

## MONITOR LEGISLATIVO INTERNACIONAL

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

@CGBSenado

Senado de la República, 27 de junio de 2017

### ALEMANIA APRUEBA NUEVAS MEDIDAS PARA REGULAR EL OTORGAMIENTO DE ASILO<sup>1</sup>



© Reuters/M. Dalder

A mediados del mes de mayo, el Gobierno alemán y la Cámara Baja del Parlamento de ese país aprobaron una serie de disposiciones de reforma en materia de derecho de asilo. Éstas, concentradas en esta ocasión en controles más estrictos de seguridad, expulsión y deportación en los procesos de otorgamiento de asilo, se suman a las que la legislación en la materia ha experimentado desde principios de la década de los años noventa. Si bien para Alemania aceptar su propia condición como país de inmigración ha sido un proceso largo y difícil, en un inicio las condiciones nacionales lo llevaron a establecer políticas de fomento a la inmigración, sin embargo, las bondades sociales y las ayudas económicas hicieron de ese país un destino muy atractivo para una gran diversidad de inmigrantes. De tal forma, las políticas de inmigración han venido reformándose con la finalidad de restringir el derecho de asilo en Alemania y dar una respuesta a problemáticas multifacéticas que enfrenta la sociedad alemana tanto en términos de violencia e inseguridad como de integración efectiva de migrantes y refugiados.

<sup>1</sup> *Deutsche Welle*, "Parlamento alemán aprueba leyes de asilo más estrictas", 19 de mayo de 2017. Consultado el 26 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/parlamento-alem%C3%A1n-aprueba-leyes-de-asilo-m%C3%A1s-estrictas/a-38900318>

## Introducción

Los días 17 y 18 de mayo, el Gobierno alemán (*Bundeskabinett*) y la Cámara Baja del Parlamento (*Bundestag*) aprobaron nuevas disposiciones en materia de derecho de asilo en Alemania. En particular las reformas endurecen las medidas de seguridad para otorgar el asilo y para dar seguimiento a los casos en que ya ha sido concedido; así como los procedimientos de expulsión y deportación de solicitantes de asilo cuya petición ha sido rechazada.<sup>2</sup>

A lo largo de su historia, Alemania ha experimentado importantes movimientos de emigración e inmigración -teniendo el segundo un mayor impacto en la vida nacional-, originados tanto en el desarrollo nacional como en las políticas y tendencias globales y regionales prevalecientes en cada época. No obstante esta realidad, durante décadas las élites políticas y las clases sociales cuestionaron el estatus de Alemania como un país de inmigración.<sup>3</sup>

La mayor migración de retorno se suscitó al término de la Segunda Guerra Mundial cuando muchos alemanes volvieron a su país de origen, a ellos se sumó la llegada de trabajadores extranjeros atraídos por las bondades sociales y el apoyo económico que el Gobierno alemán otorgó a cambio de cubrir la falta de mano de obra para el desarrollo nacional, y posteriormente el arribo de numerosos solicitantes de asilo. La cifra de inmigrantes creció hasta llegar a su punto más álgido a inicios de la década de los noventa, momento en que las ayudas sociales y económicas comenzaron a representar una gran carga en los gastos emitidos por los estados federados,<sup>4</sup> principales artífices del desarrollo de los programas de asilo en Alemania. Fue entonces cuando surgió el debate entre la élite política y la sociedad alemanas en torno a la inmigración y sus principales consecuencias.

Derivado de esta discusión, numerosas disposiciones y programas fueron adoptándose con la finalidad de normar el derecho de asilo en el país. La primera disposición a destacar nació en 1993 con el Acta de Procedimientos de Asilo. Mediante ésta se buscó legislar el impacto del rápido

---

<sup>2</sup> Uno de los objetivos del texto es acelerar y facilitar los envíos a sus países de origen de aquellos solicitantes de asilo cuya petición no haya prosperado, como en el caso del autor del atentado que conducía un camión con el que arrolló un mercado de Navidad, dejando al menos 12 muertos el 19 de diciembre de 2016 en Berlín. AFP, "Alemania también acelera las expulsiones de inmigrantes", *El Economista*, 22 de febrero de 2017. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/02/22/alemania-tambien-acelera-las-expulsiones-inmigrantes>

<sup>3</sup> Por décadas, el debate político giró en torno al mito social permanente basado en el eslogan "Alemania no es un país migratorio" (*Deutschland ist kein Einwanderungsland*). Thomas Schmitt, "Migración en Alemania", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f. Consultado el 12 de junio de 2017 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/24/8.pdf>

<sup>4</sup> De acuerdo con datos del diario *The Independent*, en 2016 las predicciones de gasto para la manutención de los refugiados superaron las expectativas esperadas. Tan sólo, los estados de Baviera, Schleswig-Holstein, Hesse y Berlín acogieron alrededor de un tercio de los solicitantes de asilo, gastando 7 billones de euros. Y en general, Johannes Singhammer, Vicepresidente del Parlamento alemán declaró que, en ese mismo año, Alemania gastó alrededor de 23 millones de euros en inmigrantes y refugiados. Lizzie Dearden, "Refugee crisis: Number of asylum seekers arriving in Germany drops by 600,000 in 2016", *The Independent*, 11 de enero de 2017. Consultado el 18 de junio de 2017 en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-germany-asylum-seekers-numbers-drop-600000-in-2016-angela-merkel-syria-middle-east-a7521191.html>

crecimiento en la inmigración, y su principal aportación que prevalece hasta la actualidad fue la introducción de los términos “países de origen seguro” y “tercer país seguro”, con los que se limitó el derecho de asilo a las personas cuyo país de origen no estuviera dentro de ninguna de estas categorías. Al Acta le sucedieron una serie de reformas que fueron introduciendo diversas condicionantes para otorgar el asilo, las cuales permanecen hoy en día, pero han sido reformadas para mantener un mayor control y restricción.

Años después, en 2000 no sólo se registró la necesidad prácticamente permanente de atraer mano de obra -en esa ocasión, en el sector tecnológico-, sino que la coalición de Gobierno integrada por el Partido Socialdemócrata y Los Verdes (SPD/Verdes) introdujo un nuevo debate para revisar las disposiciones legales en vigor e incluir nuevos derechos para los inmigrantes. Pero la discusión enfrentó dos hechos que trastocaron el objetivo principal: primeramente, la posición de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) que se negaba a reconocer a Alemania como un país de inmigración, a pesar de que los movimientos regionales y los programas de fomento para atraer trabajadores externos seguían demostrando lo contrario; y, en segundo término, los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos que introdujeron en la cuestión de inmigración alemana los temas de seguridad interna y terrorismo. Como resultado, en 2005 entró en vigor una nueva legislación denominada “Ley para la gestión y la contención de la inmigración y para la regulación de la residencia y la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los Extranjeros”. Mediante la nueva norma, Alemania reconoció su estatus como país de inmigración y a la par de hacer más restrictivas las condiciones para obtener el asilo y de imponer mayores controles y normas de deportación, estableció diversos tipos de inmigrantes a los que otorgó derechos de acuerdo a su condición.

A pesar de las restricciones al derecho de asilo impuestas cada vez con mayor rigor, las ayudas sociales y económicas otorgadas por el Gobierno alemán siguieron siendo muy atractivas para los refugiados y solicitantes de asilo quienes en la actualidad huyen de los conflictos regionales suscitados en el concierto europeo. No obstante, la carga económica y el descontento en la sociedad por una integración no siempre exitosa, siguen siendo los principales factores de oposición hacia la inmigración alemana.

Este Monitor Legislativo Internacional hace una revisión de los orígenes de Alemania como un país de inmigración, en donde se detalla la composición de las olas de emigración e inmigración que ha sufrido a lo largo de su historia. Enseguida se describe la evolución legislativa del derecho de asilo en Alemania, desde la disposición constitucional asentada en el artículo 16, inciso a), hasta las leyes, normas, reformas y programas puestos en marcha, y que al día de hoy son la base del derecho de asilo alemán, pues en general, a lo largo de su historia éste derecho ha sido modificado en múltiples ocasiones para ser cada vez más restrictivo. Esta imposición de controles y obligaciones contrasta con menores adiciones en materia de derechos aprobados a favor de la inmigración.

## Alemania: orígenes de un país de inmigración

A lo largo de los siglos XIX, XX y XXI Alemania ha experimentado diversos movimientos migratorios originados por eventos internos y externos que involucran desde el desarrollo nacional hasta los conflictos regionales.<sup>5</sup> En un inicio, a fines del siglo XIX y principios del XX, Alemania se caracterizó por ser un país de emigración cuando millones de alemanes empobrecidos y sin tierra emigraron hacia el continente americano.<sup>6</sup> Sin embargo, a mediados del siglo XX, Alemania pasó a ser un país de inmigración cuando grandes oleadas de alemanes retornaron a su país al término de la Segunda Guerra Mundial, a los que se sumaron el arribo de numerosos extranjeros solicitantes de asilo; además de la llegada de trabajadores, impulsados por las bondades sociales y de apoyo económico ofrecidas por las políticas de fomento a la contratación externa aprobadas por el Gobierno.<sup>7</sup>

Las oleadas de emigración y la pérdida de vidas durante las guerras mundiales, evidenciaron al término de la Segunda Guerra Mundial, la falta de mano de obra para impulsar la recuperación económica. Para hacer frente a este problema, entre 1955 y 1968 el Gobierno suscribió diversos acuerdos de contratación laboral con determinados países -Italia, España, Grecia, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y la antigua Yugoslavia- con la finalidad de fomentar la inmigración de trabajadores externos.<sup>8</sup> Mediante estos acuerdos, miles de inmigrantes llegaron con el estatus de “trabajadores extranjeros invitados” (*gästarbeiter*), y fueron empleados principalmente en sectores de la economía que no requerían una gran preparación, pero sí un trabajo intensivo como la minería del carbón y del hierro, las industrias del acero y del automóvil y la limpieza municipal y de los hogares. Para los alemanes, los *gästarbeiter* debían permanecer sólo de manera temporal y se esperaba que en algún momento abandonaran el país. Pero los trabajadores decidieron quedarse y, por tanto, tuvieron que asentarse en los barrios más pobres donde desarrollaron sus

<sup>5</sup> En 1999, el “Reporte migratorio” informó que en más de 40 años llegaron 30 millones de migrantes a Alemania, y más de 21 millones de migrantes abandonaron el país. Thomas Schmitt, *op.cit.*

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Veysel Oezcan, "Germany: Immigration in Transition", *Migration Policy Institute*, 1 de julio de 2004, consultado el 18 de junio de 2017 en <http://www.migrationpolicy.org/article/germany-immigration-transition> Tras la reunificación alemana, el país experimentó la llegada de millones de refugiados de etnia alemana expulsados de Europa Occidental y de la entonces Unión Soviética. Con esta primera oleada de inmigración, 11,5 millones de personas establecieron su residencia en lo que hoy es la República Federal de Alemania, de modo que, en 1950, el 15,7% de los alemanes occidentales y el 19,6% de los alemanes orientales eran inmigrantes. Jan Walter, “Alemania, una historia de migraciones”, *Deutsche Welle*, 18 de septiembre de 2015. Consultado el 12 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/alemania-una-historia-de-migraciones/a-18723301>

<sup>8</sup> Johannes von Stritzky, “Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia”, *Real Instituto Elcano*, 28 de agosto de 2009. Consultado el 8 de junio de 2017 en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/de/mografia+y+poblacion/ari93-2009t](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/de/mografia+y+poblacion/ari93-2009t) Estos acuerdos fueron una de las primeras medidas de la posguerra, mediante las cuales Alemania fomentó la inmigración hacia su país. No obstante, la historia refiere que, después de la Paz de Westfalia, en 1648, mucha gente que huyó de sus hogares en la Guerra de los Treinta Años regresó a ellos, y en esos movimientos, los príncipes alemanes invitaron a gente de toda Europa a emigrar a su país, con las únicas condiciones de que pudieran ofrecer su fuerza de trabajo y el pago de impuestos. Asimismo, anterior al periodo bélico, en 1871, la fundación del Imperio Alemán aceleró el proceso de industrialización en el país y creó nuevas perspectivas, y aunque sólo pocos emigraron, el crecimiento demográfico no alcanzaba a cubrir la demanda de mano de obra. Por lo que antes de la primera Guerra Mundial en Alemania trabajaban alrededor de 1,2 millones de trabajadores migrantes, la mayoría de ellos provenientes de Polonia. Jan Walter, *op.cit.*

propias subculturas que dieron origen a las llamadas “sociedades paralelas” en Alemania.<sup>9</sup> En consecuencia, el acceso a la educación, a un trabajo especializado y a la naturalización fue limitado y restrictivo para estos primeros inmigrantes que debieron enfrentar una actitud fundamentalmente negativa, de parte de algunos sectores de la sociedad alemana, a su integración.

Con motivo de la crisis económica mundial, la política de contratación finalizó en 1973. Después de este año fue muy difícil llegar a Alemania en calidad de trabajador temporal, y la única forma de emigrar a este país fue en calidad de refugiado o de asilado. No obstante, el término de la política de contratación, los flujos migratorios no cesaron y, al contrario, fueron en ascenso. Entre 1973 y 1988, arribaron al país las familias de los *gästarbeiter*, a los que se sumaron solicitantes de asilo, en su mayoría de origen asiático o personas de etnia alemana procedentes de Polonia y de Rumania. En 1992 se registró el punto más álgido, hasta ese momento de la historia de la inmigración alemana: el país recibió a 1,2 millones de extranjeros, de los cuales 438,000 fueron solicitantes de asilo.<sup>10</sup>

Para entonces, la ley alemana, a través de las administraciones estatales, otorgaba a los inmigrantes generosas prestaciones sociales y de apoyo económico. Sin embargo, a inicios de la década de los noventa, el crecimiento de la inmigración atraída por estas bondades generó dos problemas: una gran carga económica para los gobiernos locales; y el incremento del desempleo, a la par de la llegada de cada vez más extranjeros. Esta situación a su vez ocasionó la manifestación ocasional de sentimientos racistas que derivó frecuentemente en actos de violencia, el fortalecimiento de la extrema derecha radical y una pugna política por cerrar las fronteras y limitar el derecho de asilo. Fue así como empezó el debate en Alemania acerca de cómo hacer más restrictiva la legislación y de cómo enfrentar los crecientes movimientos migratorios que experimentaba el país.<sup>11</sup>

Diversas reformas fueron aprobadas a lo largo de la década de los noventa con la finalidad de introducir nuevas restricciones al asilo y así enfrentar el problema de los gastos en las prestaciones sociales; en consecuencia, la cifra de inmigrantes descendió, a la par de las solicitudes de asilo. En 2006 se recibieron 21,000 solicitudes de asilo, la cifra más baja desde 1973, y entraron al país 7,747 personas de ascendencia alemana por motivos de discriminación étnica en sus países de procedencia, una cifra también muy baja en comparación con las 200,000 personas que llegaron

<sup>9</sup> La mayoría de los analistas opinan que el fracaso en la integración de los inmigrantes constituye en la historia de Alemania uno de los factores causantes de los problemas originados por la existencia de las llamadas “sociedades paralelas”. La aparición de este fenómeno constata que la idea de una integración era una ilusión, su existencia inquieta a los alemanes, hace la discusión política descarnada y agresiva y vuelve a la sociedad insegura. Alexander Kudascheff, “Opinión: Alemanes desconcertados”, *Deutsche Welle*, 31 de enero de 2016. Consultado el 23 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/opini%C3%B3n-alemanes-desconcertados/a-19014035>

<sup>10</sup> Veysel Oezcan, *op.cit.* El incremento en la inmigración se debió principalmente a la caída de la Unión Soviética y por consiguiente el derrumbe del Muro de Berlín, los conflictos en África Central y África Occidental, a la guerra en la ex Yugoslavia y a los enfrentamientos entre turcos y kurdos al sureste de Turquía. Además, muchos alemanes del Este decidieron regresar a Alemania y las personas que habitaban en países de la Unión Soviética emigraron a Europa Occidental, a ellos se sumaron los judíos de la antigua Unión Soviética motivados por la política alemana de apoyo a la reconstrucción de esta comunidad, mediante la cual se otorgaba el derecho a un salario mínimo y a una vivienda. Jan Walter, *op.cit.*

<sup>11</sup> Este tema será analizado en el siguiente apartado.

en la década de los noventa. En total, entre 1991 y 2013 cerca de 17 millones de extranjeros -de la Unión Europea y de terceros países- emigraron hacia Alemania; en tanto los grupos más numerosos correspondieron a inmigrantes de origen turco, italiano, serbio, polaco y griego.<sup>12</sup>

En 2015, derivado del conflicto sirio, Alemania declaró que todos los solicitantes de asilo de ese país eran bienvenidos en territorio alemán. Con ello, el Gobierno de la Canciller Angela Merkel suspendía el Protocolo de Dublín de 1990, el cual establece que los refugiados están obligados a pedir asilo en el primer país de la Unión Europea al que ingresan.<sup>13</sup> De tal suerte, el Ministerio del Interior alemán informó que en 2015 se presentaron 890,000 solicitudes de asilo, cifra que descendió en 2016 a 280,000 peticiones.<sup>14</sup> Respecto a las nacionalidades de los solicitantes de asilo, actualmente los sirios son los que mayor número de peticiones presentan, seguidos por los afganos, iraquíes, iraníes, eritreos y albanos.<sup>15</sup>

### **Evolución legislativa del derecho de asilo en Alemania: imposición de controles más restrictivos**

El artículo 16, inciso a), de la Constitución alemana norma lo referente al “Derecho de asilo” en ese país. Así, establece que “los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo”, y enseguida específica que dicha cláusula no es aplicable “a quien entre desde un Estado miembro de la Comunidad europea o de un tercer Estado en el que esté asegurada la aplicación de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”.<sup>16</sup> Posteriormente, la disposición señala que la “ley determinará los Estados en los cuáles, con base a la situación jurídica ahí prevaleciente la aplicación del derecho y las condiciones políticas generales, parece estar garantizada la no existencia de persecuciones políticas ni de castigos o tratamientos inhumanos o degradantes”. De tal forma, la Constitución alemana establece que un extranjero proveniente de

---

<sup>12</sup> Específicamente, entre 1955 y 1968, la población extranjera en Alemania (excluyendo a los de etnia alemana) pasó de medio millón de personas a 4 millones. Más tarde, de 1973 a 1988 la cifra se elevó a 4,8 millones. Posteriormente, entre 1990 y 2004 la composición en el origen de los inmigrantes se diversificó, y en 1992 arribaron 1,2 millones de extranjeros, de los cuales, 438,000 fueron solicitantes de asilo. Para 2006 únicamente se recibieron 21,000 solicitudes de asilo, y se contabilizaron 15,1 millones de personas extranjeras (contabilizando a los de etnia alemana), lo que representó el 18,4% de la población total. Jan Walter, *op.cit.* y Johannes von Stritzky, *op.cit.*

<sup>13</sup> John Lichfield, "Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'", *The Independent*, 24 de agosto de 2015. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html>

<sup>14</sup> Esta disminución es derivada del Acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía para detener a los migrantes en las costas del Mar Egeo. Lizzie Dearden, *op.cit.*

<sup>15</sup> *Ídem.*

<sup>16</sup> La [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#) fue aprobada durante una conferencia especial de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951. En un principio limitada a proteger a refugiados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, fue reformada en 1967 por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados que reformó las restricciones geográficas del instrumento. Por su parte, el [Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#), más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa, en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. Su objeto es proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros.

uno de estos Estados no se considerará perseguido, a menos que exponga hechos que fundamenten la persecución política en una dimensión individual.<sup>17</sup>

A la par de la disposición constitucional, enmendada en diversas etapas de discusión legislativa en la materia, el país ha aprobado leyes que a su vez ha ido reformando en respuesta a los movimientos migratorios suscitados en su territorio. De tal forma, una de las primeras disposiciones a resaltar es el Acta de Procedimientos de Asilo aprobada como resultado del rápido crecimiento en la inmigración, suscitado entre 1988 y 1992, y que entró en vigor en 1993. La principal aportación de esta norma fue elevar a rango de ley los términos “países de origen seguro”<sup>18</sup> y “tercer país seguro”. El primero descarta que haya persecución política en los estados así catalogados, a menos que el solicitante demuestre lo contrario;<sup>19</sup> y el segundo se refiere a los países de tránsito, es decir, toda persona proveniente de un país de tránsito no podrá acogerse en Alemania, sino que deberá solicitar asilo en ese tercer país seguro.<sup>20</sup> Con esta ley, Alemania limitó el derecho de asilo únicamente a las personas cuyo país de origen no estuviera dentro de estas dos categorías. En la actualidad, estar dentro de ambos términos no significa que las peticiones de asilo sean automáticamente rechazadas, puesto que a los solicitantes se les otorga el mismo tratamiento que al resto; la diferencia está en que al ser ciudadano de un “país de origen seguro” o provenir de un “tercer país seguro” se facilita el proceso de deportación.<sup>21</sup>

<b>Disposiciones más relevantes del Acta de Procedimientos de Asilo de 1993</b>	
Motivos para negar el asilo	Proveer datos falsos o incompletos; representar una amenaza a la seguridad del país y haber cometido crímenes en el país de origen.
Derechos del asilado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permiso ilimitado de residencia; vivienda -en los primeros tres meses, después traslado a centros designados o campamentos, y finalmente designación en un estado federal-.</li> <li>- Asistencia social.</li> <li>- Educación y clases de alemán.</li> <li>- Empleo.</li> <li>- Apoyo para que la inmigración de la familia.</li> </ul>

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag, “Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949”, Berlín, octubre de 2010. Consultada el 19 de junio de 2017 en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

<sup>18</sup> Mediante éste término, en 1993 Alemania señaló como países de “origen seguro” a todos los Estados miembros de la Unión Europea, al igual que Albania, Bosnia-Herzegovina, Ghana, Macedonia, Montenegro, Kosovo, Senegal y Serbia. Más tarde, en abril de 2016 se propuso agregar a esta lista a Argelia, Marruecos y Túnez. La iniciativa fue aprobada en la Cámara Baja del Parlamento (*Bundestag*) donde la coalición de la Canciller Angela Merkel tiene mayoría, sin embargo, el 10 de marzo de 2017 al llegar al *Bundesrat* (Cámara Alta) fue bloqueada por el Partido Verde y por el partido La Izquierda. Comisión Europea, “An EU ‘safe countries of origin’ list”, *Comisión Europea*, s.f. Consultado el 18 de junio de 2017 en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf) y Jefferson Chase, “German Bundesrat says Maghreb states not safe for refugees”, *Deutsche Welle*, 10 de marzo de 2017. Consultado el 18 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/en/german-bundesrat-says-maghreb-states-not-safe-for-refugees/a-37882572>

<sup>19</sup> Asylum Information Database, “Safe country of origin”, *Informationsverbund Asyl und Migration*, s.f. Consultado el 18 de junio de 2017 en: <https://goo.gl/9DHfQX>

<sup>20</sup> Regina Götz, “El derecho de asilo en Alemania”, *Berlín Sur*, abril de 2015. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.berlinsur.org/pages/dossier/derechoasilo.htm>

<sup>21</sup> Comisión Europea, *op.cit.*

Obligaciones del asilado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permanecer en la residencia asignada hasta ser reasentado por el Estado o bien hasta que su condición migratoria cambiara. Mientras tanto había restricción de movimiento dentro del territorio alemán.</li> <li>- Trabajar dentro del estado asignado para residir.</li> </ul>
Residencia	<p>Los trámites de residencia, más no de ciudadanía,<sup>22</sup> sólo podían iniciar si después de tres años el conflicto en el país de origen no cesaba. La misma se otorgaba para un periodo de entre 3 y 5 años.</p> <p>Una vez obtenida, el asilado se convertía en residente y adquiría como derechos: libre circulación por el país, mejores oportunidades de trabajo, la misma asistencia social y apoyo para la manutención de los hijos, en ambos casos a la par de las recibidas por el ciudadano alemán.</p> <p>El tiempo de duración de la residencia dependía de la profesión del residente, el número de integrantes de su familia, su adaptación cultural, el aprendizaje del idioma, la aceptación de las normas constitucionales y una conducta de no violación de las normas jurídicas alemanas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información sustraída de: Johannes von Stritzky, "Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia", *Real Instituto El Cano*, 28 de agosto de 2009. Consultado el 8 de junio de 2017 en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t) y Regina Götz, "El derecho de asilo en Alemania", *Berlín Sur*, abril de 2015. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.berlinsur.org/pages/dossier/derechoasilo.htm>

Tras la entrada en vigor del Acta y a lo largo de la década de los noventa, se introdujeron otras reformas para limitar el ingreso de nuevos inmigrantes al país. Entre ellas, se establecieron pruebas de idioma a los solicitantes de asilo, y en el caso de los alemanes, la obligación de demostrar la existencia de una discriminación étnica en el país de origen. Pero las tendencias migratorias llevaron a un replanteamiento nacional respecto a la inmigración y a partir de 1998, a la par de las restricciones también se aprobaron nuevos derechos a la inmigración. Este cambio llegó con la sensibilización política de la élite en el poder -la primera coalición SPD/Verdes en el Gobierno, conformada por el Partido Socialdemócrata (SPD) y el partido Los Verdes- que por primera vez reconoció a Alemania como un país de inmigración.

La discusión fue ardua y se extendió a lo largo de dos años (1998-2000). El principal opositor político a reconocer la naturaleza migratoria de Alemania seguía siendo el partido de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) que cuestionó las medidas de debate propuestas por la coalición de gobierno, entre ellas, la introducción de la doble nacionalidad, el concepto de una sociedad multicultural, la preocupación por el retroceso de los extranjeros en la educación, el alto índice de desempleo entre esta población, entre otras. En el año 2000 aparecieron las primeras reformas fruto de este debate, entre las más trascendentales estuvieron la diferencia legal entre inmigrantes

<sup>22</sup> En cuanto a la naturalización, en un inicio la Ley de Revocación de Naturalizaciones y de la Privación de la Ciudadanía Alemana del 14 de julio de 1933 establecía que los inmigrantes de etnia alemana obtenían la nacionalidad alemana de manera inmediata, a menudo sin hablar alemán, mientras que los inmigrantes de segunda generación de otros orígenes tenían más complicada la naturalización, sin importar la condición de sus padres. Posteriormente esta situación se modificó tras la promulgación de la Constitución alemana en 1949 y después tras la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad de 2000. Federal Office of Administration, "Information on the Naturalization Claim under Article 116 (2) of the German Basic Law", s.f. Consultado el 18 de junio de 2017 en: [https://www.germany.info/contentblob/1915040/Daten/30703/ MB\\_Einbuengerung\\_BVAe.pdf](https://www.germany.info/contentblob/1915040/Daten/30703/ MB_Einbuengerung_BVAe.pdf)



y asilados, y la entrada en vigor de la Ley de Nacionalidad, a la par de la reducción en los tiempos de traslado para asentar a los asilados en los estados federados y algunos derechos para la inmigración de sus familias y la nacionalidad de sus hijos.<sup>23</sup>

En el seno de la discusión sobre las limitaciones y mejores derechos a los inmigrantes, en el mismo año 2000, Alemania puso en marcha una nueva política de contratación, conocida como la "Tarjeta Verde". La medida atrajo a 20,000 expertos extranjeros en tecnologías de la información, a los que se ofreció permisos de residencia y trabajo durante cinco años. Sin embargo, la caída de las industrias de la tecnología de la información en los primeros años del programa, interrumpieron su vigencia en 2004.<sup>24</sup> No obstante, a pesar de su corta duración, esta política reabrió el debate nacional en el tema. En respuesta, el Ministerio del Interior elaboró un informe que confirmó la necesidad de mano de obra en el país.

En esta ocasión, el debate que inició con la preocupación particular de revisar las disposiciones legislativas en vigor, experimentó un giro cuando se suscitaron los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, para concentrarlo en temas de seguridad interna y terrorismo. Aunado a ello, el 1° de mayo de 2004 nuevos miembros ingresaron a la Unión Europea, y algunos ciudadanos de esos países eran trabajadores temporales en Alemania. Para entonces, la Unión permitía el libre flujo de fuerza laboral entre sus miembros, sin embargo, Alemania, al igual que otros Estados, se opuso al intento de la Comisión Europea de adoptar una política europea común de inmigración.<sup>25</sup> La oposición nacional y los salarios eran las principales preocupaciones del Gobierno alemán, que se había concentrado en regular y limitar la inmigración relacionada con el trabajo. Contrario a las directrices europeas, Alemania promulgó medidas para restringir el acceso a los permisos de trabajo y vivienda a los ciudadanos de estos países hasta 2011 con el motivo de proteger el mercado laboral.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Anterior a la reforma de 2000, el tema era regulado por decretos, pero a partir de este año Alemania pasó del concepto de nacionalidad basado en el *ius sanguinis* al establecimiento de normas de *ius solis*. Es decir, mediante la Ley de *ius sanguinis* se transmitía la ciudadanía alemana del padre y, más tarde, del padre o la madre a sus hijos, dejando completamente fuera de consideración el lugar donde nacieron. De tal forma, adquirir la ciudadanía alemana para un inmigrante e integrarse a la sociedad fue sumamente difícil. En 2000, la Ley de Nacionalidad reformó el régimen de nacionalidad alemana y el derecho de residencia de los cónyuges, en tanto el primer contempló dos reformas: 1) la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en territorio nacional, según el principio de *ius solis*, pero al alcanzar los 18 años la persona debía optar por una u otra nacionalidad; y 2) se reduce el tiempo de residencia exigido para conceder la nacionalidad alemana, pasando de 15 a sólo 8 años. Kay Hailbronner, "EUDO citizenship observatory. Country report: Germany", *European University Institute*, octubre de 2012. Consultado el 17 de junio de 2017 en: <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Germany.pdf>

<sup>24</sup> Holger Kolb, "The German 'Green Card' is among the most fiercely disputed topics within the broader immigration debate in Germany", *Bundeszentrale für politische Bildung*, 1 de noviembre de 2005. Consultado el 17 de junio de 2017 en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/58176/introduction>

<sup>25</sup> Las prácticas restrictivas alemanas hacia la inmigración obstaculizaron todo intento del Consejo de desarrollar una política común de migración regional. En 2001, Alemania se opuso a la Directiva Económica de Migración y en 2009 hizo lo mismo en contra de la Tarjeta Azul, aunque años más tarde, en agosto de 2012 la adoptó. Mediante ésta se permite la residencia temporal para extranjeros de la Unión catalogados como de empleo altamente calificados. *Industrie-und Handelskammer zu Berlin*, "The EU Blue Card", 6 de marzo del 2017. Consultado el 18 de junio de 2017 en: [https://www.ihk-berlin.de/blob/bihk24/Service-und-Beratung/recht\\_und\\_steuern/downloads/2253268/6b130cca6891462834f331ec9f53e09f/Blue-Card\\_en-data.pdf](https://www.ihk-berlin.de/blob/bihk24/Service-und-Beratung/recht_und_steuern/downloads/2253268/6b130cca6891462834f331ec9f53e09f/Blue-Card_en-data.pdf)

<sup>26</sup> Markus Dettmer y Jan Puhl, "Germany Finally Opens Labor Market to Eastern Workers", *Spiegel Online*, 28 de abril de 2011. Consultado el 18 de junio de 2017 en: <http://www.spiegel.de/international/europe/about-time-germany-finally-opens-labor-market-to-eastern-workers-a-759325.html>

Tras otro largo proceso de discusión, que en esta ocasión duró cinco años, en 2005 entró en vigor la “Ley para la gestión y la contención de la inmigración y para la regulación de la residencia y la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los extranjeros”. Esta norma sustituyó al Acta de Procedimientos de Asilo de 1993, pero además unificó un conjunto de leyes y de reglamentos administrativos considerados obsoletos. Sus principales disposiciones fueron: 1) reconoció que la inmigración no era necesariamente un fenómeno temporal; 2) estableció diversos tipos de permisos de residencia; 3) por primera vez estableció la obligación del inmigrante de integrarse y adaptarse a la sociedad alemana; 4) reconoció la necesidad de contratar fuerza laboral para mantener la economía; 5) reguló la inmigración laboral al cerrar la puerta a los trabajadores no calificados, y a la par mejoró las condiciones ofrecidas en el programa “Tarjeta Verde”; y 6) creó normas de deportación más estrictas.<sup>27</sup> La nueva norma incluyó los principales temas discutidos durante el debate que se desarrolló de los años 2000 a 2005.

<b>Disposiciones más relevantes de la “Ley para la gestión y la contención de la inmigración y para la regulación de la residencia y la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los extranjeros” de 2005</b>	
Nuevas causas para otorgar el asilo	Como consecuencia de la persecución por agentes estatales y no estatales y aquella por motivos de género. <sup>28</sup>
Nuevas limitantes para otorgar el asilo	Las personas consideradas potencialmente terroristas o traficantes de personas, o que tuvieran vínculos con alguna de estas redes, se enfrentarían a una inspección antes de su entrada al país, o bien serían fácilmente expulsados o deportados. <sup>29</sup>
Tipos de inmigrantes	Permiso de residencia; permiso de asilo o refugio; residencia por motivos educacionales; residencia permanente o laboral; y residencia para familiares de asilados o refugiados.
Derechos de los inmigrantes	- Obtener la nacionalidad después de vivir 15 años ininterrumpidos en el país, y 8 si se han casado con un alemán. - Los estudiantes podían permanecer y trabajar en el país al concluir sus estudios.
Obligaciones de los inmigrantes	- Integrarse y adaptarse a la sociedad alemana, a través de: interactuar con la cultura y los ciudadanos, y asistir a cursos de lengua, sistema de justicia y cultura alemanas. - Tener amplios conocimientos del alemán. - No cometer delitos. - Compromiso con las leyes alemanas. - Para los inmigrantes con ascendencia alemana se impuso un test de alemán. - La condición de asilo era revisada después de tres años, si las condiciones para mantener este derecho no seguían cumpliéndose, el mismo se perdía.

<sup>27</sup> *Deutsche Welle*, “Nueva Ley de Inmigración en Alemania”, 29 de diciembre de 2004. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/nueva-ley-de-inmigraci%C3%B3n-en-alemania/a-1443343>

<sup>28</sup> Quien no contara con los mecanismos legales para defenderse en su país de origen, tendría el derecho en Alemania a obtener el asilo. Así lo obtenían por ejemplo las mujeres sobre las que pende la amenaza de ablación genital. Rita Süßmuth, “The Future of Migration and Integration Policy in Germany”, *Migration Institute Policy*, 2009. Consultado el 17 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/en/first-german-immigration-law-takes-effect/a-1442681>

<sup>29</sup> Bernd Gräßler, “First German Immigration Law Takes Effect”, *Deutsche Welle*, 1 de enero de 2005. Consultado el 17 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/en/first-german-immigration-law-takes-effect/a-1442681>

Inmigración laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a puestos de trabajo, con mayores ventajas a los trabajadores altamente calificados.</li> <li>- Se negó a los trabajadores no calificados.</li> <li>- Sólo aceptó a trabajadores extranjeros si había falta de mano de obra en un sector determinado.</li> <li>- En cuanto a la obtención de empleo, el mismo se priorizaba para los trabajadores alemanes, y posteriormente a los inmigrantes provenientes de un país de la Unión Europea o de un tercer país, mientras que seguía cerrado para ciudadanos de países no miembros de la Unión.</li> <li>- Los trabajadores procedentes de los nuevos Estados integrantes de la Unión, tuvieron que esperar 7 años para tener derecho a un puesto laboral en el país.</li> <li>- Los trabajadores procedentes de otros países sólo eran aceptados a través de acuerdos bilaterales para cubrir empleos de temporada.</li> <li>- Los trabajadores contratados obtenían el derecho a quedarse en el país y seguir trabajando, sin tener que abandonar el país en cierto tiempo.</li> <li>- También se creó la figura de trabajadores autónomos, los cuales obtenían el permiso de trabajo bajo la condición de invertir un millón de euros y crear 10 puestos de trabajo.</li> </ul>
---------------------	---

Fuente: Elaboración propia con información sustraída de: Johannes von Stritzky, "Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia", *Real Instituto Elcano*, 28 de agosto de 2009. Consultado el 8 de junio de 2017 en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t) y *Deutsche Welle*, "Nueva Ley de Inmigración en Alemania", 29 de diciembre de 2004. Consultado el 20 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/nueva-ley-de-inmigraci%C3%B3n-en-alemania/a-1443343>

A la par de los derechos otorgados a los inmigrantes y de los gastos aprobados por el Gobierno para atender la inmigración, la norma estableció que quien rechazara las ofertas y no cumpliera sus obligaciones, perdería su derecho a la ayuda social y a prolongar su residencia.<sup>30</sup> En el caso de los asilados residentes cuya condición no fue admitida, la ley estableció que aquellos que llevaran cinco años en el país y por razones jurídicas no pudieran ser deportados podrían permanecer provisionalmente en Alemania pero tendrían que renovar cada seis meses su estatus de asilado.<sup>31</sup>

Debido a las oleadas migratorias que Alemania siguió viviendo, en los últimos años, el Gobierno federal y los gobiernos estatales han venido aprobando diversas reformas y programas en torno al derecho de asilo en el país. Mediante esta tarea, diversos Ministerios federales -entre ellos, el Ministerio del Interior y el de Justicia- trabajan en conjunto con el partido de la Canciller Merkel, la CDU, para hacer más estrictos los controles para otorgar el asilo alemán; ello como resultado de los hechos de violencia e inseguridad que se han desatado en los últimos años y que giran en torno a la numerosa llegada de refugiados al país -en particular para hacer frente a los más de un millón de refugiados sirios provenientes de la guerra civil en ese país-. Así, por ejemplo, en octubre de 2015, el Parlamento alemán aprobó un restrictivo paquete de reformas a la legislación de asilo

<sup>30</sup> *Ídem.*

<sup>31</sup> *Deutsche Welle*, "Nueva Ley de Inmigración en Alemania", *op.cit.*

con la finalidad de hacer frente a la masiva llegada de refugiados en ese momento. La reforma, bajo el título “Paquete de medidas de ley para la ayuda al refugiado”, determinó los gastos federales y estatales, así como los destinados a la ayuda mensual de cada asilado; también buscó agilizar la tramitación de expedientes y determinar en plazos más cortos las decisiones de otorgar el asilo.<sup>32</sup> Posteriormente, tras los ataques contra mujeres en Colonia suscitados en la celebración de Año Nuevo del 31 de diciembre de 2015,<sup>33</sup> la Canciller Ángela Merkel propuso excluir del derecho de asilo a aquellos que hubiesen cometido crímenes; hasta ese momento los solicitantes de asilo sólo eran expulsados si eran sentenciados a tres años de cárcel y después de probar que sus vidas no corrían peligro en su país de origen.<sup>34</sup>

Más tarde, en mayo de 2016, la coalición de Gobierno aprobó reformas para la integración de los recién llegados al país,<sup>35</sup> en palabras de la Canciller Angela Merkel, la medida basada en el lema “exigir e incentivar” buscó “adaptar a los nuevos inmigrantes al mercado laboral alemán” a través de la integración, sin embargo, la norma “endurecía el tono de Alemania y exigía a los refugiados un deber de cooperación”.<sup>36</sup> De tal forma, los inmigrantes que no aceptaran trabajos, no estudiaran y no participaran en iniciativas de adaptación, serían castigados y su permiso de residencia ilimitado sería rechazado. A la par, se anunciaron medidas en el registro y control de los inmigrantes, y otras para combatir el terrorismo, a partir de una estrecha colaboración entre los cuerpos de seguridad, las empresas privadas y los servicios de inteligencia internacionales, y de ampliar los poderes de investigación de la policía.<sup>37</sup>

Respecto a las ayudas sociales, el Gobierno alemán anunció que, en acuerdo con las autoridades de los 16 estados federales, gran parte del gasto se destinaría a servicios básicos, apoyo para vivienda y cursos de idiomas. Mientras que otra partida sería para combatir los motivos por los cuales los solicitantes de asilo huyen de sus países.<sup>38</sup> En tanto, el ámbito laboral, se anunció el “principio 3+2”, mediante el cual si el refugiado concluía tres años de capacitación, tendría dos años más de permiso de residencia para encontrar trabajo, y se suspende por tres años la regla

<sup>32</sup> Carmen Valero, “Alemania reforma la ley de asilo para hacer frente a la avalancha de refugiados”, *El Mundo*, 15 de octubre de 2015. Consultado el 23 de junio de 2017 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/10/15/561f7d5846163fd65a8b45de.html>

<sup>33</sup> Durante la noche de Año Nuevo, las autoridades alemanas reportaron numerosos asaltos sexuales contra decenas de mujeres en la ciudad de Colonia. Los hechos fueron perpetrados por un grupo coordinado de unos 1,000 hombres, según los testimonios, todos ellos eran de procedencia árabe o del norte de África. *BBC Mundo*, “La noche de asaltos sexuales masivos y organizados que indigna a Alemania”, 5 de enero de 2016. Consultado el 27 de junio de 2017 en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160105\\_alemania\\_colonia\\_asalto\\_sexual\\_mujeres\\_wbm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160105_alemania_colonia_asalto_sexual_mujeres_wbm)

<sup>34</sup> *BBC Mundo*, “Merkel propone cambiar la política migratoria de Alemania tras los ataques masivos de Colonia”, 9 de enero de 2016. Consultado el 9 de junio de 2017 en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160109\\_alemania\\_merkel\\_considera\\_cambiar\\_politica\\_migratoria\\_refugiados\\_tras\\_ataques\\_masivos\\_colonia\\_lv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160109_alemania_merkel_considera_cambiar_politica_migratoria_refugiados_tras_ataques_masivos_colonia_lv)

<sup>35</sup> Ruth Bender, “German Government Approves Laws to Help Migrants Integrate”, *The Wall Street Journal*, 25 de mayo de 2016. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <https://www.wsj.com/articles/german-government-approves-laws-to-help-migrants-integrate-1464180392>

<sup>36</sup> *El Periódico*, “La coalición alemana pacta una ley de integración para los inmigrantes”, España, 14 de abril de 2016. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/alemania-aprueba-una-ley-integracion-para-los-refugiados-5054911>

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> Según la Revista alemana *Der Spiegel*, en mayo de 2016, el Ministerio de Finanzas alemán informó que gastaría alrededor de 93,600 millones de euros para apoyar a los refugiados en los siguientes años, y que éste pasaría de 16,100 millones de euros en 2016 a 20,400 en 2020. *Ídem*.

que beneficiaba a los alemanes y a los ciudadanos de la Unión en el mercado laboral,<sup>39</sup> al mismo tiempo se tiene planeado incluir a los inmigrantes en trabajos de salario bajo (1 euro por hora).<sup>40</sup> Las disposiciones fueron aprobadas por el *Bundestag* el 7 de julio de 2016 y por el *Bundesrat* al día siguiente.<sup>41</sup> Con ellas, el Gobierno espera que el inmigrante colabore, en caso contrario será acreedor a sanciones y sus prestaciones disminuirán. Es de mencionar que, entre los motivos que originaron estas nuevas disposiciones estuvieron, una vez más, el fuerte gasto gubernamental destinado y el descontento de la sociedad hacia lo que consideran un “trato preferencial” hacia los inmigrantes.<sup>42</sup>

En octubre de 2016, nuevas normas fueron adoptadas en materia de ayudas sociales,<sup>43</sup> las cuales serían restringidas a los inmigrantes provenientes de la Unión Europea que no trabajaran. Sólo se beneficiarían de ellas los ciudadanos europeos desempleados que hayan residido en el país por más de cinco años. La medida fue una reacción a una sentencia emitida en 2015 por el Tribunal Federal Social, en la que se reconocía el derecho de los ciudadanos europeos a solicitar apoyo social tras residir en el país más de seis meses.<sup>44</sup>

En febrero de 2017, siendo uno de los motivos de debate el atentado terrorista suscitado en Berlín en diciembre de 2016, el Gobierno y los estados federales acordaron nuevas medidas de restricción al derecho de asilo en el país.<sup>45</sup> Al respecto, la Canciller alemana llamó a los refugiados

<sup>39</sup> The Federal Government, "Integration Act to support and challenge", *The Federal Government*, 8 de julio de 2016. Consultado el 19 de junio de 2017 en: [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/07\\_en/2016-05-25-integrationsgesetz-beschlossen\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/07_en/2016-05-25-integrationsgesetz-beschlossen_en.html)

<sup>40</sup> Giovanni Masini, "Migranti, la trovata di Merkel: 'Lavorate per un euro all'ora'", *Il Giornale*, 16 de mayo de 2016. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.ilgiornale.it/news/mondo/migranti-ricetta-merkel-lavorate-euro-allora-1259493.html>

<sup>41</sup> Justin Huggler, "Asylum seekers must take language and integration courses under new German laws", *The Telegraph*, 8 de julio de 2016. Consultado el 19 de junio de 2017 en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/08/asylum-seekers-must-take-language-and-integration-courses-under/>

<sup>42</sup> AP, "Alemania gastará 106 mil mdd en refugiados", *La Jornada*, 14 de mayo de 2016. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/05/14/alemania-gastara-106-mil-mdd-en-refugiados>

<sup>43</sup> Estas ayudas son conocidas en Alemania como Hartz IV e incluyen unos 450 euros mensuales, más acceso a vivienda y facturas básicas; a ellas se suman las prestaciones *Kindergeld*, que contemplan unos 150 euros mensuales por hijo. Rosalía Sánchez, "Alemania restringe las ayudas sociales a los inmigrantes europeos", *ABC*, 13 de octubre de 2016. Consultado el 9 de junio de 2017 en: [http://www.abc.es/internacional/abci-alemania-legisla-contr-turismo-social-201610121739\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-alemania-legisla-contr-turismo-social-201610121739_noticia.html) El *Arbeitslosengeld II* (popularmente conocido como Hartz IV) es la prestación mensual alemana al desempleo que se otorga tanto a alemanes como aquellos con residencia en el país. La misma se concede a personas en edad legal de trabajar (entre los 15 y los 67 años), cuyos ingresos no superan la cantidad considerada como mínima para poder satisfacer sus necesidades básicas. La prestación puede cubrir desde los gastos de alimentación, ropa, gastos energéticos del hogar (sin contar gastos de electricidad, ni agua caliente), el pago del alquiler de la vivienda y del seguro médico. En el caso de las personas extranjeras, éstas tienen el mismo derecho que las personas de nacionalidad alemana, sólo con excepción de los siguientes casos: no tienen domicilio ni residencia permanente en Alemania, es decir, como son los turistas y personas que trabajan temporalmente en Alemania; están dentro de los primeros tres meses de residencia en el país; son solicitantes de asilo o personas con una solicitud de asilo denegada; y sólo han llegado a Alemania con el fin de buscar trabajo. *Oficina Precaria Berlín*, "ALG II (Hartz IV)", 2014. <http://oficinaprecariaberlin.org/ayudas-sociales/alg-ii-hartz-iv/>

<sup>44</sup> La Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales, Andrea Nahles, informó que la medida buscaba evitar “el turismo de bienestar social”. De tal manera que, “quienes nunca hayan trabajado en Alemania y dependan para subsistir de la ayuda financiera del Estado, rige un principio: pedir esas prestaciones en sus países de origen”. *Telesur*, "Alemania restringe ayudas sociales a inmigrantes europeos", 12 de octubre de 2016. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://www.telesurtv.net/news/Alemania-restringe-ayudas-sociales-a-inmigrantes-europeos-20161012-0045.html>

<sup>45</sup> AFP, "Alemania también acelera las expulsiones de inmigrantes", *op.cit.* y *HispanTv*, "Alemania aprueba proyecto para acelerar expulsión de migrantes", 22 de febrero de 2017. Consultada el 8 de junio de 2017 en: <http://www.hispantv.com/noticias/alemania/333991/gobierno-merkel-proyecto-expulsiones-migrantes>

a respetar las leyes vigentes y los valores alemanes, entre los que destacó la tolerancia, la libertad religiosa y de expresión; asimismo les pidió una mayor integración. “Por un lado esperamos de los refugiados que cumplan nuestras leyes, que tengan curiosidad por el país y que respeten nuestros valores. Por otro lado, nosotros como alemanes, debemos también ser abiertos”.<sup>46</sup>

Las disposiciones más recientes prevén: acelerar la expulsión de miles de solicitantes de asilo cuya petición hubiese sido rechazada y deportarlos a sus países de origen; incrementar de 4 a 10 días la duración de la detención de los inmigrantes a los que se les haya negado el asilo y que hayan sido considerados por la policía como potencialmente peligrosos, antes de ser enviados a sus países; sancionar de forma más severa a los inmigrantes que mientan sobre su identidad o incumplan la ley, una de las medidas en ese caso es la imposición de una pulsera electrónica; instruir a los solicitantes de asilo con pocas perspectivas en el país de permanecer en centros de acogida hasta completar sus procedimientos de asilo; y las autoridades podrán acceder a los datos celulares de los solicitantes de asilo si dudan sobre su identidad. Estas medidas de deportación fueron aprobadas por el Gobierno de coalición el 17 de mayo de 2017 y un día después por el *Bundestag*.<sup>47</sup>

## Consideraciones finales

En la práctica, el derecho de asilo en Alemania ha venido regulándose desde hace un par de décadas, pues tan sólo con la entrada en vigor del Acta de 1993, la misma limitó, en principio, el derecho a todas aquellas personas cuyo país de origen no perteneciera a las categorías de “país de origen seguro” o “tercer país seguro”. Más adelante, los cambios limitaron desde la libertad de movimiento hasta la obtención de empleo fuera de los territorios considerados por el Gobierno alemán como de residencia. A la par se impusieron una serie de condiciones para mantener el estatus de asilado. Entre las bondades, las reformas contemplan los estándares regionales e internacionales en la materia, así como cambios en otorgar la nacionalidad y la naturalización, cuestiones de gran debate en el ámbito alemán. Hoy en día, las reformas anunciadas prevén una mayor integración del inmigrante a la sociedad y al ámbito laboral alemán, de lo contrario la condición de asilo puede ser perdida; al mismo tiempo mayores controles de seguridad son impuestos.

Desde la opinión del Gobierno alemán, estas reformas han sido un hito y un progreso esencial en la integración de los inmigrantes, a quienes se busca mejorar desde 2016 su acceso al mercado laboral. Ello además con base en la experiencia pasada del desarrollo de “sociedades paralelas”, en las que no se permitió la integración de los primeros inmigrantes, y que hoy en día el Gobierno alemán busca evitar a partir de fomentar una integración exitosa. En palabras de la Canciller

---

<sup>46</sup> EFE, “Merkel pide a los inmigrantes respeto a la ley y a los valores alemanes”, 1 de abril de 2017. Consultado el 9 de junio de 2017 en: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/merkel-pide-a-los-inmigrantes-respeto-la-ley-y-valores-alemanes/10010-3225597#>

<sup>47</sup> AFP, “Alemania también acelera las expulsiones de inmigrantes”, *op.cit.* y *Deutsche Welle*, “Parlamento alemán aprueba leyes de asilo más estrictas”, *op.cit.*

Angela Merkel, “facilitar la integración de los refugiados, contempla el doble principio de ‘fomentar y exigir’”. Por su parte, el Ministro Sigmar Gabriel expresó al respecto, “si te esfuerzas podrás progresar aquí”.<sup>48</sup>

Hoy en día, si se quiere solicitar asilo en Alemania, el trámite inicia con un permiso ante el Departamento de Inmigración, la autoridad fronteriza, la policía u otro tipo de autoridad administrativa. En casos de que los solicitantes no tengan derecho de asilo porque otro país de la Unión es responsable de su situación, son deportados de inmediato al país en cuestión. Una vez obtenido el permiso, la persona es enviada a un centro de acogida o campamento, donde se recoge su información personal y se toman fotos y huellas digitales de los refugiados. Transcurridos tres meses y en base a la llamada clave *Königsteiner*, un estado federado recibirá al refugiado para alojarlo en centros que generalmente administran o bien en viviendas disponibles.<sup>49</sup> A partir de ahí, pueden moverse libremente por Alemania a menos que exista una orden expresa de permanecer en la localidad asignada. Solucionado el tema de alojamiento, llega el del trabajo, y las posibilidades no son buenas, sin trabajo, los refugiados reciben 352 euros al mes durante un máximo de quince meses, a los que se pueden sumar los costes de vivienda y calefacción. Terminado este plazo, la ayuda termina, aunque el Estado vuelve a hacerse responsable de ellos. A pesar de que los procesos no debieran durar más de tres meses, es habitual que algunos duren más de un año, lo que se debe al fuerte aumento del número de solicitantes de asilo. Finalmente, si la solicitud es aceptada, el interesado recibe un permiso de residencia por tres años y tiene derecho a los beneficios propios de cualquier ciudadano. Una vez cumplido este tiempo, se vuelve a revisar su caso.<sup>50</sup>

Pese a su fama de insolidaria, Alemania es considerado “El Dorado” de los refugiados, y es el país que más solicitudes de asilo recibe, y al mismo tiempo, el que más ayudas proporciona para integrar a los inmigrantes.<sup>51</sup> Además de proporcionarles techo, manutención, servicios sanitarios y ropa, a su llegada los inmigrantes reciben ayuda económica, cursos de idioma y en algunos casos capacitación laboral, como se ha mencionado, hasta que son capaces de trabajar y se valen por sus propios medios.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> *La Jornada*, “Aprueba Alemania ley para incorporar a refugiados”, 25 de mayo de 2016. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/05/25/aprueba-alemania-ley-para-incorporar-a-refugiados>

<sup>49</sup> Mediante esta clave, los solicitantes de asilo son repartidos por los 16 estados federales que componen Alemania. Su designación depende del origen de las personas que vivan en una región, por lo que es más probable que sea asignado a su población. En otras ocasiones, las asignaciones también responden a criterios de disponibilidad y capacidad en las administraciones, o bien a la procedencia del refugiado en cuestión.

<sup>50</sup> Kay-Alexander Scholz, “¿Cómo funciona un procedimiento de asilo en Alemania?”, *Deutsche Welle*, 4 de mayo de 2015. Consultado el 12 de junio de 2017 en: <http://www.dw.com/es/c%C3%B3mo-funciona-un-procedimiento-de-asilo-en-alemania/a-18427015>

<sup>51</sup> En el ámbito europeo, Alemania junto con Hungría y Suecia son los países que más solicitudes de asilo han recibido tras el origen del conflicto sirio. *BBC*, “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, 4 de marzo de 2016. Consultado el 18 de junio de 2017 en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> No obstante, Alemania y Suecia, junto con Francia, han sido los Estados que más otorgan esta protección. European Commission “Asylum quarterly report”, *Eurostat*, 15 de marzo de 2017. Consultado el 16 de junio de 2017 en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

<sup>52</sup> Ana del Barrio, “No es lo mismo ser refugiado en Alemania que en España”, *El Mundo*, 8 de septiembre de 2015. Consultado el 12 de junio de 2017 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55ed57a522601ddb6a8b4575.html> “Las ayudas denominadas Hartz IV incluyen unos 450 euros mensuales, más acceso a vivienda y facturas básicas, así como Kindergeld, unos

Por su parte, organizaciones sociales alemanas han criticado las medidas aprobadas y las califican de populistas, pues desde su punto de vista, advierten que la ley sugiere que los refugiados no se quieren integrar. Otros grupos, como los musulmanes residentes en Alemania también han juzgado las reformas, al señalar que les impide el desarrollo de su propia cultura.<sup>53</sup> Grupos de derechos humanos, organizaciones humanitarias y los partidos de oposición también condenaron el recrudescimiento de las últimas disposiciones que consideran son un ataque a los derechos fundamentales de las personas que buscan protección.<sup>54</sup>

Finalmente, en vísperas de las próximas elecciones federales a celebrarse en septiembre, es de advertir la importancia del electorado de origen inmigrante, una cifra en alza que ha obligado a los partidos a evolucionar para captar este tipo de votos; y si bien su voto todavía no es decisivo, los inmigrantes se están convirtiendo en un grupo electoral potencial cada vez más importante para el escenario electoral alemán. Tan sólo en las últimas elecciones federales de septiembre de 2013, cerca del 10% de los electores fueron de origen inmigrante. Rumbo a las próximas elecciones, será importante observar el comportamiento de la inmigración hacia la CDU -que a lo largo de la historia ha modificado su posición hacia la integración de los inmigrantes en el país-, y en particular hacia el SPD y Los Verdes -artífices de importantes reformas en derechos a los inmigrantes-.<sup>55</sup>

---

150 euros por hijo. En total, 440.000 personas procedentes de otros estados de la Unión Europea cobraron en enero de 2016 ayudas sociales. 130.000 figuran como «solicitantes de empleo». Los más numerosos son los polacos, unos 92.000, seguidos de los italianos, 71.000, búlgaros 70.000 y rumanos 57.000». Rosalía Sánchez, *op.cit.*

<sup>53</sup> *La Jornada*, “Aprueba Alemania ley para incorporar a refugiados”, 25 de mayo de 2016. Consultado el 8 de junio de 2017 en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/05/25/aprueba-alemania-ley-para-incorporar-a-refugiados>

<sup>54</sup> *Deutsche Welle*, “Parlamento alemán aprueba leyes de asilo más estrictas”, *op.cit.*

<sup>55</sup> AFP, “El voto inmigrante, nueva clave de las elecciones alemanas”, *Terra*, 9 de septiembre de 2013. Consultado el 27 de junio de 2017 en: <https://www.terra.es/noticias/mundo/europa/el-voto-inmigrante-nueva-clave-de-las-elecciones-alemanas,10dc71ea15ef0410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>





CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Coordinación y edición del documento**  
Arturo Magaña Duplancher  
Ana Margarita Martínez Mendoza

**Investigación y elaboración del documento:**  
Jacaranda Guillén Ayala  
Oscar Pérez Farías (Servicio Social)