

Políticas de integración para refugiados en Alemania.

Diego Puente

1. HISTORIA DESDE 2015 - EFECTOS CORTO Y LARGO PLAZO

El año 2015 fue el año de la mayor oleada de refugiados de la historia desde la segunda guerra mundial, y dentro del contexto europeo, Alemania se colocó a la cabeza del viejo continente en materia de recepción de los refugiados que huían de un conflicto de tremendas consecuencias, que en un primer momento parecían regionales pero que inmediatamente se expandieron por todo el mundo.

Las personas refugiadas se ven obligadas a huir porque **sus vidas corren un grave peligro** y necesitan protección. En la actualidad, más de 65 millones de personas desplazadas en el mundo viven lejos de sus hogares a causa de la persecución, la violencia y la vulneración de los derechos humanos.

Hoy hace dos años (25/8/2015) que la (BAMF) Agencia Federal Alemana para las Migraciones y los Refugiados envió a las 04.30 de la madrugada el célebre tweet que dio la vuelta al mundo y que precipitó el mayor éxodo migratorio desde la Segunda Guerra Mundial: **“En este momento no estamos procesando procedimientos de Dublín para ciudadanos sirios”**. Se hace referencia al reglamento europeo aprobado en una convención en Dublín en 1990, que normaba *que el primer país europeo al que llegue un refugiado es el responsable de gestionar su solicitud de asilo*.

Esto implicaba que a los sirios que llegaran no se les devolvería. Se podían quedar. A partir de allí, en cuestión de horas y días comenzaron a llegar miles y miles de personas provenientes de Siria que se dirigían a Europa y también provenientes de campamentos en otros países europeos y cercanos, colocando a Alemania como el primer destino de preferencia, y provocaría la avalancha de ingresos principalmente a través de la ruta Turquía-Balcanes hasta llegar a Europa.

El Gobierno alemán daba a entender que no devolvería a refugiados sirios a los países europeos por los que entraron.

Más allá de las controversias y diferentes cruces de versiones respecto del mensaje emitido por la BAMF en las redes sociales, y los debates que se dieron a posterior sobre la legitimidad y la equidad o inequidad que el sistema adoptado en el Acuerdo de Dublin expone sobre los países más pobres de Europa (los de la periferia), y ante la oleada de personas que intentaban llegar a Alemania, el gobierno de Merkel decidió retomar el control de las fronteras y dejar en suspenso los acuerdos europeos de Schengen que garantizan la libre circulación de personas, por lo que la entrada en el país sólo podría hacerse con la documentación reglamentaria. Esta era también una "señal a Europa" para que cada país asuma su responsabilidad y acepte redistribuir a los solicitantes de asilo en todo el territorio,

Es allí también donde días después, la canciller **Angela Merkel** emitió un mensaje el 31 de agosto de 2015, que algunos consideran valiente e incluso atrevido: "**Alemania es un país fuerte. Hemos alcanzado tantas cosas. ¡Lo lograremos!**".

A partir de allí, podríamos decir que **cambió el curso de la historia europea**.

Podemos interpretar que el primer mensaje de la BAMF era un mensaje dirigido por elevación al resto de Europa, y que el segundo mensaje iba dirigido al pueblo alemán.

Pero desde el resto de Europa no se mostraron tan contentos con la noticia. Los países del este de Europa, principalmente aquellos que están ubicados en lo que podríamos llamar parte de la ruta desde Siria hacia Europa, como pueden ser Hungría, Grecia, la región de los Balcanes ó países de tránsito fueron muy críticos con Merkel, acusándola incluso de amenazar la estabilidad de Europa y de poner en peligro a muchos de los países del viejo continente ante el flagelo del terrorismo islamista.

Desde ese momento, entre 2015 y 2016, cerca de 1.200.000 migrantes solicitaron el asilo en Alemania.

Desde la primavera de 2016, la cifra de las llegadas de migrantes a Alemania se ha reducido, por el cierre de la ruta de los Balcanes y por el controvertido acuerdo europeo con Turquía.

2. CIFRAS

65,6 MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA FUERZA EN TODO EL MUNDO, a causa de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de derechos humanos.

22,5 millones de refugiados al acabar 2016:

40,3 millones de desplazados internos

2,8 millones de solicitantes de asilo.

51% de la población refugiada en 2016 **SON MENORES DE 18 AÑOS** al igual que en años recientes.

Y los niños constituyen un estimado del 31% de la población mundial.

84% Las REGIONES EN DESARROLLO ACOGÍAN AL 84% DE LOS REFUGIADOS DEL MUNDO bajo el mandato de ACNUR:

14,5 millones de personas.

Los países menos desarrollados daban asilo a una proporción creciente:

el 28% del total mundial (4,9 millones de refugiados).

1 DE CADA 6

Líbano seguía acogiendo al mayor número de **refugiados en relación con su población nacional**, con 1 refugiado por cada 6 habitantes.

Jordania (1 por cada 11) y Turquía (1 por cada 28) ocupaban el segundo y tercer puesto, respectivamente.

2,9 MILLONES DE PERSONAS

Por tercer año consecutivo, Turquía albergaba al mayor número de refugiados en el mundo, con 2,9 millones de personas.

Los principales países de asilo para refugiados fueron:

Turquía 2,9 millones

Pakistán 1,4 millones

Líbano 1 millón

R. Islámica de Irán 979.400

Uganda 940.800

Etiopía 791.600

Jordania 685.200

Alemania 669.500*

*Solicitudes de asilo

	2015	2016
Europa	4,3 millones	5,1 millones
Alemania	0,9 millones	1,3 millones
Turquía	2,5 millones	2,9 millones

Principales países de origen de refugiados:

Siria	5,5 millones (más 6,5 millones de desplazados internos)
Afganistán	2,5 millones

3. ACUERDO UE-TURQUIA

El acuerdo UE-Turquía entró en vigor hace exactamente un año. Dos días antes, los dirigentes europeos se habían reunido en Bruselas y, saltándose sin reparos sus obligaciones internacionales, habían acordado que toda persona que llegara de manera irregular a las islas griegas sería devuelta a Turquía, solicitantes de asilo incluidos.

A cambio, Turquía recibiría 6.000 millones de euros para atender a la inmensa comunidad de refugiados que acogía el país, los nacionales turcos podrían viajar a Europa sin visado y, cuando disminuyera el número de llegadas irregulares, se activaría un programa humanitario de carácter “voluntario” para trasladar a personas sirias desde Turquía hasta otros países Europeos.

Pero la premisa en que se basaba el acuerdo —a saber, que Turquía es un lugar seguro para las personas refugiadas— era errónea. En los meses siguientes a la entrada en vigor del acuerdo, los comités de apelaciones sobre asilo de Grecia resolvieron en muchos casos que Turquía no ofrecía protección real a los refugiados.

En su lugar, todas las solicitudes de asilo debían ser evaluadas en Grecia, y la población refugiada quedó atrapada en las islas griegas soportando condiciones de miseria e inseguridad.

Sin embargo, en junio de 2016, nuevos comités de apelaciones sobre asilo griegos decidieron que Turquía ya no era un país “inseguro” para las personas sometidas a devolución.

Han marcado a la población las agresiones sexuales de la nochevieja de 2015 en Colonia y otras ciudades de Alemania y los ataques terroristas de 2016 en diferentes ciudades de Alemania (Wunzburg, Ansbach, Berlin). Todos estos hechos pusieron en duda dentro de la sociedad, la política de asilo del gobierno alemán.

Como consecuencia de ello, el gobierno ha endurecido las leyes migratorias y reforzado su política de expulsiones.

Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia cerraron sus fronteras a los migrantes y la ruta de los Balcanes, por la que muchos de los refugiados llegaron a Alemania, se hizo más estricta. El partido populista de derecha Alternativa para Alemania (AfD) ganó tres escaños en las elecciones regionales y la UE y Turquía firmaron un acuerdo para enviar a los migrantes que llegaron irregularmente a Grecia de vuelta a Turquía.

En abril de 2016 la UE inició el reasentamiento de refugiados y otros migrantes de Grecia a Turquía.

A través de distintos acuerdos con distintos países se distribuyeron y reubicaron solicitantes de asilo rechazados por Alemania (por ej. Tunez)

Todas estas medidas resultaron en una disminución de casi un 70% de solicitantes de asilo en 2016 (280.000) respecto del 2015 en el que esa cifra llegó a unos 890.000, principalmente al cerrarse la denominada ruta de los Balcanes y tras la firma del acuerdo de repatriación de refugiados entre la Unión Europea y Turquía, con Angela Merkel como protagonista.

En el primer cuatrimestre de 2017 continuó disminuyendo esta cifra hasta los 61.000 solicitantes de asilo en esos primeros cuatro meses (20,3% de sirios, 8,8% de Iraquies y 8,5% de afganos).

Como resumen de las más importantes decisiones políticas en orden a regular y controlar el derecho de asilo en Alemania podemos mencionar:

- a. La declaración de algunos países como “países de origen seguro”, entre los que se incluyen Serbia, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Albania, Kosovo y

Montenegro, con el fin de acelerar los procesos de asilo de nacionales de estos países.

- b. Facilidades para los solicitantes de asilo para integrarse al mercado laboral, quienes podrán obtener permiso para trabajar a partir de los tres meses, en lugar de los nueve exigidos originariamente.
- c. La asunción por parte del Gobierno Federal de los costos para los solicitantes de asilo, lo cual alivia las arcas de los estados o Länder, con un subsidio de 670 euros por mes por solicitante.
- d. Cursos de Integración para solicitantes de asilo con buenas perspectivas de obtener el permiso de residencia, y a los fines de una más rápida integración.
- e. Permisos de estadía temporarios de seis meses (en lugar de tres)
- f. Procesos de resolución más rápidos para solicitantes de asilo que no cooperan ni aportan los datos e información necesaria a las autoridades de aplicación y para aquellos que ocultan sus datos personales o se niegan a imprimir sus huellas dactilares.
- g. Menos obstáculos para efectivizar las expulsiones. Salvo cuestión es atinentes a tratamientos de enfermedades terminales o enfermedades graves.
- h. La reunificación familiar para los refugiados es suspendida por dos años.
- i. El endurecimiento de la Ley de Deportaciones. Toda sentencia en suspenso o de prisión puede ser causal de expulsión de un solicitantes de asilo.
- j. Incentivos para los retornos voluntarios a través de un programa especial con la OIM.
- k. La nueva Ley de expulsiones (mayo 2017) le da más facultades a la BAMF (incautar forzosamente bienes personales de solicitantes de asilo por ejemplo)

¿Cuál será el **impacto económico** de este enorme aumento de la migración en Alemania?

Un nuevo estudio realizado por el Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW por sus siglas en alemán) ha destacado **algunos efectos positivos a largo plazo**. Sus cálculos sugieren que la llegada del gran número de migrantes a Alemania contribuirá

positivamente al rendimiento económico del país, considerando el aumento de la demanda de bienes y servicios y el aumento de la oferta de mano de obra.

Asimismo, atento a la alta edad de la población creciente (para 2060 se calcula que habrá 2 aportantes activos por cada jubilado), se especula con que un aumento en la población activa trabajadora como también el crecimiento de la tasa de natalidad, aliviarán el sistema de pensiones y jubilaciones alemán.

Del mismo modo, la Comisión Europea calcula que el aumento del número de solicitantes de asilo en Europa podría causar un impacto positivo en el PIB de los Estados miembros de la UE con un aumento del 0,2% y el 0,3% en promedio hasta 2017.

La plena realización de los beneficios económicos dependerá de la medida en que los migrantes puedan integrarse totalmente en la sociedad alemana en el futuro.

A corto plazo esto implica una importante erogación por parte del Estado en materia de viviendas y herramientas de integración (integración al mercado laboral, integración social y cultural, aprendizaje del idioma, etc.), que muchos ven como una inversión pensando en los beneficios futuros.

4. DESAFIO DE LA INTEGRACION - SISTEMA DE CUOTAS – ACCIONES DE INTEGRACION DEL ESTADO Y LOS PRIVADOS

Es entonces que se enfrentó al primer gran desafío, el más importante: Qué hacer con tanta gente, cómo abordar una situación que parece irse de las manos fácilmente, cómo contener una masa incifrable que demandaría desde lo más esencial del ser humano como alimento y un lugar para habitar hasta el resto de situaciones por las que atraviesa cualquier ser humano que se ve forzado a estar lejos de su casa, de su hogar, como ser APRENDER EL IDIOMA, OBTENER un trabajo, el estudio, una vida social, una vida integrada a una sociedad totalmente diferente a la acostumbrada.

En Alemania se utiliza un **sistema de cuotas** para distribuir a los refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados alemanes. Este sistema asigna a cada Estado un porcentaje específico de solicitantes de asilo **basado en los ingresos fiscales y el número de habitantes**.

Tras su llegada, los solicitantes de asilo en Alemania deben permanecer en un centro de recepción durante un período máximo de seis meses (anteriormente eran tres meses).

Ahora bien, se hace necesario que, además de las iniciativas privadas por parte de empresas, de organizaciones no gubernamentales y de voluntarios particulares, el estado alemán propicie herramientas diversas para una mejor y rápida integración.

Principalmente los aspectos más importantes de la integración resultan ser:

- La integración laboral
- El aprendizaje del idioma
- La educación/escolarización para los menores
- La capacitación
- La integración cultural y social

El Gobierno Federal ha tomado una serie de medidas entre las que podemos mencionar:

- a. A través de la nueva Ley de integración (agosto 2016), los solicitantes de asilo deben participar **obligatoriamente de CURSOS DE INTEGRACION**.
- b. Existe un **Programa Integral del Idioma alemán, financiado** por el Gobierno federal en el que aportó 179 millones de euros sólo en 2016, con una partida adicional de 113 millones de la European Social Fund.
- c. Se estableció la posibilidad de obtener una **residencia o radicación dentro de los primeros tres años para los solicitantes de asilo reconocidos**.

- d. **Financiamiento de CAPACITACION VOCACIONAL**, que les permite a los refugiados extender su residencia en Alemania durante todo el tiempo de duración de esta capacitación y durante la búsqueda de empleo.
- e. La inclusión de los solicitantes de asilo en el **mercado laboral No Calificado**, aún incluso **ANTES de completar el procedimiento de solicitud de asilo**.
- f. Se adoptó también un sistema, que **combina el CURSO DE INTEGRACION** que realiza la BAMF **con programas de evaluación de aptitud y conocimientos de la Agencia Federal de Empleo**, a los fines de una integración laboral más rápida.
- g. Tecnológicamente, la BAMF ha implementado el diseño de aplicaciones para celulares, a través de la aplicación **“ANKOMMEN-APP”** como modo de introducir a los solicitantes de asilo en los principales datos informativos que debe tener de Alemania, como también de guía básica para sus primeros tiempos en ese país.
- h. A su vez, el Goethe Institut también diseñó una aplicación para agilizar el aprendizaje y la práctica del idioma alemán a través de la aplicación **“DEUTSCHTRAINER-APP”**

Por parte de **empresas, ONG’s y voluntarios particulares** existen muchas otras iniciativas de nivel local en pueblos y ciudades, y el Gobierno Federal las ha conjugado en un **Proyecto de Mapa Interactivo donde existen más de 1400 iniciativas.**

Y existen desde acciones de asesoramiento jurídico gratuito para Refugiados, Clases de Bienvenida para los niños, previo a la integración a las clases regulares, como también cursos de integración para mujeres o cursos de integración cultural donde toman contacto con cuestiones relacionadas con el arte, la música o el sistema político del país.

5. MERKEL - ACTUALIDAD POLITICA - DESAFIO DEL OTRO

En 2017, 10 países europeos han celebrado elecciones generales. Y en la mitad de ellos, los partidos de extrema derecha han conseguido aumentar su presencia en los parlamentos.

Alemania, Francia, Austria, Holanda y República Checa: la columna vertebral de Europa, que agrupa al 25% de la población del continente. La clave del éxito ha sido centrar el debate en la política migratoria y en el desencanto hacía el proyecto de la **Unión Europea**.

En **Alemania**, la extrema derecha ha conseguido irrumpir en el Bundestag por **primera vez desde la Segunda Guerra Mundial**. Una entrada *triumfal* en la que el partido ultraderechista **Alternativa para Alemania (AfD)** consiguió **92 escaños de un total de 709**. El mérito se lo llevó su líder Frauke Petry gracias a un discurso xenófobo con el que puso en el punto de mira a la política migratoria de Merkel y animó a usar **“armas de fuego contra los refugiados que cruzan ilegalmente desde Austria”**.

Las negociaciones y conversaciones para formar gobierno continúan, y al parecer lo harán por un buen tiempo más, debido a las persistentes diferencias en política migratoria, ya que no han conseguido encontrar puntos de consenso sobre inmigración y asilo.

El socio bávaro, la Unión Cristiano Social (CSU), ha propuesto imponer un cupo de 200.000 refugiados anuales para frenar las llegadas a Baviera a través de la frontera con Austria.

En el extremo opuesto, FDP y Verdes, pero también la CDU, ya que Merkel se ha caracterizado por su política de puertas abiertas en la crisis de refugiados de 2015, creen que esta propuesta viola los preceptos constitucionales sobre el derecho de asilo.

6. DESAFIOS Y NEGOCIACIONES

Hoy, con el resultado de las últimas elecciones, la canciller Angela Merkel intenta aún conformar una coalición de gobierno con su socio de Bavaria (la Unión Cristiano Socialista) y nuevos partidos no acostumbrados a las mieles del poder con el Partido Liberal y los Verdes, en lo que se conoce como la coalición “Jamaica”.

Pero el tema de la inmigración, el asilo junto con el cambio climático se han convertido en los principales obstáculos y objetos de negociación, puesto que estos temas encuentran en los futuros socios posiciones encontradas.

Casi un millón y medio de refugiados en dos años, más determinadas situaciones puntuales como lo son los ataques sexuales (más de cuarenta) a mujeres en la nochebuena del 2015 por parte de hombres de origen árabe, más los atentados terroristas en Europa y también en Alemania han hecho resurgir a ciertos grupos de extremistas con ataques xenófobos, lo que en estas últimas elecciones le dan al partido de extrema derecha AfD noventa y dos bancas en el Parlamento.

Entre los puntos a discutir están el cupo máximo que intenta imponer la CSU que presiona a Merkel, también presionados por recuperar votos y adeptos desencantados en las próximas elecciones regionales de Bavaria.

Otro de los puntos es la reunificación familiar. Se calcula que unas 200.000 personas podrían llegar a Alemania en virtud de la reunificación familiar con refugiados que ya se encuentran en el país. Por ahora, existe una moratoria para la aplicación de este instituto, pero ya hay divergencias por la continuidad o no de esta moratoria. Los conservadores y los liberales quieren prorrogarla y los verdes quieren que finalice, ya que la ven como un obstáculo para la integración.

Otro tema es la ampliación de la lista de países seguros a Marruecos, Túnez y Argelia (a los fines de la no aplicación del derecho de asilo). Y el otro tema de discusión es la orientación que debería tener una nueva ley de inmigración.

Fuentes:

Publicación "Introducción a la Protección Internacional", ACNUR, 2005.

Publicación "Tendencias Globales, desplazamiento forzado en 2016", ACNUR, 2017.

Publicación "Flight, refugee protection and integration" Developments and policy decisions in Germany, Benedict Göbel, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

Página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados:
www.acnur.org

Página web de la Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal para la Migración y refugiados), www.bamf.de

Brochure "The stages of the German asylum procedure" (Etapas del procedimiento de asilo alemán), www.bamf.de, 2016

Aplicación para smartphones "Ankommen", www.ankommenapp.de

"Flüchtlingewillkommen" ("Bienvenidos refugiados"), www.kas.de/wf/de/71.14512/, 2017.

"Vielfalt und Integration in Europa" ("Diversidad e integración en Europa"), Katharina Senge, www.kas.de/wf/de/33.34624/, 2013

Publicación "Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data" ("Migración, asilo y refugiados en Alemania: comprendiendo la información"), Global Migration Data Analysis Centre, Data Briefing Series, IOM-OIM, Issue No. 1, 2016.

Publicación "2016 Annual Report on Migration and Asylum" ("Reporte anual sobre migración y asilo 2016"), European Migration Network, European Commission, 2017.

Dr. Diego Puente Rosa
Abogado - Consultor
Maestrando en Relaciones Internacionales (UNC – CEA)
Diplomado en Migrantes y Protección de Refugiados (UBA)
Esp. en Derecho Internacional