su tramitación. También hay que pasar una breve entrevista. El Departamento le comunicará por escrito si su solicitud ha sido aprobada. Deberá luego asistir a una ceremonia de concesión de la ciudadanía.

El tiempo necesario para la tramitación puede variar; si se entrega toda la documentación en el momento de presentar la solicitud o durante la entrevista, pueden transcurrir hasta 30 días entre la presentación y la decisión final. Una vez que la solicitud ha sido aprobada, se realizan los trámites previos a la asistencia a la ceremonia de ciudadanía. La mayoría de estas ceremonias las presiden los consejos gubernamentales locales”.

El juramento que deben hacer los solicitantes reza así:

“De ahora en adelante, juro ante Dios⁹/ lealtad a Australia y al pueblo australiano,/ cuyas creencias democráticas comparto,/ cuyos derechos y libertades respeto, y/ cuyas leyes me comprometo a defender y a cumplir.”

La ciudadanía, según el propio Gobierno australiano (www.citizenship.gov.au/faq.htm) se define de la siguiente manera:

“(...) la ciudadanía australiana formaliza su pertenencia a la comunidad australiana. Le hace depositario de los mismos derechos que tienen todos los demás ciudadanos australianos. Es un modo importante de formalizar su compromiso con Australia y de compartir su futuro. También comporta una serie de derechos legales sustantivos, como el derecho a votar en las elecciones, ser candidato al Parlamento, trabajar en la función pública o servir en las fuerzas armadas. La ciudadanía también le da derecho a tener un pasaporte australiano, que le facilitará entrar de nuevo en el país en caso de viajar al extranjero. También le concede el derecho a registrar a sus hijos como ciudadanos australianos aunque hayan nacido en el extranjero”.

La ciudadanía australiana confiere una serie de privilegios y responsabilidades, incluyendo el derecho a:

- Presentarse a un puesto de funcionario público o ser candidato al Parlamento;
- Solicitar un pasaporte australiano y salir y entrar del país sin un visado de retorno de residente;

9. Los nuevos ciudadanos tienen la opción de hacer el juramento pronunciando u omitiendo las palabras “ante Dios”.

- Cuando esté en el extranjero, solicitar asistencia consular por parte de los representantes diplomáticos australianos;
- Solicitar el alistamiento en las fuerzas armadas y en puestos de trabajo gubernamentales;
- Registrar a sus hijos (menores de 25 años y nacidos en el extranjero) como ciudadanos australianos por derecho de ascendencia.

En contrapartida, los ciudadanos australianos tienen la obligación de:

- Obedecer las leyes y cumplir con su deber como ciudadano australiano;
- Inscribirse en la Oficina Electoral y votar en las elecciones y referéndum federales y estatal/territoriales;
- Formar parte de un jurado, si se le requiere a ello formalmente;
- Defender Australia siempre que sea necesario (con los mismos derechos y exenciones que los ciudadanos nacidos en Australia).

El hecho de convertirse en un ciudadano australiano se considera como la asunción de un firme compromiso. “Es el establecimiento de un vínculo con una forma de vida, un propósito común y la visión de un futuro compartido”¹⁰.

Derechos electorales

Tal como se ha dicho anteriormente, los derechos electorales van unidos a la ciudadanía y fomentan considerablemente la participación política de los inmigrantes. El nivel real de participación fue bajo hasta la década de 1990, pero cada vez son más los casos de inmigrantes elegidos para ocupar cargos tanto en los gobiernos locales y estatales como en el Gobierno federal.

10. www.immi.gov.au/facts/90citizenship.htm

Participación social

Este elemento puede definirse de varios modos, pero en Australia ha venido a significar la competencia en el conocimiento del inglés, la participación en la educación por parte de jóvenes adultos, y altos niveles de aceptación de la ciudadanía australiana. Un estudio encargado por el Departamento de Inmigración, Multiculturalismo y Asuntos Autóctonos sobre la primera Encuesta Longitudinal de Inmigrantes en Australia (Khoo and McDonald, 2001: vi-vii) muestra que:

- Hubo pocos cambios en los indicadores de competencia en el conocimiento del inglés durante los primeros tres años y medio de asentamiento (muchos inmigrantes tenían un buen nivel de lectura y escritura al llegar);

- La participación en la educación por parte de inmigrantes de ambos sexos entre los 15 y los 24 años aumentó durante el período inicial de asentamiento, alcanzando el 20% de participación en el período de tres años y medio posterior a su llegada. El incremento es especialmente notable entre los inmigrantes de la categoría humanitaria, un 25% de los cuales están realizando algún tipo de estudios. Aparentemente, este tipo de migrantes demuestra un mayor deseo de mejorar su educación o de actualizar su formación antes de acceder al mercado laboral;

- Tres años y medio después de su llegada, las dos terceras partes de todos los inmigrantes a los que se hizo la encuesta, ya tenían o habían solicitado la ciudadanía australiana. Las personas bajo la categoría humanitaria eran los que tenían un mayor índice de naturalización, puesto que más del 91% de los mismos poseía o había solicitado la ciudadanía australiana.

Estos son algunos de los indicadores de participación social, pero desde una perspectiva más amplia, se debería considerar cómo se consulta a los inmigrantes acerca de temas que les afectan especialmente, o sobre aspectos que pueden afectar a su situación de alienación o de desventaja en la sociedad y en la economía. Durante muchos años, se han producido acalorados debates sobre cuestiones como la discrimi-

nación en el mercado laboral, el no reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera de Australia, la falta de servicios apropiados en campos como la sanidad, la vivienda o la asistencia social entre otros, y el derecho a las propias tradiciones culturales.

A medida que los diferentes grupos se han ido articulando y han aprendido a desenvolverse mejor en el uso de los medios de comunicación, tanto los de tipo general como los de carácter étnico, han podido poner cada vez mayor énfasis en los temas que les preocupan especialmente. Ello ha llevado, en algunos casos, a la realización de encuestas públicas, a la puesta en práctica de comisiones de investigación y a consultas con los líderes étnicos y con sus comunidades. La incorporación de inmigrantes en la función pública, a menudo a través de las ONG, ha sido una de las formas más importantes de introducir los temas de su interés en la agenda pública.

Conclusiones

Los inmigrantes forman comunidades o minorías étnicas que se distinguen en virtud de su lenguaje y su cultura, y a menudo también porque ostentan un estatus legal o socioeconómico determinado. Ello afecta a la sociedad de acogida de muchas formas, empezando por cambios en la cultura, la forma de vida, las estructuras institucionales y la identidad nacional. Los países de inmigración casi siempre evolucionan hacia sociedades plurales, aunque en muchos casos ello genera momentos de crisis y conflicto.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Australia ha conseguido absorber a más de siete millones de personas con relativamente pocos conflictos. Este hecho se ha debido en gran medida al alto nivel de desarrollo de las políticas gubernamentales en ámbitos como el trato igualitario, la justicia social, la prohibición de la discriminación y la defensa de la igualdad de oportunidades para los inmigrantes. El Gobierno se ha visto forzado muchas veces a adoptar políticas reformistas debido a la presión de los activistas, las ONG, los intelectuales, los líderes empresariales y la opinión pública internacional. Generalmente, y en cuestiones relacionadas con la inmigración, los gobiernos prefieren reaccionar ante la opinión pública que tomar la delantera.

Ahora que la economía de la inmigración ocupa un lugar central, Australia ha optado por una política de selección que se centra mucho más en el interés nacional, especialmente en términos de desarrollo económico y comercial y en relación con las necesidades del mercado laboral. Teniendo en cuenta dónde se ha puesto el acento, y que se ha optado por una inmigración cualificada fácilmente integrable, la cuestión ahora es saber si el proceso de integración social seguirá produciéndose con la misma rapidez.

Uno de los estudios sobre asentamiento que ha llevado a cabo el propio Gobierno en 2003-2004 llegó a la conclusión de que era necesario establecer mecanismos más rápidos y más específicos para garantizar una

mayor integración de los acogidos por razones humanitarias y las personas reagrupadas con poco conocimiento del inglés. El informe también hacía hincapié en la importancia de una estrategia encaminada a distribuir por todo el territorio australiano, y de manera más uniforme, a los recién llegados.

Para que estas políticas tuvieran éxito, se apuntaba la necesidad de un enfoque gubernamental integral e interdepartamental. Dicho enfoque, se aducía, mejoraría claramente los resultados, significaría un ahorro notable al reducirse la inversión para solucionar posteriores problemas sociales, contribuiría a crear un importante capital social y ayudaría a mantener una Australia próspera, armoniosa y multicultural.

Referencias bibliográficas

- CASTLES, S.; FOSTER, W.; IREDALE, R. and WITHERS, G. *Immigration and Australia: Myths and Realities*. St Leonards: Allen and Unwin, 1998.
- CROCK, M. (ed). "NationSkilling: Migration, Labour and Law". *APMRN Working Paper*. No. 11. (2002) University of Wollongong.
- DIMA (Department of Immigration and Multicultural Affairs) *General Skilled Migration*, 2006. Fecha de consulta: 20.04.2006.
www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/index.htm
- DIMIA (Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs) *Population Flows: Immigration Aspects. 2003-2004 Edition*, 2005. Canberra: DIMIA. Fecha de consulta: 02.05.2006.
(www.immi.gov.au/statistics/publications/popflows2003_4/index.htm)
- INGLIS, C. "On the Beach: Racial Confrontation in Australia". *Migration Policy Institute Website*, (2006). En:
www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm. Fecha de consulta: 02.05.2006
- JUNANKAR, P.N. and MAHUTEAU, Stephane. "Do Migrants get Good Jobs? New Migrant Settlement in Australia" *Economic Record*. Vol. 81. No. 51 (agosto 2005). P. 534-546.
- JUPP, J. *From White Australia to Woomera*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- KHOO, Siew-Ean and MCDONALD, Peter. *Settlement Indicators and Benchmarks*. Canberra: The Australian National University, 2001.
- KYLE, L.; MCDONALD, F.; DOUGHNEY, J. and PYKE, J. *Refugees in the Labour Market: Looking for cost-effective models of assistance*. Melbourne: Ecumenical Migration Centre, Brotherhood of St Laurence, 2004.
- MARR, David and WILKINSON, M. *Dark Victory*. Sydney: Allen and Unwin, 2003.
- VIVIANI, N. *The Indio-Chinese in Australia 1975-1995: From Burn Boats to Barbeques*. Melbourne: Oxford University Press, 1996.