

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE

---

---

MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.



El Cambio de Paradigma en la política de inmigración de Alemania durante el gobierno de la coalición rojiverde. (Partido Social Demócrata SPD y Bündnis 90/Die Grünen (Los Verdes) 1998-2004.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A  
MARIA GAYTAN GUZMAN



México D. F.

Directora. Dra. Cecilia Imaz Bayona.

Marzo de 2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Heimat ist ein Gefühl.*  
Herbert Grönemeyer, cantante alemán. Verano del 2002.

**Introducción.....1**

**Capítulo I. Migración y Política migratoria.....4**

1. Características de la migración internacional.....4  
1.1 Tipos de migración.....4  
1.1.1 Refugiado.....9  
1.1.2 Migrante.....10  
1.2 Proceso y causas de la migración.....11  
1.2.1. El proceso de migración.....11  
1.2.2. Causas de la migración.....12  
2. Políticas públicas de migración.....16  
3. Breve recuento de la política de migración en la RFA.....20  
3.1 Reglamentación para inmigración e integración.....25  
3.1.1 Entrada y permanencia.....26  
3.1.2 Asilo y refugio.....26  
3.1.3 Nacionalidad.....27  
3.1.4. Entrada al mercado de trabajo.....28  
3.1.5. Instituciones alemanas encargadas del manejo de la migración...30

**Conclusiones: La política migratoria alemana hasta 1998.....32**

**Capítulo II. El camino hacia una nueva ley de inmigración en Alemania (*ZuwG*) hasta el 2004.....35**

1. Las bases para un nuevo concepto de la migración.....35  
1.1 Objetivos de una legislación sobre la migración.....35  
1.2 Leyes de conformidad.....38  
1.2.1. Leyes constitucionales.....38  
1.2.2. Derecho europeo.....38  
1.2.3. Derecho Internacional.....41  
2. Aspectos de la discusión sobre la nueva ley de inmigración (*ZuwG*) en Alemania del año 2000 al 2004.....45  
2.1 La situación de la economía y el mercado laboral.....45  
2.2 Problemas del Estado de bienestar.....49  
2.3 Seguridad Interior.....51  
2.4 Compromisos internacionales.....53  
3. La ley de inmigración de 2004 (*Zuwanderungsgesetz-ZuwG*). Ley para el manejo y delimitación de la migración y para la reglamentación e integración de los ciudadanos de la Unión Europea y extranjeros.....54  
3.1 El proceso de aprobación de la ley de migración de 2004.....55  
3.2 Cambios a la ley de extranjería y asilo: Estancia temporal o Establecimiento.....63  
3.2.1. Estudios. La nueva posibilidad de quedarse.....64  
3.2.2. Migración laboral.....65

3.2.3. Reglamentación para aceptar a los perseguidos políticos y otros refugiados.....	67
3.2.4. Reglamentación para la expulsión.....	68
3.2.5. Reglamentación para la integración. El enfoque en el idioma y la cultura.....	69
3.2.6. Otros cambios.....	71

**Conclusiones: La calificación a la ley de inmigración “Zuwanderungsgesetz”.....72**

**Capítulo III. Las fracciones parlamentarias y su posicionamiento frente a la política migratoria alemana.....75**

1. SPD: Partido Social Demócrata Alemán. Necesidad de la migración hasta 2010.	75
1.1 Reglas de inmigración y estancia.....	76
1.2 Asilo y reglas humanitarias.....	78
1.3 Integración.....	79
1.4 Calificación a la ley de inmigración <i>ZuwG</i> .....	79
2. Bündnis 90/Die Grünen. Los Verdes: Alemania es un país de migración.....	81
2.1 Reglas de inmigración y estancia.....	82
2.2 Asilo y reglas humanitaria.....	83
2.3 Integración.....	84
2.4 Calificación a la ley de inmigración <i>ZuwG</i> .....	85
3. Unión Demócrata Cristiana/Unión Cristiano Social CDU/CSU: Alemania no es un país clásico de migración.....	87
3.1 Reglas de inmigración y estancia.....	89
3.2 Asilo y reglas humanitarias.....	91
3.3 Integración.....	91
3.4 Calificación a la ley de migración <i>ZuwG</i> .....	93
4. Partido Democrático Liberal FDP: Calificación, capacitación, mayor migración.....	94
4.1 Reglas de migración y estancia.....	94
4.2 Asilo y reglas humanitaria.....	95
4.3 Integración.....	96
4.4 Calificación a la ley de inmigración <i>ZuwG</i> .....	97
5. Partido del Socialismo Democrático PDS: Derecho individual a la migración....	98
5.1 Reglas de inmigración y estancia.....	98
5.2 Asilo y reglas humanitarias.....	99
5.3 Integración.....	100
5.4 Calificación a la ley de inmigración <i>ZuwG</i> .....	100

**Conclusiones: Resultado del Debate sobre migración.....102**

**Conclusiones Generales.....104**

**Bibliografía.....108**

<b>Indice de Tablas</b>		<b>pág.</b>
<b>Tabla 1</b>	<b>DIMENSION GLOBAL DE LA MIGRACION</b>	<b>5</b>
<b>Tabla 2</b>	<b>VIVIR EN EL EXTRANJERO MIGRANTES 2005</b>	<b>6</b>
<b>Tabla 3</b>	<b>TIPOLOGIA DE LA MIGRACION</b>	<b>12</b>
<b>Tabla 4</b>	<b>FASES DEL PROCESO MIGRATORIO</b>	
<b>Tabla 5</b>	<b>FACTORES DE LA MIGRACION</b>	<b>14</b>
<b>Tabla 6</b>	<b>ASPECTOS DEL MANEJO POLITICO INSTITUCIONAL DE LA MIGRACION</b>	<b>17</b>
<b>Tabla 7</b>	<b>INSTRUMENTOS DE REGULACION EN LA POLITICA MIGRATORIA</b>	<b>18</b>
<b>Tabla 8</b>	<b>PARADIGMAS EN LA POLITICA MIGRATORIA</b>	<b>19</b>
<b>Tabla 9</b>	<b>DECISIONES POLITICAS RESPECTO A LOS EXTRANJEROS HASTA EL AÑO 2000</b>	<b>23</b>
<b>Tabla 10</b>	<b>FORMAS DE INMIGRACION EN LOS NOVENTA</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 11</b>	<b>SITUACION LEGAL DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE INMIGRANTES</b>	<b>29</b>
<b>Tabla 12</b>	<b>OBJETIVOS DE LEGISLAR LA MIGRACION</b>	<b>36</b>
<b>Tabla 13</b>	<b>LINEAMIENTOS SUPERIORES</b>	<b>44</b>
<b>Tabla 14</b>	<b>SITUACION DEL MERCADO LABORAL Y PORCENTAJE DE EXTRANJEROS EN ALEMANIA</b>	<b>47</b>

## Introducción

La República Federal Alemana (RFA) es un país de migración *sui generis*, esto es porque la inmigración de refugiados, la oferta de empleo a trabajadores temporales (*Gastarbeiter*) y el retorno de los alemanes étnicos o extranjeros de ascendencia alemana (*Spätaussiedler*<sup>1</sup>) después de la caída del bloque comunista colocan a Alemania dentro de la Comunidad Europea como el país con el mayor nivel de inmigración; pero a pesar de las estadísticas, las acciones para su gestión siguen siendo las de un país de rotación de trabajadores. En el 2004 Alemania contaba con una población de extranjeros de 6.72 millones. Lo que significa un 8 por ciento de la población en Alemania de un total de 82 millones de habitantes, es decir que una de cada once persona que vive en Alemania no cuenta con un pasaporte alemán, 15 millones de ellos han inmigrado o es descendiente de inmigrantes. Simplemente con estos datos se puede decir que Alemania es desde hace tiempo una sociedad compuesta por un número significativo de inmigrantes. Como se ha mencionado, el manejo de la migración por parte del gobierno federal desde la conclusión en 1973 del programa de trabajadores temporales, negó oficialmente que los migrantes habían llegado para quedarse. Décadas de declarar a Alemania como un país de la no migración '*Nicht-Einwanderungsland*' volvieron al tema de la migración un tema tabú, pues lo que realmente se quería era fuerza de trabajo y no inmigrantes.

Es a partir del gobierno de coalición del Partido Social Demócrata SPD y Los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*) cuando se reconoce que la inmigración es un proceso que ocurría en Alemania. Con esto se inicia un cambio de paradigma en el debate político sobre la migración, el cual permitió que se comenzaran a dar las primeras reformas políticas. Primero se hace la Reforma a la Ley de Nacionalidad en 1999 y un año después se nombra a la Comisión Independiente para la Migración (*Kommission*). Al mismo tiempo que la *Kommission* se encargaba de analizar la situación de la migración, los partidos políticos en el Parlamento Federal discutían los principios de una nueva política de migración alemana. Parecía que las décadas del silencio se habían

---

<sup>1</sup> El concepto de *Spätaussiedler* se utiliza desde 1960 en la literatura, no era reconocido jurídicamente, pero se hacía referencia a los migrantes descendientes de alemanes que retornaron "tarde", es decir no después de la Segunda Guerra Mundial, sino a partir de 1960, para facilitar el uso del concepto se utiliza sólo *Aussiedler* y en inglés *ethnic migrants*.

acabado. Los políticos tomaron en cuenta las frases de Konrad Adenauer respecto a que nunca se debe decir que se es demasiado tarde y de que siempre hay tiempo para un nuevo comienzo, y así poder darle un nuevo impulso a la política federal sobre migración. El hecho de que para expedir la Ley de Inmigración (*ZuwG*) hayan tenido que pasar más de tres años de discusiones parlamentarias, sólo muestra que el conflicto de más de tres décadas de política de migración no era fácil de solucionar.

El objetivo de este trabajo es aportar elementos para comprender mejor el cambio ocurrido en la gestión de la migración en Alemania dentro de la esfera de lo político. Este trabajo no seguirá un desarrollo histórico, sino a través de los cambios estructurales y de concepción, así como la ejemplificación de los lineamientos de la 'nueva' política de inmigración. Durante el desarrollo del trabajo se demostrará qué tanto esta ley representa un 'cambio histórico', como lo decía el ministro de asuntos internos Otto Schily, así como la vía para encontrar los vacíos y los éxitos para el manejo de la inmigración.

La hipótesis de este trabajo es que desde que se acepta a nivel social, académico y gubernamental que Alemania es un país de inmigración, "*Deutschland als Einwanderungsland*", comienza un cambio de paradigma en la política de migración. Este cambio de paradigma puede ser demostrado a partir de los debates parlamentarios ocurridos antes de la aprobación de la Ley de Inmigración, "*Zuwanderungsgesetz*". Importante también es tomar en cuenta los compromisos internos y externos de Alemania, el papel del partido Verde como motor para la reforma, que logró hacer de la Ley de Inmigración, '*Zuwanderungsgesetz*', un tema de la agenda política. Este cambio de paradigma se vio truncado ante cambios de posición respecto a la nueva ley; por las consecuencias del asilo, el miedo de la sociedad a una migración masiva, la situación precaria de la economía, y la nueva situación de la política de seguridad a consecuencia del desarrollo del terrorismo internacional. Por lo que una siguiente hipótesis de este trabajo sería que el cambio de paradigma dentro del contexto de la discusión sobre la inmigración no puede darse por terminado.

El desarrollo y argumentación de este trabajo se desarrollará de la siguiente manera: En la primera parte se brindan las bases de lo que es el fenómeno migratorio internacional, su dimensión global para que a partir de ahí se pueda hacer una tipologización de lo que es una política de migración a partir de dos tipos ideales. Para poder

ejemplificar el cambio en la política de migración, es decir, cómo los gobiernos van a gestionar la migración para poder defender los intereses del Estado. En primer lugar se desarrollarán los lineamientos de la ley de extranjería de 1990 y tener elementos de comparación con la nueva ley de 2004. El desarrollo de la nueva ley de migración de 2004 se dará en un tercer paso en la parte central del trabajo, apoyada por lecturas, por el Internet y por los conceptos de los partidos políticos. En la tercera parte del trabajo se analizarán las principales propuestas de los partidos políticos que en ese momento se encontraban representados ante el Parlamento Federal. Al final del trabajo se discutirán las oportunidades de la política de migración alemana.

El tema de la migración en Alemania se centraba, en las últimas décadas, en la situación de los trabajadores temporales (*Gastarbeiter*). Dentro de los análisis de tipo histórico se pueden encontrar los del historiador Klaus Bade. Existen muy pocas investigaciones referentes a los alemanes étnicos y refugiados, sobre todo aquellas que analicen el impacto de estos grupos en la sociedad. Gran alcance han logrado los trabajos relativos al debate sobre multiculturalismo y las sociedades multiculturales como los de Dieter Obendorf y los de Heiner Geissler. Otro aspecto que también es estudiado y que está relacionado a la migración es el de la xenofobia y el racismo. El tópico de mayor relevancia es el de los trabajadores migrantes y su impacto en la sociedad alemana, este tema es discutido en todos los niveles y grupos de la sociedad, muchos de los argumentos de los partidos políticos habían sido traídos a la mesa de discusión en los años setenta, ochenta y noventa, aunque ninguno de ellos fue capaz de discutirlos públicamente.

En Alemania se cuentan con diferentes institutos encargados de la temática, entre ellos podemos mencionar el Foro Europeo para Estudios de la Migración (efms) en la Universidad de Bamberg dirigido por Friederich Heckman, el Instituto para la investigación de la Migración y los Estudios Interculturales (IMIS) dirigido por Klaus Bade y el Consejo para la Migración (RfM) que existe desde el 2000 y que cada dos años emite un reporte sobre la situación de la migración en Alemania.

# Capítulo I. Migración y Política Migratoria.

## 1.-Características de la migración internacional

### 1.1.-Tipos de migración.

Los movimientos de migración se han registrado en todos los tiempos y forman parte del bagaje cultural de la humanidad. Individuos, grupos o pueblos completos dejaron su lugar de origen y se fueron a otras áreas, tal vez por el hambre, las enfermedades o las guerras. En la edad media es característica la migración de los artesanos o especialistas como los albañiles que iban de construcción en construcción por toda Europa. Por ejemplo, Guillermo II después de una peste en Lituania sustituye a la población local con refugiados protestantes de Salzburgo. Durante la época de la industrialización, la tecnificación y el crecimiento de las ciudades de los Estados Nación, se registra una diversificación de los movimientos migratorios. Es entonces cuando en Europa se dan dos corrientes principales de emigración: la que se realiza desde las áreas menos desarrolladas hacia las de mayor desarrollo dentro del propio continente y la de los europeos que emigraron al Nuevo Mundo con el fin de evitar su proletarización.

La migración internacional contemporánea es importante desde la perspectiva internacionalista porque “los movimientos internacionales están transformando a los Estados y a las sociedades en todo el planeta, de manera que afectan las relaciones bilaterales y regionales, la seguridad, la identidad y la soberanía nacionales”<sup>2</sup>. Los movimientos internacionales de migración dentro de la dinámica de la globalización están jugando un papel de transformadores del orden político y social internacional<sup>3</sup>. Los flujos migratorios han existido siempre, lo que los hace diferentes en la actualidad es su alcance global, la importancia que hoy tienen en las políticas domésticas e internacionales y sus enormes consecuencias económicas y sociales, sobre todo cuando se tratan de flujos caracterizados como irregulares o ilegales. Los procesos migratorios se han vuelto arraigados y resistentes al control gubernamental, por ello se espera que surjan nuevas formas de

---

<sup>2</sup> Castles, S. Miller, M. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Ed. Porrúa. México 2004.p.5.

<sup>3</sup> Existen teorías de la migración en diferentes disciplinas como la Antropología, Demografía, Historia, Política, Derecho, Sociología y Economía. Pero de hecho no existe una teoría general, cada una de estas disciplinas analiza los componentes del proceso de migración desde perspectivas diferentes. Las teorías de la migración en la política se basan en los siguientes tres temas A) el papel del Estado para el control de los flujos migratorios y la defensa de sus fronteras. B) El impacto de la migración en las instituciones públicas y la ciudadanía, así como la relación entre migración y política exterior y C) la cuestiones relacionadas a la integración. Ver Brettell, C. *Migration Theory. Talking across disciplines*. Ed. Routledge, London 2000 pp.137-187.

control político, nuevas formas de interdependencia, mayor transnacionalización social y nuevos escenarios de cooperación bilateral y regional.

El carácter global de las migraciones y sus dimensiones puede observarse en el cuadro siguiente:

**Tabla 1: Dimensión Global de la Migración**

1.-Incremento del volumen de migrantes <sup>4</sup> .	1965 76 millones de migrantes. 2005 191 millones de migrantes. La proporción de migrantes también ha aumentado, debido entre otros factores a la baja natalidad de los nacionales del Estado receptor.
2.-Ampliación de las redes migratorias.	Países como Australia, USA, Canadá se han consolidado como países receptores. Italia, España, los países productores de petróleo en oriente se convirtieron en receptores de migración. Redes: Norte-Sur (América Latina-Estados Unidos). Este-Oeste (Yugoslavia-Alemania).
3.-Diversificación de los tipos de migrantes.	Refugiados y desplazados. Migración clandestina. Reunificación familiar. Movimiento de capital humano (fuga de cerebros). Las mujeres.

Elaboración propia a partir de Blanco, C. *Las Migraciones Contemporáneas*. Alianza Editorial Madrid. 2000 p. 14-26

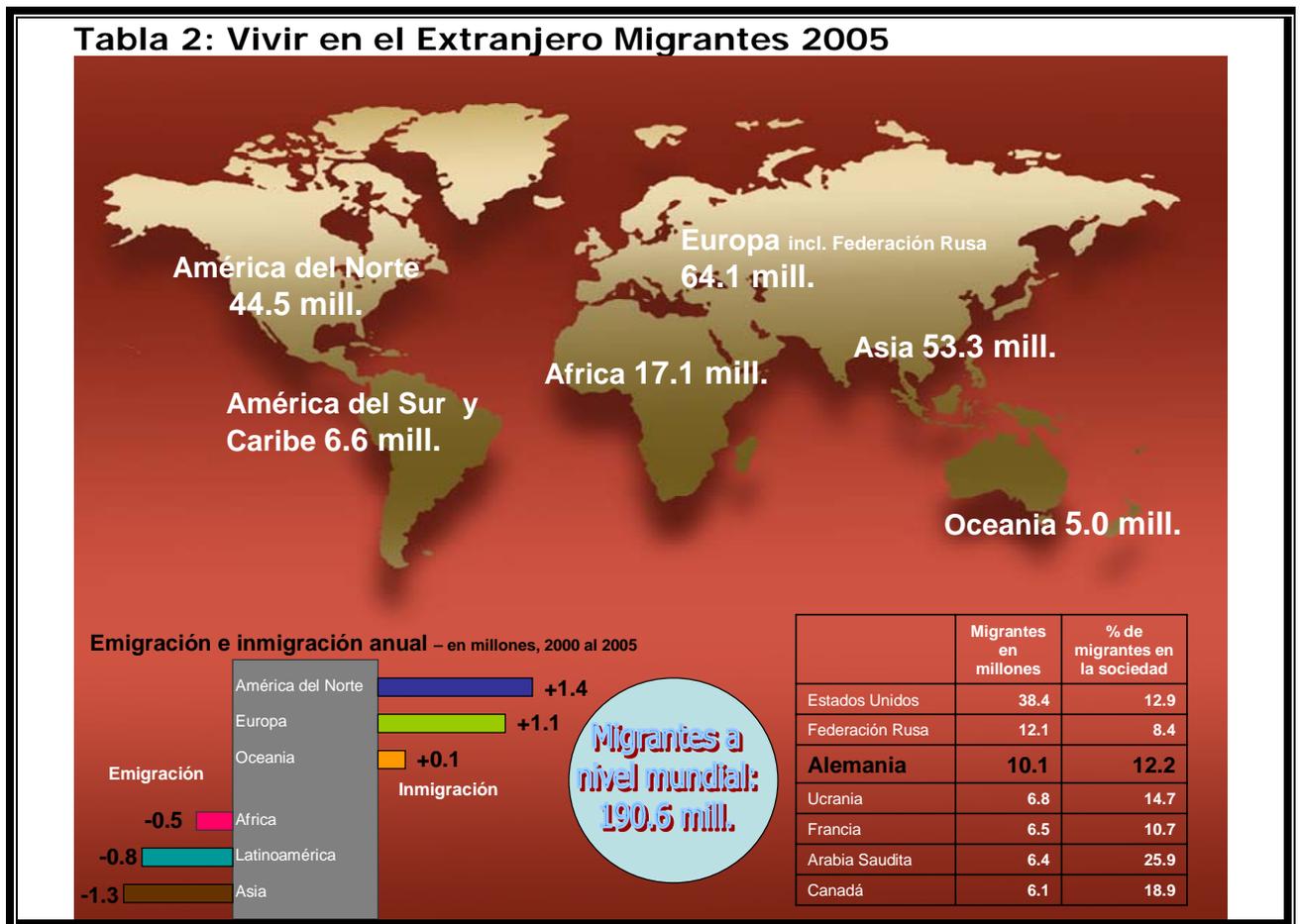
Los flujos migratorios que pueden apreciarse actualmente están conformados, por ejemplo; por los asiáticos de las regiones en conflicto que toman camino hacia Australia, los mexicanos que se van hacia Estados Unidos en donde son cazados por los guardias fronterizos, así como por los europeos del Este que se mudan a La Unión Europea. La ruta más larga de migrantes confirmada es de 20 000 km<sup>5</sup> y va desde Ghana, Nigeria y Camerún hacia España, Italia y Alemania. Otro flujo migratorio es el de las personas que viven en las 24 zonas de conflicto que existen en la actualidad y que no saben

<sup>4</sup> Cabe mencionar que en estas cifras no está incluida la migración clandestina, de la cual es difícil tener aproximados seguros, pero se afirma que está ha ido aumentando.

<sup>5</sup> Brinkbäumer, Klaus. *Die Afrikanische Odyssee*. En revista Spiegel Num.26 del 26 de Agosto de 2006 pp.72-93

hacia donde huir, todas ellas forman parte de esta población en movimiento<sup>6</sup>.

En el siguiente cuadro puede apreciarse que en el 2005 habían 191 millones de migrantes repartidos por todo el mundo, es decir el tres por ciento de la población mundial, lo que demuestra un crecimiento acelerado, pues en el 2001 la cifra fue de 175 millones mientras que 1970 la cifra era de tan sólo 82 millones. Actualmente el 48,6% del total de los migrantes son mujeres, 64,1 millones viven en Europa tomando en cuenta Rusia, eso es un 8.8% de la población total europea. En Estados Unidos, el mayor receptor de migrantes, registra un 20% (38,4 millones) del total mundial, mientras que Alemania cuenta con el 5,2% (10.1 millones) del total.



Elaboración propia a partir de Department of Economic and Social Affairs en [www.unpopulation.org](http://www.unpopulation.org).

<sup>6</sup> Estos números y los siguientes son obtenidos de ONU, Department of Economic and Social Affairs en [www.unpopulation.org](http://www.unpopulation.org)

La migración puede clasificarse a partir de diferentes aspectos. Para poder caracterizar los diferentes flujos migratorios así como los tipos de migración, la tabla siguiente nos brinda un panorama general sobre la tipología de la migración.

**Tabla 3: Tipología de la Migración.**

Aspecto	Tipo de migración.		
Espacio	Migración interna.	Migración internacional continental/intercontinental.	
Tiempo	Migración temporal.	Migración definitiva.	
Motivo	Migración voluntaria.	Migración forzada.	
Status legal	Migración regular.	Migración irregular o clandestina.	
Escolaridad	Mano de obra altamente calificada.	Mano de obra calificada.	Mano de obra sin calificar.
Extensión	Migración individual.	Migración en grupo.	Migración en Masa.

Elaboración propia a partir de Treibel, Anette. *Migration in modernen Gesellschaften*. Ed. Juventa. Alemania 2003. p. 25-44

En el cuadro anterior se plantea un esquema para caracterizar a la migración de manera concreta, debido a que dentro de las discusiones académicas, no se ha dado consenso alguno sobre lo que se debe entender como migración y es por esto que no se puede hablar de la teoría de la migración, en caso de que ésta se pueda definir. El acuerdo ha sido el de que al hablar de migración se hace referencia a "los movimientos que supongan, para el sujeto, un cambio de entorno político-administrativo, social y cultural relativamente duradero. O de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro"<sup>7</sup>, tomando en cuenta que esta tiene repercusiones sociales para los individuos que migran; para el grupo de individuos a donde inmigran; al grupo de donde emigran; y al nuevo grupo al que ahora pertenecen.

Diferentes principios conceptuales sobre la migración, ya sea vista de manera estructural o sistemática, ambas sólo dejan ver algunas de sus causantes o modelos. Estos principios atienden tan sólo una parte del fenómeno. La formación de una teoría general no se ha logrado a pesar de muchos intentos. Aunque hoy se hable de teorías de la migración, Bommess y Halfmann afirman que no se puede

<sup>7</sup> Blanco, C. *Las migraciones Contemporáneas*. Ed. Alianza. España 2000. p.17

hacer una teoría de la migración como en el caso de la economía, de la política o del derecho, ya que la migración describe la estructura de la sociedad (conformada por seres humanos con costumbres, ideas, idiomas, tradiciones e identidad cultural) en la que la migración ocurre. "Desde Ravenstein hasta Petersen, únicamente se ha llegado a una descripción de algunas de sus características"<sup>8</sup>, de aquí que se hace urgente la necesidad de atender los aspectos sobre la conceptualización que rodea al fenómeno migratorio ya que la relevancia de éste tiene que ver con su complejidad, con sus implicaciones sociales y con la extensión y diversidad que ha ido adquiriendo.

Dentro de la ciencia política existen muy pocos aportes a la investigación sobre migración, sobre todo desde una perspectiva internacionalista<sup>9</sup>, la mayoría de los trabajos no son de ciencia política en sí, sino que son trabajos de ciencia política inspirados en otras disciplinas científicas por lo que las definiciones ahí centradas son más bien políticas que sirven para ordenar a los migrantes en un esquema estructurado de manera jerárquica y, que coloca a los diferentes grupos de migrantes con diferentes derechos. Esta forma de analizar el problema no toma en cuenta la dimensión social del fenómeno y ofrece pocos elementos para analizar los motivos, conexiones y causas. Conocer estos es importante para poder identificar el fenómeno al cual quiere referirse y hacer referencia la política.

La perspectiva internacionalista ve a la migración como un proceso de interacción global. La migración no es un fenómeno aislado, este nivel actual de la migración tiene que ver con el crecimiento de los flujos comerciales y de capital. El intercambio cultural global se ha hecho más fácil gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación y el transporte, el que hace que el movimiento de las personas se haya incrementado de manera significativa desde 1973 con la recesión y la crisis del petróleo de ese año.

La diferencia entre refugiado y migrante debe quedar clara para poder profundizar en el caso alemán, ya que estas dos figuras son las

---

<sup>8</sup>. Bommers. M. Halfmann J. *Einführung, Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat –eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung*, en. Bommers, M. Halfman, J. (Comp) *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. Ed. Universitaria Rasch. Osnabrück Alemania. 1998, pp. 9-45. Ravenstein un demógrafo y cartógrafo inglés (*The Laws of Migration 1885/1889*) iniciador de la investigación sobre migración y William Petersen que escribió *The general determinants of migration* en 1971.

<sup>9</sup> De los pocos estudios de Ciencia Política que hay de análisis comparativos, que se ocupan de más de dos países, están los trabajos de Cornelius W. A. Martín L., Holliefield, F. en 1994 y el de Dickel en 2002 que son análisis comparativos sobre política de migración y asilo en Estados Unidos, Francia y Alemania. Vale hacer mención que la sociología ha avanzado mucho en sus intentos por tratar de explicar este fenómeno y es desde esta perspectiva como se hacen mucho de los trabajos sobre migración.

que dentro de la legislación alemana encuentran un uso frecuente. A pesar de que los refugiados también migran, esta diferencia se hace necesaria también porque dentro del Derecho Internacional se encuentra perfectamente delimitada. El punto central de diferenciación se da pues, en el hecho de que los migrantes cambian de lugar porque optan por esta opción y los refugiados cambian de lugar porque son obligados a hacerlo.

## **Refugiado**

Dentro del Derecho Internacional los refugiados son personas que se ven en la necesidad de dejar su país. Los motivos para buscar protección fuera de su país son muy variados. Los refugiados migran por el temor a ser perseguidos ya sea por su raza, su religión, su nacionalidad, su condición sexual, por motivos políticos o por pertenecer a un grupo en específico.

Desde 1945 se creó un régimen internacional especial para los individuos en esta situación. Las bases del Derecho Internacional para la protección de los asilados y refugiados es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los Protocolos posteriores de 1967. Esta Convención pretende que los individuos que tengan miedo justificado de ser perseguidos o que su vida corra peligro, puedan ser aceptados en otro país que se haya adherido a la Convención. Con el número elevado de países que han ratificado esta Convención se ha establecido un régimen especial internacional para los refugiados. La Convención no obliga a los Estados signatarios a asegurar el asilo, sólo protege al individuo de no ser deportado a países en los que podría correr peligro. En la ONU (Organización de las Naciones Unidas) se creó un área específica encargada de la protección de los refugiados que recibe el nombre de Alto Comisionado, cuya misión esencial es la de cuidar que se cumplan los lineamientos del Derecho Internacional y las leyes nacionales sobre asilo en cada uno de los países miembros.

Cada uno de los países signatarios da por sentado cuáles son los procedimientos para obtener el estatus de refugiado o ser aceptado como tal dentro de un contingente de refugiados. El estatus legal de refugiado garantiza un trato igualitario dentro de la sociedad receptora –para mantener este estatus se debe hacer una solicitud de asilo en el país receptor–, cada Estado decide sobre la forma y tiempo del proceso de asilo, las condiciones de vida del asilado así como del tiempo de espera para su deportación y su deportación en caso de un rechazo a su solicitud de asilo. El concepto de ‘migrante de grupo’ se utiliza con frecuencia para poder actuar ante casos de refugiados en

masa, o por falta de la infraestructura necesaria para llevar a cabo los procesos de asilo como podría ser el caso de muchos países en África. También aquí deciden los países receptores bajo el principio de la soberanía nacional sobre el tamaño, estatus legal y conformación del grupo a recibir.

### **1.1.2.-Migrante.**

Mientras que los refugiados encuentran protección en Convenciones Internacionales, los migrantes se encuentran bajo la decisión soberana del país al que migran, aunque existan Convenciones que los protegen, no todos los países están adheridos a ellas. Los migrantes se diferencian básicamente por su estatus de residencia, aunque las diferentes categorías de residencia en una comparación internacional no son siempre las mismas. El migrante recibe el nombre de inmigrante cuando el Estado receptor previamente le permite una estancia permanente. Esta posibilidad la pueden ofrecer países clásicos de migración como lo son Estados Unidos, Canadá o Australia. En estos países también se permite que migren los parientes de primer grado de los migrantes ya establecidos –como en los países que no se reconocen como países de migración, pero que en algún momento dado permitieron la migración y posteriormente la única forma de migrar fue a través de la reunión familiar. Entre estos países también existen los que permiten la migración por motivos históricos, ya que personas con raíces de este país viven fuera del mismo<sup>10</sup>. De este tipo de migración permanente también podemos distinguir la migración temporal. El trabajo por contrato está relacionado a un empleo el cual permite la migración. Para ello se deben cerrar las vacantes que pudieran existir en el país receptor, como es el caso de los trabajadores temporales en Alemania. En el trabajo por temporada, por ejemplo en el campo, las personas migran por un trabajo y tiempo específico. Otro grupo de migrantes que cada vez se vuelve más importante es el de los altamente calificados que tienen que enfrentar menos barreras, ya que su presencia es vista como un beneficio en los países receptores. Finalmente también podemos nombrar al grupo de los migrantes irregulares, los cuales –independientemente del motivo de migración– se establecen en un país sin el consentimiento del país receptor. En general, estos trabajadores no cuentan con ningún derecho político y sólo con un mínimo derecho de protección social, por lo que están en las manos de empleadores y autoridades que pueden abusar de su situación. En muchos países se tolera la

---

<sup>10</sup> La política para los *Aussiedler* en Alemania es un claro ejemplo de este tipo de política de migración.

presencia de este tipo de migrantes por el aporte económico que ofrecen<sup>11</sup>.

## **1.2.-Proceso y causas de la migración**

Como se ha señalado, los movimientos de migración se desencadenan por un número amplio de causas y presiones. Los factores internacionales más sobresalientes son las condiciones estructurales que se han dado en todo el mundo. Entre estos factores se mencionan las diferencias de ingresos y desarrollo entre los países, causas tales como los conflictos políticos y étnicos o los cambios en el ecosistema. A lo anterior también se agregan factores como la creciente globalización de la economía y sobre todo el cada vez mayor intercambio de mercancías y servicios. Algo distintivo de las últimas décadas es la creciente migración a países industrializados y a los países en vías de desarrollo con estabilidad política y con prosperidad económica<sup>12</sup>.

### **1.2.1.-El proceso de migración**

La migración es siempre un proceso dentro de un periodo largo de tiempo. Comienza con la preparación del hecho de migrar hasta llegar a un término provisional. La realización de cambio de domicilio es un signo visible, pero para nada es el punto final de la migración. En los conceptos teóricos del proceso de migración los científicos sociales hacen una diferenciación entre la dimensión motivacional (motivos de cambio y aspiraciones), la dimensión espacial (distancia geográfica, desconocimiento de la cultura, idioma costumbres, etc.), la de tiempo (permanente o temporal) y la dimensión socio estructural (un ambiente de vida completamente nuevo).

La primera fase de la migración se da con la formación de los motivos que son el resultado de una combinación de diferentes causas, las cuales se pueden remontar tanto a la estructura social como al campo de lo individual y lo personal.

---

<sup>11</sup> Ciertamente los inmigrantes irregulares se encuentran sin un estatus legal, pero por otro lado se les ofrece una seguridad social básica, tal es el caso de los mexicanos en Estados Unidos.

<sup>12</sup> Los países industrializados se quejan por el número creciente de los que buscan asilo, las estadísticas muestran que son los países más pobres los que brindan asilo -72 % de los refugiados (según ACNUR) mundialmente encontraron asilo en países subdesarrollados, refugiados que en 86% provenían también de países en vías de desarrollo. ONU. Alto Comisionado para los Refugiados en <http://www.unhcr.de/unhcr.php/cat/14/aid/469>

**TABLA 4: FASES DEL PROCESO DE MIGRACIÓN.**

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Formación de motivos.	Migración.	Acoplamiento o no acoplamiento.
Los motivos para migrar se incrementan.	Cambio de residencia en conjunción con cambios sociales Re-socialización.	Aprendizaje del idioma, forma de pensar y actuar. Integración o no integración en los diferentes sectores de la sociedad receptora.

Elaboración propia

Mientras que en la segunda fase se da la migración y el migrante tiene que dejar su país de origen, soportar miles de cambios, aprender otro idioma y además familiarizarse con el nuevo entorno en el país receptor, la tercera y última fase se conforma del largo y amplio proceso de integración del migrante a la sociedad receptora. Este proceso abarca en primera línea el aprendizaje de un nuevo idioma, así como la forma de pensar y actuar en la vida cotidiana. Todo eso puede significar un cambio en los valores, normas, costumbres y esperanzas construidas anteriormente. La integración social está en interdependencia con la disposición del migrante y la apertura de la sociedad receptora a brindarle a éste la interacción y participación social.

### **1.2.2.-Causas de la migración.**

En los estudios sobre migración se pueden diferenciar las causas de la migración entre factores de expulsión y factores de atracción<sup>13</sup>, mismos que se encuentran entrettejidos, los cuales hacen más difícil una diferenciación conceptual. Hechos reales como la guerra o el pánico ante una dictadura, pueden confundirse con concepciones subjetivas de la realidad como por ejemplo el miedo a ser perseguido o una perspectiva incierta de vida. Los factores de expulsión califican

<sup>13</sup> Aunque esta parece una forma ya incompleta de intentar explicar las causas de la migración, es la que me parece más clara y didáctica, pero también más adelante hago mención de la creación de redes sociales.

las condiciones en el espacio de donde se quiere huir, factores que se ven como amenazantes o insoportables que no resultan de motivos o decisiones personales sino de la presión externa sobre el migrante. Los factores de atracción se crean en el lugar al que se quiere llegar, en el que el trabajo, seguridad o bienestar estarían asegurados, lo cual hace que los nacionales de otros países se sientan atraídos.

Así, la decisión de migrar es por lo general un proceso en el cual se mezclan diferentes motivos influenciados por un número elevado de factores de expulsión y de atracción.

**TABLA 5: FACTORES DE LA MIGRACIÓN**

Factores determinantes	Significado general	Expulsión	Atracción
Socioculturales	Se encuentra relacionado con los factores políticos. Ocurren generalmente cuando la política de los países de origen no esta en las condiciones o no quiere ofrecer condiciones de convivencia pacífica.	Conflictos étnicos entre mayorías y minorías. Conflictos entre grupos laicos y fundamentalistas.	La atracción de sociedades modernas y liberales (libertad de religión/división entre Estado e Iglesia) Diferencias etno-culturales mínimas.
Económicos	Se reconoce como el motivo principal de migración, factores como los culturales o sociales se vuelven efectivos en conjunción con los motivos económicos. También juega un lugar muy importante los cambios coyunturales a mediano plazo en el cambio de la estructura económica.	Auge económico (en conjunción con una política de contratación de empleados extranjeros) Especialización en sectores de la economía y productos con un alta demanda, en regiones de auge económico. La creciente desigualdad entre las diferentes regiones del mundo.	La esperanza de una mejor vida así como a la seguridad de un salario. Contratación de empleados extranjeros en el país receptor

Políticos	Tienen un reconocimiento muy importante ya que la sociedad internacional ha definido la migración internacional por motivos políticos y los no políticos.	Guerras y guerras civiles Persecución política Represión social Represión de derechos humanos Golpes de Estado.	La esperanza de poder vivir en un espacio de estabilidad política La posibilidad de escapar a un espacio en paz.
Ecológicos	Catástrofes ecológicas, pueden ser bajo ciertas condiciones un factor de migración.	Catástrofes naturales Daños ecológicos por el hombre como destrucción de áreas de cultivo, o inundaciones por el mal uso de los recursos acuíferos. Insuficiencia de recursos.	Espera a una vida más segura.
Demográficos	El crecimiento poblacional no es conocido como un factor de migración, pero si influye a la larga en las condiciones tanto de la migración interna como en la internacional. El crecimiento poblacional acelerado obliga en los países pobres a la migración del campo a la ciudad.	La velocidad y la distribución del crecimiento poblacional (el crecimiento de la población mundial se dará en un 95% en los países subdesarrollados).	Envejecimiento en la sociedad de los países altamente industrializados pueden llevar a una política de aceptación de migrantes (a largo o mediano plazo).

A partir de Blahusch, Friederich. *Zuwanderungspolitik in Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster*. Alemania 1999.

Existe una dificultad especial para distinguir los factores económicos de otro tipo de factores como los causantes de la migración, porque las causas de la misma son complejas. La discusión sobre la migración se profundiza cuando se trata de identificar su causa, por ejemplo cuando un país quiere diferenciar si los que

solicitan inmigrar, lo hacen por razones económicas o por razones de refugio<sup>14</sup>. Este debate sobre la migración hacia países caracterizados por elevados sistemas de seguridad social ha sido aprovechado por partidos populistas para beneficiarse electoralmente por la dificultad que hay para diferenciar los factores económicos de los no económicos. Aunque las personas migraran 'sólo' por razones económicas, estarían en su derecho, ya que los desajustes en la economía mundial los obliga, a pesar de que exista la contradicción entre libertad para el flujo de bienes y capital y limitación al libre flujo de personas que será explicado en el siguiente apartado.

Un factor de atracción que se sale de la tipología, pero que tiene valor dentro de los movimientos de migración es la existencia de redes<sup>15</sup>. Para algunos la decisión de migrar es fácil cuando se cuenta con información sobre el camino a seguir así como la situación del país receptor, contar con la visa adecuada y cuando hay contactos personales o de infraestructura todo ello proporcionado por la existencia previa de una red<sup>16</sup>.

Con los desajustes económicos los factores de expulsión son muy fuertes, los medios de comunicación y la facilidad para viajar han fortalecido las redes migratorias pues hacen parecer que migrar es muy sencillo. Estas redes de migración a causa de la circulación de mercancías, servicios e ideas unen espacios entre sí y permiten la creación de sistemas complejos de migración. Dentro de estos sistemas se crean estructuras muy elaboradas en los flujos y contraflujos de migración pues estos adquieren una dinámica propia<sup>17</sup>. Entre país de origen y país receptor se establecen los caminos de la migración a través de etapas y por diferentes puertas de entrada. Funcionan como reguladores, un número de ordenamientos y conceptos de migración como la entrada, las leyes de asilo, admisión de familiares, las condiciones de permanencia o deportación. Una gran

---

<sup>14</sup>Otro lado negativo del discurso sobre inmigración, que se concentra fuertemente en los beneficios o carga económica de la inmigración, es el resultado del tono agresivo hacia los inmigrantes de países subdesarrollados.

<sup>15</sup> En la teoría del transnacionalismo se parte del hecho que otras cuestiones ideológicas y materiales ocupan el lugar de sistemas estatales. En vez de las perspectivas individuales de migrar y los factores de atracción y expulsión son las redes familiares y de otro tipo las que ocupan un lugar central como factor de migración. Ver Thránhardt, D. *Op. Cit.* pp. 25-35

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> Un ejemplo de los sistemas de migración: en Estados Unidos se pueden definir de manera superficial cuatro sistemas de migración. En el que Argentina, Brasil y Venezuela forman el centro de de tres sistemas en interacción y Estados Unidos y Canadá el cuarto sistema norteamericano. Europa continental forma parte de otro sistema de migración. Gran Bretaña se puede decir que se ve como un sistema de migración separado que se conforma por la *Commonwealth* y Paquistán. Una buena reseña sobre la problemática de los sistemas de migración la podemos encontrar en Boutang y Papademetriou D. *Migrations Systems: Comparative Analysis and case studies*, en OECD. *Migration and Development. New partnerships for co-operation*. Paris. 1994. pp. 19-35

parte de la migración no es una inesperada migración en masa, sino una migración que se realiza a partir de un patrón relativamente predecible y constante.

## **2.-Políticas públicas de migración.**

James F. Holliefield constituyó, a partir de la creciente migración internacional, lo que él ha nombrado la 'paradoja liberal' con la que trata de explicar como los países ricos y dominantes del mundo tejen o manejan un concepto demasiado limitado de apertura. Estos países ambicionan el comercio libre y el libre flujo del capital así como el de los servicios, (actividades que están reguladas en diferentes tratados internacionales), pero desean que la migración de los países pobres hacia su territorio sea limitada. Para lograrlo los gobiernos de los países desarrollados harán siempre hincapié en los intereses y las emociones de su población, una sociedad que se puede decir es de privilegiados en términos internacionales<sup>18</sup>. El trasnacionalismo<sup>19</sup> en forma de comercio, inversiones transfronterizas y la migración pueden ser un desafío para la soberanía de un Estado. La migración en este sentido es un desafío, ya que al contrario del comercio de productos y el flujo de capital puede cambiar y dividir a la sociedad de manera que puede ser una amenaza para la seguridad interna y puede llevar a tensiones entre Estados o en los Estados mismos. Es por eso que Holliefield califica esto como la paradoja liberal: "la lógica económica del liberalismo exige libertad, la lógica política y legal exige puertas cerradas"<sup>20</sup>. Entonces existe un conflicto entre la libertad del movimiento de personas o mano de obra y la libre circulación de bienes y servicios. Esta libertad del comercio ha creado desajustes estructurales entre los países y por lo tanto las personas hacen todo lo posible por mejorar las condiciones de vida propia, ya sea en su país u en otro.

La creación de las Naciones Unidas formó un nuevo sistema de refugiados y de derechos humanos. A pesar de que los Estados cuentan con un control soberano sobre su territorio y que se hace cumplir el principio de no intervención en asuntos internos, la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los

---

<sup>18</sup> Esta contradicción de la libertad de movimiento hacia el mundo privilegiado a causa de tratados mutuos y su restricción para los países pobres del mundo existe ya desde 1914: solamente los estadounidenses y europeos eran libres de movimiento transfronterizo así como también de tomar un territorio para su ocupación o dominio. Thranhardt *Op. Cit* p. 28

<sup>19</sup> El término trasnacional se refiere a una condición o situación que trasciende las fronteras nacionales. Ver Imaz B., Cecilia. *La Nación Mexicana Transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos*. FCPyS UNAM. 2006 p.55

<sup>20</sup> Ver Holliefield, James. *Offene Weltwirtschaft und Nationale Bürgerrecht: Das Liberale Paradox*. En Thranhardt D. *Op. Cit*. pp. 35-58

Protocolos posteriores establecen el principio de asilo que evita una expulsión o una repatriación arbitraria si un individuo se encuentra dentro del territorio de un estado seguro. Este principio de la no repatriación (*non-refoulement*) junto a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos forma parte de los derechos de los migrantes tanto en el campo nacional como en el internacional. Queda pues en los Estados nacionales abrir a los migrantes los derechos sociales y seguir los principios del Derecho Internacional<sup>21</sup>.

**TABLA 6: ASPECTOS DEL MANEJO POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA MIGRACIÓN**

Regulación hacia fuera	Regulación hacia adentro
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control directo de las fronteras, en la cual los migrantes se dividen en diferentes categorías, se estructuran, dejan internar o se rechazan.</li> <li>• Control y trámites en otros países (Ejem. Obtención de visas)</li> <li>• Definición de todos los que no tienen permitido entrar como ilegales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delineación de las condiciones de vida en el país receptor a partir de la base de derechos restringidos.</li> <li>• Permiso de permanencia y empleo (diferenciación del migrante permanente hasta del temporal).</li> <li>• Obtención de la ciudadanía: condiciona el derecho para tener el mismo trato que los otros ciudadanos nacionales.</li> </ul>

Tabla a partir de Blahusch, Friederich. *Zuwanderungspolitik in Spannungsfeld ordnungspolitischer und etnisch-nationalistischer Legitimationsmuster. Alemania 1999.*

En un país en el que se registra un alto índice de migrantes, el tratamiento de este fenómeno implica que la política seguida hacia la migración repercuta en todas las políticas que el Estado aplique. Esta intervención ocurre generalmente a partir de la regulación de la migración fuera de las fronteras nacionales, pero también en la regulación de la migración interna. Ésta no solo tiene que ver con la regulación nacional de entrada o salida del país en cuestión, sino también tienen que ver con las políticas que se dan para tratar las consecuencias de la migración permanente como lo es la integración.

<sup>21</sup> Alemania es criticada por la ONU por su restrictiva interpretación del término *refugiado político* ya que excluye muchas formas de persecución. En esta crítica exigían los Verdes y el Partido Social Demócrata (SPD) incluir los motivos de asilo por motivos de persecución por actores no estatales y persecución a causa del género.

**TABLA 7: INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA**

Campo de la reglamentación.	Instrumentos de regulación ofensivo.	Variable de delineamiento de instrumento de regulación.	Instrumentos de regulación defensivos.
Internación	<p>Cuotas de trabajadores migrantes. Aceptación por motivos políticos o humanitarios.</p> <p>Manejo amplio</p>	<p>Reglamentación legal al derecho a la migración.</p> <p>Repartición de visas. Normas de internación. Reglamento para asilados. Reglamento para refugiados.</p>	<p>Alto a la migración laboral. Limitar la migración familiar. Impedimento de la inmigración ilegal.</p> <p>Manejo restrictivo.</p>
Permanencia y termino de la permanencia	<p>Ayuda para su repatriación. Tolerancia.</p> <p>Medidas especiales.</p>	<p>Tiempo permitido de permanencia. Casos excepcionales.</p> <p>Derecho al mercado laboral. Acomodación.</p>	<p>Vigilancia para su repatriación. Expulsión.</p> <p>Prohibición al mercado laboral: Creación de Guetos.</p>
Participación	<p>Programas especiales. Apoyo a las minorías. Derechos ciudadanos completos.</p>	<p>Participación política. Integración cultural. Rendimiento del Estado receptor.</p>	<p>Limitación. Negación.</p>

Tabla a partir de Blahusch, Friederich. *Zuwanderungspolitik in Spannungsfeld ordnungspolitischer und etnisch-nationalistischer Legitimationsmuster*. Alemania 1999. p. 45

El manejo directo de la migración por parte del Estado tiene que ver con el ordenamiento de la entrada, la permanencia temporal y sus condiciones así como con la participación social, política y cultural del inmigrante en la sociedad receptora. La política determina qué tan restrictiva u abiertas deben ser las reglas institucionales. En primer

lugar por ejemplo, un control externo en las embajadas o en las fronteras, en segundo lugar un control interno sobre la permanencia y derecho a empleo y en tercer lugar las condiciones para cambiar la categoría de residente temporal a uno permanente y finalmente obtener la ciudadanía<sup>22</sup>.

Estos instrumentos pueden clasificarse de acuerdo a su repercusión. Pueden por un lado repercutir directamente en la migración e influir de manera positiva en el proceso o pueden por otro lado de manera reactiva y defensiva canalizar, limitar, romper, retroceder la migración. A causa de la forma de los medios del manejo de la migración se pueden clasificar dos formas ideales de paradigma de la política de migración. El paradigma de la política de migración cerrada, la cual busca impedir la migración y el paradigma de la política de inmigración abierta, que promueve ésta mientras regula la estancia. En la realidad, es a partir de una combinación de diversos instrumentos como se gestiona la inmigración. Es por eso que los Estados de acuerdo a su interés económico y político van a moverse o practicar una política de inmigración sobre diferentes grupos de inmigrantes.

**TABLA 8: PARADIGMAS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.**

<b>Política de inmigración restrictiva</b>	<b>Política de inmigración activa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamientos defensivos de inmigración, limitada forma de migrar con la familia.</li> <li>• Se limita exclusivamente a grupos de inmigrantes. Ejem. Personas de su misma raza.</li> <li>• No a la obtención de la ciudadanía.</li> <li>• Limitación a la participación ciudadana por la limitación o el no hacer validos sus derechos a derechos, o no permitir su entrada al mercado laboral.</li> <li>• Se promueve la exclusión.</li> <li>• No hay ninguna seguridad sobre el estatus del migrante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios abiertos de inmigración</li> <li>• Facilidad para la permanencia entre otros a través del apoyo de asentamientos. (creación de ghettos).</li> <li>• Garantías de una participación , entre otras a través de obtener la ciudadanía de manera sencilla.</li> <li>• Mismos derechos para nacionales y extranjeros, entre otras los mismos derechos en el mercado laboral.</li> <li>• Se promueve la inclusión.</li> <li>• Seguridad en el estatus legal para el migrante.</li> </ul>

Composición propia a partir de Thränhardt y Blahusch *Op.Cit.*

<sup>22</sup> Los instrumentos de manejo son en su mayoría leyes, mandatos, reglamentos que dejan en claro el derecho y la forma de la internación de personas en el Estado, así como la duración y el estado legal de su estancia. Las intervenciones estatales no sólo pueden dirigirse a intervenciones directas, sino también influir por ejemplo de una política de información o el manejo burocrático de los reglamentos.

Los países clásicos de inmigración como Estados Unidos o Canadá pertenecen a la política activa de inmigración, aunque no cumplan completamente con el tipo ideal. La política que se ha seguido en Alemania y en otros países occidentales ha sido la de pretender no ser un país de inmigración, la misma se acerca más al tipo de política restrictiva o cerrada. Política que no debe entenderse como contraria a la inmigración, ya que aunque dificulta la legalidad de la misma, no pretende evitarla aunque ello parezca una contradicción. El siguiente punto a tratar hará esto más claro.

### **3.-Breve recuento de la política de migración en la RFA.**

En general, la política de migración alemana se podía definir hasta hace poco como una política orientada al mercado de trabajo, dirigida a limitar la migración de trabajadores temporales. Podemos diferenciar cinco etapas entrelazadas en la historia de la migración en Alemania desde la segunda Guerra Mundial<sup>23</sup>.

La primera fase va de 1941 a 1961. En los primeros cinco años hasta 1950 existe una clara migración en masa. Esta migración fue diluida a partir de la repatriación, la deportación así como por la reconfiguración territorial y política en Europa a causa de la Segunda Guerra mundial. De este cambio, tres fueron los grupos más afectados: los desplazados (en su mayoría trabajadores forzados, personas que al final de la guerra se encontraban fuera de su país de origen para los cuales los aliados organizaron repatriaciones en masa); los *Reichsdeutsche*, alemanes que huyeron de las tropas de la Unión Soviética al final de la Guerra y finalmente los *Republikflüchtlinge* de la Alemania del Este, que llegaron en masa después de la división de Alemania.

De 1955 a 1973, se registra la segunda fase, marcada por la necesidad de mano de obra extranjera<sup>24</sup>. La ocupación de trabajos por parte de los extranjeros, pensada como temporal, fue vista a partir de la necesidad que de ella se tenía en el mercado laboral. De ninguna manera había un concepto a largo plazo en relación con las consecuencias sociales de una estada del trabajador extranjero por

---

<sup>23</sup> La historia de la migración Alemana se encuentra dividida de diversas formas en la literatura. Aquí trato de orientarme en Birsl, Ursula. *Migration Und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Ed. Opladen. Alemania 2005 pp.139-189. El trabajo de Klaus Bade es mencionado constantemente por Birsl.

<sup>24</sup> Alemania hizo contratos con los siguientes Estados: Italia (1955), España y Grecia (1960), Turquía (1961), Marruecos (1963) Yugoslavia (1968). Alemania del Este también hizo acuerdos de trabajadores por contrato con los países subdesarrollados socialistas como Algeria (1974), Cuba (1978), Mozambique (1979), Vietnam (1980), Angola (1984) y la República Popular de China (1986).

largo tiempo. En este período llegaron alrededor de 14 millones de extranjeros a Alemania, de los cuales aproximadamente 11 millones (casi el 80%) regresó a su país de origen.

La tercera fase abarca de 1973 hasta 1980/1990, cuando ocurre la crisis del petróleo y la recesión mundial. Esta fase está impregnada de las consecuencias de la etapa anterior es decir del programa de trabajadores temporales y de la terminación de esta política. La culminación del programa de trabajadores temporales en 1973 tuvo como consecuencia la cancelación de la migración temporal con fines laborales, el retiro de los permisos de trabajo y por lo tanto el derecho a residencia de los ya considerados trabajadores por la ley alemana y que ahora se encontraban sin empleo. Otra consecuencia fue la inevitable conversión de Alemania en un país de migración. Esto último porque los trabajadores extranjeros estuvieron ante la decisión de regresar a su país de origen o permanecer definitivamente en la República Federal Alemana (RFA). Con la perspectiva de no poder regresar a Alemania una vez abandonándola, la gran mayoría de los trabajadores migrantes decidieron traer consigo a su familia. En los años ochenta el gobierno alemán buscó de manera insistente cambiar la tendencia de la inmigración constante con prácticas de expulsión. Se considera que esta acción llegó muy tarde pues ya la mayoría había decidido no regresar a su país de origen.

En 1976 una comisión conformada por el gobierno federal y de los *Länder* (Estados Confederados) debían crear los principios para la política de extranjería. Estos principios guiaron hasta 1990 la política de migración e integración en Alemania y fueron los siguientes:

- Alemania no es un país de migración.
- a pesar del término del programa de trabajadores temporales, se necesitarían más trabajadores extranjeros.
- el gobierno federal debía seguir promoviendo el retorno de los extranjeros.

La política seguida fue la de la integración de los migrantes establecidos, (sólo como medidas a corto plazo, como por ejemplo el mejoramiento de las condiciones de vivienda de los extranjeros) y al mismo tiempo se evitó la entrada de más extranjeros a través de la limitación de la reunión familiar.

A la RFA le funcionó solucionar su problema de sobreoferta de empleo, pero cuando estos empleados ya no fueron requeridos, había que utilizar los mecanismos de expulsión y destruir las redes creadas a

causa del nivel elevado de migración. Esta experiencia ejemplifica lo postulado por Holliefield sobre la paradoja liberal: la importación de mano de obra fue una maniobra lógica del gobierno federal para poder mantener el ritmo de crecimiento de los años cincuenta.

Como los migrantes pueden también obtener derechos que les permiten alcanzar cierto nivel de igualdad y algunos derechos jurídicos, su situación en Alemania se vuelve más compleja haciendo más difícil su expulsión para el país receptor. Este hecho queda claro cuando el escritor suizo Max Frisch enuncia su famosa frase '*Arbeitskräfte gerufen, aber Menschen gekommen*' (pedimos mano de obra, pero llegaron personas). Cuando se perfiló que los trabajadores temporales querían quedarse en Alemania, el gobierno federal intentó de manera inútil regresar a los recién contratados. A partir de ese momento comenzó una fase de negociación, hasta que finalmente llegó el momento de reconocer que un gran número de trabajadores migrantes junto con su familia se habían convertido en migrantes permanentes y es así como Alemania se vuelve, sin reconocerse oficialmente, un país de migrantes.

El comienzo de la quinta fase puede enmarcarse entre 1989/1990 y 2000/2001<sup>25</sup>. La misma está influida por la reunificación alemana y por el movimiento de refugiados producto de la guerra en la extinta Yugoslavia. En la política interna, sobre todo a principios de los años noventa, los ataques contra extranjeros estaban a la orden del día. Con la caída de la Unión Soviética y del muro de Berlín, el número de migrantes de ascendencia Alemana o alemanes étnicos (*Spätaussiedler*) creció de manera drástica. El número tan elevado de los que buscaban asilo hicieron de la política de asilo un tema de debate político y social que llevó a una reforma de la ley correspondiente en 1992. Con esta reforma no sólo se restringió el aumento de extranjeros sino también el de los ascendientes alemanes (*Spätaussiedler*) ya que se temía una inundación de europeos del Este con la caída de la Unión Soviética. Para poder contrarrestar el creciente flujo de asilados producto de la guerra en los Balcanes se creó un nuevo estatus de refugiado: refugiado de facto, *De-Facto-Flüchtlinge*, o refugiado contingente. El refugiado de facto debía encontrar asilo en Alemania mientras duraba la guerra, pero no debía obtener un derecho a asilo duradero.

---

<sup>25</sup> En los años noventa en comparación con los ochenta se dieron un número exagerado de leyes y reglamentos para la política de migración, las cuales no eran consistentes sino lo que Anette Treibel nombra como remiendos para el manejo de diferentes grupos de migrantes. Treibel, A. *Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. Ed. Juventa. Alemania 1998

La quinta fase que comienza en 1998 con la entrada al gobierno de los Verdes y el Partido Social Demócrata, es decir, con 'la coalición rojiverde' que duró hasta las elecciones pasadas del 2005. Desde el comienzo de este gobierno fue la primera vez en la historia de la RFA, que de manera abierta se reconoce que Alemania es un país de inmigración, apareciendo la esperanza de un cambio en su política de migración. Reconocer este hecho cobró cuentas: por un lado se llegó a un cambio en la Ley de ciudadanía y por otro a la propuesta de una ley de inmigración. Los cambios a la Ley de ciudadanía fueron el paso decisivo en la política hacía los extranjeros. Como en Francia, los Estados Unidos o Suiza, se toleró la doble ciudadanía. Desde el primero de enero del 2000 los niños nacidos en Alemania obtienen de manera automática la ciudadanía alemana y pueden hacer uso del pasaporte alemán y del de la nacionalidad de sus padres. Cuando estos niños alcancen la mayoría de edad a los 18 años, tienen la obligación de decidir por una de las dos nacionalidades.

El debate sobre la migración y su manejo se le atribuye al ex canciller Gerhard Schröder, ya que en una conferencia durante una feria de la computación CEBIT en la primavera del 2000, pide que se les ofrezca una *Green-Card* a los especialistas en Tecnologías de la Información (IT) extranjeros. En ese mismo año el gobierno federal propone una reglamentación para ofrecer la *Green-Card*<sup>26</sup>. A nivel federal crea una comisión independiente para analizar el tema de la inmigración y para que antes de que se acabe el primer periodo de gobierno en el 2002 puedan desarrollar una política de inmigración completa.

**TABLA 9: Decisiones políticas respecto a los extranjeros hasta el año 2000**

1957	Firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Son objetivos a largo plazo la eliminación de los controles en las fronteras comunes, viajes y estancias libres de control.
1965	Ley de extranjería: ( <i>AusIG</i> ).
1969	Ratificación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, apegándose así en los procesos de asilo a la definición de refugiado ahí contenida.
1973	Término del programa de trabajadores temporales, pérdida del permiso de residencia con la pérdida del empleo.
1977	Principios para obtener la ciudadanía.
1978	Se creo el <i>Ausländerbeauftragte</i> Comisario para los Residentes extranjeros.

<sup>26</sup> Se aclara que esta *Green-Card* no tiene nada que ver con la *Green-Card* estadounidense, pues en Alemania este permiso de trabajo y estancia es para los especialistas en IT y es sólo temporal, en Estados Unidos la *Green-Card* esta relacionada al derecho de residencia.

	Cambios en la ley de extranjería respecto a la residencia. Se crea el <i>Aufenthalterlaubnis</i> para los extranjeros con cinco años de residencia, y el <i>Aufenthaltsberechtigung</i> para después de ocho años de residencia.
1979	Se busca una nueva concepción de la política de integración. El memorando Kühn dando una nueva forma de pensar en la política de integración.
1980	El gobierno federal busca desarrollar una política de extranjería (sobre todo en relación a la segunda generación de migrantes) Leyes sobre entrada y residencia de los ciudadanos de la Comunidad Económica Europea ( <i>Aufenthaltsgesetz/EWG</i> ).
1983	Leyes para promover el retorno de los extranjeros a su país de origen. Proyecto del Ministerio de Interior para una nueva ley de extranjería.
1990	Nueva ley de extranjería (AuslG) disuelve la ley de 1965, se hace una marcada diferenciación de la residencia ( <i>Aufenthaltsgenehmigung</i> ) basada en el objetivo de la estancia y la nacionalidad del extranjero. Se puede dar esta de manera temporal o sin plazo (definitiva) ( <i>befristete</i> y <i>unbefristete</i> ). <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aufenthaltserlaubnis</i>: para la reunión familiar, especialistas hasta los cinco años se vuelve sin plazo.</li> <li>• <i>Aufenthaltsberechtigung</i>: para los extranjeros que residen desde hace un largo tiempo en el país y que hayan contado con el permiso anterior.</li> <li>• <i>Aufenthaltsbewilligung</i>: especialmente se le otorga a estudiantes, visitantes, trabajadores por contrato.</li> <li>• <i>Aufenthaltsbefugnis</i>: Se otorga por razones humanitarias a asilados, refugiados, por máximo dos años.</li> </ul> El derecho a voto para los extranjeros a nivel comunal va contra la Constitución GG. <i>Anwerbestoppausnahmeverordnung</i> (ASAV): regula las excepciones del paro al programa de trabajadores temporales, contratos laborales entre firmas alemanas y extranjeras.
1992	Compromiso por el asilo o <i>Asylkompromiss</i> entre la coalición rojiverde y la oposición del Partido Social Demócrata, cambio del proceso de asilo, los preceptos de extranjería y derecho de ciudadanía.
1993	Ley de proceso asilo <i>Asylverfahrensgesetz</i> . Ley de capacidad de asilo <i>Asylbewerberleistungsgesetz</i> .
1994	Ley de registro de extranjeros <i>Ausländerzentralregistergesetz</i> .
1996	Nueva reglamentación en la ley de extranjería, se crea la figura de tercer Estado ( <i>Drittstaatenregelung</i> ).
1997	Renovación de la ley de extranjería (endurecimiento en las expulsiones, ampliación de países que requieren visa). Reglamentación para la obtención de visas y permiso de residencia de los menores de edad que no pertenezcan a la UE. Firma del tratado para la conformación de la Unión Europea, entró en vigor en 1999. La política de inmigración y asilo serán tarea de la Comunidad europea.
1998	El Parlamento Federal rechaza la iniciativa de la oposición a reformar la ley de ciudadanía. Iniciativa del Consejo Federal para delinear mejor la ley de capacidad de asilo.

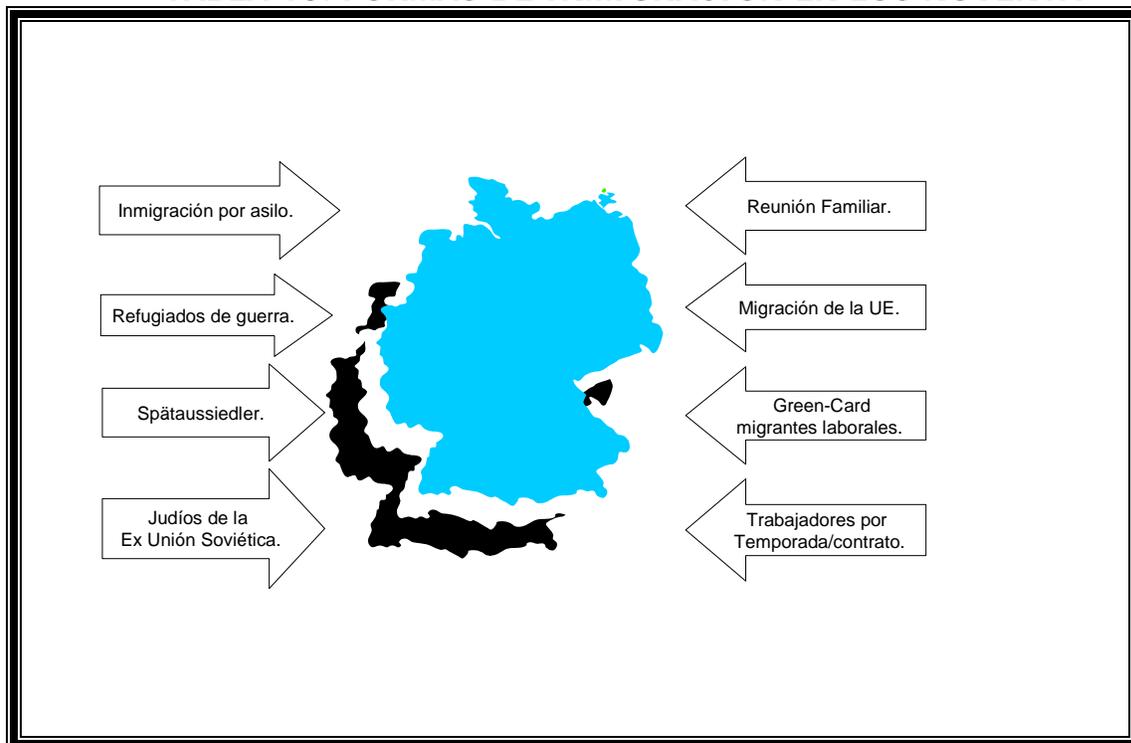
1999	Nueva formulación de la ley de ciudadanía: Tolerancia de la doble ciudadanía así como la introducción del <i>ius soli</i> .
1999	Reglamentación de la "Green Card", reglamentación sobre los permisos de trabajo para personal extranjero altamente calificado en las tecnologías de la información IT.
2000	Conformación de la Comisión Independiente sobre inmigración: <i>Kommission</i> .

Treibel, Anette. *Migration in modernen Gesellschaften*. Ed. Juventa. Alemania 2003. p. 57 notas adicionales propias.

### 3.1.-Reglamentación para inmigración e integración.

La reglamentación para inmigración e integración trata lo relativo a la internación y la residencia, al asilo y refugio, a la ciudadanía, así como a la entrada al mercado de trabajo. Antes de que se despidiera la ley de inmigración (*ZuwG*) estos temas eran atendidos en diferentes reglamentos y ahora fueron incluidos dentro de esta ley. El siguiente cuadro muestra diferentes canales de inmigración, que sirven para la entrada legal de extranjeros a Alemania y que fueron creados para reglamentar la migración.

**TABLA 10: FORMAS DE INMIGRACIÓN EN LOS NOVENTA**



European forum for migration studies (efms). *The Integration of Immigrants in European Societies*. Ed. Lucius & Lucius. Alemania 2003 p.50

### 3.1.1.-Entrada y permanencia.

La entrada, permanencia y estancia de los extranjeros en Alemania estaban reguladas por la Ley de extranjería (*AuslG*), cuya aplicación desde su aprobación en 1965 se veía con una tendencia de trato discriminatorio por grupos de migrantes. Según esta ley se podían dar permisos de residencia *Aufenthaltsgenehmigungen*: con plazo y sin plazo (*befristete* y *unbefristete*) y para estancias sin restricciones se daba en un principio el permiso *befristete*. Después de cinco años se podía pedir la *unbefristete Aufenthaltberechtigung* para los extranjeros que habían residido en el país durante muchos años y contaban con un permiso de residencia, el *Aufenthaltsbewilligung* era para una residencia que desde un principio contaba con un plazo (*befristete*) y por una situación específica. Finalmente el *Aufenthaltsbefugnis* se otorgaba para una residencia por motivos humanitarios o políticos.

La reunión familiar se regulaba basándose en el Artículo 6º (protección del matrimonio y la familia) de la Ley Constitucional (GG) y el Artículo 8º de la Convención Europea de Derechos Humanos (protección de la vida en familia y privada). El retorno de los migrantes étnicos o *Aussiedler* que se dio desde 1953, se reguló a partir de la Ley Federal de Refugiados y Expulsados de Alemania *Bundesvertriebenengesetz*. Después se comprobó la ascendencia de los alemanes étnicos (*Spätaussiedler*) que nacieron antes de 1993 a partir de su ascendencia alemana, idioma y cultura. Los judíos de la ex Unión Soviética tenían derecho de migrar a Alemania sin restricciones, responsabilizándose este país de las injusticias cometidas en el pasado.

### 3.1.2.-Asilo y refugio.

En Alemania el derecho al asilo es un derecho constitucional establecido en el Art. 16 (GG) que señala lo siguiente: "perseguidos políticos gozan del derecho de asilo". Dicha garantía la disfrutaban las personas que son perseguidas por su pertenencia a una raza, religión, nacionalidad, grupo social o por sus ideas políticas, aunque la persecución sólo es reconocida como persecución política cuando ésta se da por parte del Estado de origen. Aparte del derecho de asilo político existía en ley anterior la posibilidad del conocido 'asilo pequeño' (*kleines Asyl*) o refugiados por la Convención de Ginebra, para las personas que no podían sujetarse al artículo 16(GG) y cuya vida también se encontraba en peligro por los motivos arriba mencionados. Otra situación era la prevista para las personas que se encontraban en peligro de merecer una pena como la de muerte,

tortura o cualquier otra que sea inhumana y que no podían ser deportados, para ellos se hacía valer la tolerancia o *duldung*.

Para poder brindar asilo, las personas deben entrar directamente a Alemania desde sus países de origen y no a través de un tercer Estado seguro. Esta reglamentación del tercer Estado, y la reglamentación de los Aeropuertos se introdujeron en julio de 1993 con el Compromiso por el Asilo *Asylkompromiss*. También con este compromiso se creó un estatus especial para los refugiados de guerra aparte del proceso de asilo, el cual permitía brindarle protección provisional a los extranjeros que provenían de áreas en guerra civil o guerra hasta que se dieran las condiciones para brindarles el derecho de estancia<sup>27</sup>. El Ministerio para el Reconocimiento de los Refugiados Extranjeros se hizo cargo del desarrollo del proceso de asilo.

### 3.1.3.-Nacionalidad.

La Ley de Reforma del derecho de nacionalidad en Alemania está basada en la reciente Ley de nacionalidad de 2000, la cual deroga la ley de 1914 que se basaba en el *ius sanguinis*<sup>28</sup>. A partir de la nueva ley de nacionalidad, los niños que nacen en Alemania de padres extranjeros tienen el derecho a obtener la nacionalidad alemana siempre y cuando uno de los dos en el momento del nacimiento haya vivido de manera legal por al menos ocho años o que cuenten con un permiso de residencia sin plazo de al menos tres años (*Aufenthaltserlaubnis*). Al alcanzar la mayoría de edad y hasta los 23 años estos niños deben decidir por una de las dos nacionalidades (*Optionspflicht*). Así queda unida el principio de *ius sanguini* al de *ius soli*. El derecho a obtener la naturalización la obtiene un extranjero sólo después de ocho años en vez de los quince años que antes eran requeridos siempre y cuando cuenten con una estancia legal como las arriba mencionadas, acepten la Constitución Alemana, renuncien a la nacionalidad anterior, no hayan sido condenados por algún delito, no reciban ayuda social y de desempleo por parte del Estado alemán y, sobre todo que cuenten con los conocimientos suficientes de la lengua

---

<sup>27</sup> Esta reglamentación se aplicó por primera vez con los refugiados de la guerra en el Kosovo, los cuales huyeron a Macedonia en 1999 y fueron evacuados directamente hacia Alemania. Ver en Currle, Edda. Wunderlich, Tanja. (Comp). *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*. Ed. Lucius & Lucius, Alemania 2004. p. 49

<sup>28</sup> Los países emisores de migrantes como Alemania tienden a elegir leyes de nacionalidad que se basan en el principio de *ius sanguinis*, mientras que los países receptores de migrantes como Estados Unidos o Francia cuentan con otras formas que se basan en el principio del *ius soli*, que permite obtener la nacionalidad por haber nacido dentro de su territorio. La ley de nacionalidad alemana de 1913 fue concebida para que los migrantes retornados fueran aceptados nuevamente y para poder mantener el contacto con los emigrantes. Ver. Holliefield, J. *Offene Welwirtschaft ind Nationales Bürgerrecht: Das liberale Paradox*, en Tränhardt, D. *Migration in Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Ed. Westdeutscher Verlag. pp. 35-58

alemana. El principio de *ius soli* beneficia también a los extranjeros nacidos en Alemania, cuando por lo menos uno de sus padres haya nacido en Alemania (tercera generación) y también para los extranjeros nacidos en Alemania cuando uno de sus padres haya migrado a Alemania antes de los catorce años. Los migrantes étnicos (*Spätaussiedler*) según el art. 116 Constitucional GG, son alemanes de la ex Unión Soviética, así como de otros Estados (estos en su mayoría de Europa del este), siempre y cuando desciendan de un nacional alemán o de un descendiente de alemanes, en cuya familia se hable el idioma y se promueva la cultura alemana y en cuyo país de origen se haya hecho pública su pertenencia a las costumbres alemanas. Desde el primero de julio de 1996 los solicitantes tienen que demostrar en su país de origen que saben el idioma alemán a través de un examen.

### **3.1.4.- Entrada al mercado de trabajo.**

Originalmente la entrada al mercado de trabajo a los extranjeros se restringió. La internación en Alemania por motivos de trabajo era imposible para aquellos que no contaban con la nacionalidad de alguno de los países del Espacio Económico Europeo, de la Unión Europea o Suiza, ya que desde 1973 culminó el programa de trabajadores temporales. Aunque la restricción se relajó con la ASAV (*Anwerberstopppausnahmeverordnung*)<sup>29</sup> este ordenamiento ya tenía como objetivo parar la presión de la ola de migrantes de Europa del Este así como evitar el trabajo ilegal. Los extranjeros que quieren obtener un trabajo en Alemania necesitan en principio contar con un permiso de trabajo (*Arbeitsgenehmigung*) mismo que se recibe en forma de *Arbeitserlaubnis* o *Arbeitsberechtigung* que permite trabajar por cinco años. La primer forma puede darse con plazo fijo para sectores de trabajo específicos, la segunda forma se otorga por lo general sin plazo fijo. De esta regla se encuentran exceptuados los nacionales de la Unión Europea y los pertenecientes al Área Económica Europea, así como los que cuentan con un permiso de residencia desde hace ya mucho tiempo (*Aufenthaltsberechtigung*) o con un permiso de residencia sin plazo (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*). Con la ley de promoción del trabajo *Arbeitsförderungsgesetz* de 1969 se introdujo el principio de la preferencia del nacional (*Inländerprimat*), el cual consiste en que un puesto de trabajo no se le puede dar a un extranjero si este puede ser

---

<sup>29</sup> Dentro de este ordenamiento se encuentran ciertos grupos como Estados Unidos, Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda, Japón o los trabajadores por contrato, profesores de idiomas, cocineros de especialidades, científicos, trabajadores sociales, empleados de limpieza del Europa del este así como los altamente calificados y artistas siempre y cuando su trabajo fuera en interés de Alemania. El objetivo del ASAV era canalizar la presión de la migración de los países del Este para evitar el empleo ilegal, así como contrarrestar la falta de trabajadores en ciertas áreas. Ver. Curre. *Op. Cit.*

ocupado por un nacional o desde 1994 por un nacional del Área Económica Europea.

Desde agosto del 2000 la regla del *Green-Card* entra en vigor y permite que especialistas extranjeros en el área de las tecnologías de comunicación e informática tengan un acceso fácil al mercado laboral alemán. Este permiso de trabajo podía ser solicitado hasta el 31 de julio del 2003 ya que esta regla será aplicada hasta el 31 de julio de 2008. La estancia para este tipo de especialistas esta limitada a la duración del empleo y a un máximo de cinco años.

**TABLA 11: Situación legal de los diferentes grupos de migrantes**

Tipos de migrantes	Condición/Situación legal
Grupo I Migrantes étnicos/descendientes de alemanes	Son alemanes, pertenecen al pueblo alemán en el Art. 116 constitucional. Hasta 1990 podían entrar de manera libre al territorio.
Grupo II Extranjeros de la UE	Entrada e instalación en el territorio, primero sólo en los países de la Convención Schengen, después con el tratado de Ámsterdam de la UE es posible para todos desde 1999.
Grupo III Migrantes por trabajo	La terminación en 1973 del programa de trabajadores se aplica a los extranjeros de un tercer Estado de la UE, aunque algunas pocas excepciones se pueden dar.
Trabajadores temporales <i>Gastarbeiter</i>	Trabajadores y sus familiares a través de acuerdos bilaterales entre 1955/1960 y 1968.
<i>Green Card</i>	Solicitud de expertos de IT con estudios terminados o con un ingreso bruto de 100 mil euros por año para una estancia de no más de cinco años. Desde agosto de 2000.
Trabajadores de temporada	Desde 1991 conocido como un trabajo de poca duración basados en acuerdos bilaterales con países del este y sur de Europa, únicamente para trabajos en el campo y el bosque, hoteles y restaurantes, en el proceso de frutas y verduras, hasta 1993 en el área de la construcción.
Trabajadores por contrato	Son las excepciones de la terminación del programa de trabajadores temporales, que se dan en 1981 por parte del gobierno y con el ASAV en

	1990, esto es para que las empresas alemanas pudieran reclutar empleados de otras empresas en el extranjero.
Grupo IV Perseguidos políticos	Es un derecho básico del asilo contemplado en el art. 16 constitucional (GG). El derecho a asilo se da sólo por ser perseguido político.
Grupo V Refugiados por la Convención	Según la Convención de Viena Art. 33 a los perseguidos a los cuales no se les concede el asilo según el artículo 16 constitucional se les da una protección durante el proceso de expulsión, conocido como asilo pequeño " <i>Kleines Asyl</i> ".
Refugiados en contingente " <i>De-Facto</i> "	Los refugiados, que son recibidos por causas humanitarias.
Refugiados de facto " <i>duldung</i> "	Refugiados sin un estatus legal, que son recibidos por razones humanitarias y que no presentan una solicitud de asilo o cuya solicitud ha sido rechazada, o que en su lugar de origen le espera una sentencia inhumana como la pena de muerte.

Basado en Birsl, Ursula. *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Ed. Opladen, Alemania 2005 p. 140

### 3.1.5.-Instituciones alemanas encargadas del manejo de la migración.

Un problema mayor en la política de migración en Alemania era y es la coordinación entre las agencias estatales en las cuales se canalizaban, por departamentos o dependencias, las consecuencias de la migración. Para cada tipo de entrada de migrantes se contaba con una institución específica<sup>30</sup>. Estas dependencias encargadas del manejo de la migración, también ven aspectos de estancia, sociales, educativos, y otros tantos que se relacionan con las consecuencias de la migración. La solicitud de trabajadores temporales (*Gastarbeiter*) recaía en la Dependencia de la Administración del Trabajo (*Arbeitsverwaltung*) la cual sólo contaba con un panorama rápido de la oferta de trabajo, pero que aseguraba que la primera generación y gran parte de la segunda generación de estos migrantes se integraría de manera exitosa a la sociedad y al mercado laboral. Formalmente la competencia del Ministerio Alemán para el Empleo y lo Social se fue convirtiendo en lo que se conoce como la Oficina del Encargado del Gobierno Federal

<sup>30</sup> Es necesario hacer notar en la política de migración la función que cada una de las dependencias juegan, ya que estas cuentan con una lógica propia y que con esto se producen fricciones entre cada una de ellas.

para los Extranjeros (*Büro des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung*). Esta oficina, sin embargo tenía poca influencia en el trabajo público o de opinión, ya que no contaba con derechos parlamentarios ni tenía acceso al Canciller. Aún más desapercibida por la población se dio una estructura política de integración a cargo del Comisario para los Residentes Extranjeros (*Amt des Ausländerbeauftragten*)<sup>31</sup>.

La regulación del proceso de migración está en las manos del Ministerio del Interior y en las dependencias inferiores del gobierno y de la administración, lo que refleja la condición del extranjero como un problema de seguridad y orden. La estructuración social, educativa y cultural se encuentra bajo dependencias independientes las cuales se encuentran debajo del nivel del Ministerio del Interior. Este Ministerio también se encarga de la distribución de los que buscan asilo, ya que se encarga de distribuirlos por cuotas en cada una de las administraciones locales, Estados Confederados o *Länder* que tienen la obligación de recibirlos. Una característica más de la política de migración era la doble estructura comunal de las *Ausländerbeiräte* y los *Ausländerbeauftragte* que eran los contrapesos de la Autoridad de Extranjería *Ausländerbehörde* y que a su vez actuaban como un instrumento sociopolítico. Ante la situación tan estrecha de maniobra política ofrecían la oportunidad de juntar y articular los intereses de la población extranjera, ya que los *Ausländerbehörden* decidían sobre la continuación o término de la estancia de los extranjeros que vivían en Alemania. En casos excepcionales decidían sobre quien entraba al territorio, lo que por regla general deciden las embajadas alemanas en el extranjero. Las *Ausländerbeiräte* y los *Ausländerbeauftragte* tenían diferentes funciones, entre ellas la coordinación de las medidas de migración e integración, el manejo y mejoramiento de las medidas que limitaban la integración, el apoyo y construcción de contactos interculturales así como la lucha contra la xenofobia y el odio hacia los extranjeros, buscaban el trabajo en equipo con organizaciones, iniciativas, uniones, ya fueran estas de carácter gubernamental, comunal o social.

---

<sup>31</sup> La política de integración alemana marca un avance en buscar la mejoría de los extranjeros en el área de los derechos sociales, la lucha contra la desventaja social y económica, una política de desarrollo estatal que se concentra en el mejoramiento de barrios conflictivos, así como la incentivo a través de subvenciones a organizaciones sociales, grupos de consulta. Ver en Mahning Hans, *Ist Deutschland wirklich anders? Die Deutsche Integrationspolitik im Europäischen Vergleich*, en Currle, Edda. Wunderlich Tanja (Com) *Deutschland –ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neuen Fragen*. Lucius & Lucius, pp. 159-196

## Conclusiones: La política migratoria alemana hasta 1998.

Después de la corta fase de aceptación de trabajadores temporales, la política de migración se mantuvo hasta 1998 con un posicionamiento restrictivo, el manejo oficial se hacía bajo los lineamientos de “no ser un país de migración”, “primero los nacionales para el mercado de trabajo”, “recorte a la entrada de migrantes” e “integración de los migrantes ya establecidos en Alemania”. El trato diferenciado que se dio a los extranjeros fue muy marcado, los privilegiados eran, ya sea de manera jurídica, social o política, los descendientes de alemanes o migrantes étnicos (*Spätaussiedler*). Para este grupo la migración era concebida como una integración étnica. Esta política se justifica con la responsabilidad frente a la pertenencia a la nacionalidad alemana. Para ellos hubo maniobras de integración que dejaron ver una concepción de inmigración no oficial. Con eso recibía este grupo un estatus seguro dentro de la sociedad alemana y se posicionaba con los mismos derechos políticos y sociales que los alemanes. La misma limitación del número de aceptados y el criterio fijado para su aceptación son parte de una política de migración étnica que quiere ofrecer mejores condiciones en un estado de bienestar. Exactamente de manera contraria a esto, se desarrolló la política para los refugiados y los asilados. En cuyo caso la consecuencia fue la exclusión y clasificación de los mismos.

Ante el número elevado de refugiados que se alcanzó en los años noventa se respondió con frases como: ‘migración al sistema social alemán’ que significaba que la migración era entendida como una búsqueda por acceder al Estado de bienestar que podría ofrecerles el Estado alemán. Respuestas como estas tuvieron que ser contenidas para evitar enfrentamientos entre extranjeros y nacionales al interior de la sociedad alemana. El restrictivo uso que se dio para calificar al que buscaba asilo de perseguido político, la creación del permiso de residencia tan inseguro ‘tolerancia’ (*Duldung*), la limitación de entrar al mercado de trabajo y el gasto que representan los refugiados, así como las discusiones excesivas llevaron a crear el compromiso por el asilo (*Asylkompromiss*) entre el gobierno, el CDU (Partido Demócrata Cristiano) y el FDP (Partido Democrático Liberal). Una motivación central para este acuerdo era la coincidencia de todos ellos en el peligro que los refugiados significaban para el bienestar alemán. La aprobación del compromiso de asilo significó el cambio final de la obligación moral frente a los descendientes de alemanes, su aislamiento y clasificación en comparación con otros grupos de migrantes. Sin embargo, para los trabajadores migrantes la política de

migración fue ambivalente. La inclusión de los migrantes en el sistema social se dio al mismo tiempo que su exclusión del sistema político. Esta exclusión se hace factible con el artículo 20 Constitucional GG, que aclara que el ejercicio del uso de la fuerza es exclusivo del pueblo. Con esta afirmación los trabajadores migrantes se convirtieron en habitantes de segunda clase. El acceso a los derechos sociales hizo menos necesario el derecho a la ciudadanía ya que así los extranjeros a través de la seguridad social se integraban a la sociedad y con ello se pretendía colocarlos al mismo nivel que los alemanes. La conformación de Consejerías para Extranjeros ilustra esta política: estas deben fomentar la pertenencia del extranjero y ellos así pueden influir en la sociedad, pero a ellos no se les brindó la capacidad de tomar decisiones con respecto a la política de migración<sup>32</sup>. Con la reforma a la ley de extranjería (*AusG*) de 1990 se instauró el derecho a la obtención de la nacionalidad para los extranjeros que llevaban viviendo mucho tiempo en ese país, así como para la segunda generación de extranjeros. Con este paso político se logró que el proyecto pragmático de integración social comenzado en los años ochenta se volviera políticamente comprensible.

En los años noventa la inclusión de los extranjeros encontró gran interés público en todas las leyes y reglamentos sobre migración, cuya intención era la limitación de la inmigración y la reunión familiar, sobre todo dentro del compromiso por el asilo (*Asylkompromiss*). Los ataques racistas en contra de los extranjeros después de la reunificación alemana brindaban un argumento para la profundización del derecho de asilo, la cual expresaba la posición legal de los extranjeros ante los migrantes, esto tanto para los extranjeros ya establecidos como para los posibles inmigrantes. Esta posición oficial pretende "tolerancia bajo ciertas circunstancias, control a los migrantes legales ya establecidos y escepticismo frente a los potenciales inmigrantes"<sup>33</sup>. Otros cambios en la ley de extranjería (*AusG*) pasan sin ser tomados en cuenta por la sociedad. A la reunión familiar se le da un nuevo estatus con lo cual se puede decir que se hizo política de migración. Desde que se terminó en 1973 el programa de trabajadores temporales migraron de esta forma cientos de familiares a Alemania conformando junto a los descendientes de alemanes y los asilados, el grupo más numeroso de migrantes. También el reglamento extraordinario para evitar la migración de trabajadores (*ASAV*), es conocido como una forma pragmática de

---

<sup>32</sup> Ver Joppke, Christian. *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*. Oxford University Press. 1999 p. 194. Es por eso es que se debe reformar la ley de ciudadanía para que los extranjeros que tienen mucho tiempo viviendo ahí a partir de la igualdad de derechos sociales puedan alcanzar derechos políticos.

<sup>33</sup> Treibel, Annete. *Op. Cit* p. 25

política de migración, que permitía entre otras cosas atraer especialistas hacia Alemania siempre y cuando “en su trabajo sus conocimientos especializados sean de interés público”<sup>34</sup>. De manera interesante estas nuevas reformas no fueron incluidas en la ley de extranjería o el compromiso por el asilo, ya que los lineamientos contradecían la posición oficial de no ser un país de migración así como a la conclusión del programa de trabajadores temporales. Es decir, se buscó adaptar la situación y no reconocer que la misma había cambiado. En los años noventa la fórmula oficial continuó siendo la de no reconocerse como un país de migrantes, sin que la reunión familiar, la inmigración de refugiados o grupos específicos de migrantes por trabajo se evitaran y sin derogar el derecho a la ciudadanía. Los discursos no eran pues, más que una envoltura sin contenido.

---

<sup>34</sup> En referencia a la *Green-Card* es importante remarcar que con esta ley se posibilitaba la entrada de especialistas de IT, pero que el departamento federal de empleos (*Bundesanstalt für Arbeit*) a causa de motivos políticos lo manejo de manera restrictiva, *Ibid.* 26

## **Capítulo II. El camino hacia la nueva ley de inmigración (ZuwG) en Alemania hasta el 2004.**

### **1.-Las bases para un nuevo concepto de la migración.**

En el año de 1987 la Corte Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) reconoció la necesidad de un nuevo marco jurídico para la aceptación de los extranjeros en la RFA. En relación a la reunión familiar de parejas matrimoniales extranjeras o cualquier otro familiar este Tribunal, haciendo uso de su capacidad de crear nuevas leyes, llegó a la conclusión de que “la Constitución no responde [...] de manera general en qué porcentaje y bajo qué condiciones se puede brindar la posibilidad de entrada a los extranjeros. No incluye una entrada libre pero tampoco la prohíbe”<sup>35</sup>. Esta Corte parte del principio de que la Constitución proporciona a los legisladores un amplio espacio de maniobra cuyos límites a una exigencia de mayor migración son decisión del poder ejecutivo. Por lo que considera necesaria la promulgación de una ley de migración más completa.

#### **1.1.-Objetivos de una legislación sobre la migración.**

Existe un consenso amplio en lo social y en lo político en el sentido de que una política de migración debe atender los intereses del país receptor, al menos en lo que corresponde al ordenamiento que queda dentro de sus obligaciones y posibilidades. Por otro lado estas obligaciones y posibilidades se ven limitadas ante los compromisos que el país en cuestión haya contraído a nivel internacional. En el caso alemán dichas obligaciones y posibilidades deben estar acordes con las reglamentaciones establecidas dentro de la Unión Europea.

La reglamentación sobre migración debe en todo caso adoptarse a partir de criterios claros cualitativa, cuantitativa y administrativamente. Debe ser lo suficientemente explícita para que los inmigrantes sepan cuales son las condiciones generales como inmigrantes. Estas condiciones deben ser consensuadas dentro de la población local para una mejor convivencia entre nacionales y extranjeros.

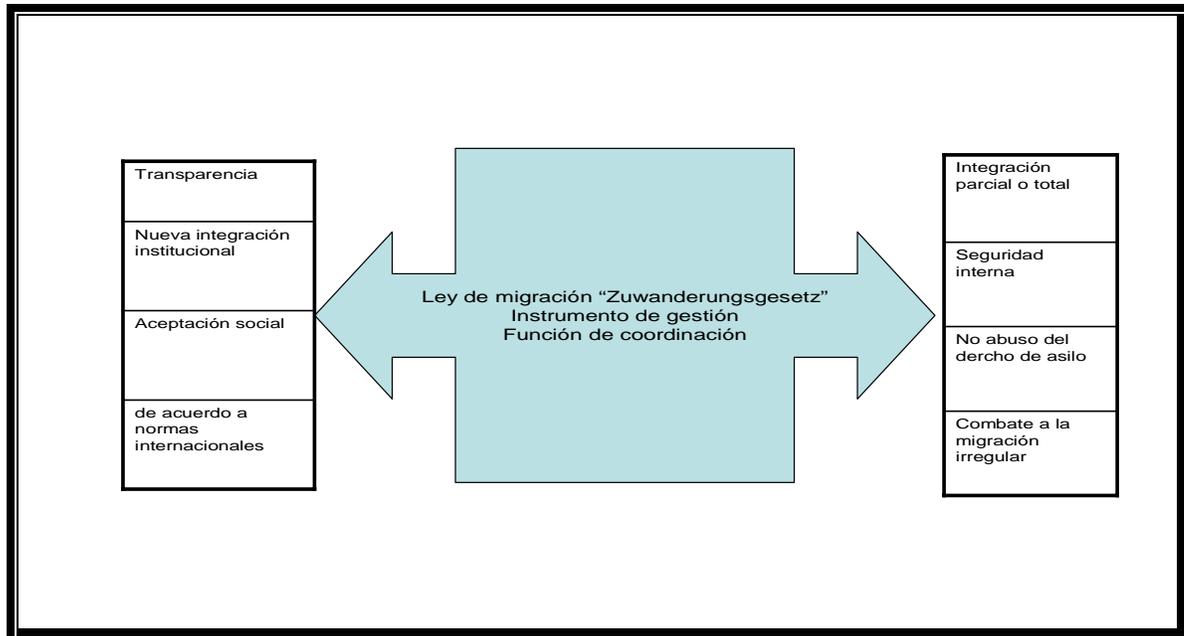
Para la migración interna de la UE resultan de importancia dos puntos: la regulación de la reunión familiar y la integración de cada

---

<sup>35</sup>Corte Constitucional Federal, citado por Wollenschlager, M. *Einwanderungsgesetzgebung für die Bundesrepublik Deutschland* en Friderich-Ebert-Stiftung : *Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland*. del 23.05.1995.p. 5 en <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00229toc.htm>

migrante que busca establecerse de forma permanente o que vive ya en el territorio.

**TABLA 12: OBJETIVOS DE LEGISLAR LA MIGRACIÓN.**



Elaboración propia a partir de Wollenschlager, M. *Einwanderungsgesetzgebung für die Bundesrepublik Deutschland*. pp.4-15 en <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00229toc.htm>

En primera línea, la ley de migración representa un instrumento de gestión que debería influenciar en el comportamiento de los inmigrantes y que debería garantizar una entrada reglamentada al territorio nacional. Al mismo tiempo esta ley de migración sirve como coordinador para las partes ya reguladas. Uno de los problemas de la política de migración es que se vuelve indescriptible a causa de las tantas leyes y ordenamientos separados con los que hasta los expertos entran en problemas cuando tratan de explicarla. Esta ley debe servir para dar claridad y poder unir las leyes ya establecidas sobre migración. Unidas a estas tareas, también se debe dar claridad a la sociedad sobre el acontecer de la migración. Una ley sobre migración debe dejar en claro los objetivos y motivos de la migración, para poder saber cuales motivos son legítimos y en qué casos una estancia es permitida. Todo lo anterior es necesario para hacer aceptable la inmigración en la sociedad del país receptor.

Una legislación sobre migración que se basa en la separación de asilo, refugio e inmigración, evita que se utilicen incorrectamente los canales legales de entrada. A causa de la terminación del programa de trabajadores temporales en Alemania, el derecho al asilo y al refugio

era la única forma de entrar al territorio de manera legal. En este aspecto se trató de encontrar otras formas legales para la migración, se apoyaron las reglas que combatían la irregularidad y sobre todo las que limitaban el uso del asilo como forma de migración. Esta exigencia salía de los grupos de especialistas en el tema, los Verdes, el SPD (Partido Social Demócrata), el FDP (Partido Democrático Liberal) y el PDS (Partido del Socialismo Democrático) en contra de las propuestas del CDU/CSU (Unión Cristiano Demócrata), que partía del hecho de que para que no se utilizará el asilo como forma de migración había que acotar la entrada al territorio<sup>36</sup>.

Una migración reglamentada y regulada debería hacer posible una integración total o parcial de los extranjeros. La integración social es posible sólo a través de una integración legal, esto es a través de brindar a los extranjeros la posibilidad de utilizar mecanismos ya establecidos para adquirir la ciudadanía alemana. Al mismo tiempo la política de migración debe ser capaz de intervenir cuando se susciten conflictos como resultado de la convivencia de diferentes culturas. La política de migración debe tener como objetivo el regular las condiciones de vida para los extranjeros y los nacionales en su comunidad, en la escuela y en el trabajo para que la aceptación de la migración sea mayor<sup>37</sup>. Adicionalmente es necesario que se recalque la necesidad de la migración como un seguro que permite que se siga manteniendo el sistema de seguridad social.

Claramente reconocida es la obligación de crear una política de migración acorde a la Unión Europea. Una política de inmigración alemana exitosa podría servir como ejemplo a seguir por toda la Unión Europea. Sin embargo, la política de migración alemana no puede ser vista como la solución a todos los problemas de la migración; pero si debe denotar respeto a los tratados internacionales y tomar en cuenta los intereses de otros Estados<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Así la regla del Tercer Estado, la reglamentación de los Aeropuertos quedan como aspectos que promueven la irregularidad, ya que así se podía negar la entrada al territorio de manera legal, y entonces los migrantes para evitar que les negaran la entrada o la expulsión tomaban desde un principio el camino irregular.

<sup>37</sup> Alguno de estas formas pueden observarse a nivel local, por ejemplo en la organización de fiestas en el barrio, así como en festejos de otras culturas. (en Berlín cada año en mayo, se celebra el Carnaval de las Culturas del Mundo, en donde participan casi todos los grupos de migrantes)

<sup>38</sup> Como por ejemplo las actividades de ACNUR, que se reducen a acciones humanitarias y de ayuda, las acciones de la UE, pero también las actividades de organizaciones internacionales de trabajo así como la OIT. Hay que tomar en cuenta los intereses legítimos del país de expulsión, a los que hay que preguntar si la migración les trae consecuencias positivas o negativas.

## **1.2.-Leyes de conformidad.**

El espacio de maniobra legal se divide en dos grupos de migrantes:

- a) Aquellos cuya situación no pueden ser regulada a causa de leyes supranacionales (ciudadanos de la UE, personas de terceros Estados asociados a la UE, refugiados reconocidos, asilados).
- b) Aquellos migrantes cuya situación puede ser regulada (refugiados, migrantes laborales, alemanes étnicos (*Aussiedler*)).

Los ordenamientos legales para una política de migración se encuentran en la Constitución GG., el derecho europeo y en el derecho internacional. Estos ordenamientos serán explicados a continuación.

### **1.2.1.-Leyes constitucionales.**

La Constitución alemana establece en su articulado las siguientes consideraciones:

- Art. 11 (generosidad/libre circulación),
- Art.16a (derecho a asilo/regla del tercer Estado)
- Art.19 (estado de derecho<sup>39</sup>),
- Art. 116 (definición de alemán).
- Art. 73 competencias de los legisladores respecto a la migración. (la generosidad y la inmigración)
- Art.74 la estancia y el derecho de establecimiento del extranjero. Art. 74 las cuestiones de los refugiados y los desplazados. La permanencia abarca las cuestiones de contar con un lugar para vivir, así como las razones de un trabajo por parte de un extranjero en Alemania.

Se parte del hecho de que el Art. 73 sólo es una regla de "sí es posible la migración", en el Art. 74 por ejemplo la legislación distribuye las competencias y derechos de los extranjeros a nivel Federal y por *Land*. Ya que la migración siempre lleva a una estancia y por regla a un establecimiento, la regulación sobre establecimiento de los extranjeros estaría dada.

### **1.2.2.- Derecho europeo.**

El derecho comunitario de la Unión Europea ha tomado mayor relevancia sobre las reglamentaciones nacionales de los Estados

---

<sup>39</sup> *Rechtsweggarantie*: que el camino para solucionar un conflicto estarán basados en los principios legales.

miembros. En la actualidad el derecho de extranjería nacional es influido por el derecho europeo para promover desarrollo común en la Unión. El objetivo de armonizar las leyes tiene que ver con la creación de un espacio sin fronteras interiores en el que se asegure la libre circulación de las personas. El fundamento de esta reglamentación encuentra fundamento en el Tratado de Ámsterdam de 1999.

Desde el acuerdo de Schengen<sup>40</sup> en 1985 se hace una diferenciación entre la política de la unión Europea y las políticas nacionales. La diferencia entre ciudadanos de la unión y los extranjeros de un tercer Estado también se especifica. Para los ciudadanos de la Unión existe el principio de la libre circulación (art. 11 GG *Freizügigkeitsgesetz*) esto significa que los nacionales de la UE no requieren de una visa u otro permiso de estancia para poder vivir o trabajar en cualquier país de la UE. A este grupo de personas no puede afectarle una legislación sobre migración alemana.

Los extranjeros de un tercer Estado son los que no pertenecen a alguno de los países miembros de la UE. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (Tratado sobre la Unión Europea), en 1993 se hace explícita la aplicación de leyes migratorias nacionales a los ciudadanos de un tercer Estado puesto que las condiciones migratorias relativas a los ciudadanos de la UE ya están regidas por el marco respectivo. En dicho tratado en el artículo K1 Núm.3 se hace referencia al interés común en las cuestiones relacionadas a la política de inmigración de los ciudadanos de un tercer Estado. Aquí también se hace referencia a las condiciones para la entrada a territorio de los países miembros, las condiciones para la residencia, la reunión familiar, el acceso al mercado de trabajo y el combate a la migración irregular, el establecimiento ilegal, el trabajo ilegal por parte de los nacionales de un tercer Estado y se establece la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. El trabajo común se reduce a la consulta entre los países miembros de la Unión para poder coordinar acciones conjuntas<sup>41</sup>. La posibilidad de una verdadera política conjunta de migración la brinda el Art. K9 S1 del Tratado de Maastricht, que hace referencia a que el Consejo Europeo, a iniciativa de la Comisión Europea o de alguno de los países miembros, puede acordar que las iniciativas de la política de migración en el espacio común entren en vigor. Esta ampliación de competencias de la Unión

---

<sup>40</sup> Este acuerdo, es nombrado así por el lugar en dónde se celebró la reunión, promueve la libre circulación de personas y mercancías en el área económica europea.

<sup>41</sup> Para poder crear un espacio jurídico común, la Comisión Europea ha creado reglas en áreas específicas de la política de migración, como las de proceso de asilo, la reunión familiar o el ordenamiento para la residencia de los extranjeros. Estas reglas están a consideración de los gobiernos nacionales lo que produce que sólo alguna de ellas sean armonizadas.

supone un cambio en el Tratado, por lo que es necesaria la ratificación de los países miembros. Hecho que lleva un proceso de votación lento que hace aún más lejana una política de migración común.

Es importante señalar que la UE ha reconocido que es necesaria la inmigración por razones económicas y por el envejecimiento de su fuerza laboral nacional, así como por el bajo índice de natalidad, sobretodo en Italia y España. Así, la migración es vista en la UE como un fenómeno de orden laboral, por eso los instrumentos con los que cuenta están dirigidos a tratar los flujos de inmigrantes en función de las necesidades del mercado laboral interno, reconocidas como necesidades estructurales.

Como resultado del Tratado de Ámsterdam de 1999, las decisiones importantes en cuanto a la migración y a la política de asilo ya no se resuelven a nivel nacional. Ese mismo año en Tampere, Finlandia se desarrolla una política común sobre asilo y migración en donde los puntos tratados fueron:

- Trabajo en conjunto con los países de origen: se centran en buscar las causas de la migración y la necesidad de crear proyectos de desarrollo con estos países para evitar la migración no deseada.
- Un sistema común de asilo: sistema que debe responder al derecho internacional y al respeto a los derechos humanos.
- Un trato justo a los ciudadanos de un tercer país: se trataría de garantizar derechos y obligaciones comparables a los de los nacionales del Estado miembro. Esto ejemplifica la necesidad de poner atención en los futuros ordenamientos de integración de los refugiados y la admisión de los migrantes.
- Un manejo más comprensivo de los flujos migratorios.

En el 2000 la Comisión Europea deja atrás su política de 'cero migración' y formula una política de control que sirva como base a los Estados miembros. Dicha política se encarga de seleccionar al migrante calificado en áreas especializadas como las de IT (Tecnologías de la Información), busca que los procedimientos sean transparentes, que responda al mercado laboral y a la presión que ejercen los flujos migratorios en la Unión. Ello refleja que las políticas nacionales no habían manejado de manera adecuada la migración sobre todo en los países que no tienen sus fronteras dentro de la UE ya que la migración también debe ir encaminada a ordenar la migración irregular y a evitar el contrabando y el tráfico. Por eso era importante la exigencia de hacer una diferenciación entre el asilo y la

migración, ya que al promover una alternativa legal se reducirían los flujos de migrantes ilegales.

La Comisión Europea realiza tres informes y un proyecto de reglamentación sobre asilo e inmigración en Junio de 2003. En la parte de inmigración, integración y mercado, hace referencia a la importancia de la integración de los migrantes y pide una mejor coordinación entre las políticas de migración nacionales y las de la Unión. El segundo informe se refiere al desarrollo de una política conjunta en los campos de la inmigración ilegal, trata de personas y la repatriación de migrates irregulares a su país de origen. Este informe fue transmitido al Parlamento y al Consejo Europeo. El tercer informe se ocupa de mejorar el sistema de asilo para que sea más accesible, justo y mejor. Detrás de este informe está la recomendación de Gran Bretaña para reformar la política de asilo en marzo de 2003 y las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Aparte de estos informes la Comisión Europea ha analizado una iniciativa para reglamentar y promover un programa de financiamiento y ayuda técnica sobre migración y asilo a los países expulsores de migrantes. Se trata de un programa de varios años, el cual consta de un presupuesto de 250 millones de euros para el lapso de 2004 a 2008. Se tomaron en cuenta las conclusiones a la que llegó el Consejo Europeo en Sevilla España de disponer de ayuda concreta para que terceros países puedan manejar y atender todos los aspectos de la migración.

### **1.2.3.-Derecho Internacional.**

En el espacio del Derecho Internacional los compromisos dentro de Europa e internacionales son obligatorios para Alemania. Un indicador en el marco europeo es el acuerdo de Schengen. Éste fue nombrado así porque fue ahí donde se celebró la conferencia en 1985 por parte de los miembros del BENELUX, Francia y la República Federal Alemana. En 1990 el mismo fue sustituido por el Convenio de aplicación del acuerdo o Schengen II que tenía como objetivo la armonización del derecho de extranjería y asilo en los estados europeos<sup>42</sup>. También hay que mencionar el acuerdo de Dublín de 1990 que fue firmado por todos los miembros de la Unión y que se ocupa de que cada Estado se haga responsable de probar las solicitudes de asilo en los estados miembros. En resumen, queda claro, que ni Schengen

---

<sup>42</sup> Este acuerdo prevé la armonización de los controles fronterizos, reglas comunes de visa, trabajo policiaco en conjunto, la igualación del derecho de asilo. La importancia de Schengen se nota hasta después del tratado de Ámsterdam.

ni Dublín solucionan el problema de la armonización del derecho de asilo y tampoco se oponen a una legislación nacional sobre migración.

Las prescripciones que resultan de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, que en su artículo 3º se refiere a la prohibición de la tortura y tratos inhumanos y a la prohibición de la expulsión de un extranjero a un país en el cual corra "peligro de tortura o trato inhumano o una pena capital"<sup>43</sup>. En el Art. 8º de esta Convención es de notable relevancia la vida privada y familiar lo que la hace importante en el marco de la reagrupación familiar.

Dentro del Derecho Internacional la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el artículo 1º contiene una definición de refugiado y el artículo 33 la prohibición de expulsión y repatriación *non refoulement*, con lo que no se permite que se expulse a un extranjero a una frontera en donde su vida o su libertad corra peligro a causa de su raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social o su convicción política. El protocolo sobre esta Convención de 1967, hace extensiva la aplicación de la Convención de 1951 a las personas que pasaron a ser refugiados después del primero de enero del mismo año sin limitación geográfica alguna. Los instrumentos de derecho internacional sobre migración internacional la constituyen los instrumentos de derechos humanos aprobados por la Asamblea General de la ONU y los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores y de sus Familiares de 1990 es el tratado internacional más completo dedicado a los derechos de los trabajadores migrantes, es el último de los siete instrumentos internacionales básicos que en su conjunto constituyen el sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los otros seis son los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
- Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

---

<sup>43</sup> Convención Europea de derechos humanos en <http://www.avvdefilippi.com/spanish/html/convenzione.html>

- Convención sobre los Derechos del Niño.

Todos los Estados han asumido obligaciones a través de la ratificación, en virtud de al menos uno de los siete tratados básicos de derechos humanos. Por consiguiente estos instrumentos sientan la base para la protección de todos los ciudadanos y no ciudadanos en el territorio de un Estado. Los derechos humanos contenidos en estos documentos son aplicables a todas las personas, no por virtud de la ciudadanía, sino porque están vinculados a nuestra humanidad común.

Alemania es signatario de los siguientes instrumentos:

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, relativo a la venta de los niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.
- Protocolo de la Convención de los niños referente a los conflictos armados.
- Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención internacional de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención Internacional sobre eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, como su respectivo Protocolo.
- Convención contra la tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.
- Convención de los derechos del niño.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 también atiende la protección de los derechos de los migrantes, ya que establece el derecho de los nacionales y extranjeros a comunicarse con sus autoridades consulares y a ser informados de ese derecho por los oficiales del Estado receptor cuando sean arrestados o detenidos.

En el terreno del empleo, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) enuncian normas laborales reconocidas internacionalmente y aplicables a todos los trabajadores, incluidos los

migrantes. Dos instrumentos guardan especial relación con los trabajadores migrantes. El Convenio de la OIT número 97 aprobado en 1949, contiene disposiciones encaminadas a garantizar la igualdad de trato en el empleo a los trabajadores extranjeros en situación regular en las mismas condiciones que los nacionales. El Convenio de la OIT No. 143 de 1975 aborda en la primera parte la migración irregular y establece en la segunda que los trabajadores migrantes que se encuentren en situación regular no únicamente tendrán derecho a la igualdad de trato respecto de los nacionales, sino también igualdad de oportunidades en materia de acceso al empleo, derechos sindicales y culturales, libertades individuales y colectivas.

**TABLA 13: LINEAMIENTOS SUPERIORES**

Derecho constitucional alemán	Derecho europeo	Derecho Internacional
Art. 6GG	Tratado de Maastricht 1992:	Acuerdo de Schengen I y II.
Art.11GG	Política de asilo como un asunto de interés común (3 columna).	Acuerdo de Dublín.
Art.16aGG	Decisiones, consecuencias y puntos en común en el área de asilo y migración. Mandato sobre un visado común.	Convención Europea sobre Derechos Humanos.
Art. 116GG	Tratado de Ámsterdam 1999.	Convención de Ginebra para el Estatuto de los Refugiados.
Art. 79GG Art.23 p.1GG Art.73 Nr.3 GG	Las áreas de inmigración, asilo y visa son competencia de la comunidad Art. 63. Tratado de Tampere de 1999.	Acuerdo contra la tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes.
Art. 74 Nr. 4 y 6 GG	Lineamientos para el proceso de asilo, reunión familiar, entrada y estancia para los nacionales de terceros Estados. Pertenencia al espacio Schengen Acervo Schengen y su inclusión en la Unión. Derecho de asilo en la carta fundacional.	Convención de la ONU para el derecho de los niños.  Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. (en la cual no participa Alemania).

Elaboración propia.

Finalmente el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, que entró en vigor en enero de

1995, supone un marco para negociar la liberación del comercio de servicios. En este acuerdo también se hace referencia al traslado temporal de personas físicas para prestar servicios en el extranjero.

## **2.-Aspectos de la discusión sobre la ley de Inmigración (ZuwG) en Alemania del año 2000 al 2004.**

Los argumentos de la discusión para legislar la inmigración en Alemania parecían fundados en diferentes factores externos a la política. A continuación mostraré algunos de estos aspectos que influyeron en el debate sobre la inmigración y que formaron parte decisiva para su desarrollo.

### **2.1.-La situación de la economía y el mercado laboral.**

Un punto dentro de la discusión política se encontraba y se encuentra todavía centrado en la forma de afrontar el desarrollo del mercado laboral, es decir, encontrar el origen del desempleo en masa que este país vive (más de 4 millones según la Agencia Federal de Empleo *Bundesagentur für Arbeit* de un total de 40 millones de posibles empleados), así como en buscar los mecanismos para abatirlo. Si la migración en Alemania está condicionada al mercado laboral, entonces se tiene que asegurar en principio, que ésta sirva a la economía y no que se desarrolle como carga del mercado laboral. Al mismo tiempo los grupos más grandes de migrantes como los migrantes étnicos o de ascendencia alemana (*Aussiedler*) o los refugiados, deben integrarse a la realidad económica para, por un lado, poder brindarles perspectivas a futuro, y por otro, para quitarles temores o celos a los empleados nacionales. Esta situación se ha vuelto ambivalente para los políticos. La no integración de los inmigrantes al mercado laboral es criticada porque los costos de la estancia de los inmigrantes tiene que ser sostenida también por los nacionales, por ejemplo al pagar asistencia para los refugiados o darles compensaciones a las familias migrantes de bajos recursos, mientras que cuando se habla de integración en el mercado laboral, la migración conduce a su saturación<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Este tema siempre ha servido para que se manipule el miedo de las personas, sobre todo por parte de los partidos de derecha. El miedo al incremento del desempleo a causa de la migración se ha utilizado en campañas electorales como por ejemplo en Brandenburgo en el 2004 "*Deutsche Arbeitsplätze zuerst für Deutsche*" (Plazas de trabajo alemanas primero para los alemanes). Esta forma de agitación requiere de informar y aclarar a las personas sobre las consecuencias reales de la migración, para poder evitar las actitudes de rechazo hacia los extranjeros.

La creación de la *Green-Card*<sup>45</sup> instauró un debate intenso sobre migración y demostró de manera concluyente que a pesar de los varios millones de desempleados había muchísimos puestos de trabajo que no podían ser ocupados (1,2 millones sobre todo en empresas pequeñas)<sup>46</sup> como se demuestra en la tabla siguiente, a pesar de que hay lugares vacantes de trabajo en cada uno de los estados federados, éstos no pueden ser ocupados. Muchos desempleados no pueden ser incluidos en el mercado de trabajo a pesar de esforzarse por obtenerlos, ya sea por falta de preparación o por la imposibilidad de mover su residencia, con lo que se podría reducir de manera considerable la cuota de desempleo. De hecho, los esfuerzos por hacer coincidir la oferta y la demanda de puestos de trabajo es realmente difícil, pues se ha demostrado que faltan empleados para el sector de bajos y altos ingresos, aunque dentro del debate sobre migración es notable la importancia que le daban a la ocupación de los empleos de primer nivel<sup>47</sup>. En la economía globalizada los recursos clave para poder defender y mejorar la posición de un país frente a otro. Aparte de la ciencia y la innovación; el apoyo a la investigación y desarrollo científico, el intercambio internacional y la importación de conocimientos, así como al desarrollo profesional de cada uno de los individuos son un complemento de estos recursos<sup>48</sup>. Esto significa también que Alemania tiene que ser atractiva para los migrantes y atraer a los trabajadores altamente calificados – con lo que se puede añadir la frase de ‘la lucha por los mejores cerebros’- tan sonada en la discusión política. La relación marginal entre plazas vacantes y alto nivel de desempleo podría ser menor con la ayuda de la migración, si la situación de los nacionales y los extranjeros que viven en Alemania desde hace tiempo, no se ve perjudicada. Los expertos en el tema, la Comisión Independiente sobre migración (*Kommission*) y el gobierno siempre han hecho hincapié en una migración enfocada al mercado laboral y combinada con instrumentos como la inserción de los desempleados al mercado de trabajo regular, una mano de obra

---

<sup>45</sup> En el capítulo anterior se aclara la diferencia de la *Green-Card* alemana de la estadounidense.

<sup>46</sup> Para poder atraer a los especialistas en IT, no era necesaria la creación de la *Green-Card*. En las excepciones al Cese del Programa de Trabajadores Temporales de 1990 (*ASAV*) se daba el instrumento jurídico. Para la administración de la migración era innecesaria, pero tuvo una función política para el gobierno de coalición rojiverde. El acentuar los beneficios económicos de la migración ayudo a calmar la situación, pues en el discurso público la iniciativa del canciller Schröder se veía como una parte de la solución al problema de la economía.

<sup>47</sup> En el 2001 pasó casi desapercibida la cancelación de la prohibición de trabajo a los que buscaban asilo y el derecho de estancia a los refugiados de Bosnia que habían permanecido en el territorio por al seis años y que contaban con empleo desde al menos dos, para poder cerrar los espacios en el mercado de trabajo. El secretario de asuntos internos bávaro Beckstein comenta que lo que motivó al Ministro del Interior Otto Schily fueron cuestiones humanitarias, pero que básicamente esto era por razones económicas. Periódico *Süddeutschezeitung* del 16.02.2001 p. 12 en <http://www.politikforum.de/forum/showthread.php?threadid=15897>

<sup>48</sup> Ministerio del Interior. *Informe de la Comisión Independiente sobre migración*, 2001 p. 25 en [www.bmi.bund.de/Schwerpunkt\\_Zuwanderung](http://www.bmi.bund.de/Schwerpunkt_Zuwanderung)

nacional aprovechada al cien por ciento, así como el incremento de los niveles de empleo en mujeres. Pero estos instrumentos por si mismos no sirven para captar a los potenciales empleados que se necesitan en áreas específicas.

**TABLA 14: SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y PORCENTAJE DE EXTRANJEROS POR ESTADOS EN ALEMANIA.**

Estado confederado	Población total	% Extranjeros	% Desempleo	Puestos libres*
Baden/Württemberg	10.735.701	11.9	7.0	49.660
Bayern	12.468.726	9.5	7.8	55.850
Berlín	3.395.189	13.7	19.0	19.056
Brandenburg	2.559.483	2.6	18.3	13.480
Bremen	663.467	12.7	16.8	3.287
Hamburg	1.743.627	14.2	11.3	16.030
Hessen	6.092.354	11.4	9.7	29.950
Mecklenburg-Vorpommern	1.707.266	2.3	20.3	12.204
Niedersachsen	7.993.946	6.7	11.6	31.668
Nordrhein-Westfalen	8.058.105	10.7	12.0	78.660
Rheinland-Pfalz	4.058.843	7.7	8.8	22.720
Saarland	1.050.293	8.3	10.7	5.216
Sachsen	4.273.754	2.8	18.3	19.067
Sachsen-Anhalt	2.469.716	1.9	20.3	12.224
Schleswig-Holstein	2.832.950	5.4	11.6	12.399
Thüringen	2.334.575	2.0	17.1	12.229
<b>Total: Alemania</b>	<b>82.473.995</b>	<b>8.8</b>	<b>11.7</b>	<b>413.782</b>

Elaboración propia a partir de Oficina de Estadística Federal alemán en [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

\*Estos puestos, no pueden ser ocupados por mano de obra local, ni por extranjeros ni por nacionales.

Para evitar el *dumping* de salarios en el mercado de trabajo, se hacía valer en la ley anterior sobre extranjería (*AuslG*) el principio de preferencia, el cual fue retomado en la nueva ley de 2004 (*ZuwG*). Este principio consiste en que un puesto de trabajo puede ser ocupado por un extranjero recién llegado después de una prueba, siempre y cuando este puesto no pueda ser ocupado por un alemán, ciudadano de la UE o un extranjero establecido desde varias décadas en Alemania. Para esto el empleador antes de la contratación de extranjeros de un tercer Estado debe exigirle su permiso de estancia.

Otro factor que demanda una mayor inmigración de trabajadores es el cambio demográfico que se vislumbra para la población alemana en los próximos diez años. Si el desarrollo poblacional continúa de la misma manera, la población alemana se reducirá de 82 millones en la actualidad a 60 millones en el 2050<sup>49</sup>,<sup>50</sup>. En este caso el número de posibles empleados pasará de los 41 millones en la actualidad a 26 millones. La duración de la vida es cada vez mayor mientras que el número de nacimientos es cada vez menor, lo que hace que la población sea cada vez más vieja. Este desarrollo también es válido si en un futuro las familias tienen más niños, ya que el número de padres potenciales también ha disminuido con respecto a las generaciones anteriores. Lo anterior significa que el potencial de mano de obra será menor y que aún más plazas de trabajo no podrán ser ocupadas. Aquí la migración puede ayudar a que esta situación se evite al incrementar de manera cuantitativa el potencial de mano de obra. Para que la migración laboral sea adecuada es necesario que ésta se de en áreas en donde exista oferta y que el empleado extranjero cuente con la preparación suficiente que le permita enrolarse en el mercado laboral alemán. Los beneficios de la migración no sólo se dan porque con ella se pueda elevar el número de la mano de obra, los migrantes también son consumidores y ayudan a activar la economía, impulsan el desarrollo tecnológico, promueven actividades empresariales así como inversiones.

Los esfuerzos por reducir el nivel de desempleo a través de la migración laboral fueron mecanismos técnicos del debate. Desde tiempo atrás, había recomendaciones de los expertos respecto a diferentes formas de atraer personal, orientados en políticas de países clásicos de migración. Estas recomendaciones fueron tomadas por los partidos políticos así como por la *Kommission*. Para los aspectos técnicos se dieron posibilidades diferentes de solución. El aspecto que finalmente hizo cambiar el sentido del debate, fue la manera política en que se manejó este tema dentro de la población alemana. En este sentido, los esfuerzos de los políticos eran necesarios para explicar de manera clara que este tipo de migración no causaría daños en el mercado de trabajo nacional. Ellos no fueron capaces de transmitir de manera suficiente las consecuencias positivas de la migración laboral como el desarrollo tecnológico a través de conocimientos

---

<sup>49</sup> Es la primera vez en la historia alemana que en tiempos de paz se da esta situación. Las veces que se ha dado es en la primera guerra mundial, durante la crisis mundial de 1973 y en la segunda guerra mundial, pero que lograron en un tiempo acelerado normalizar los niveles demográficos. Ver en Birg, Herwing. *Die Demographische Zeitwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*. Munich 2001. p 46

<sup>50</sup> Estos y los siguientes datos demográficos son tomados de Ministerio de Interior. *Informe de la Comisión Independiente sobre Migración*. Alemania 2001 p.26

especializados, el crecimiento de la inversión unida a la creación de nuevas plazas de trabajo y más consumidores en el mercado alemán. Las intensiones positivas que la iniciativa de la *Green Card* fomentaba, no fueron discutidas en el debate, se puede decir que esto se debió básicamente a la cada vez peor situación económica en ese país que asusta a los alemanes y de la cual los partidos políticos no se pueden ni quieren deslindar. El vocero del partido Verde Mark Holzberger se refería a este tema señalando que "cada vez fue más difícil poder transmitir un mensaje positivo a la sociedad. En el 2001 contábamos con datos relativamente positivos y se podía justificar la migración como algo que nos daría impulso económico. Pero con la recesión del 2001 esta situación cambió y se volvió más difícil promover esta posición, sobre todo para los Socialdemócratas que estaban en grandes problemas con sus partidarios"<sup>51</sup>.

Defender la migración laboral se vuelve difícil en un contexto de alto nivel de desempleo dentro de la población alemana, sobre todo tomando en cuenta que dentro de los extranjeros que radican en dicho país, el nivel de desempleo es aún mayor, por lo que este tema se volvió un contrargumento en la discusión política. Los responsables de estos niveles de desempleo entre los nacionales y entre los extranjeros son las deficiencias en el área de la educación, el manejo del idioma y la calificación profesional. También los migrantes étnicos (*Spätaussiedler*) que inmigraron en los años recientes, se encuentran afectados por la falta de calificación laboral<sup>52</sup>.

## **2.2.-Problemas del Estado de bienestar.**

La discusión política sobre las consecuencias de la migración se dividió en dos aspectos. Primero en su repercusión en la sociedad alemana, como por ejemplo la desigualdad social y en segundo lugar sobre el tipo de migración que la economía alemana necesita.

Los extranjeros reciben el 9.1 % de la ayuda social del Estado, es decir tres veces más que los alemanes quienes reciben sólo el 3%<sup>53</sup>. Esto se debe a diferentes causas:

- Muchos de estos inmigrantes tienen problemas de integración. En los años del programa de trabajadores

---

<sup>51</sup> Mark Holzberger, entrevistado por el canal de noticias alemán "Das Erste", Referente de política migratoria por el Partido Verde 17.12.2004 en [http://www.tagesschau.de/video/0,1315,OID3939452\\_RESms256\\_PLYinternal\\_NAV\\_BAB\\_OUV1,00.html](http://www.tagesschau.de/video/0,1315,OID3939452_RESms256_PLYinternal_NAV_BAB_OUV1,00.html)

<sup>52</sup> Ver *Op. Cit.* Ministerio de Interior. p. 53

<sup>53</sup> *Ibidem.*

temporales llegaron mucho trabajadores sin calificar, que hoy en día no pueden encontrar un puesto de trabajo.

- A los asilados no se les garantiza un puesto de trabajo de manera inmediata, por lo que estos entran dentro de las estadísticas de desempleo.
- Grandes costos sociales causa el abuso del derecho de asilo, ya que estos extranjeros deben ser atendidos (casa, comida, ropa.) hasta que puedan ser expulsados.
- Un grupo problemático dentro de la ayuda social son las esposas inmigrantes que se encuentran limitadas a actividades como las de ama de casa o/y el cuidado de los hijos y que no tienen contacto alguno con la población alemana. Para poder acceder a este grupo es necesario un esfuerzo mayor en la política de integración en la que chocan las diferentes posiciones respecto al rol de la mujer.
- También es problemática la situación de la integración de los 'extranjeros' (que ya no debían ser tan extranjeros) de segunda y tercera generación. Un gran número de niños y escolares cuenta con deficiencias del idioma con lo que sus calificaciones son menores a las de los escolares alemanes. Aquí es necesario el esfuerzo dentro de los Kindergarten<sup>54</sup> y las escuelas para afrontar los problemas de los niños extranjeros. Esto exige también personal entrenado en cuestiones interculturales como los maestros y guías. También es necesario crear programas centrados en la integración en las áreas conflictivas en donde el porcentaje de extranjeros y desempleo es alto<sup>55</sup>.

En el punto anterior vimos un desarrollo poblacional en el que se demuestra que el número de empleados irá disminuyendo en el futuro y que la estructura de las edades se va a transformar de manera negativa. El porcentaje de la población mayor de 60 años se va a duplicar y el nivel de la población menor de 20 se reducirá. Con estas perspectivas los problemas para el Estado de bienestar crecerán, pues éste depende del número de personas que trabajen, es decir que los subsidios y las contribuciones sociales se tomarán a partir de los ingresos de los subsidios y contribuciones que hoy se pagan. Para el seguro de jubilación este desarrollo demográfico representa un peligro porque la relación de los jubilados y los de contribuyentes se hace cada vez más dispareja. Para el seguro médico el envejecimiento

---

<sup>54</sup> Normalmente es aquí donde los niños tienen su primera relación social fuera de la familia y a veces hasta con el idioma alemán, pero obtener un lugar en las guarderías o *Kitas* es casi imposible.

<sup>55</sup> En Berlín a mediados del año 2006 una escuela en un barrio poblado en su mayoría por extranjeros estuvo en caos varios días y hasta tuvo que intervenir la policía, pues había alumnos con armas de fuego.

significa costos médicos sobreproporcionales a las contribuciones de los jubilados. Este sistema de seguridad social de asignación financiera no hace diferencia entre nacionales y extranjeros por lo que la migración puede influir de manera positiva al disminuir la distancia entre contribuyentes y beneficiarios. El sistema integra a todos los empleados obligados a contar con un seguro social, independientemente de su pertenencia étnica o su condición de residencia. A causa de la estructura de las edades, los inmigrantes pueden representar individuos que se convertirían en contribuidores siempre y cuando lleguen a las áreas en las que se les necesita. Si llegan los migrantes para las áreas de alto rendimiento económico, estos ayudarán al Estado de bienestar, porque los que se logren integrar al mercado laboral pagarán impuestos y contribuirán en las cajas de los seguros.

### **2.3.-Seguridad Interior.**

Se teme que la migración pueda afectar la seguridad interna, sobre todo a través del crecimiento de la criminalidad por parte de los extranjeros y el fundamentalismo, así como de la xenofobia y el extremismo de derecha (neonazis).

En las estadísticas policíacas el porcentaje de extranjeros incriminados en delitos en 1996 es del 28,3%. Este nivel elevado es tomado en la discusión como el peligro que representan los extranjeros para la seguridad interna. Pero si se analizan estas estadísticas se pueda notar que un tercio de los delitos puede ser sólo cometido por extranjeros, como es el caso de los delitos de residencia<sup>56</sup>. En estadísticas poblacionales los extranjeros irregulares y los turistas no son tomados en cuenta mientras que en las estadísticas policíacas sí. Este muestreo irregular desaparece las diferencias entre los extranjeros irregulares de los extranjeros que se encuentran establecidos desde hace décadas en Alemania<sup>57</sup>.

Aparte de la criminalidad dentro del debate, otro punto que ganó relevancia fue el extremismo político de los extranjeros a pesar de que los medios se encargaron de difundir que sería castigado el extremismo de los extranjeros y el de sus seguidores. De hecho 57

---

<sup>56</sup> Por lo que se supone que los extranjeros caen dentro cierto grupo de delitos más veces que los alemanes, ya que un porcentaje mayor al de los alemanes es acusado y condenado. Ver Angenendt, S. *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*. Ed. Opladen. Alemania 1997 p.72

<sup>57</sup> Esta diferenciación entre los extranjeros establecidos de los irregulares así como de los viajeros es de importancia cuando se revisa las principales áreas de criminalidad con una participación alta de extranjeros, la criminalidad organizada y secuestro. Estos delitos no tienen que estar relacionadas a la migración, sino a la falta de los controles fronterizos en el mercado común. Ver *Ibid.* p. 73

300 extranjeros de 7,3 millones de extranjeros pertenecían en el 2003 a organizaciones extremistas, es decir menos del 1%. Después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, el tema de la seguridad tomó relevancia ya que se supo que Alemania fue el lugar de preparación y residencia de algunos de los terroristas. Anterior a este evento había desinterés de lo que pasaba en la comunidad musulmana y en sus mezquitas, pero con este suceso las instituciones encargadas de la seguridad y los políticos tuvieron que ponerse a discutir. El atentado en Madrid en el 2003 confirmó que no poner atención a los extremistas religiosos representa un problema para la democracia. Anterior a estos eventos se hacía fuerte referencia a una convivencia social multicultural entre alemanes y extranjeros o la imagen del inmigrante como 'invitado' que de cualquier manera no pertenece a la República, pero finalmente en la política se trabajó en el aspecto del apoyo a la integración. Integración entendida como una tarea activa, en la cual los inmigrantes tienen que aceptar los valores de la Constitución. A los inmigrantes que no reconocieran estos valores se les advirtió de un proceso severo, claro y concreto. Se contaba con instrumentos legales para ir contra los incitadores si era necesario. El Presidente Federal Köhler exigió a la comunidad musulmana diferenciarse de los creyentes radicales y hacer posible en Alemania una visión no radical del islamismo<sup>58</sup>.

La criminalidad en contra de los extranjeros jugó sólo un lugar secundario en la discusión. Todavía se pueden recordar las imágenes en los años ochenta y noventa<sup>59</sup> que debieron ser tomadas en cuenta para tomar con precaución el tema. Como en ese momento, aún hace falta en la conciencia de los alemanes que Alemania es desde hace décadas un país de migración y que por lo tanto está impregnada de diferentes culturas, hecho que aún no ha podido ser aceptado en su totalidad<sup>60</sup>. El número de delitos relacionados con extremismo o xenofobia ha bajado según el reporte de la Oficina Federal de Protección de la Constitución *Verfassungsschutzrichter* que en el 2003 oscilaba entre los 11 576 delitos<sup>61</sup>. Los delincuentes pertenecen en un

---

<sup>58</sup> Ver en *Spiegel Online* del 22.11.2004, en

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,328205,00.htm>

<sup>59</sup> Como por ejemplo cuando es quemado un grupo de edificios de refugiados y asilados

<sup>60</sup> Las respuestas de los alemanes a la pregunta de limitar la migración de manera cuantitativa se pueden clasificar de la siguiente manera:

Sólo una minoría está en contra de limitar la migración (2000: 8%; 2001: 4%)

Casi una tercera parte de la población está de acuerdo en limitar la migración (2000: 47%; 2001: 60%)

Más de dos terceras partes de la población alemana no quieren sólo la limitación sino un alto a la migración (1998: 84%; 2001: 68%), ver *Mannheimer Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen Codebuch ZA-Nr. 2800* en <http://www.gesis.org/Datenservice/ALLBUS/index.htm>

<sup>61</sup> Ver en el Informe de la Oficina Federal de Protección a la Constitución. *Verfassungsschutzbericht* de 2003 en

[http://www.verfassungsschutz.de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht\\_2003](http://www.verfassungsschutz.de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht_2003)

20% a grupos extremistas, otro 20% lo constituyen miembros de 'los cabezas rapadas' o *skinhead*. La mayoría de los delitos de xenofobia no se encuentran necesariamente bajo la ideología de extrema derecha, pero los límites del extremismo organizado y el radicalismo político de la derecha son comunes<sup>62</sup>. Para el orden político de Alemania las principales inseguridades se encuentran en la amenaza de la población inmigrante y la posibilidad de una imagen desastrosa en el extranjero.

#### **2.4.-Compromisos internacionales.**

Repercusiones en la seguridad externa alemana o en otro Estado de la UE, en el sentido de la pérdida de soberanía territorial sólo podrían darse si la migración ocurriera en momentos de crisis en los cuales sobreviniera un movimiento de refugiados en masa. Se espera que un caso de este tipo no llegue a ocurrir. Pero dejando de lado este punto, es importante hacer hincapié en las consecuencias de las relaciones de política exterior de los países de expulsión y recepción<sup>63</sup>. Los refugiados o migrantes pueden ser utilizados por los gobiernos de los países de expulsión o atracción para objetivos de política exterior o económica<sup>64</sup>. Otro aspecto se refiere al efecto retroactivo de la integración europea y a la UE. Las superaciones momentáneas de las diferentes intensidades de la migración son una tarea difícil para la solidaridad de la Unión y los lineamientos de la Comisión Europea exigen requisitos concretos a la política de migración de los países miembros.

Una gran influencia para la nueva definición de Alemania como país de inmigración, *Deutschland als Einwanderungsland*, se debe a los sucesos de las últimas décadas: Alemania se encontró afectada por la caída del bloque comunista así como por la guerra en Yugoslavia. A principios de los años noventa los niveles de inmigración de los migrantes étnicos (*Aussiedler*) alcanzó el nivel más elevado. Su ciudadanía incrementó los niveles totales de este rubro de

---

<sup>62</sup> Según el Tribunal Federal el extremismo se concentra en la eliminación de los principios democráticos de la Constitución, como los derechos fundamentales de los hombres, el principio de la democracia o el pluralismo y las diferencias partidistas. El radicalismo no se dirige a eliminar el orden básico, pero se mueve en posiciones similares fuera del marco legal. Los *Skinheads* y grupos extremistas el factor de reclutamiento y movilización es el odio al "otro", los partidos políticos de extrema derecha utilizan en sus campañas el tema de la "extranjerización".

<sup>63</sup> Por lo que es importante un trabajo en conjunto por parte de actores nacionales e internacionales para el desarrollo e implementación de una política de migración. No puede ser visto sólo como un tema de política interna, sino también de política exterior, de desarrollo y medioambiente. Estas áreas deben evitar movimientos de refugiados y de pobreza, así como esforzarse para reconocer a tiempo conflictos o guerras entre estados y prevenirlas. Ver en informe del Comisión Independiente, p. 29

<sup>64</sup> La política de los migrantes étnicos tenía antes de la caída del muro el objetivo de demostrar que los pertenecientes a la nacionalidad alemana podían entrar al territorio, para demostrar la supremacía de la democracia occidental sobre el comunismo.

manera significativa, las cuales eran obtenidas por cuasi-derecho. También el número elevado de solicitudes de asilo a principios de los años noventa demuestra cómo Alemania se encuentra unida a este fenómeno de la migración<sup>65</sup>. Tanto los altos niveles de migración étnica como la gran demanda de solicitudes de asilo no alimentaron la idea de aceptar a Alemania como país de inmigración.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) criticó de nueva cuenta que Alemania no practicara los estándares internacionales al respecto. En la reglamentación para los refugiados se tendía a brindar muy poco apoyo a los perseguidos no políticos, ya que las instituciones encargadas se concentraban demasiado en la persecución política por parte del Estado. Las diferentes formas de violencia no política (sobre todos existentes en Estados con estructuras decadentes), fueron colocadas en el área de *Duldung* o tolerancia<sup>66</sup>. También Amnistía Internacional señala que las leyes sobre asilo en lo relativo al concepto de asilo, está alejado de las normas de los países miembros de la UE. La exigencia de crear una nueva ley alemana de migración fue apoyada por organizaciones de refugiados, las iglesias (protestante y católica) y organizaciones de caridad en Alemania, que siempre expresaban en público las deficiencias de la política de migración en cuanto al aspecto humanitario y exigían una mejora en esta área.

### **3.-La ley de inmigración de 2004 (Zuwanderungsgesetz-ZuwG). Ley para el manejo y delimitación de la migración y para la reglamentación e integración de los ciudadanos de la Unión Europea y extranjeros.**

El primero de julio de 2004 se promulgó en el Parlamento Federal la "Ley para el manejo y delimitación de la migración de los ciudadanos de la Unión Europea y extranjeros" (ZuwG) y fue ratificada el 9 de julio de 2004 por el Consejo Federal. El 30 de julio de 2004 fue firmada por el Presidente Federal y entró en vigor el 1 de Enero de 2005. Con la entrada en vigor de esta ley se anularon otras. Entre éstas la de extranjería de 1990(*AusIG*), la de residencia (*EWG*), la de acciones humanitarias para los refugiados de 1980(*Bundesvertriebenengesetz*),

---

<sup>65</sup> Llegaron alrededor de 400 mil en 1990 y para 1994 eran alrededor de 140 mil. En 1992 la cifra de solicitudes de asilo alcanzó las 450 mil y para el 2000 esta era de un poco más de las 90mil.en Currie, Edda. *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*. Ed. Lucius & Lucius. Stuttgart 2004. pp.30-60

<sup>66</sup> La mayoría de los países signatarios de la Convención de Ginebra se concentran en el desamparo de la víctima y dejan de lado la responsabilidad del autor del delito, mientras que la ley alemana siempre parte del principio del Estado como el responsable de la persecución.

el ordenamiento de libre tránsito de 1997 (*EWG*) y la ley de residencia por trabajo de 1990.

### **3.1.-El proceso de aprobación de la ley de migración de 2004.**

En los años noventa la Migración se volvió tema central de la discusión pública en Alemania. Algunas organizaciones sociales constataban la necesidad de una política de migración<sup>67</sup>. Con la entrada de la coalición rojiverde al gobierno federal se crearon las condiciones para tratar de dar respuesta a esta exigencia. En su acuerdo de coalición del 20 de octubre de 1998 y en su declaración como gobierno, el Canciller Gerhard Schröder afirma que los migrantes en Alemania ya se han instalado y que era necesario un derecho moderno de nacionalidad así como nuevas leyes de migración.

Con esta declaración se reconocía un cambio de paradigma en la política de migración alemana. Rápidamente se hizo claro, sin embargo, que con el cambio de gobierno, las esperanzas de un cambio en el tratamiento de la migración no eran necesariamente automáticas. La ministra de justicia Däubler-Gmelin y el ministro de asuntos interiores Schily declaraban a finales de 1998 que la "inmigración [...] en la situación actual no es apoyada por nadie" lo que provocó un rechazo a una nueva ley de migración<sup>68</sup>. El ministro Schily recalcó esto unas semanas después al declarar que "los límites de la migración" en Alemania se encontraban sobresaturados. Una ley sobre migración no podría mejorar esta situación, la cuota de migración fijada en esta ley debía ser igual a cero. Con esta posición, este ministro tomaba la misma retórica y actitud de los gobiernos anteriores.

En el primer periodo legislativo, la coalición se olvidó de crear una nueva ley sobre migración. Se concentró en reformar la ley de ciudadanía, que era exigida de manera urgente. Las personas sin un pasaporte alemán deberían obtener los mismos derechos que los nacionales y sus derechos básicos no debían ser limitados<sup>69</sup>. Esta ley en un principio partía del derecho de la doble nacionalidad, lo que fue completamente rechazado por el CDU/CSU (Unión Cristiano

---

<sup>67</sup> Gran interés despertó en 1994 el manifiesto de los 60, formada por 60 académicos. Ellos exigían una política de migración a consecuencia de las masas de refugiados de los Balcanes, el crecimiento de la xenofobia y la falta de interés en los extranjeros ya instalados en Alemania. Otro ejemplo es la "voz conjunta de las iglesias ante el desafío de la migración y exilio" en 1997.

<sup>68</sup>En Münz Rainer. *Deutschland: Schily löst Debatte um Zuwanderung aus*. No. 01/99 Ed. HWW Hamburg. 1999

[http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/990101.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/990101.htm)

<sup>69</sup> Folleto de Ministerio de Interior referente al nuevo derecho sobre ciudadanía. "Das neue Staatsangehörigkeitsrecht - Einbürgerung: fair, gerecht, tolerant" Alemania 1999. p. 13

Demócrata) que hizo de éste, un tema de campaña electoral en Hessen. El CDU/CSU ganó las elecciones en ese *Land* y obligó a cambiar esta reforma y a renunciar a la idea de la doble nacionalidad. Este compromiso fue visto como una derrota del gobierno federal, ya que el objetivo de la doble ciudadanía para todos los extranjeros no fue posible. Como esta nueva ley no cumplía con las aspiraciones de los extranjeros, el número de solicitudes para la obtención de la ciudadanía no fue el esperado. En el 2000 sólo se otorgaron cerca de 150 000 ciudadanía y para el 2002 las mismas se redujeron en un 13%. Esta cifra no significó un incremento considerable con las 100 mil anuales que se registraban con la ley anterior<sup>70</sup>.

En Febrero del 2000 el Canciller Schröder, en la feria de la Tecnología CeBIT ofreció la creación de una *Green-Card* que permitiría la entrada al mercado laboral a extranjeros especialistas en *IT* (Tecnologías de la Información) para poder cerrar las vacantes en esta área. Como mencioné en el capítulo anterior, este punto le otorga a la migración un carácter positivo, porque se considera que ésta ayudaría a solucionar la carencia de trabajadores calificados en el mercado laboral. A pesar de esto, en la campaña electoral en el *Land* Nordrhein-Westfalen el candidato del CDU Jürgen Rüttgers hizo campaña con el slogan "*Kinder statt Inder*" (hijos en vez de indios) en contra de los especialistas en *IT* que provienen en su mayoría de la India. Esta campaña fracasó ya que los empresarios apoyaron la *Green-Card* de Schröder. El CDU comenzó a manera de burla con la campaña de la *Blue-Card*, los políticos de este partido exigían que las solicitudes de especialistas en *IT* estuvieran unidas a una ley sobre migración, con lo que plantearon la discusión de cómo limitar y manejar la migración. Con esto se puede decir que la *Green-Card* fue la llave que abrió la puerta para la discusión sobre la migración y que le otorgó a la política las herramientas para una nueva reglamentación de la misma.

El presidente federal Johannes Rau en mayo del 2000 ofreció un discurso dirigido, por primera vez en la historia de los presidentes federales, a los migrantes y a la sociedad alemana. En dicho discurso se hace notoria la problemática de la política de migración cuando plantea que "no debemos ver sólo un lado del problema: hoy clases de religión musulmana, mañana la *Green-Card*, después permisos de trabajo para trabajadores estacionales o el trato a los refugiados de guerra. Debemos ganar una perspectiva general"<sup>71</sup>. Con este discurso

---

<sup>70</sup> Ver el Ministerio Federal de Estadística <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab12.php>

<sup>71</sup> Rau, Johannes. *Berliner Rede* el 12.05.2000 en la Casa de las culturas del mundo. En <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2000-2/dokumentation.htm>

se enriqueció el debate sobre migración. Otro elemento importante de su discurso fue que los extranjeros se establecieron en Alemania, y que para la integración, era necesario contar con la paciencia y disposición tanto de alemanes como de extranjeros. El pidió coraje civil y la destrucción de temas tabú y xenofobia, desgraciadamente muchas de sus advertencias quedaron en el olvido.

En septiembre del 2000 gracias al impulso de la *Green-Card*, el discurso de Rau, la presión de los empresarios y las exigencias de CDU/CSU, el ministro de interior Otto Schily nombra una comisión independiente *Unabhängige Kommission Zuwanderung* (en adelante *Kommission*) bajo la responsabilidad de Rita Süßmuth (del CDU). Esta *Kommission* debía analizar la situación de la migración ligada al envejecimiento poblacional y al mercado laboral, crear nuevas reglas en el área de responsabilidad humanitaria para la integración y una mejor organización de las dependencias encargadas. Esta *Kommission* estuvo formada aparte de algunos representantes de los partidos políticos, *Länder* y comunas, por representantes de iglesias, empleadores y sindicatos. El CDU y el PDS no participaron en esta *Kommission*. Su creación por el gobierno sorprendió a todos, aunque en 1994 la Comisión Federal del CDU ya había creado una comisión (*Enquete-kommission*) que investigaría el cambio demográfico en Alemania. Por lo que queda la duda de que si la *Kommission* fue la pieza que utilizó el gobierno como reacción a la crítica de su posición frente a la migración y a una legislación sobre la migración. El tiempo que la *Kommission* tenía para presentar su informe la puso bajo presión, pues el mismo era de sólo un año. De esta manera, se acortó el tiempo que se daba para hacer una recomendación al Parlamento y para establecer como se debía tratar la nueva ley. El poder de la *Kommission* radicaba en su capacidad de brindar nuevos puntos de vista y un cambio de mentalidad sobre la migración. Los argumentos de los especialistas y políticos pudieron ser unificados para que tuvieran una mejor aceptación en la sociedad<sup>72</sup>.

El 4 de julio de 2001 fue presentado el informe de la *Kommission* Independiente "*Zuwanderung*" con el título "*Zuwanderung Gestalten – Integration Fördern*"<sup>73</sup>. En este informe se reafirmó que el manejo de la migración se ha dado desde ya hace tiempo (con el programa de trabajadores temporales) y que dicha migración es necesaria por las

---

<sup>72</sup> La *Kommission* logró en menos de un año más de lo que la *Enquete-Kommission* en tres periodos legislativos.

<sup>73</sup> Ministerio de Interior. Informe de la Comisión Independiente "Organizar la migración, fomentar la Integración" en [www.bmi.bund.de/Schwerpunkt Zuwanderung](http://www.bmi.bund.de/Schwerpunkt_Zuwanderung) Este informe fue elogiado como un documento único en su clase, en el que se planteaban posibles formas de solución de manera completa que ningún intento de reforma podía dejar de analizarlo.

exigencias del mercado laboral y el envejecimiento poblacional. Las recomendaciones eran claras: Alemania necesita una ley de migración moderna, una esperanza para los trabajadores altamente calificados y para los inversionistas, una mejor selección y elección de migrantes atractivos, un proceso de asilo más riguroso, mejores condiciones y medidas concretas para la integración de cada uno de los inmigrantes que llegan para un tiempo largo o a establecerse en Alemania. Cuando Alemania les otorgue perspectivas claras a los extranjeros, se podrá exigir la integración social de los mismos, partiendo del aprendizaje de la lengua alemana. Este informe abrió el camino hacia una aceptación de la nueva ley de migración. La fase de mayo de 2000 a mayo de 2001 se vio marcada por acuerdos en el análisis de la problemática y en las formas de solución del problema. Las recomendaciones de la Comisión Federal del CDU, las de la *Kommission*, las del SPD y de los Verdes, estaban en la misma dirección. Los puntos centrales para la migración se encuentran en las recomendaciones de los empresarios, los sindicatos, iglesias y asociaciones, los puntos eran los siguientes:

- El reconocimiento de Alemania como país de migración, con un porcentaje alto de inmigrantes, que viven desde hace varias décadas en el país.
- Reconocimiento de que la entrada y estancia de los extranjeros se tiene que dar en el marco de una ley de migración y de que esta debe estar orientada a los intereses del país. Asimismo, de que contenga el derecho a la estancia de largo tiempo y a la integración.
- La estancia de los extranjeros calificados estará de acuerdo al interés de Alemania, a los intereses de la economía y a la necesidad de ellos en el mercado laboral como un mecanismo flexible.
- La migración y la integración son dos caras de la medalla, los extranjeros que se deciden por una estancia larga deben demostrar mayor esfuerzo de integración. Por otro lado en esos casos, las ofertas de integración deben ser mayores por parte del Estado, los *Länder* y las asociaciones.
- El reconocimiento de que las obligaciones humanitarias de la República Federal frente a los refugiados y los solicitantes de asilo debe estar de acuerdo con la Convención de Ginebra, el Derecho Internacional y con las leyes constitucionales.

En Agosto de 2001 el ministro Otto Schily presentó un diseño para la ley de migración (en adelante *Referentenentwurf*), que mostraba una dirección clara en la nueva orientación. Aunque los motivos de asilo y la edad máxima para la reagrupación de menores se diseñó

más restrictiva que lo que recomendaba la *Kommission* (reducir la edad de 16 a 12 años) Schily no incluyó puntos del Informe con los que el CDU no estuviese de acuerdo porque sabía que este partido haría campaña electoral con el tema de la migración

La crítica llegó del CDU así como de los miembros Verdes de la coalición y las iglesias. Este diseño contenía puntos centrales del informe de la *Kommission*, tales como el diseño más sencillo de la estancia, residencia y la migración constante a partir del sistema de puntos.

Después de los ataques terroristas de septiembre 11 del 2001 a las torres gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington, las reuniones para la creación de un acuerdo entre SPD y Verdes se vieron interrumpidas y la política de migración comenzó a tomar otro tinte. En lugar de la exigencia de una política de migración abierta, ahora había que revisar todos los datos de los solicitantes de asilo. El dejar de lado la política de migración a favor del debate sobre la seguridad a causa del 11 de septiembre, demuestra que se seguía manejando a la migración como un problema de seguridad. En el marco de los 'paquetes de seguridad' se hicieron cambios en las leyes relevantes como la de extranjería (*AuslG*), el proceso de asilo, el registro de extranjeros y ante el miedo y la prisa, estas leyes se reformaron de manera rápida. La ley de combate al terrorismo entró en vigor el 1 de enero de 2002. Esta ley fue criticada por el FDP y el PDS así como por organizaciones de derechos humanos, debido a la fuerte intromisión en los derechos y libertades individuales.

A pesar de las diferencias entre SPD y Verdes, estos siguieron sus planes de promulgar una ley sobre inmigración y lograr el diseño de esta nueva ley antes del fin de año. El ministro del interior y los Verdes después de varias semanas de negociaciones llegaron el 7 de noviembre de 2001 a un compromiso que se acercaba a las recomendaciones hechas por la *Kommission*, pero que también tomaba en cuenta la posición del CDU<sup>74</sup>. Este diseño se llevó a la discusión parlamentaria en diciembre de 2001 y fue modificado en varios puntos. El nuevo diseño (*Kabinettsentwurf*, porque esta diseñado por el Canciller y los ministros federales) se diferencia del anterior *Referentenentwurf* en el hecho de que se reconocía el derecho al asilo a los perseguidos por actores no estatales y a los perseguidos

---

<sup>74</sup>Los Verdes se comprometieron a aumentar la edad de reunión familiar de los niños de 12 a 14 con la condición de que cuenten con suficientes conocimientos del idioma alemán y también acepto que se quitara la estancia limitada con la prohibición de expulsión para los perseguidos por actores no estatales o de género.

por cuestiones de género. La reagrupación de menores se elevó de 12 a 14 años y se mejoró el estado de los tolerados o *Geduldete*. Al igual que el primer diseño de ley de Schily, en éste se brindaba a los extranjeros la posibilidad de inmigrar a Alemania a partir de un sistema de puntos. Sistema que marcaba la necesidad de mano de obra de acuerdo a las cifras que reportara el Ministerio del Empleo y el Ministerio de Migración y Refugiados.

A causa de este acuerdo alcanzado dentro del gobierno de coalición, se pensaba que esta vez el consenso de los partidos representados en el consejo federal sería alto. Pero pronto la propuesta de ley volvió a quedar como mera ilusión. Con la situación económica cada vez en peor estado, el creciente desempleo y las elecciones de Consejo y *Länder*, los consensos desaparecieron. Comenzó una discusión entre CDU/CSU, que se concentró en los siguientes puntos:

- El punto central de la ley deja espacios para una migración en masa en vez de estar dirigida a limitarla. A través de esta ley la RFA estaría abierta a una inmigración sin control al mercado laboral, así como a los perseguidos por actores no estatales ó por motivos relativos a su género.
- La ley fallaba en lo referente a la integración al permitir la reunión familiar de los niños con 14 años, lo que se debía promover es que esta bajara por lo menos a 10 años.
- La exigencia de medidas de integración eran pocas y había que ampliarlas.
- La legislación no resolvía el problema del mercado laboral con reformas internas, sino a través de la migración.

El gobierno de coalición responde a estos reclamos afirmando que esta ley permitiría una migración controlada a partir de procesos establecidos y criterios de selección. Que había que hacer otras reformas para poder resolver el problema del Estado de bienestar y del mercado laboral. La migración limitada y necesaria para el mercado laboral, en las ciencias y la cultura no deberían ser entendidas como el rechazo a reformas internas y la migración tampoco debía ser entendida como la compensación a la falta de empleados calificados<sup>75</sup>. Pero aún con las reformas necesarias en las áreas mencionadas, la migración es necesaria ante el envejecimiento poblacional, así como

---

<sup>75</sup> SPD programa de gobierno. Schröder, G. *Regierungserklärung*. Revista Das Parlament, Nr. 48, 20.11.1998. p.8

por la innovación, la competencia internacional y para asegurar el futuro<sup>76</sup>.

A pesar de los problemas previsibles en el Parlamento Federal, el gobierno de coalición insiste en presentar la ley a principios del 2002, para evitar la posible mayoría en el Consejo Federal ante las elecciones que se avecinaban. El 1 de marzo de 2002 se votó la ley. El *Land* Brandenburgo formado por la coalición SPD/CDU votó de manera dividida, el ministro del CDU Schönbohm votó con un NO, el ministro Stolpe (SPD) votó con un SI. Los votos de un *Land* según el Art. 51 GG deben ser en el mismo sentido. El voto del ministro Stolpe fue reconocido como el válido y la ley fue aprobada. El 20 de junio de 2002 este diseño aprobado paso a manos del Presidente Federal para su aprobación, firma y publicación, con lo ocurrido en la votación en el Consejo Federal, tenía ante sí una gran responsabilidad. Él intentó sacarse la presión que ejercían sobre su persona los del CDU al acudir ante la Oficina Federal de Protección a la Constitución (*Bundesverfassungsschutz*). El 15 de julio de 2002 acudió a este Ministerio con seis de los ministros de los *Länder* que regía. Esta oficina resuelve el 18 de diciembre de 2002 con seis votos a favor y dos en contra que la ley era nula a causa de la votación dividida de los ministros de Brandenburgo que iba en contra de la Constitución. Esta anulación también incluía las partes que ya se habían puesto en marcha como el renombramiento del BAFI por BAMF (Ministerio Federal para Migración y Refugiados) y su nueva reestructuración de actividades y competencias.

Esta ley debió haber entrado en vigor el primero de Enero de 2003, pero con la anulación de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución esto no se pudo llevar a cabo. El CDU/CSU alabó esta decisión y exigió una nueva ley. El FDP ofreció su compromiso de sacar una nueva ley, los Verdes estaban dispuestos a negociar siempre y cuando hubiera disposición a aprobar una ley acorde a los tiempos modernos, que apoyara la integración y que protegiera a los refugiados. Las asociaciones de empresarios y de la sociedad, organizaciones de investigación y las Iglesias reaccionaron decepcionados ante el fracaso de la Ley y exigieron a los políticos ponerse de acuerdo lo más pronto posible. El canciller y sus ministros

---

<sup>76</sup> Aquí se puede notar un cambio táctico por parte del ministro de interior, con su primer diseño intentó convencer a CDU/CSU, con el *Kabinettsentwurf* exigió a los compañeros de coalición. Los motivos para este cambio podría nombrarse la indisposición del CDU/CSU para un consenso, así como el hecho de que los aspectos restrictivos de la legislación sobre migración se pudieron realizar en el "paquete de seguridad". Ver Angenent, Steffen. *Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001* en Bade, Klaus. Munz, Reiner (Comp.) *Migrationsreport 2002*. Bonn, Ed. Bundeszentrale für Politische Bildung. pp. 31-59

decidieron el 15 de enero de 2003 aprobar la ley sin cambio alguno en el Parlamento Federal.

Mientras tanto, los partidos de oposición crearon su propios modelos de ley, modelos que se basan en la limitación de la migración y en contra de la premisa de *Deutschland als Einwanderungsland*<sup>77</sup>. El FDP presentó el primero de enero de 2003 un proyecto de ley para la migración que retoma los aspectos de la ley promovida por ellos en el 2000, cuyo objetivo final es una migración orientada al interés económico de Alemania. La cuota de inmigración debe ser marcada cada año por el gobierno y el Consejo federales. El nivel máximo de esta cuota debe estar de acuerdo a la oferta de trabajo, así como a la capacidad de Alemania para integrarse cultural y socialmente. También debe tomarse en cuenta cuantos asilados, refugiados de guerra y/o migrantes por reagrupación familiar han llegado al territorio. El FDP propone abrir el mercado laboral a todos los trabajadores y no sólo a los altamente calificados. Por otro lado quiere la integración de los extranjeros ya establecidos. Como se puede notar en este momento cada uno de los partidos organiza su propia ley y se olvidan del Informe de la *Kommission*.

El miedo en la población a una migración en masa y una integración deficiente de la misma, llevaron a los políticos a promover una ley que mantuviera el mismo nivel de migración y la reducción del número de extranjeros en la sociedad alemana. Es decir, quedaba todo como antes, a pesar de que existía el consenso general de que había que hacer un cambio, lo que podía significar una derrota para la democracia, pues del año 2002 al 2003 queda marcado como un año perdido. En mayo de 2003 el proyecto del gobierno de coalición fue aceptado debido a que contaba con la mayoría de votos de los partidos aunque tenía en contra los votos del CDU/CSU ya que sus propuestas de cambios habían sido rechazadas. En junio de ese mismo año se presentó la ley ante el Consejo Federal, en donde el CDU contaba con mayoría y como era de esperarse, la ley fue rechazada. El ministro Schily conforma una Comisión de Negociación (*Vermittlungsausschuss*) que se reuniría en Septiembre<sup>78</sup>. Después de

---

<sup>77</sup> CSU documento de posicionamiento. Ver [www.csulandesgruppe.de/infoservice/texte](http://www.csulandesgruppe.de/infoservice/texte) y en la Aclaración de Göttingen del CDU [www.cdu.de/presse/archiv-2003/goetinger\\_erklaerung.pdf](http://www.cdu.de/presse/archiv-2003/goetinger_erklaerung.pdf)

<sup>78</sup> Los puntos centrales de discusión fueron; migración laboral, levantamiento del alto del programa de trabajadores temporales, introducción del sistema de puntos, reunión familiar, la reunión familiar de niños a los 12 años era para CDU muy alta. Persecución por actores no estatales y relativas al sexo, el CDU temía una ampliación de los motivos de entrada, mejoramiento de la condición de los tolerados o "*geduldete*" financiamiento y la importancia de la integración el CDU apoyaba la obligatoriedad de los cursos de integración, el costo debía ser absorbido por los extranjeros, y el castigo de no participar podría ser la reducción de ayuda social.

medio año de discusiones no se llegaba a acuerdo alguno. Los Verdes declaran en Mayo de 2004 que el compromiso había fracasado, la dinámica que se desarrolló después fue que ninguno de los partidos estaba dispuesto a moverse de su posición. En junio de ese año Schily logra reunirse con el ministro del *Land* Saarland, Müller (CDU) y el ministro bávaro Beckstein (CSU) y llegan a un acuerdo que fue aceptado por el FDP y los Verdes. Este nuevo proyecto de ley fue exitoso y se aprobó en julio de 2004 en el Parlamento Federal así como en el Consejo Federal.

### **3.2.-Cambios a la ley de extranjería y asilo: Estancia temporal o Establecimiento.**

La reglamentación de la nueva ley de migración *Zuwanderungsgesetz* se divide en dos leyes: la "Ley sobre la estancia, cuestiones laborales y la integración de los extranjeros en territorio alemán" (*Aufenthaltsgesetz AufenthaltG*) es la nueva versión de la ley de extranjería de 1990, mientras que la "Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión" (*Freizügigkeitsgesetz/EU*) contiene la misma ley anterior sobre ciudadanos de la UE. Además esta ley contiene la reforma y cambios al proceso de asilo, la ley de capacidad de asilo y otras leyes.

En la ley de extranjería anterior (*AuslG*) se podía diferenciar un número elevado de títulos de residencia<sup>79</sup>. Esta ley siempre fue poco clara y relativamente compleja a pesar de la reforma que se le hizo en 1990 con el fin de que fuera entendible. Con la introducción de la nueva ley de residencia (*Aufenthaltsgesetz*) se logró simplificar el número de títulos de residencia pues estos se redujeron de cinco a dos:

- El *Aufenthaltserlaubnis* permiso de residencia temporal básico.
- El *Niederlassungserlaubnis* permiso de asentamiento permanente.

El *Aufenthalterlaubnis* y el *Aufenthaltberechtigung* del viejo derecho de extranjería quedan en la misma posición (hay que recordar que estos permisos eran el primero para familiares o personal calificado después de cinco años y el segundo era para los extranjeros asentados por varias décadas). En general son nueve las condiciones que un extranjero tiene que cumplir para obtener un título de asentamiento, por lo que se elevó el nivel de conocimiento del idioma,

---

<sup>79</sup> Limitada, sin limitación, Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltberechtigung, Aufenthaltbewilligung, así como Aufenthaltbefugnis.

de conocimientos básicos a conocimientos suficientes. En este catalogo de requisitos también se exige el conocimiento del orden jurídico y social así como del manejo de las condiciones de vida en Alemania. Esto como resultado del derecho u obligación a los cursos de integración. Fuera de estas obligaciones se encuentran los altamente calificados y sus familiares y los empleados que reciben desde el principio un permiso de asentamiento (*Niederlassungserlaubnis*). Los empleados independientes obtienen un permiso de asentamiento después de tres años.

Los permisos de trabajo y el permiso de residencia temporales serán distribuidos en el sistema de *one-stop-government* bajo el principio de preferencia, esto es mientras que esta plaza no pueda ser ocupada por un alemán, un ciudadano de la UE u otro empleado con mayores derechos. La Oficina Federal para el Reconocimiento de Refugiados y Extranjeros cambió su nombre por el de Oficina Federal para Inmigrantes y Refugiados que reúne las competencias más importantes para la política de migración. Aparte de sus actividades anteriores ahora es responsable del desarrollo e implementación de cursos de integración para los extranjeros, los alemanes étnicos (*Spätaussiedler*), el desarrollo de investigación sobre migración, el manejo del Registro Central de Extranjeros, la creación de programas que promuevan el retorno de los extranjeros a su país de origen y la coordinación de información entre la Autoridad de Extranjería (*Ausländerbehörde*), la Oficina Federal de Trabajo y las dependencias representantes de los extranjeros (*Ausländervertretung*). El Encargado del Gobierno Federal para las Cuestiones de los Extranjeros fue renombrado como el Encargado del gobierno Federal para la Migración, Refugiados e Integración (*Integrationsbeauftragte*). Ahora es también el responsable de todos los temas que tengan que ver con la migración, el área de extranjería, refugio, asilo y política de integración, pues estos temas no podían ser manejados de manera independiente como se venía haciendo.

El permiso de residencia temporal (*Aufenthalterlaubnis*) está dirigido a averiguar con que objetivo llega un extranjero a Alemania. La ley de residencia diferencia aquí entre estudios, trabajo, motivos humanitarios o familiares. En seguida haré una diferenciación entre los motivos de estudios y los de la migración laboral.

### **3.2.1.-Estudios. La nueva posibilidad de quedarse.**

Según la ley de extranjería anterior (*AuslG*) los estudiantes eran obligados a regresar a su patria después de terminar sus estudios en

Alemania. La nueva Ley de residencia (*Aufenthaltsgesetz*) les permite una nueva perspectiva a estos estudiantes. Su permiso de residencia con plazo les brinda la oportunidad de alargar su estancia hasta por un año después de terminados sus estudios, con el objetivo de que en este tiempo puedan buscar un empleo en Alemania y así evitar la emigración masiva de personal calificado a otros países industrializados y elevar por otro lado la atracción de estudiar en Alemania.

La legislación ha permitido, a pesar de la condición del límite del tiempo, que en Alemania se pueda contar con personal calificado y ofrecer un puesto de trabajo a estos extranjeros dependiendo del 'interés económico'. También se mejoró el tiempo permitido de trabajo a los estudiantes. Antes tenían derecho a trabajar sólo 90 días al año, independientemente de las horas que trabajaran, con la nueva ley tienen la alternativa de trabajar 180 medios días al año, lo que aligera la carga de trabajar y estudiar para poder financiarse la vida y sobre todo para adquirir la tan requerida experiencia laboral.

### **3.2.2.- Migración laboral.**

Un punto central de cualquier política de extranjería es saber bajo qué condiciones y porcentajes los extranjeros pueden ser aceptados en el mercado laboral del país receptor. En este punto la ley alemana no avanzó.

De hecho los migrantes altamente calificados pueden obtener un permiso de asentamiento (*Niederlassungserlaubnis*), pero esto sólo ocurre en *casos especiales*, cuando la Agencia Federal de empleo (*Bundesagentur für Arbeit*) lo permite o cuando haya acuerdos intergubernamentales que lo aprueben. Para esto el empleado debe mostrar la capacidad de integración y contar con un nivel suficiente de recursos que le permitan llevar un nivel de vida estable en caso de desempleo. Este grupo de personas altamente calificadas es reducido a los científicos, maestros, especialistas, personal directivo que ganen al menos el doble de su aportación a la seguridad social (seguro de desempleo, seguro médico).

También a estos extranjeros se les deben ofrecer las condiciones para establecerse en Alemania. Esta intención se puede aplaudir, pero el hecho de limitarla sólo a un grupo de individuos la hace bastante criticable. Cuando este permiso se otorga sólo en *casos excepcionales* y con permiso de la Agencia Federal de Empleo (*Arbeitsverwaltung*), ésta puede ser vista como una medida burocrática y poco atractiva,

contrariamente a como lo aconsejaba la *Kommission*. Por eso sigue estando en duda si llegaran a Alemania los trabajadores calificados que tanto necesitan.

Si uno toma en cuenta el desarrollo poblacional en otros países de la UE se puede deducir que Alemania no va a ser la única en competir por los mejores empleados. De hecho es posible pensar que el criterio para que los migrantes calificados elijan el lugar de empleo tendrá que ver con el nivel de trámites burocráticos para acceder al mercado laboral de un país.

Los trabajadores migrantes no calificados y los poco calificados, al igual que en el pasado, no tienen posibilidad de encontrar trabajo en Alemania. Para ellos continúa vigente el cese al programa de trabajadores temporales. Las excepciones siguen siendo para un grupo específico a partir de otros reglamentos. El permiso de residencia temporal (*Aufenthaltserlaubnis*) se les puede otorgar a los trabajadores poco calificados cuando haya un interés público, sobre todo interés regional, en cuestiones de política económica o laboral. Un tanto exceptuados de esta regla se encuentran los ciudadanos de los países nuevos de la UE<sup>80</sup>, siempre que no exista un alemán o un ciudadano de la UE calificado y dispuesto a hacer este trabajo, pues ellos tienen preferencia frente a los ciudadanos de terceros Estados.

Sigue tomándose en cuenta la condición necesaria de una oferta de trabajo concreta para al menos tener la posibilidad de obtener un permiso de residencia con plazo (*Aufenthaltserlaubnis*). Algo menos burocrático es el proceso de obtención de la residencia. El permiso de trabajo (*Arbeitsgenehmigung*) será distribuido por la Dependencia de Extranjería (*Ausländerbehörde*) al mismo tiempo que el permiso de residencia con plazo (*Aufenthaltserlaubnis*) conocido como (*one-stop-government*) siempre y cuando la dependencia Federal de Trabajo (*Arbeitsverwaltung*) lo permita.

La situación de los empleados independientes encuentra por primera vez una regulación legal. A estas personas se les puede dar un permiso de residencia con plazo, siempre y cuando haya un *interés económico* o una *necesidad regional*, que traiga consecuencias positivas en la economía. Las condiciones son que inviertan al menos un millón de euros y creen diez puestos de trabajo. Estos requisitos son difíciles de cubrirse y en caso de que ello sea posible, la obtención de un permiso de residencia temporal (*Aufenthalterlaubnis*) queda al

---

<sup>80</sup> Polonia, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre.

criterio del empleado de la Autoridad de Extranjería (*Ausländerbehörde*). El interés económico o regional se define de acuerdo al interés de personas jurídicas, dependencias y representaciones de empleados, estos definen qué puede ser benéfico para los empleados independientes nacionales o las empresas nacionales ante una eventual saturación del mercado laboral. Cuando estas condiciones están completas, después de tres años como máximo se tiene que corroborar si a este empleado independiente se le puede otorgar un permiso de establecimiento (*Niederlassungserlaubnis*). Los empleados independientes que sean mayores de 45 años tienen que demostrar que cuentan con los recursos necesarios para su vejez, algo que hace que este tipo de extranjeros no sea atraído a Alemania.

### **3.2.3.-Reglamentación para aceptar a los perseguidos políticos y otros refugiados.**

La situación de los refugiados en Alemania, se diferenciaba por la forma de reconocer a los refugiados y porque no se les garantizaba un derecho de estancia seguro cuando no existían las condiciones para su retorno. El derecho de estancia por razones humanitarias es hoy acorde a la legislación europea<sup>81</sup> pues los partidos políticos tuvieron que aceptar los Lineamientos sobre el concepto de Refugiado de abril de 2004. Según este nuevo derecho de refugio en la legislación alemana se reconoce la persecución por actores no estatales y por cuestiones relativas al género, por lo que se amplía la concesión del status de refugiado. La persecución por actores no estatales se debe a la incapacidad o la falta de voluntad de los actores estatales o cuasiestatales de brindar protección a los ciudadanos independientemente si en ese Estado se cuenta con un gobierno o no. La persecución relativa al género es aquella asociada a un grupo específico que pone la vida en riesgo, que incluye maltrato corporal o atenta contra la libertad y esta relacionada específicamente con el género de las personas en cuestión. Por otro lado, los refugiados reconocidos por la Convención de Ginebra de 1951 (asilo pequeño o *Kleines Asyl*) son los que sufren persecución política según el Art. 116 GG Constitucional, estos dos grupos de refugiados reciben después de tres años de revisión de su caso un permiso de establecimiento (*Niederlassungserlaubnis*), siempre y cuando las condiciones para su estatus de refugiado no desaparezcan, como por ejemplo las condiciones de inseguridad en su país de origen. Finalmente se hace

---

<sup>81</sup> Los lineamientos de la UE no tiene concebida la persecución por actores no estatales y los referentes al género como motivo de refugio.

posible que ambos grupos de extranjeros puedan acceder al mercado laboral.

Para las personas que no pueden o no deben ser expulsadas y que no reciben un permiso de estancia temporal (*Aufenthaltserlaubnis*), sigue existiendo la forma de tolerancia o *duldung*. Esta forma se mantiene a pesar de que el gobierno de coalición estuvo en contra. Muchas personas en esta condición viven muchos años en una situación jurídica insegura y quedan excluidos de los derechos elementales, como por ejemplo el de contar con un empleo. Cuando se presentan *obstáculos* para la expulsión entonces se puede brindar un permiso de estancia con plazo (*Aufenthalterlaubnis*) siempre y cuando no se conozca una fecha posible para que éste deje de existir. Por otro lado, el derecho a tener esta condición no se legaliza sino pasados al menos 18 meses del primer intento de expulsión. Para casos especiales se crea la regla *Härtefallregelung* como se le llama a la posibilidad de obtener un título de residencia a causa de razones humanitarias o personales. Cada *Land* puede formar una comisión (*Härtefallkommission*) que se encargará de informar a la instancia superior del *Land* sin obligarlo, a otorgar un permiso de residencia, siempre y cuando no vaya en contra de los intereses públicos y que no se basen en los intereses personales del extranjero.

### **3.2.4.-Reglamentación para la expulsión.**

La reglamentación para la expulsión está dirigida básicamente a cuestiones de seguridad interior. Un nuevo instrumento se creó en los últimos meses de discusión política del 2004 (dentro del *Vermittlungsausschuss*), el ordenamiento para la expulsión (*Abschiebungsanordnung*). Este ordenamiento se aplica ante una posible situación de amenaza a la seguridad interior o ante un caso de terrorismo. Esta ley posibilita la expulsión de extranjeros sin que hayan sido reportados de la situación, basándose en un pronóstico seguro de peligro. Esta 'expulsión por suposición' se basa no en el peligro para la República, sino en una suposición o conclusión de que hay peligro. Esta orden de expulsión la expiden los ministerios del interior de un *Land*, pues son ellos los encargados de pronosticar este supuesto peligro, aunque el Ministro del Interior federal puede contradecirlos y cambiar las órdenes de expulsión. A pesar de esto los *Länder* cuentan por primera vez con competencias que van más allá de las tareas de las dependencias encargadas de las fronteras y de las de los representantes de los extranjeros.

Los motivos de expulsión fueron ampliados: un extranjero que priva de la libertad a otros extranjeros obtiene una pena sin oportunidad de pago de fianza y debe ser extraditado, esto con el fin de combatir el crimen organizado. Sobre todo si a causa de esta privación de la libertad otro extranjero pierde la vida. Un motivo adicional para la expulsión está dirigido a los extranjeros que pertenezcan a una organización, cuyo objetivo sea ir contra el orden y las leyes. También para aquellos conocidos como 'promotores del odio' (*Hassprediger o Geistiger Brandstifter*) existe una expulsión cuando el extranjero predica de manera pública su odio, incita a cometer delitos contra la humanidad o promueve actos terroristas que pongan en peligro la seguridad y el orden interno. Sigue existiendo la regla de expulsión cuando se deduzca que un extranjero pertenece o perteneció a un grupo que apoya al terrorismo, así como cuando se llega a conocer que este extranjero violó la Constitución antes de brindarle su permiso de establecimiento (*Niederlassungserlaubnis*) o su ciudadanía. Un extranjero que solicita su naturalización está obligado a declarar todos sus delitos en el extranjero siempre y cuando estos sean perseguidos de oficio.

Cuando no es posible la expulsión porque en su Estado de origen le esperan penas inhumanas o la pena de muerte, la ley contempla castigos como la prohibición a viajar, el registro obligatorio, la limitación de la libertad de movimiento, así como la prohibición del uso de ciertos medios de comunicación como el Internet o el celular. Esto para demostrar que Alemania no es un 'puerto seguro' para aquellos extranjeros que deben ser expulsados, pero aun así persiste la pregunta respecto a la seguridad que pueden ofrecer estos medios de control.

### **3.2.5.-Reglamentación para la integración. El enfoque en el idioma y la cultura.**

Desde los años setenta y ochenta se hacia referencia a la importancia de la integración social, solo que se partía de conceptos diferentes de integración. Novedades importantes trajo consigo el diálogo político (*Vermittlungsverfahren*) en el tópico de la integración. El gobierno federal obligó a incluir la integración como punto central de esta nueva ley<sup>82</sup>. Por primera vez una ley alemana reconoce el derecho de los extranjeros recién llegados a un curso sobre integración<sup>83</sup>. Esta ley promueve la integración de los migrantes bajo la amenaza de ser

---

<sup>82</sup> Voigt, Ute. *Was bringt das Zuwanderungsgesetz* en [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de)

<sup>83</sup> Se basa en el principio de obligatoriedad, de hecho, todos los migrantes tienen derecho a este curso, sólo que obtienen un lugar los que son obligados por la Autoridad de Extranjería (*Ausländerbehörde*)

sancionados si no forman parte de los cursos de idioma alemán y de los cursos sobre las leyes y formas de vida alemana. Aparte de esto, los extranjeros son en principios responsables de financiar los costos de estos cursos. No ha sido comprobado de manera empírica, pero tampoco se niega que sea necesario un programa obligatorio para que se desarrolle una integración social exitosa. Una cosa sí es necesaria cuestionar, por un lado la obligatoriedad se pierde después de dos años de tener derecho a un curso, pero por otro lado se puede advertir a los 'necesitados de integrarse' o los que reciben ayuda social y que están establecidos en Alemania desde hace varias décadas de que si no asisten a los cursos se le recortará la ayuda o se les limitará su derecho de estancia.

En el centro de la nueva ley de migración se encuentra la Oficina Federal para Inmigrantes y Refugiados (BAMF). Esta oficina se hace cargo del proceso de asilo, el Registro central de Extranjeros, la coordinación de la migración laboral y la coordinación de cursos de integración para los adultos. Un curso de este tipo consta de acuerdo al BAMF<sup>84</sup> con 300 horas de un curso de idioma así como de un curso de orientación con 30 horas de clase, dándole mayor relevancia a los cursos de idiomas.

El éxito de estos cursos de idiomas es visto con escepticismo por parte de las escuelas públicas, similares a las casas de cultura en México, llamadas *Volkshochschule*, pero no queda más que esperar los resultados. Resalta el objetivo de los cursos de orientación, pues se supone deben brindar a los migrantes el 'despertar el entendimiento de lo que es o pertenece al Estado alemán, transmitir los conocimientos sobre los derechos y obligaciones como habitantes y ciudadanos y darle la capacidad de formar parte de la vida en comunidad'. Los integrantes de los cursos deben adquirir 'capacidades interculturales, formarse la capacidad de seguir orientándose así como desarrollar una valoración positiva del Estado alemán'. Aparte de considerar si estos objetivos son necesarios o no<sup>85</sup>, el significado de la integración 'social' y de 'identificación cultural' deben ser aclarados, pues estos conceptos pueden ser bastante subjetivos.

Otro aspecto de los proyectos de integración es el de su financiamiento. Aparte de las cuotas de los extranjeros, el gobierno federal hace una aportación de alrededor de 260 millones de euros por

---

<sup>84</sup>Oficina Federal para Inmigrantes y Refugiados. (BAMF) "*Konzept für einen Bundesweiten Integrationskurs*" en [www.bafl.de/template/index\\_integration\\_kurse\\_konzept.htm](http://www.bafl.de/template/index_integration_kurse_konzept.htm)

<sup>85</sup> Dentro de la investigación sobre migración se apoya la idea de que un migrante por regla tiende a tener una imagen positiva sobre el Estado al que quiere migra.

año. Los extranjeros recién llegados tienen derecho preferente a estos cursos. Una parte del dinero también es destinado a los migrantes establecidos. La *Kommission* había hecho un presupuesto de 330 millones de euros para estos cursos, lo que marca la falta de compromiso de los *Länder* al no proporcionar recursos adicionales.

En el CDU/CSU se discutió el límite de la edad de reagrupación de menores como relevante para la integración y se exigía que estos pudieran ingresar hasta con un máximo de 10 años cumplidos. La edad de reagrupación se adoptó de acuerdo a los lineamientos de la UE<sup>86</sup>, que por regla general es de 16 años. Los hijos de asilados, refugiados o por reagrupación familiar, los hijos de migrantes étnicos, en algunos casos excepcionales tienen derecho de migrar hasta los 18 años. Los hijos de los migrantes étnicos tienen que demostrar conocimientos básicos del idioma alemán. Aunque no hay datos seguros sobre la reagrupación de menores, el número de niños de más de 10 años que se reúnen con su familia es relativamente pequeño. No está clara la relación que hay entre integración y edad del migrante, lo que si es claro es que muchos de estos niños tienen problemas de aprendizaje en las escuelas, lo que separa los niveles de aprovechamiento escolar de los niños alemanes de los extranjeros.

### **3.2.6.-Otros cambios.**

La reglamentación sobre la libre circulación de los ciudadanos Europeos de la Unión (*Gesetz über die Freizügigkeit von Unionsbürgern*) fue reformulada. Los ciudadanos de la Unión están liberados de la obligación de contar con un título de residencia, sólo existe la obligación de registrarse al igual que los alemanes en la oficina de su distrito y tienen derecho después de cinco años de estancia a un permiso de establecimiento<sup>87</sup>. Para los ciudadanos de los nuevos diez miembros de la UE se ha creado un derecho preferencial que dice que estos nuevos ciudadanos de la UE cuentan con preferencia frente a los ciudadanos de terceros Estados.

El encargado del Gobierno Federal para la Migración y Asilo (*Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten*) no debe acelerar los procedimientos de asilo o expulsión. La primera instancia en la corte debe ser llevada por un sólo abogado, en casos difíciles puede darse la posibilidad de parar el procedimiento seis meses ante el BAMF, el cual

---

<sup>86</sup> Lineamiento 2004/38/EG del Parlamento Europeo, 29 de abril de 2004 sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y sus familiares a moverse y establecerse con libertad en el territorio de los países miembros.

<sup>87</sup> Con esto no se armoniza el derecho interno con el europeo, sólo son algunos acuerdos que se cambiaron.

puede ser extendido. Un reconocimiento en el proceso de asilo basado en la Convención de Ginebra que haya sido rechazado no puede volver a promoverse cuando el extranjero ha salido de su país sin que tema ser perseguido, y presente 'motivos subjetivos de persecución', como por ejemplo participar en la defensa de los derechos humanos en el país de origen a través de manifestaciones u otros actos en Alemania.

Algunas leyes que estaban contenidas en la Ley de Extranjería (*AuslG*) son retomadas en la ley de ciudadanía del 2000 ya que dicha ley queda anulada con la entrada en vigor de la ley sobre inmigración de 2004 *Zuwanderungsgesetz*. Por ejemplo el derecho a la ciudadanía con la condición de haber tomado los cursos de integración, los requisitos de duración de la estancia legal se reducen de ocho a siete años en Alemania. Un motivo para negar la nacionalidad sigue siendo la falta de conocimiento del idioma que afecta a la primera generación de migrantes laborales y sus esposas.

Las personas que estaban incluidas en el *Asylbewerberleistungsgesetz* (ley de capacidad de asilo), pertenecen ahora al grupo de refugiados por razones humanitarias y deben recibir ayuda por tres años. Por regla tienen derecho a ayuda social los asilados, los refugiados por la Convención de Ginebra, así como los refugiados a los que se les ha reconocido la imposibilidad de su expulsión y a quienes se les debe de brindar 30% más de ayuda de manera inmediata. Lo nuevo es que las personas que hayan obtenido esta ayuda quedan excluidas si han alargado su estancia de manera ilegal, aunque este uso indebido sea difícil de comprobarse.

La reforma que no se incluyó en esta ley tiene que ver con la armonización de los lineamientos de antidiscriminación de la UE, pues no fue discutida sino hasta después de la fecha límite que se tenía para su armonización a principios del 2005 y, cuyo objetivo es el trato igualitario en la ocupación laboral.

## **Conclusiones: La calificación a la ley de inmigración "Zuwanderungsgesetz".**

La aprobación y la entrada en vigor de esta ley transformaron formalmente a Alemania en un país de migración después de casi tres años de negociación para llegar a un compromiso.

En primer lugar se reconoció el hecho de que la migración es un proceso que se dio y se seguirá dando en Alemania.

Con la aprobación de la ley termina el recorrido iniciado por el gobierno de coalición con la reforma a la ley de ciudadanía en el año 2000.

Los alcances sociales de esta reforma están aún por verse. Cuando la ley se aprobó todos los partidos políticos se sintieron triunfadores. El ministro del interior Otto Schily la calificó como un triunfo histórico que convertiría a Alemania en un Estado libre y moderno con una sociedad abierta al mundo<sup>88</sup>. Él refirió que esta ley era un triunfo para Alemania, ya que la posicionaba al nivel de los países competidores por atraer a los 'mejores cerebros'. Así mismo consideraba que dicha ley contrarresta los efectos del envejecimiento poblacional y no va a permitir la inmigración por razones económicas exclusivamente, mientras que mejora los criterios de inmigración por motivos humanitarios así como la integración de los extranjeros ya establecidos y de los nuevos inmigrantes.

Si se comparan los objetivos que la ley debía alcanzar con las reglas establecidas en la nueva ley, se aprecia que varios de aquellos no fueron incluidos. En primer lugar el alto al programa de trabajadores temporales sigue manteniéndose. Hablar en este sentido de un cambio histórico es irreal. Renunciar al sistema de puntos para poder clasificar a los migrantes calificados demuestra que se renunció a renovar de manera profunda la política de migración. El especialista en población y miembro de la *Kommission*, Rainer Münz se refiere a este hecho como a que "fue enterrada la idea de ser los más innovadores en atraer a los mejores y más creativos "cerebros""<sup>89</sup>. A pesar de que lo que desató el debate sobre migración fue el envejecimiento poblacional alemán, este aspecto no influyó de manera decisiva en la ley. El CDU logró imponer la idea de que los problemas demográficos no debían solucionarse a través de la migración sino a través de la ocupación total de la mano de obra potencial, de la elevación de la productividad y de una mejor política de población. Los criterios que se tienen que cubrir para migrar a Alemania, independientemente de la migración por razones humanitarias, la reunión familiar, o a través del retorno de los alemanes étnicos, sólo pueden ser cumplidos por muy pocas personas.

De manera positiva se pueden calificar las mejoras en el área humanitaria. Con la nueva ley Alemania cumple con sus obligaciones internacionales. El reconocimiento de los perseguidos por actores no

---

<sup>88</sup> Ministro de interior Otto Schily en las últimas recomendaciones de la ley el 1° de julio de 2004, <http://www.prointegration.org/schily0407.html>

<sup>89</sup> Rainer Münz. *Wir bleiben lieber unter uns*. en periódico Die Zeit del 27.06.2004 <http://www.zeit.de/2004/27/Zuwanderung>

estatales o por su condición de género, así como la eliminación de las tolerancias en cadena (las personas que obtenían una y otra vez la figura de tolerado) son mejoras en la política de migración sin duda alguna. Lo mismo se puede decir en relación a los refugiados por la Convención de Ginebra a los que hoy se les permite obtener un puesto de trabajo.

Algo completamente nuevo es la exigencia de la integración de los migrantes. Los cursos de idiomas e integración mejoran la calificación de los migrantes y con ello incrementan sus oportunidades en el mercado laboral. La simplificación para entrar al mercado laboral para los refugiados reconocidos ayudará a la integración social. En este aspecto la política se ha vuelto incluyente. La discusión sobre estancia e integración de los extranjeros se vio ensombrecida por las cuestiones de seguridad. Después de los atentados en Nueva York y Madrid el manejo de la migración volvió a relacionarse de manera intensa con factores de seguridad lo que llevó a deteriorar el ambiente positivo en relación al manejo del tema de la migración y la integración.

Se puede decir que ganó la perspectiva de que la migración puede traer riesgos. El historiador Klaus Bade ve este problema más allá de la retórica de los problemas de integración, asegurando que los políticos se niegan a crear una política de integración activa al no querer reconocer que Alemania es, desde hace tiempo, un país de migración y que las consecuencias de su mal manejo los llevan a adoptar medidas amenazadoras contra los posibles 'terroristas' que se transforman en múltiples políticas de seguridad<sup>90</sup>.

Ya que aun hacen falta incluir los lineamientos del derecho europeo, se puede decir que esta ley es el producto de compromisos entre los partidos políticos alemanes, que quedan alejados de las recomendaciones de la *Kommission*, por lo que se considera que ésta deberá ser reformada en poco tiempo. En resumen, la promulgación de la Ley sobre inmigración (*ZuwG*) llevó alrededor de tres años, pero el proceso de reforma aun no ha sido completado pues las recomendaciones de la *Kommission* y de la de los partidos no han sido incluidas.

---

<sup>90</sup> Bade, Klaus. *Ausländer-Aussiedler-Asyl. Eine Bestandaufnahme*. Ed. Ch Beck. Alemania 1994. p.237

### **Capítulo III. Las fracciones parlamentarias y su posicionamiento frente a la política migratoria alemana.**

En este capítulo se detallarán los conceptos de los Partidos Políticos representados ante el Parlamento Federal Alemán con respecto a la reglamentación de la migración hacia Alemania. Estos conceptos jugaron un papel importante para la elaboración de la ley de migración (*ZuwG*) desde 1998 cuando la coalición rojiverde asume el gobierno. La posición que mantenían estos partidos en los años noventa muestra la transformación que estos partidos registran en sus posicionamientos frente a la inmigración al ser aprobada la ley en el año 2004.

El cambio de posicionamiento se ve reflejado fundamentalmente en los temas relativos a la migración laboral que hoy está compuesta de nuevas reglas, los referentes a la reunión familiar y a las condiciones de estancia, así como a los aspectos humanitarios relativos al asilo y al refugio. Finalmente se estudiará el último punto en el cual todos los partidos tienen algo que discutir: la integración.

#### **1.-SPD: Partido Social Demócrata Alemán. Necesidad de la migración hasta 2010.**

Cuando el SPD y los Verdes se unieron para regir Alemania en 1998, tenían en su programa de gobierno el mismo objetivo del gobierno de la coalición anterior (CDU/CSU y FDP) que era reformar el derecho de ciudadanía junto con las reformas a la ley de extranjería y asilo. Como partido de oposición había criticado al gobierno anterior de coalición de no reconocer el problema de la migración. Según ellos el gobierno de CDU/CSU siempre mantuvo un posicionamiento de rechazar este fenómeno, sin una concepción ni siquiera retórica del problema, lo que obligó a los extranjeros a vivir en condiciones deplorables en Alemania<sup>91</sup>. El mismo SPD en los años 80 y a principios de los años 90 era reconocido por su actitud reservada en el tema de asilo y política de migración, aunque había diferencias de ideas dentro del partido<sup>92</sup>. Con el Compromiso por el Asilo (*Asylkompromiss*) a principios de los años 90 que trajo consigo una mayor dificultad para que un extranjero pudiera gozar del derecho de asilo, el SPD no mostró ambición alguna

---

<sup>91</sup>Hidir, Celik. *Migrationsprobleme aus Sicht der Parteien und Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland. Kritische Bestandsaufnahme anhand parteinaher und gewerkschaftlicher Zeitschriften.* 1980-1990 Bonn. p. 92

<sup>92</sup> El gobierno de Kohl retomó en su gobierno las ideas de los social demócratas de la delimitación de la migración y el apoyo al retorno de los migrantes a sus países de origen. El SPD los criticó de utilizar los conceptos que fueron desarrollados por ellos. *Ibid* p 93

por volver a tratar el tema. A causa de este comportamiento reservado, al SPD se les reprochó su política de migración 'tibia', pues a pesar de sus reclamos al gobierno de Kohl no era capaz de proponer sus propios conceptos que abogaban por una simplificación del proceso de asilo<sup>93</sup>. Independientemente de su posición de partido de oposición, sus proyectos para una nueva ley de migración terminaban siempre olvidados. En el 13er periodo legislativo el SPD presentó una solicitud para adoptar una ley sobre el manejo de la migración laboral. Esta misma propuesta fue utilizada por el SPD un año después para hacer la reforma al derecho de ciudadanía<sup>94</sup>.

Después del éxito de la iniciativa de la Green-Card en 1999 y la publicación del Informe de la Comisión Independiente sobre Migración (*Kommission*) en el 2000, el Ministerio de Interior se volvió la figura principal al crear su *Referentenentwurf* desplazando a la fracción parlamentaria del SPD<sup>95</sup>. La discusión del *Referentenentwurf* sólo se daba entre el Ministro de Interior Otto Schily y el partido Verde. Eso no significaba que no hubiera diferencias entre los miembros de la fracción del SPD y el Ministro de Interior. Dentro de la fracción había diputados que consideraban que estas reglas aprobadas eran demasiado pragmáticas o que las concesiones al CDU/CSU eran demasiadas<sup>96</sup>. El SPD como partido no participó mayormente en el debate sobre migración, pues fue hasta el 2001 cuando presentó después de todos los demás partidos su propuesta de migración llamado "Nueva Política de inmigración: Manejo, integración y paz interior" para poder contrarrestar la campaña electoral del CDU.

### 1.1.-Reglas de inmigración y estancia.

Para el SPD era más importante atender la integración de los inmigrantes establecidos en Alemania que regular la migración laboral. Era más importante trabajar en los derechos, en las oportunidades de integración social sobre todo para niños y jóvenes, por eso era

---

<sup>93</sup> Treibel, Annette. *Bilanz über den Stand der Debatte über den Paradigmenwechsel in der Migrations- und Integrationspolitik*. Ed. Forum Integrations und Migrationsforschung. Alemania 2001. pp. 23-27

<sup>94</sup> En los años ochenta y noventa los conceptos dentro de la política de migración se desarrollaron primordialmente en dirección a una simplificación de la estancia, al principio a través de un fácil establecimiento y después a través de una ciudadanía. En 1997 se reforma del derecho de ciudadanía el objetivo más importante de la política de migración para el SPD. Celik. *Op. Cit.* p.138

<sup>95</sup> Con la entrada al poder de la coalición rojiverde la fracción del SPD crea un grupo de especialistas en migración, en política familiar, de empleo y social, este grupo fue nombrado Stiegler AG, pues estaba a cargo del diputado Ludwig Stiegler, el problema es que los informes de este grupo se publicaron hasta el 2001, este grupo se centró en ver los problemas del desarrollo poblacional, la mala integración social, sobre todo de la tercera generación de inmigrantes, analizar también la situación de los tolerados o "geduldete" que tenía a los solicitantes de asilo en una situación insostenible.

<sup>96</sup> Ver la Sesión 31 del Parlamento Federal del 13 de Marzo de 2003 en [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00087/\\$File/p15-031-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00087/$File/p15-031-wp.pdf)

importante para ellos que se extendiera el derecho de ciudadanía y el derecho a la doble nacionalidad. Para que se pudiera dar la integración era necesario que se mantuviera el alto a los programas de trabajadores temporales y evitar así que se siguiera dando mayor inmigración. En su proyecto de ley sobre migración en 1997 el SPD es de la idea de que "...en el momento actual no es necesario crear condiciones para una nueva inmigración, sino regular sus consecuencias, ya que ésta de hecho se ha dado y se seguirá dando"<sup>97</sup>. También menciona que la migración se debe manejar, regular y limitar de acuerdo a las condiciones del mercado laboral y al desarrollo poblacional alemán. Manejar así la migración es necesario para el desarrollo social y cultural alemán y para combatir la migración irregular. La migración se puede dar siempre y cuando exista un control sobre los niveles máximos permitidos; se combata el desempleo; se apoye el empleo femenino y siempre y cuando los que quieran migrar a Alemania cuenten con conocimientos necesarios del idioma y reconozcan sus valores democráticos. Los niveles máximos de inmigración deben asegurar el desarrollo del mercado laboral y el desarrollo demográfico del país<sup>98</sup>.

La fracción parlamentaria del SPD hace un posicionamiento en el 2001 en el que establece que era más importante optimizar la mano de obra nacional antes de intentar solicitar empleados del extranjero<sup>99</sup>. El SPD no ve la necesidad de más fuerza laboral, considera que sólo hasta el 2010 habrá deficiencias de ésta y es para entonces que los instrumentos jurídicos que regulen la migración deben estar creados. Al igual que el CDU considera que únicamente hacen falta migrantes calificados y altamente calificados, porque son necesarios para seguir siendo competitivos a nivel internacional y para asegurar el bienestar y seguridad social en Alemania. Por ello consideran necesario que el alto al programa de trabajadores temporales se elimine y que en su lugar se cree la forma de migración con plazo y sin plazo. Este tipo de migración también debe estar regulada a través de cuotas establecidas en la ley y cuando sea necesario pueda recurrirse a esta opción. En el proyecto de ley de

---

<sup>97</sup> SPD. *Solicitud para una Ley de manejo de la migración*. En este proyecto el SPD habla de migración hacia Alemania, la palabra país de migración "*Einwanderungsland*" no se utiliza. En [http://www.intern.nwstgb.de/scripts/frame\\_generator/generate.pl?frameset=http%3A/www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&frame=frame&url=http%3A/www.intern.nwstgb.de/mitteilung/archiv/1997/juni/306/index.phtml](http://www.intern.nwstgb.de/scripts/frame_generator/generate.pl?frameset=http%3A/www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&frame=frame&url=http%3A/www.intern.nwstgb.de/mitteilung/archiv/1997/juni/306/index.phtml)

<sup>98</sup> En este nivel se contabilizan a los grupos de migrantes del año anterior, asilados, tolerados, los que tienen el *kleines asyl*, migrantes étnicos, refugiados de contingente, reunión familiar. Estos grupos no pueden ser la cuota máxima, sino que son tomados como referente máximo para el próximo año.

<sup>99</sup> La preparación y mejoramiento de los empleados nacionales debe tener preferencia y comienza con un mejoramiento de la educación, la formación de técnicos y universitarios, pero también incluye medidas de preparación para los grupos menos favorecidos. El SPD apoya la conjunción de familia y empleo, para mejorar la situación del mercado laboral.

1997 se hace referencia a un sistema de puntos para el manejo de los migrantes establecidos, el cual es retomado en este posicionamiento del 2001. La selección debía orientarse a la que siguen los países clásicos de migración: tomar en cuenta el nivel de preparación, la experiencia laboral, la edad y los conocimientos del idioma. A los trabajadores altamente calificados o *high potentials* como ellos les llaman, se les ofrecería una gran oportunidad con esta selección debido a que su migración es tan necesaria. Para que Alemania sea atractiva para este tipo de individuos el SPD apoyó la idea de la reunión familiar, a sus familiares se les ofrecería los mismos derechos, como la entrada al mercado laboral y el disfrute de beneficios estatales.

La argumentación para ampliar la migración laboral se le complicó al SPD dentro del debate. Se encontraba en el dilema de perder a los posibles votantes conservadores que se sentían amenazados por la migración. Por otro lado, los grupos liberales esperaban del SPD una apertura del mercado laboral. Por eso el SPD empezó a manejarse muy cuidadosamente. De hecho algunos grupos del SPD lucharon por una política de inmigración ofensiva como lo demuestra el posicionamiento de 2001, pero esta posición no pudo ser extendida por lo que en las negociaciones finales de la ley (*ZuWG*) no tuvo éxito la propuesta de una migración laboral basada en un sistema de puntos<sup>100</sup>.

## 1.2.-Asilo y reglas humanitarias

Este partido se encargó de mantener y fortalecer los motivos por los cuales se otorgaba el asilo. La condición de tolerancia o *duldung* debía ser eliminada y se les debía ofrecer un estatus de estancia que les permitiera a los asilados planear su vida en Alemania. El tiempo máximo para darle a un solicitante el reconocimiento de refugiado debía ser en promedio de un año. También era necesario que pudieran darse excepciones. Por ejemplo, los refugiados de guerra debían obtener de manera inmediata un permiso de estancia con plazo, para que pudiesen trabajar.

A causa de las diferencias internas en el SPD se define vagamente el 'proteger mejor' a los perseguidos por actores no estatales cuando

---

<sup>100</sup> También los medios de comunicación jugaron un papel muy importante, el alto al programa de trabajadores temporales tenía un valor simbólico, "4 millones de desempleados" y de todas formas el gobierno le abre la puerta a 25 mil migrantes laborales. Para calmar las tensiones que estas noticias crearon, en el SPD no pareció tan "perjudicial" quitar estos párrafos, pues en ese momento no era necesaria su aplicación. Ver Geist, Matthias. *Von Gastarbeit zum Schläfer*. Periódico Die Zeit Nr. 17 del 15/04/2004 en [http://www.zeit.de/2004/17/04\\_zuwand\\_vsp\\_hz\\_txtn](http://www.zeit.de/2004/17/04_zuwand_vsp_hz_txtn)

se trata de otorgar asilo a un extranjero. Mientras que algunas partes del SPD consideraban necesario mejorar la protección a los perseguidos por actores no estatales de acuerdo a los estándares internacionales al igual que los Verdes, otro grupo encabezado por el Ministro de Interior Otto Schily, negaba la necesidad de eliminar estos vacíos en la ley. Respecto a la protección de refugiados y necesitados de ayuda según el SPD, la misma debía estar enfocada en la ayuda humanitaria y rechaza que para esta área se fijen cuotas.

### **1.3.-Integración**

Los Socialdemócratas convocaron a una 'Década de la integración' que promoviera la participación de los extranjeros en la vida social y la participación de todos los integrantes en la sociedad. Como punto central planteaba el principio de 'exigir y exigir'. Los trabajos de integración del SPD se basan en cuatro columnas: el idioma, la calificación académica y profesional, la transmisión de valores e integración en la sociedad así como la asesoría social. Las comunas siguen siendo las encargadas de este trabajo, pero las redes de trabajos de integración se debían crear y se debería cooperar con las organizaciones de los migrantes.

Una tarea de esta política era cambiar el significado de la migración en la sociedad. Para que las minorías en las relaciones sociales puedan verse identificadas, era necesario tomar en cuenta las 'variaciones de las culturas'<sup>101</sup>. Con los trabajos de integración el SPD se propone lograr un consenso en la sociedad que no solo considere los valores de la sociedad alemana, sino también el de las diferentes culturas y elevar su aceptación en la sociedad. Para poder crear esta sociedad multicultural se propone la creación de una Fundación para la Integración como foro de discusión sobre política, ciencias y actores interculturales así como la creación de un museo sobre migración.

### **1.4.-La calificación a la ley de inmigración *ZuwG*.**

Dentro del SPD, se escucharon diferentes formas de calificar a la ley. Algunos de sus miembros la calificaron de postmoderna, ya que para ellos esta ley abarcaba mucho más allá de lo que el SPD proponía en un principio. Para otros de sus miembros esta ley sólo representaba un avance necesario en el manejo de la migración. El vocero de la fracción parlamentaria del SPD Dieter Wiefelspütz decía que "esta ley

---

<sup>101</sup> Ver SPD. "Steuerung, integration innerer Friede" 2001 p.54 en <http://www.hermann-haack.de/Dokumente/Dateien/Migration/SPD-Eckpunkte.pdf>

no es tan buena como nos la imaginábamos. Siempre nos complicamos con este tema”<sup>102</sup>. Aun después de la aprobación de la ley, es necesario, a su parecer, que se vayan corrigiendo los vacíos, pero, para la política este es un instrumento que le permite gestionar la migración y tener la capacidad de poder escoger a los migrantes laborales que necesita el país.

Respecto a la migración laboral, el SPD esta completamente satisfecho con las reglas creadas para los trabajadores migrantes altamente calificados, así como para los pasantes de carreras. Según ellos, la reglamentación al respecto posiciona a Alemania como un país atractivo para este tipo de migrantes. Una de las exigencias del SPD era incluir el sistema de puntos como lo recomendaba la *Kommission*, al no ser integrado dentro de la ley como un mecanismo de selección de inmigrantes, el SPD es de la idea de seguir exigiéndolo, pues los problemas demográficos a los que se enfrenta el país hacen que este mecanismo sea necesario. En lo referente a la seguridad interna, el SPD logró impedir que el CDU/CSU incluyera dentro de la ley reglas aun más estrictas, lo que para ellos es visto como un “compromiso aceptable”. La expulsión de los tratantes de personas y las órdenes de expulsión son para ellos mecanismos que hacen de Alemania un país más seguro. Las mejoras que se hicieron para los *geduldete* o tolerados y los perseguidos por actores no estatales no es suficiente, pero se esta trabajando en esa dirección. Los cursos de integración incluidos en la ley de inmigración, no son suficientes para lograr una integración completa. El SPD es de la idea de que los cursos de integración también deben ser tarea de la Comunas y las organizaciones sociales.

Dentro del SPD es notoria la división que se creo dentro del partido respecto al tema migración y ley de inmigración, algunos grupos que apoyaban la idea de ampliar los motivos de asilo y una mayor inmigración laboral han avanzado. Otro grupo del SPD que está más de acuerdo con la posición del CDU/CSU y que por lo tanto las propuestas anteriores de mayor migración y mayores motivos de asilo les parece demasiado liberales. Por esta problemática, dentro del SPD no puede hablarse de que el partido haya sufrido un cambio respecto al manejo del tema de la política de migración. De hecho dentro del partido se discutieron nuevas propuestas, las cuales fueron plasmadas en los documentos de posicionamiento, sin embargo en las negociaciones la actitud que ganó fue la de que Alemania no soporta

---

<sup>102</sup> Citado en la revista Der Spiegel Nr. 49/2004.

más inmigración y que lo que había que discutirse era el cómo se manejaría la integración social.

## **2.-Bündnis 90/Die Grünen. Los Verdes: Alemania es un país de migración.**

Este partido es entre todos los demás partidos el más activo en el tema de la inmigración. Desde los años ochenta este tema es de relevancia no sólo para los actores políticos, sino también para sus partidarios. Los Verdes se ven en el papel de los 'reformadores', los que tienen que crear el cambio de conciencia en la sociedad, convencerla de que la migración puede ser benéfica y que hay que organizarla. Dentro de este partido se encuentra personal calificado y con experiencia en el tema, por lo que después de las elecciones federales en 1998 estas personas trabajaron para que este tema fuera parte central de la agenda política.

Hasta principios de los años noventa la gran mayoría de los Verdes manejaba un concepto amplio de migración, un concepto basado en la idea de que debía brindársele la oportunidad de inmigrar a las personas que lo desearan. Al exigir una nueva ley de migración se incluía dentro de ésta la especificación del estatus legal de los migrantes, la creación de la igualdad de derechos y de la autonomía cultural. El primer proyecto de ley en este tema lo presentó el grupo parlamentario en 1991 ante el Parlamento Federal, muchos proyectos de ley continuaron hasta 1998, proyectos que siempre fueron rechazados. Un punto central de sus proyectos era igualar los derechos de extranjeros establecidos desde hace décadas con los de los alemanes "el único criterio para ofrecer derechos ciudadanos es definir cuál es el lugar en el que el individuo desarrolla su vida"<sup>103</sup>. Esta idea central fue cambiando hasta tomar tintes pragmáticos. Por un lado los Verdes en sus decisiones partidarias del 2000 exigen de los extranjeros su participación para una integración exitosa y posicionan en primer nivel los puntos para una migración por razones humanitarias y la cancelación de las disposiciones restrictivas del derecho de extranjería, sobre todo las disposiciones respecto a la suspensión del programa de trabajadores temporales.

Este partido apoya la democracia multicultural como la base de su política de migración. La Constitución (GG) no reconoce ninguna cultura guía (*Leitkultur*), como lo exige el CDU o el CSU, sino que parte de la tolerancia, igualdad de derechos y obligaciones para todos

---

<sup>103</sup> Celik. *Op. Cit.* p. 192

aquellos que se guían por sus valores. El concepto de multiculturalismo es para los Verdes la forma de organizar la migración a nivel social y político. Socialmente se debe fortalecer la libertad cultural de cada individuo, políticamente se debe perseguir el objetivo de unificación política, la cual describe las reglas de convivencia siguientes: “los valores centrales son la declaración de los derechos humanos, la tradición constitucional europea y nuestra constitución”<sup>104</sup>.

## 2.1.-Reglas de inmigración y estancia.

La posición de puertas abiertas para todos de los años ochenta cambió a finales de los años 90<sup>105</sup>. Los Verdes persiguen para entonces la posición de que la migración debía estar de acuerdo a los intereses de Alemania. A diferencia de otros partidos, los Verdes consideran como intereses de Alemania el desarrollo demográfico, la falta de personal, el cumplimiento de las obligaciones internacionales; pero mencionan adicionalmente motivos culturales y políticos, así como la importancia de la paz en Europa y el mundo<sup>106</sup>. Si los conceptos de migración estuvieran impregnados como a principios de los noventa con la intención de que todos los migrantes sean tratados de la misma manera que los nacionales y de garantizar a todos los extranjeros establecidos la igualdad de derechos sociales y jurídicos, se hubiese abonado en el interés de Alemania. Este cambio que se da en 1997 cuando la migración laboral se hace necesaria a causa del desarrollo poblacional dependiendo de los puestos de trabajo regulares significó un cambio sustancial en la posición de este partido respecto a la migración.

La reglamentación para el manejo migratorio se expide en el año 2000 en el documento *AutorInnenpapier*<sup>107</sup>. Ya que la economía alemana buscaba empleados para todas las áreas, debía ser abierto todo el mercado de trabajo a la migración. El Parlamento y el Consejo Federal deciden de manera regulada las cuotas de trabajadores temporales cada dos años. Esta decisión sobre el nivel de migración laboral sería remitida a los legisladores y no a un ordenamiento como

---

<sup>104</sup> Los Verdes. *Informe: Democracia multicultural, Multikulturelle Demokratie* noviembre 2000 [http://archiv.gruene-partei.de/gremien/PR/Pr001113/PR001113\\_Einwanderung1.htm](http://archiv.gruene-partei.de/gremien/PR/Pr001113/PR001113_Einwanderung1.htm). El concepto de multiculturalidad lo han tomado los verdes desde hace mucho tiempo. El concepto de multiculturalidad no es porque sea hoy el favorito o más famoso, sino porque hoy Alemania es un país de migración. Con lo que las acusaciones que le hace el CDU de el “romance multicultural” queda sin fundamento. Ver Volkery, Carsten. *Rot-Grün: Schluss mit Multikulti* en Spiegel online en <http://service.spiegel.de/digas/servlet/find>

<sup>105</sup> El cambio de exigir “puertas abiertas” se impuso en 1990, cuando se exigió una política de migración que uniera la reglamentación con programas adicionales como el de jardines de niños, posibilidades de estudios y preparación técnica, así como impulso a la importancia del manejo del idioma.

<sup>106</sup> Los Verdes. *Multikulturelle Demokratie. Op. Cit.*

<sup>107</sup> Los Verdes. *AutorInnenpapier*. 2000 p.8

en: [http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gruene\\_einwanderung\\_autorinnenpapier.pdf](http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gruene_einwanderung_autorinnenpapier.pdf)

estaba establecido en ese momento. Los Verdes estaban en contra de cuotas fijas de migración laboral en relación a lo otros niveles de migración<sup>108</sup>. Ellos promovían cuotas flexibles dependiendo del tipo de migración. La respuesta titubeante a la reglamentación de la *Green Card* y el interés de la economía por el empleo estable, resaltaban la importancia de aceptar la migración continua y dejar como excepción áreas especiales como el trabajo por temporada. Estas eran las ideas que Los Verdes proponían para dejar en el pasado la política restrictiva que sólo había sido diseñada para dar solución a problemas pasajeros.

Los grupos de migrantes étnicos (*Spätaussiedler*) y los judíos de la ex-Unión Soviética eran migrantes políticos para los Verdes. Ellos apoyaban esta política de repatriación pues Alemania cumplía con sus obligaciones, pero exigía un proceso de repatriación claro, en donde se establecieran las jerarquías en cuanto a número de personas que inmigrarían para establecerse para siempre. Esto era necesario para poder reaccionar ante las necesidades de desarrollo político y social. Los reglamentos establecidos para la reunión familiar no permiten contabilizarlos correctamente, pues estos establecen la posibilidad de la misma de manera casuística. Los Verdes promueven una modernización de la situación jurídica orientada a las recomendaciones de la Comisión Europea que promueve la ampliación de las posibilidades de la reunión familiar<sup>109</sup>. El objetivo de la reunión familiar de los extranjeros de terceros estados debe ser igual al de los ciudadanos de la Unión, para lo cual se debe elevar la edad de reunión familiar de los niños hasta 21 años –igual que los ciudadanos de la UE-. Ya que la reunión familiar es “la base para una definición propia de la vida en familia y una condición de la integración”<sup>110</sup>. Sin embargo esta propuesta será fuertemente rechazada.

## **2.2.-Asilo y reglas humanitarias.**

Los Verdes parten de la conservación del derecho de asilo basado en la Constitución y en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados que garantiza la protección de los perseguidos políticos. Este derecho de asilo merece mejoras a su parecer pues “necesitamos un cambio de paradigma en la política de asilo. El objetivo primordial debe ser la protección a los refugiados y no la protección de los

---

<sup>108</sup> Ver Los Verdes. *Multikulturelle Demokratie Op. Cit.*

<sup>109</sup> La ampliación del concepto de familia incluye las parejas homosexuales, familiares como padres, abuelos, siempre y cuando su manutención este asegurada, otros parientes como tíos, niños menores de 21 años, así como niños mayores de edad que no puedan asegurar su manutención. Ver Los Verdes. *AutorInnenpapier*. p. 12 *Op. Cit.*

<sup>110</sup> Los Verdes. *Multikulturelle Demokratie*. p. 5 *Op. Cit*

refugiados”<sup>111</sup>. De acuerdo a la Convención de Ginebra y al Alto Comisionado es necesario que Alemania cumpla con sus obligaciones de protección al reconocer la persecución por actores no estatales y la persecución por motivos relativos al género. La medida para asegurar el asilo debe ser la protección a las personas que están necesitadas de ésta. Para estas personas necesitadas de asilo, es necesario que se amplíe el derecho constitucional, Art. 16 (GG). Para reconocer el estatus de refugiado los Verdes proponen que a estas personas se les otorgue igualdad jurídica y social para acabar con las irregularidades en el trato a los solicitantes de asilo, que los vuelve refugiados de primera, segunda y tercera categoría con diferentes posibilidades de integración.

Respecto a la problemática de la calidad del proceso de asilo, los Verdes no ven el origen del problema en el proceso tan largo que se sigue para su aceptación o reconocimiento, como lo ven otros partidos, sino en el hecho de que las decisiones del Ministerio Federal son transmitidas a la Corte administrativa<sup>112</sup>. Por ello proponen mejorar la calidad de las decisiones del Ministerio Federal que parta de la historia de la persecución y no del camino de la persecución. Asimismo proponen que los controles administrativos sean sólo para casos excepcionales. Aun más lejos llegan los Verdes con sus propuestas de legalizar a los tolerados *geduldete* y a los irregulares que viven en Alemania desde hace décadas para asegurarles su estancia, lo que sería el principio de una política de migración moderna en Alemania<sup>113</sup>.

### **2.3.-Integración.**

Este partido, en su informe del 2000, habla de la necesidad de disposición de integración de las dos partes (extranjeros y nacionales), la cual debe ser fortalecida por el Estado<sup>114</sup>. Muy importante es el cambio de conciencia que reconoce que Alemania se ha beneficiado de la diversidad cultural y que se muestra tolerante ante este cambio. A los extranjeros se les exige que reconozcan y acepten los valores de la sociedad alemana, para que la construcción de una nueva sociedad se pueda dar<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Los Verdes. *AutorInnenpapier Op. Cit.* p. 13 En este sentido los Verdes advierten que las cuotas de protección en Alemania son mayores a las cuotas de los que están reconocidos como refugiados. Esta diferencia es una muestra de que el proceso de asilo no cumple con su objetivo de ser un instrumento de protección.

<sup>112</sup> *Ibid.* p. 14

<sup>113</sup> Los Verdes. *Multikulturelle Demokratie* p. 6 *Op.Cit.*

<sup>114</sup> *Ibidem.*

<sup>115</sup> Esto se puede entender como asimilación en una cultura única alemana “ficticia”. El gran reclamo que los Verdes le hacen al CDU/CSU es haber creado un concepto vacío de fundamentos “*Leitkultur*” con el que no se puede medir el nivel de integración. El CDU/CSU no fue capaz de poder precisar este término. Más bien oscilaba este término entre una cultura o imagen del cristianismo.

La integración es obligatoria, esta va de la mano con cursos de integración obligatoria para todos los grupos de migrantes. Así como es importante manejar el idioma, es relevante también que estos migrantes cuenten con una formación técnica o académica que les permita tener las mismas oportunidades de emplearse que un nacional. Es necesaria la coordinación entre *Länder* y comunas para que se ofrezcan mayores guarderías; para que sea mayor el éxito en las escuelas y en los empleos, así como para hacer más sencilla la entrada al mercado laboral a todos los inmigrados<sup>116</sup>. Muy importante consideran los Verdes la integración política, que les permita a los inmigrantes defender los derechos que los protegen. Por eso promueven que les sea permitido su derecho de participación política y votación. El partido exige una ley de antidiscriminación que les permita a los inmigrados poder defenderse jurídicamente de discriminación.

#### **2.4.-Calificación a la ley de inmigración *ZuwG*.**

De manera oficial los Verdes califican a esta ley como una 'solución aceptable', ya que la consideran como una solución a los problemas que se tenían por el número tan elevado de extranjeros *tolerados* que realmente tenían problemas legales para regresar a su país. También la consideran aceptable pues se amplían los motivos para pedir asilo agregando el reconocimiento de la persecución por actores no estatales y la persecución relativas al género y porque se adopta la *Härterfallklausel*<sup>117</sup> que permite que los asilados o refugiados en casos excepcionales no sean expulsados.

No todos los diputados de los Verdes estaban contentos con la nueva ley. En el *Vermittlungsausschuss* se llegó a un compromiso que logró cambiar el paradigma sociopolítico pero los Verdes tuvieron que renunciar a muchas de sus propuestas, que eran incluían también las de los empresarios, las iglesias y algunas organizaciones de derechos humanos<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> No sólo se promueve la entrada al mercado laboral a los inmigrantes, sino a los solicitantes de asilo y a los refugiados de guerra, al menos cuando no haya posibles empleados con mayores derechos. Ver Los Verdes. *AutorInnenpapier*. p.17 *Op. Cit.*

<sup>117</sup> Los Verdes. *Einigung über Zuwanderungsgesetz*. En [www.josef.winkler.de/parlament/aktuelles/einigung\\_zuwandeung.htm](http://www.josef.winkler.de/parlament/aktuelles/einigung_zuwandeung.htm)

<sup>118</sup> Claudia Roth la actual presidenta de ese partido declara que Alemania a avanzado con esta nueva ley pero que el paro al programa de trabajadores temporales continua, las condiciones para los altamente calificados siguen siendo muchas que es casi imposible cumplirlas. El diputado de ese mismo partido Josef Winkler critica que como no va ser posible la migración pues contrarrestar los efectos del envejecimiento poblacional será aun mayor. En Aclaración personal de los diputados Josef Winkler, Claudia Roth y otros el 1 de Julio de 2004 en [www.josef-winkler.de/presseservice/reden/pe20040701.htm](http://www.josef-winkler.de/presseservice/reden/pe20040701.htm)

Entre las propuestas que no encontraron eco, está la de la migración para solucionar el problema demográfico. En este punto los Verdes esperan que en los próximos años este concepto sea retomado pues el desarrollo económico y demográfico seguirá constante. Tampoco el modelo de integración propuesto por ellos fue tomado como tal, pues ello proponían el derecho de todos los grupos de migrantes a un curso de integración, sin embargo sólo hay una obligatoriedad controlada por la dependencia de los extranjeros (*Ausländerbehörde*). En este periodo legislativo los Verdes, que ya no están en el gobierno, están tratando de hacer una reglamentación de transición, es decir que quieren ofrecer estos cursos a los más de 200 mil tolerados que están en el país desde hace años. Los Verdes consideran que a pesar de que se debió de aprovechar la oportunidad de crear una verdadera política de migración, esta ley puede ser reformada y que es el inicio del camino para crear una sociedad de migrantes<sup>119</sup>.

En concreto, los Verdes pueden ser los padres de esta reforma, para ningún partido como para los ellos este tema fue parte central de su programa político. En las negociaciones para gobernar junto al SPD pusieron este tema en primer plano por eso es que para sus miembros es difícil de aceptar que no se hayan hecho todas las reformas que ellos proponían. De hecho eran los Verdes los que al final querían romper las negociaciones en el *Vermittlungsausschuss*, porque ya no veían oportunidad de acuerdos y son los que junto al PDS quienes ven de manera más crítica la nueva ley pues este partido no considera que la ley (*ZuwG*) sea un triunfo<sup>120</sup>. A los Verdes les funcionaron sus propuestas en el área de ayuda humanitaria porque significaron un cambio en la política de migración. De hecho la ampliación de los motivos de asilo era imposible incluso de pensarse y aun sigue siendo para algunos miembros del CDU/CSU algo imposible. Sin embargo, el cambio hacia un manejo de la migración no debe atribuírsele solamente a los Verdes pues ellos lo defienden y proponen desde hace apenas 10 años, pero si son los únicos en incluir el tema dentro de su propuesta de gobierno.

---

<sup>119</sup> Los verdes han seguido trabajando después de la aprobación de la ley en tratar de cambiar algunos artículos para armonizarlos con el derecho europeo así como la evaluación de los cursos de integración después de más de un año de su existencia.

<sup>120</sup> Geist, Matthias. *Op. Cit.*

### **3.-Unión Demócrata Cristiana/Unión Cristiano Social CDU/CSU: Alemania no es un país clásico de migración.**

La política de la Unión frente a los solicitantes de asilo y los extranjeros está marcada por su larga duración. La posición central del CDU/CSU fue siempre la misma desde 1973, sus lineamientos fueron la suspensión de la reunión familiar, el apoyo al retorno de los migrantes y la integración de los 'dispuestos a integrarse'. A principios de los años noventa cuando se incrementó la xenofobia, algunos miembros de la Unión se dieron cuenta de la necesidad de reformar la política de migración<sup>121</sup>. Una mayoría para cambiar la concepción de la migración en ese partido no era posible, la crisis económica de 1993 era cada vez más aguda y hacía más difícil aceptar una iniciativa de política de extranjería que no llevara a reducir los niveles de migración. En el debate sobre la ley de nacionalidad se había propuesto una gran reforma en el período de 1990-1994, pero el entonces Canciller Kohl del partido CDU/CSU no pudo alcanzar ningún punto de acuerdo con el SPD que era el partido con el cual gobernaba en coalición. Cuando entra al gobierno la coalición rojiverde en 1998, SPD y Verdes, comienzan las reformas a la ley de ciudadanía, así como a las reglas de extranjería y asilo, el SPD y el CDU no podían negarse a participar en un debate sobre la ley de migración.

En enero de 1999 la fracción parlamentaria del CDU/CSU presentó el documento *Integration und Toleranz* ante la comisión 'Integración, limitación de la reunión familiar, ley de ciudadanía.' bajo el mando de Jürgen Rüttgers. Los puntos contenidos en este documento se entrelazan con los puntos relativos a la migración laboral en el posicionamiento que toma CDU/CSU en mayo de 2001 así como en las decisiones de la Comisión Federal en la reunión de su partido en junio de 2001. Estas decisiones se basan en los resultados de la Comisión del CDU sobre inmigración dirigidas por el Ministro Federal de Saarland Peter Müller, la cual fue nombrada en Noviembre de 2000 por la presidencia del partido para que "desde la perspectiva cristiano-demócrata se diera una solución a la problemática de la inmigración y la integración y se creara una posición ante esta área, que sólo había

---

<sup>121</sup> Para algunos era necesaria una ley de inmigración, una obtención de la ciudadanía de forma sencilla, así como una reforma a la ley de nacionalidad. En este sentido los Verdes y el SPD habían creado propuestas de ley. Ver Herbert, Ulrich. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Ed. bpb. Bonn 2003 p. 329. Siempre había dentro de la unión voces críticas que cuestionaban la política de extranjería y asilo, uno de sus secretarios generales Heiner Geissler remarcó la diversidad de culturas y antes de 1990 pronosticó un "desmembramiento" cultural, demográfico y económico en Alemania y por lo tanto no debía de ser aceptado ningún migrante joven a partir de ese momento. Ver Celik. *Op. Cit.* p. 77. Otras cabezas prominentes de la Unión que trataban de influir en la política de migración apostando al enriquecimiento cultural a través de la migración son Kurt Biedenkopf, Dieter Oberndorfer o Rita Süßmuth, pero ni en los años ochenta ni en los años noventa pudieron ser escuchados en su partido.

sido manejada de manera separada e incompleta"<sup>122</sup>. En las conclusiones se constataba la 'necesidad de acciones extensas' en el campo de la política de asilo y extranjería<sup>123</sup>. El CDU presenta un concepto basado en el fortalecimiento de la democracia alemana impregnada de cristianismo, basándose en el 'patriotismo abierto al mundo' para mantener la libertad, solidaridad e igualdad así como la dignidad de las personas<sup>124</sup>.

En todos sus posicionamientos el CDU/CSU afirma que Alemania no es un país clásico de migración '*kein klassisches Einwanderungsland*' y que por sus características geográficas, históricas y sociales no podría llegar a serlo<sup>125</sup>. Desde su punto de vista el nivel de inmigración se da de acuerdo a la capacidad de integración de la sociedad alemana y la aceptación de ésta en la sociedad. A partir de esta premisa el CDU se propone tres objetivos<sup>126</sup> para una política de migración:

- La limitación de la migración de acuerdo a la capacidad de admisión y la disposición de la República.
- El cuidado de las obligaciones humanitarias.
- El manejo de la migración a partir del interés e identidad nacional así como del mantenimiento de la migración en una forma que asegure los objetivos de integración

A partir de la antigua ley (*AusIG*) ni el gobierno federal ni los gobiernos locales tenían derecho sobre quién entraba al territorio, lo que llevo a una migración focalizada al mercado de trabajo y al sistema de seguridad social, por lo que la Unión proponía una política de migración de acuerdo a los intereses de Alemania, que promoviera la migración de personas que fueran útiles para el futuro de la República. Estas posiciones se contraponían al *Referentenentwurf* del Gobierno Federal. La razón por la cual el CDU/CSU no votó por el *Kabinettsentwurf* no residía sólo en los cambios que le había hecho la coalición rojiverde, sino en la táctica electoral de la Unión, que se presentó como vocera del 80 por ciento de la población que estaba en contra de la ley. La Unión por su parte quería aprovechar esta

---

<sup>122</sup> Revista sobre cuestiones de los Extranjeros y Derecho de Extranjería. Nr. 4/2001 p. 191

<sup>123</sup> CDU/CSU. *Zuwanderung Steuern und Begrenzen*. Conclusiones de la Comisión Federal del CDU(2001) *Gemeinsames positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung* p. 28 en [www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm](http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm)

<sup>124</sup> *Ibid.* CDU/CSU p.1

<sup>125</sup> Ver. Dirección del partido CDU 23 de Marzo de 2001. Conclusiones de la Comisión Federal del CDU (2001). En [www.zuwanderung.bpb.de/dokumente/CSU-zuwanderungskonzept.pdf](http://www.zuwanderung.bpb.de/dokumente/CSU-zuwanderungskonzept.pdf) Que la Unión utilice el termino "país de migración" "*Einwanderungsland*" en relación a Alemania es de hecho un gran cambio. En 1997 el gobierno partía del hecho que Alemania jamás sería un país de migración pues no manejaba una apolítica activa de ingreso de extranjeros con el objetivo de permitirles establecerse.

<sup>126</sup> CDU/CSU. *Zuwanderung steuern und begrenzen*. Op. Cit. p. 2

oportunidad en el 2002 para dejar al gobierno de coalición sin oportunidad de negociar cambios”<sup>127</sup>.

### 3.1.-Reglas de inmigración y estancia.

Durante todo el debate sobre migración la posición del CDU/CSU era que se debía limitar la entrada de extranjeros. En las Conclusiones de la Comisión Federal del CDU de 2001 se constata que la migración podría significar una ganancia para Alemania, podría contrarrestar los efectos del envejecimiento poblacional y la futura falta de mano de obra disponible, siempre y cuando se limitara la migración a áreas en donde hubiera realmente necesidad de mano de obra<sup>128</sup>. En este año la Unión no ve la necesidad de los migrantes del sector poco calificado y en el sector altamente calificado ve la posibilidad de la migración regulada por un marco flexible que permita la migración por contingentes<sup>129</sup>. La preparación y mejoramiento de los trabajadores debía ser la base de estos contingentes. Una vez fijada la cuota de migración, deberían seleccionar a las personas a partir de un sistema de puntos que diferenciara la edad, el nivel educativo, la experiencia laboral, el conocimiento de idiomas y la oferta de trabajo.

Así como el SPD, el CDU se encontraba en un dilema en cuanto a la migración laboral. Tenía que ser consecuente con sus allegados conservadores para los que su delimitación de los extranjeros los define a si mismos, pero por otro lado debía apoyar a sus allegados liberales que esperaban que Alemania cumpliera con sus obligaciones humanitarias. El Informe de la Comisión del CDU y las Conclusiones de la Comisión Federal son las formas de tratar de convencer a los liberales de su partido.

Por otro lado, la dificultad en el mercado de trabajo en el 2002-2003 le permite a la Unión regresar a su posición cerrada. Otra vez frente a casi cinco millones de desempleados, con las cajas estatales sin fondos, un sistema de seguridad social por reformarse, y un

---

<sup>127</sup> Otto Schily en una entrevista con el periódico Die Zeit “La Unión desgraciadamente sólo a simulado su disposición a negociar, se ha propuesto a no permitir una ley de migración” Die Zeit Nr. 14/2002 en [http://zeus.zeit.de/text/2002/14/200214\\_radaubrueeder\\_xml](http://zeus.zeit.de/text/2002/14/200214_radaubrueeder_xml). Un ejemplo de esta posición puede ser de que por ejemplo el ministro de Brandenburgo Jörg Schönbohm había votado con un no por la ley, a pesar de los acuerdos de votar con un sí.

<sup>128</sup>CSU/CDU *Zuwanderung Steuern und Begrenzen. Op. Cit.* En 1997 mencionaba la Unión que la necesidad de mano de obra o el desarrollo poblacional hacia necesaria la creación de una ley que regulara la migración. En el 2001 menciona que la migración no sólo es para contrarrestar los efectos del envejecimiento poblacional. Antes que eso habría que ocupar toda la mano de obra alemana, fortalecer el sistema educativo, apoyar la innovación tecnológica, así como una mejor política para las familias.

<sup>129</sup> Estos contingentes deben cumplir los siguientes requisitos: el desarrollo del mercado laboral, el desarrollo poblacional nacional, la capacidad de integración social, así como contar con un lugar para vivir. CDU/CSU *Gemeinsames Positionspapier von CDU/CSU* (2001) p.6 en [www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm](http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm)

desastre en la economía, era necesario seguir con el mismo derecho de extranjería<sup>130</sup>. Ya que a partir de estas condiciones no era necesario elegir a trabajadores migrantes, el sistema de puntos para su selección fue eliminado por completo. Este cambio de posición llevó a una división dentro de la Unión. Respecto al sistema de puntos y a reactivar el programa de trabajadores temporales. Los medios de comunicación se encargaron de crear esperanzas de que la Unión votaría a favor de la ley. Muchos periodistas interpretaron equivocadamente los deseos de la Unión, aparte de la necesidad de los altamente calificados, el CDU no consideraba crear una ley para la migración laboral, este siempre fue el posicionamiento del CDU/CSU<sup>131</sup>.

Desde siempre el CDU/CSU es de la idea de que la reunión familiar de los niños debe ser lo más pronto posible y de que se debe dar antes de que el niño sea mayor de seis años<sup>132</sup>. Este punto desencadenó un fuerte debate. Diferentes organizaciones sociales, dentro de ellas las dos iglesias más importantes (católica y protestante), criticaron esta reducción como inhumana y asocial, también porque iba contra el Art. 9 de la Convención de la ONU sobre Derechos del Niño, el cual indica que un niño no puede ser separado de sus padres. A pesar de esta crítica, la Unión exigía que se mantuviera esta limitación aun cuando el Ministro del Interior Schily llegó a un acuerdo con ellos de que dicho límite sería de 10 años<sup>133</sup>.

Ya que la Unión se define como el partido de la seguridad interior<sup>134</sup>, las cuestiones de seguridad como los ataques en Nueva York y después los de Madrid le otorgaron una mayor capacidad de negociación. Los puntos más importantes a discutir fueron: expulsión de los migrantes ante la sospecha de terrorismo, participación en manifestaciones violentas, mentir en los procesos de obtención de la ciudadanía y mentir en los procesos de obtención de un permiso de establecimiento<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> Hartmut Koschyk en la mesa 31 del Parlamento Federal 13.03.2003 en [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00091/\\$File/p15-027-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00091/$File/p15-027-wp.pdf)

<sup>131</sup> Diputado del CDU/CSU Reinhard Grindel en entrevista con el periódico Spiegel 15.12.2004

<sup>132</sup> CDU. *Integration und Toleranz* (1999) Conclusiones de la Comisión Federal del CDU (2001) en los años 80 algunos miembros de la Unión pedían una restricción para la reunión familiar al bajar la edad de reunión de los niños a seis años. Pero otros miembros consideraban que con esta restricción Alemania se perjudicaría de manera económica y moral.

<sup>133</sup> Ver Edmund Stoiber en una entrevista con el *Süddeutsche Zeitung* el 04.05/08/2001. p. 13

<sup>134</sup> Ver CDU *Integration und Toleranz*, en <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/niels.werber/Publikationen/Staatsb%fcrcger.htm>

<sup>135</sup> Para que se hiciera segura la sospecha de terrorismo bastaba, cuando hechos comprobaran la sospecha, por ejemplo que el extranjero pertenezca a una organización que apoya o practica el terrorismo. De acuerdo a la ley de extranjería anterior cada *Land* tiene la capacidad de pedir información a la Oficina de protección de la Constitución sobre los individuos que solicitan ser ciudadanos alemanes.

### 3.2.-Asilo y reglas humanitarias.

Un gran espectro de la Unión considera que muchos migrantes utilizan el asilo como puerta de entrada legal al territorio. En todos los posicionamientos del partido se menciona que el principal problema del proceso de asilo se encuentra en un nivel muy bajo de reconocimiento de asilados y en un proceso muy largo. La política de asilo debía combatir de manera fuerte este abuso y sólo reconocer como asilados a los perseguidos políticos<sup>136</sup>. La Unión no ve un solo motivo para poder aceptar a los 'migrantes a causa de la pobreza' y 'los refugiados económicos'. Para acabar con los estímulos de migrar a Alemania, la Unión es de la idea de mantener la prohibición de permisos de trabajo para los solicitantes de asilo. En caso de brindarles un permiso de este tipo, sí después se quiere hacer una solicitud de asilo esta será rechazada<sup>137</sup>.

En las conclusiones de la Comisión Federal de 2001 opina que "no se puede ofrecer un cambio en el derecho de asilo" justificando que la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados aun se hacia valer y que se debía hacer valer la protección de expulsión. Sobre esto utiliza los cambios hechos al derecho de asilo en 1993

La Unión está en contra de que exista una regla general para regular casos especiales. Exige que a los Ministerios del Interior de cada *Land* se les brinde la posibilidad de que en cada caso puedan decidir de manera flexible. Propone que se combata la migración ilegal para poder elevar los niveles de seguridad. Esto debe suceder como consecuencia de los procesos de expulsión y término de la estancia.

### 3.3.-Integración.

Para la Unión la integración significa "la unión en la vida social, económica, cultural y en la estructura jurídica del Estado receptor sin dejar de lado la propia identidad cultural"<sup>138</sup>. El objetivo de la política de migración debería ser el de posibilitar la igualdad de derechos de participar en la vida social y económica en Alemania. La realización de estos objetivos se hace más fácil mientras las diferencias culturales y religiosas de los migrantes y la sociedad receptora sean menores por lo que la Unión pide a los migrantes que tomen de manera positiva los valores de la Constitución, un comportamiento de acuerdo a las leyes,

---

La Unión exige que esto sea regla y obliga a los Länder hacer uso de este derecho. Ver en CDU/CSU *Sicherheitsrechtliche Forderungen* p.1 en <http://www.cdu.de/ag2tinnen/zuwanderung04331.pdf>

<sup>136</sup> *Op. Cit.*. Ver *Zuwanderung Steuern und Begrenzen*, informe de la Comisión federal del CDU (2001) p.4

<sup>137</sup> *Ibid.* p. 12

<sup>138</sup> *Ibid.* p. 17

el respeto a las normas de convivencia establecidas en Alemania así como su disposición a aprender el idioma alemán. De hecho la Unión parte de la consideración de que la integración es tarea de todos, pero no especifica cuál es la tarea de la sociedad receptora, sólo señala que es necesario un clima de apertura y tolerancia para que la integración sea vista como una oportunidad para la sociedad alemana<sup>139</sup>.

La Unión advierte sobre el elevado nivel de recepción de ayuda social y el alto nivel de desempleo entre los extranjeros, así como en el alto grado de criminalidad por parte de estos sobre todo entre los jóvenes, los cuales deben ser apoyados de manera más intensiva en su integración<sup>140</sup>. Otros instrumentos de la política de integración aparte de castigar a los que 'no se quieren integrar' son los planes y contratos de integración<sup>141</sup>. Los gastos para la integración, sobre todo el aprendizaje de la lengua deben ser pagados principalmente por aquellas empresas que movilizan a trabajadores para un tiempo largo<sup>142</sup>.

### **3.4.-Calificación a la ley de inmigración *ZuwG*.**

La Unión se encuentra satisfecha de manera general con esta ley, pues limitó y controló la migración. La reglamentación en el mercado de trabajo pudo limitar la migración y el haber eliminado el sistema de puntos es para la Unión uno de sus logros. En un futuro este partido no ve la necesidad de cambios, independientemente de lo que exijan los especialistas en el tema y los empresarios. La Unión es de la idea de que la ley de migración (*ZuwG*) ha creado mejores opciones para los trabajadores altamente calificados y los científicos que las que ofrecen los Estados Unidos. Ellos obtienen de manera inmediata un permiso de establecimiento, es decir un permiso sin plazo, que les puede permitir hacer planes a futuro.

En lo relacionado a la integración la Unión considera que las medidas acordadas no son suficientes ya que por ejemplo los cursos no son obligatorios para todos los grupos de migrantes. Para poder

---

<sup>139</sup> La responsabilidad sobre la integración queda casi en manos de los migrantes. La sociedad receptora es la encargada de las contribuciones financieras, para que estos migrantes dispongan de cursos de idiomas e integración. *Ibid.* p. 20

<sup>140</sup> Este problema prohíbe mayor migración. Considero que estos problemas deben ser combatidos de manera ofensiva para poder hacer más fácil la integración, pero cuando es este el grupo que mayormente presenta este problema es que hay problemas de discriminación.

<sup>141</sup> Esta propuesta se basa en la política de integración de los Países Bajos en la que a través de contratos se trata de estructurar el proceso de integración, los extranjeros reciben orientación personal durante el desarrollo del programa. Al final del programa los extranjeros reciben un certificado de resultados. *Op. Cit. Zuwanderung Steuern und Begrenzen*, Conclusiones de la Comisión Federal del CDU (2001) p. 6

<sup>142</sup> Quiero decir que muchas empresas transnacionales dentro de sus programas de expatriados ofrecen a sus empleados cubrir gastos, entre ellos se encuentra el pago de clases de idiomas.

elevant las posibilidades de integración de las familias, la Unión lamenta que la edad máxima de reunión familiar de los niños no se haya reducido.

En la reglamentación de la comisión para casos especiales (*Härtefallklausel*) y la ampliación de los motivos de asilo, la Unión no quedó satisfecha sobre todo porque se atendieron las exigencias de los Verdes y el SPD de crear un derecho de estancia. En el área de la seguridad la persistencia del CDU/CSU a ligar el tema de la migración con la seguridad interior depreció esta ley, pero a pesar de ello el CDU/CSU proponía reglas de expulsión y control aun más fuertes. El gran paso para la Unión fue el reconocer a Alemania como país de migración, el rechazo a la migración era tan fuerte que cuando hacen la reforma a la ley de extranjería en 1990 era realmente imposible imaginarse que algún día este partido hiciera algún cambio. La parte progresista del partido, que ya desde hacía años pedía una ley de migración y que advertía de las ventajas de la migración, sobre todo Dieter Obendorfer, Rita Süßmuth o Reiner Geissler por primera vez fueron escuchados y sus propuestas fueron discutidas.

Estas discusiones fueron hechas a un lado cuando Edmund Stoiber se vuelve candidato a Canciller Federal en el 2002, pues para él no era plausible hacer campaña con una nueva ley de migración y Stoiber regresa a las exigencias tradicionales del CDU<sup>143</sup>. Todos los que tenían esperanzas de un cambio en el CDU/CSU reconocen que el informe de la Comisión del CDU para muchos militantes ya no tenía valor. En la segunda parte de las negociaciones con el gobierno las posiciones del informe no eran retomadas. Finalmente la Unión no fue capaz de impedir que se aprobara la ley. Que se haya aprobado la ley (*ZuwG*) demuestra un gran cambio dentro del partido, ya no era posible esconder la realidad. Un debate abierto sobre las ventajas y la necesidad de la migración no podía dejarse de lado. Este proceso fue muy largo y doloroso para este partido que aun intenta regresar a la retórica del pasado.

#### **4.-Partido Democrático Liberal FDP: Calificación, capacitación, mayor migración.**

En los tiempos en que gobernó en coalición con el CDU/CSU sus iniciativas para reformar el derecho de asilo y extranjería eran imposibles de realizarse<sup>144</sup>. Cuando se da el cambio de gobierno

---

<sup>143</sup> Geist, Matthias. *Op. Cit.*

<sup>144</sup> En 1993 el proyecto de ley estaba destinado al fracaso, no sólo por las diferencias dentro de la coalición sino por las diferencias dentro del FDP. Estas se dieron desde la discusión del "compromiso por el

federal en 1998, el FDP pudo retomar su posición respecto a la política de migración y en noviembre de ese año crea un proyecto de ley para limitarla, el cual no fue apoyado por los demás partidos políticos. En junio del 2000 la fracción parlamentaria del FDP presenta un proyecto de ley para la reglamentación de la migración en el Parlamento Federal. Posteriormente se elabora un tercer proyecto basado en el informe de la *Kommission* y los conceptos de migración del SPD y el CDU<sup>145</sup>. Este proyecto es expedido por la fracción parlamentaria en marzo de 2003 y es presentado como negociable ante el gobierno y el CDU/CSU, pues durante el debate el SPD se encontraba en medio de las dos partes fuertes de la discusión. Para el manejo de la migración el SPD apoya la idea de su manejo de acuerdo al interés de Alemania, a las obligaciones internacionales de protección humanitaria y al mejoramiento de las condiciones de integración.

#### **4.1.-Reglas de migración y estancia.**

Cuando el FDP estuvo en el gobierno de coalición exige el trabajo conjunto de los estados europeos para minimizar la migración indeseable hacia Alemania. Para ello se debía crear un derecho de asilo y refugio que vinculara a todos los estados a la Comunidad Europea con los mismos derechos y obligaciones<sup>146</sup>. Se puede ver un cambio de posición en este partido ya que en conjunto con el CDU/CSU eran de la idea de impedir y reducir los niveles de migración y en 1998 en su proyecto de ley exige la migración laboral y se vuelve más abierto en el siguiente proyecto de ley. La migración es necesaria para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo del bienestar así como para contrarrestar los problemas del envejecimiento poblacional.

En su concepto de migración del 2001 el FDP remarca la necesidad de que la migración no sea reducida a pesar del gran porcentaje de desempleo, por el contrario considera que “la migración no aumenta los problemas del desempleo, sino que es parte de la solución” ya que la falta de empleados se da en todas las áreas. La migración no sólo debe centrarse en los trabajadores altamente o poco calificados o en la necesidad de las empresas grandes, sino que debe incluirse todo el mercado laboral. Si un puesto de trabajo no puede ser ocupado por un nacional, la oferta de este puesto debe ser suficiente

---

asilo”. Las exigencias del FDP se basaban en reducir la migración indeseable y una reglamentación amplia de la migración dentro de la UE. Blanke, Bernhard. Beschluss der FDP des Bundesparteitag in Bremen 2/3 Oktober 1992. Ed. Opladen. pp 354-355.

<sup>145</sup> FDP. *Proyecto Zuwandungssteuerung- und Integrationsgesetz* (2003) p.62. Los primeros dos proyectos estaban centrados en la regulación de la migración laboral, pero fueron convencidos por la *Kommission* de incluir reglamentación humanitaria e integración como un concepto completo.

<sup>146</sup> Ver Blanke, Bernhard. *Op. Cit.*

para que se obtenga un permiso de estancia (*Aufenthaltsgenehmigung*) por cinco años. Para este tipo de migración el FDP no ve un límite máximo. A parte de esta posibilidad de migración laboral el FDP propone la idea de cuotas de jóvenes bien preparados, que a causa de los problemas demográficos deben ser aceptados en Alemania. Éstos deben ser escogidos a partir de un sistema de puntos de acuerdo a la propuesta de la *Kommission*<sup>147</sup>. Para que esta reglamentación sea atractiva para los migrantes las condiciones de estancia y el proceso de su obtención deben ser menos restrictivos, se deben relajar las condiciones a los científicos y estudiantes extranjeros para poder ganar la competencia por los 'mejores cerebros'. Durante el debate sobre migración el FDP estuvo confrontando su posición respecto a la migración laboral y llegó a la conclusión de que sus exigencias frente a más de cuatro millones de desempleados era difícil de transmitirse. Casi todos los partidos y muchas organizaciones se habían puesto de acuerdo [...] pero en la población había miedo [...] de mayor competencia porque ya se contaba con un alto índice de desempleo<sup>148</sup>. La disposición de llegar a acuerdos por parte del CDU/CSU no era de esperarse, el FDP pedía en su Propuesta por el Compromiso (*Kompromissvorschlag*) para la negociación de la ley de migración el renunciar al un sistema de puntos y concentrarse en la migración de los altamente calificados<sup>149</sup>.

#### 4.2.-Asilo y reglas humanitarias.

Para el FDP el derecho de asilo debe formar parte de una Constitución liberal<sup>150</sup>. Desde el principio del debate sobre migración este partido exigía la permanencia del derecho de asilo, pero al mismo tiempo marcaba que dicho derecho no debía ser utilizado para migrar por causas no concernientes al asilo. A principios de los años noventa se advirtió que el endurecimiento del proceso de asilo era para que los 'migrantes económicos' pudieran diferenciarse de los perseguidos políticos. La exigencia de acelerar el proceso de asilo, sobre todo los procesos en las cortes se seguían exigiendo, mientras que se dejaba la esperanza del *gate of entry* a través del mercado laboral que les brindaba a los migrantes la posibilidad de entrar por otra vía a Alemania. El FDP postula su Modelo de dos Puertas el cual consiste en que un migrante se decida por la puerta del asilo o por la puerta de la

---

<sup>147</sup> Ver FDP. Proyecto *Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz* (2003) p.62

<sup>148</sup> Discurso de Max Stadler 09.05.2003 en el parlamento federal 01.07.2004 en <http://www.max-staedler.de/rede.php?id=591>

<sup>149</sup> FDP. *Kompromissvorschlag* 25 de mayo de 2005 en <http://www.liberale.de/portal/pdf/zuwanderungsgesetz.pdf>

<sup>150</sup> *Op. Cit.* Celik p. 158

migración laboral, pues cuando este migrante hace su solicitud debe indicar cual es su motivo de entrada<sup>151</sup>.

Para la persecución por actores no estatales o a causa del género, el FDP proponía que se mejorara el status de protección manteniendo el 'pequeño asilo' para poder reconocer el motivo de dicho ingreso<sup>152</sup>. Los que contaran con la protección del 'pequeño asilo' serían colocados al nivel de los perseguidos políticos para acabar con el trato desigual que se les daba con respecto a los refugiados reconocidos. En caso de que la expulsión significara poner en peligro su vida, el FDP propuso la creación de una cláusula para casos especiales *Härtefallklausel* con la cual se podía detener la expulsión. Los migrantes que cuentan con una excepción a la expulsión durante un periodo largo y que han formado cadenas de tolerancia (*Kettenduldung*), es decir que son 'tolerados' en el territorio una y otra vez, deben ser aceptados después de dos años para obtener un permiso de residencia estable<sup>153</sup>. Pero la tolerancia o *duldung* reformada sigue siendo un mecanismo de manejo de los flujos. Este partido promueve que se quiten las sanciones cuando se ayuda a un migrante irregular en situaciones de emergencia, así como la eliminación de la obligatoriedad de registro en caso de asistir a la escuela y asistencia médica. También aclara su disposición a una 'única amnesia' respecto a los irregulares, para intentar arreglar su situación. Para mejorar la situación general de los refugiados reconocidos el FDP pide la creación de un permiso de trabajo y su entrada libre al mercado laboral.

### 4.3.-Integración.

La integración era la parte central de la política de migración del FDP de los años ochenta y noventa. En el proyecto para una ley de limitación de la migración en 1998, la integración deja su papel primordial en la política, porque éste es ocupado por la migración laboral, por lo que sólo se exigen cursos de integración y de idiomas para los migrantes en los primeros cinco años de su estancia<sup>154</sup>. En el tercer proyecto de 2003 se exige un derecho a tomar parte en un curso de integración, tanto para los nuevos inmigrantes, como para los extranjeros establecidos. Una obligatoriedad de participación está sólo

---

<sup>151</sup> Este mecanismo de control debería bajar los niveles de trabajo en el Ministerio para migración y refugio, ya que los migrantes sin oportunidad de asilo tomarían desde un principio la oportunidad de tomar la opción que se les brinda de migración laboral. Max Stadler en

<sup>152</sup> Ver FDP. *Zuwanderungskonzept der FDP\_Bundestagsfraktion* (2001). p.6 en [http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung\\_fdp.pdf](http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung_fdp.pdf)

<sup>153</sup> *Ibid.* p 7

<sup>154</sup> Ver Westerwelle, Guido. *Entwurf Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz* p. 11 en Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung 18.11.1998 BT-Drs 14/48

limitada a los migrantes con deficiencias de idioma<sup>155</sup>. El FDP exige que los kindergarten, preprimaria y primarias sean utilizadas para estandarizar a los niños y comenzar ahí con los mecanismos de integración lo más pronto posible. La reducción de la edad máxima para la reunión familiar de los niños no es aceptada por el FDP, ya que la familia es una de las formas de vida más importantes para la estabilidad de una sociedad y que debe ser protegida. Por lo cual recomienda que la integración sea un objetivo y tarea del Estado incluido en su Constitución.

#### **4.4.-Calificación a la ley de inmigración *ZuwG*.**

La aprobada ley de migración es un compromiso que desde el punto de vista del FDP cuenta con muchos puntos a favor. Ofrece el instrumento para una política de migración moderna, en la que sólo queda observar que las dependencias encargadas sean capaces de aplicar<sup>156</sup>. El FDP califica de manera positiva el reconocimiento de Alemania como país de migración. Para ellos fue importante que para la reglamentación de la migración laboral se tomara en cuenta el miedo de la población y lograr una ley cuidadosa en este aspecto<sup>157</sup>. De cualquier forma el FDP esta conciente que en un futuro próximo se podrá debatir sobre el sistema de puntos y la reglamentación de cuotas de migrantes, pues para ellos este es un mecanismo necesario para una migración en interés de Alemania. Un buen inicio es la reglamentación de los trabajadores independientes, con la que cree que Alemania atraerá a aquellos que crearán más puestos de empleo. El FDP está conforme con la reglamentación humanitaria, sobre todo con el reconocimiento de la persecución por actores no estatales y a causa del género como motivo de asilo y el mantenimiento de la edad máxima para la reunión familiar de los niños hasta 16 años. En la parte de endurecimiento de la ley respecto a la seguridad interna según ellos se llegó a un "compromiso redondeado" que era necesario para reaccionar ante la inseguridad después de los atentados en Nueva York y Madrid. Al igual que los demás partidos el FDP ve la necesidad de mejorar lo relativo a la integración ya que los mecanismos de la ley sólo son un principio y no un concepto de integración completo. La deficiencia está en la falta de un derecho para reintegrar a los ya establecidos, así como en la falta de programas de integración en los kindergarten y preescolar.

---

<sup>155</sup> Ver. FDP. *Entwurf Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz* (2003) p. 61 en <http://admin.54.parteitag.fdp.de/uploads/412/B-D2Zuwanderung.pdf>

<sup>156</sup> FDP. *Valoración del Compromiso por la Migración* mayo de 2004 del FDP en <http://www.max-stadler.de/meldung.php?id=6818&tag=Positionen&BackURL=/freierubrik1.php>

<sup>157</sup> Discurso de Max Stadler referente a la ley de migración el 01.07.2004 en <http://www.max-stadler.de/rede.php?id=591>

Para el FDP lo que fue decisivo para aprobar la ley, fue que el tema de la migración se sacó a la luz y se discutió. Con este hecho se crean las condiciones para dar nacimiento a una política de migración racional, acorde a los temores de la población alemana<sup>158</sup>. En relación a la migración de refugiados el FDP no cambia su posición, insiste en eliminar los motivos que llevan a buscar refugio en Alemania, eliminar la 'migración económica' y reducir los flujos de refugiados.

## **5.-Partido del Socialismo Democrático PDS: Derecho individual a la migración.**

Aun antes de que se dieran las discusiones sobre una ley de migración, dentro de este partido la discusión en torno al tema de la migración ya se venía dando. El PDS había rechazado una ley restrictiva de inmigración. Detrás de esto estaba la búsqueda de mejores derechos para los refugiados y migrantes establecidos y el combate a los motivos que llevan a la búsqueda del refugio. Dentro de la discusión para la nueva ley los puntos anteriores fueron sus guías<sup>159</sup>. No cedieron en su exigencia de mantener las puertas abiertas para las personas en situación de peligro. Una parte del PDS renunciaba a una ley centrada en limitar la migración y la elección de los migrantes a partir de su utilidad. La reglamentación debía darse en el sentido de la integración y la igualdad de derechos de los migrantes y los extranjeros establecidos. Para poder lograrlo, exigían la eliminación de la ley de extranjería (*AusIG*) y la creación de una ley de antidiscriminación. Algunos integrantes del partido proponían que la ley fuera clara y manejable, por lo que el 27 de junio de 2001 presentan sus lineamientos básicos que representan su posicionamiento central en cuanto a la migración.

### **5.1.-Reglamentación de la inmigración y estancia.**

Los conceptos de cuotas y límites de acuerdo al concepto de utilidad del migrante fue rechazado por este partido. Por el contrario, apoyaba el derecho individual a la migración siempre y cuando se cumplieran los requisitos mínimos. Aparte de la protección a los refugiados y la reunión familiar, es decir los beneficios basados en el derecho internacional, este partido propone la creación de derechos individuales a la obtención de un trabajo siempre y cuando esta ocupación lo obligue a pagar en las cajas de seguridad social o su salario esté de acuerdo a los salarios mínimos establecidos, este derecho es de seis meses mientras busca un empleo, una carrera

---

<sup>158</sup> *Ibidem*

<sup>159</sup> *Ibidem*

técnica, una carrera universitaria o la creación de una empresa<sup>160</sup>. Respecto a la migración laboral el SPD plantea la eliminación del principio de preferencia para no discriminar a los migrantes que buscan trabajo respecto a los buscadores de empleo nacionales.

Los extranjeros establecidos en Alemania, deben obtener de manera rápida los mismos derechos que las personas que cuentan con un pasaporte alemán. Para obtener este derecho hay varios pasos. El primero de ellos es brindarles un permiso de estancia con plazo (*befristete Aufenthaltserlaubnis*) a los migrantes en busca de empleo, a los solicitantes de asilo, a los refugiados de guerras civiles, a los estudiantes y a los migrantes laborales con contrato. El segundo paso es el permiso de estancia sin plazo (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*) para los asilados y los refugiados por la Convención, así como los refugiados aceptados para un tiempo largo, a los judíos de la ex-Unión Soviética, a los migrantes por reunión familiar, a los migrantes laborales con una plaza de trabajo concreta, a los empresarios y a los familiares de la UE y la Comunidad Económica Europea. Junto a estos títulos de estancia, la libertad de pertenecer a organizaciones, participación política, elección libre de área para vivir, entrada al mercado laboral, derecho a educación así como al libre tránsito, son parte fundamentales del derecho ciudadano. El segundo título será cambiado por un permiso de establecimiento (*Niederlassungsberechtigung*) sin plazo el cual le otorga a su propietario el derecho ciudadano con derecho a voto, la libertad de escoger una actividad y le garantiza el derecho a la ciudadanía.

## 5.2.-Asilo y reglas humanitarias.

Apoyando la idea de las fronteras abiertas para todas las personas en situación de peligro, el SPD apoya la idea de que una persona tiene derecho a asilo cuando en su país de origen existe un peligro para su cuerpo, vida o libertad<sup>161</sup>. El PDS quería fortalecer el sistema de asilo al ampliar los motivos para otorgarlo. En la protección a los refugiados se deben tomar en cuenta la persecución a causa del género a las jovencitas y a las mujeres, la persecución a causa de la orientación sexual así como la persecución por actores no estatales, por lo que proponen la creación de un derecho de estancia para los 'grupos

---

<sup>160</sup> Ver PDS. *Posicionamiento para una política humana de migración*. 2001 p. 19 en

[http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss\\_fraktion\\_010626.pdf](http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss_fraktion_010626.pdf)

<sup>161</sup> Este partido resalta los derechos de los refugiados "estas personas tienen derecho y fueron expulsados sin piedad" por lo que hay que crear leyes que los reconozca y los proteja. En contra esta la ley de los aeropuertos la cual según ellos debe ser eliminada. Ver en

[http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss\\_fraktion\\_010626.pdf p. 9](http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss_fraktion_010626.pdf_p.9)

vulnerables'<sup>162</sup> Entre este grupo se encuentran mujeres solteras, embarazadas, mujeres con hijos pequeños, personas con traumas psíquicos, impedidos físicos, ancianos. La eliminación de la obligación de residencia en lugares establecidos o la ley de (*Asylbewerberleistungsgesetz*) que a su parecer ponía a los solicitantes de asilo y a los demás extranjeros en una desventaja social. A esto también pertenece un trato justo a los migrantes, el garantizar los derechos básicos de los migrantes, como el hacerles posible la entrada al mercado laboral, el derecho a la educación, incluirlos en el sistema de seguridad social, el derecho a los derechos sociales y a una protección de la discriminación. Para este partido no hay migrantes ilegales, sino que han sido ilegalizados, por lo que pide que se legalice la estancia de todos los migrantes sin papeles, esto debe hacerse con los migrantes de más de un año en Alemania, pues la legalización de estos migrantes elimina su vulnerabilidad frente a la criminalidad, delitos violentos, prostitución forzada, tráfico de personas o niños.

### **5.3.-Integración.**

Una condición para la integración es la igualdad de derechos y la protección ante la discriminación, por lo que el SPD exige una ley de antidiscriminación. Por parte del migrante debe existir una disposición a la integración para que esta pueda darse. Para asegurar esta disposición el SPD propone la obligatoriedad a los extranjeros de informarse sobre las posibilidades de integración, para lo cual también se deben crear oficinas de integración en donde los trabajadores sociales acompañen a los migrantes desde que estos llegan al país para aprender el idioma hasta cuando se integren al mercado laboral. No sólo se debe apoyar a los nuevos migrantes, sino también a aquellos ya establecidos (sobre todo a las mujeres) se les debe ofrecer cursos de idiomas e integración. Para el aprendizaje del idioma el PDS considera que se debe exigir aun más a los niños y adolescentes, se deben intensificar las ofertas de eventos interculturales y la apertura de los partidos y organizaciones para extranjeros a las actividades de integración.

### **5.4.-Calificación a la ley de inmigración *ZuwG*.**

La forma en la que el PDS quería medir la ley de migración era a partir de las siguientes preguntas<sup>163</sup>. ¿Se creará un derecho de ciudadanía en el que no se tome en cuenta el valor de cada persona, sino la del

---

<sup>162</sup> *Ibid.* p. 11

<sup>163</sup> Discurso de la diputada Petra Pau del 9 de mayo de 2003 ante el Parlamento Federal en [http://www.petra-pau.de/pds/index\\_rue.htm](http://www.petra-pau.de/pds/index_rue.htm)

ser humano en sí? ¿Estarán estas leyes acordes a las normas internacionales? Ambas preguntas no fueron respondidas de manera positiva, consideran que el resultado de las negociaciones finales en el *Vermittlungsausschuss* no responde a estas preguntas<sup>164</sup>. La posibilidad de regular la migración de acuerdo al derecho de asilo y otras normas del derecho internacional están lejos de las exigencias del PDS, según ellos ésta deja a los migrantes en condiciones de desigualdad, se adoptaron estructuras que discriminan a los refugiados como por ejemplo la ampliación de los motivos de arresto para la expulsión, se deja la figura de *duldung* y los migrantes irregulares siguen sin protección<sup>165</sup>. Las acciones para la integración también son negativas pues están centradas en los nuevos migrantes. De manera positiva califica el PDS el reconocimiento de la persecución por actores no estatales y relativos al género y es de la opinión de que la ley de migración (*ZuwG*) no reglamenta la migración, sino que la limita porque parte del principio de utilidad de los migrantes para los intereses alemanes.

Durante el debate sobre migración el PDS reconoció que la migración es un fenómeno que debe ser regulado para evitar las tensiones sociales. Muchas de las posiciones pragmáticas que aun siguen siendo defendidas en las filas del PDS se encuentran en los programas de los años ochenta de los Verdes. Las exigencias del PDS son las más amplias en cuanto a la igualdad de derechos entre alemanes y extranjeros. Con esta posición el PDS se acerca a lo que debería ser el tipo ideal de una política de migración en la cual no hay diferencias de status entre migrantes y nacionales.

---

<sup>164</sup> Comparar. Resultado de las negociaciones de la ley de migración (2003) [en http://www.85.13.64.11/archive/pb/2004/01-02pb.pdf](http://www.85.13.64.11/archive/pb/2004/01-02pb.pdf)

<sup>165</sup> PDS. Posicionamiento de la fracción parlamentaria del PDS (2004) en <http://www.pds-im-landtag-mv.de/Debatte/index.htm>

## **Conclusiones: Resultado del Debate sobre migración.**

Partiendo del hecho de que el Gobierno Federal de coalición rojiverde marcó un cambio de paradigma en el campo de la política de migración alemana, se ha demostrado el proceso que llevo a éste. El cambio de paradigma se entiende el discutir y tratar de cambiar la política de extranjería y asilo restrictiva manejada por décadas, era una política que negaba la inmigración estable; no solamente por parte del gobierno federal en 1998, sino por todos los partidos políticos, como por ejemplo el que en décadas anteriores los Verdes habían sido incapaces de desarrollar un proyecto sobre migración. Para exponer este tipo de cambio en el debate sobre la migración, se analizó la nueva ley (*ZuwG*) y los conceptos de los partidos. En el primer punto se hace notar que esta ley debe ser calificada de acuerdo a los compromisos establecidos por los partidos. Por primera vez se encuentran contenidas en una sola ley todas las reglamentaciones respecto a la inmigración y la estancia. Con lo que hay un cambio en el manejo de la migración. La política de migración forma un todo integrado que contiene la política de trabajo, refugio e integración. Otras mejoras se pueden observar en el área de refugio y asilo, así como para los migrantes establecidos para los que por primera vez se promueven prácticas de integración obligatorias. Estas prácticas son el reconocimiento legal de que la migración en Alemania se ha dado y seguirá dando de manera constante. Aunque con esta ley se desaprovecha la oportunidad de abrir las puertas a la migración de los calificados y altamente calificados para reaccionar a los problemas internos de desempleo. De hecho se hacen los cambios para aceptar a los altamente calificados, pero a causa de los criterios tan restrictivos no es suficiente para dar el cambio. El alto al programa de trabajadores temporales y el reglamento extraordinario al programa de trabajadores temporales (*ASAV*) siguen siendo parte de la política de migración laboral. De esta forma existe la posibilidad de seguir con la manera cómoda aplazando las reformas necesarias en esta materia. El rechazo al sistema de puntos para poder seleccionar a los migrantes laborales deja aun más claro que el cambio de paradigma con respecto a la política de migración laboral aun no está completa. La ley está en la limitada posibilidad de en un futuro dar forma a la política de migración.

Renunciar al sistema de puntos no sólo es sólo por la actitud de rechazo del CDU/CSU, también gran parte del SPD quería mantener el *status quo*. Esto lo deja claro Otto Schily que en 1998 recordaba 'el límite de la migración' con lo que no propagaba de forma alguna el crecimiento de la misma, sino la forma de manejarla de manera legal.

En cuanto a los partidos, el resultado demuestra que dentro de ellos no se dio un cambio programático. Los Verdes discuten su posición desde hace años, ellos solamente pudieron lograr lo que se discutía en público: la ampliación de los motivos de asilo y mejorar la situación de los grupos de refugiados. Los dos partidos más grandes, el SPD y el CSU/CDU demuestran que los partidos no son monolíticos. En ambos partidos existen grupos progresistas y conservadores. El cambio en el CDU/CSU es mayor, ya que en el tiempo de gobierno de Helmut Kohl parecía imposible discutir de manera pública sobre migración. El escenario de miedo después de que Alemania a causa de su poder económico fue invadida por 'refugiados de la pobreza' perdió poder dentro de la argumentación cuando se reconoce que Alemania necesita de la migración. El FDP alertaba sobre el exceso de refugiados y una migración de trabajadores que ayudaran a asegurar el bienestar de la República. Por lo que por primera vez se crea un concepto de migración. El PDS tuvo que modificar su posición de manera pragmática, alejada de las 'fronteras abiertas' para todos, un manejo de la migración en el que se permita expulsar a los migrantes a su lugar de origen.

El reconocimiento central de este trabajo es que el cambio de paradigma iniciado en 1998 se llevó a nivel discursivo pero que no pudo ser retomado en el ámbito de la práctica política. Aunque todos los partidos cuenten con su propio aporte a esta nueva ley, la aplicación concreta de algunas prácticas, que deben reflejar el cambio de paradigma –la cancelación del alto al programa de trabajadores, y el debate sobre la necesidad de los migrantes, la igualdad jurídica y social entre los diferentes grupos de migrantes o la integración de todos los migrantes establecidos en Alemania sin diferencia de su estatus de estancia- aun no son realizables. De hecho en este trabajo no se analizan todos los aspectos de la política de migración, por ejemplo se dejó de lado la parte administrativa y la responsabilidad de las dependencias. La exposición de las reglas y su ejecución explican de manera suficiente la conformación de la política de migración.

## Conclusiones Generales

En una Europa que cuenta con menos problemas hacia el exterior que en el pasado, la migración y los migrantes sirven como campo de proyección para que los europeos puedan formarse su propia imagen de nación. Ellos, los migrantes, pueden ser descritos como poco integrados, muy religiosos, peligrosos o atrasados. El país receptor se percibe como desarrollado, mientras que algunos grupos de migrantes son clasificados como problemáticos. A causa del 'sentimiento europeo' los discursos sobre delimitación de la identidad cambiaron, por lo que los problemas dentro del continente se redujeron, pero ahora los movimientos de xenofobia están dirigidos al extranjero que no pertenece a la Unión, pues ellos son vistos como los migrantes pobres y atrasados, por ejemplo el término holandés para designarlos es el de *nietwesterse Alloctone* (no occidental), es decir los no miembros de la OCDE más Turquía. El antisemitismo también se ha reducido ya que Israel es considerado un país occidental, lo que ha dado lugar a un antiislamismo. Este discurso agresivo frente a los extranjeros de los países pobres y sobre todo de países islamistas, es el nuevo discurso sobre migración que se basa en las ventajas y desventajas económicas. Que tan importante puede ser este punto para el clima social, lo deja en claro la iniciativa de la *Green Card* del exCanciller Gerhard Schröder en el 2000.

En la parte inicial del trabajo se explica como los diferentes gobiernos se niegan a aceptar que Alemania se había convertido en un país de inmigración, lo que trajo consecuencias para la gestión de la migración y la integración de los migrantes establecidos. Las preguntas que se analizaron dentro de toda la discusión política son las de cómo se debe de tratar a los extranjeros, cuáles son los beneficios y riesgos que traen consigo, cuáles los derechos y obligaciones que obtienen y cuál debería ser su posición en la sociedad alemana. Dentro del aspecto de lo social la palabra clave de la migración hacia Alemania es la integración. Pero estos dos temas son muy complejos y requieren de sensibilidad y responsabilidad por parte de los políticos, ya que en cada forma de migración, los mismo migrantes y los nativos se pueden enriquecer de esta experiencia, pero eso no significa que ésta no traiga sacrificios para ambas partes. Cada uno de los partidos políticos se impuso dependiendo del nivel de poder con él que cuentan, sólo el SPD (Partido Social Demócrata) y el CDU/CSU (Unión Demócrata Cristiana/Unión Cristiano Social) fueron capaces de negociar a nivel de igualdad, Los Verdes fueron los promotores del cambio, pues no dejaron de insistir en la creación de una ley de inmigración, los partidos como el FDP (Partido Democrático Liberal), PDS (Partido del

Socialismo Democrático) también trabajaron por un cambio, pero al no estar en una posición de poder como los otros tres, participaron con propuestas innovadoras para el manejo de la migración. Se puede afirmar que este cambio de paradigma se dio, cuando a nivel político todos los partidos reconocen a Alemania como país de inmigración y que por lo tanto había de trabajarse en esa dirección. Este cambio se ve truncado a causa de los ataques a las torres gemelas en Estados Unidos en septiembre de 2001, ya que en ese momento las fuerzas más conservadoras imponen su política de vincular migración a seguridad. Es decir se pierde el vínculo de migración a partir de un sistema de puntos para seleccionar a los migrantes que Alemania necesita ante los problemas de envejecimiento poblacional, falta de mano de obra altamente calificada que ayude a mantener el estado de bienestar forjado después de la Segunda Guerra Mundial.

A finales del 2004 la discusión sobre la integración de los extranjeros establecidos cobró importancia, pues la muerte del director de cine Theo Van Gogh en Ámsterdam, en noviembre llevó de nuevo a las discusiones sobre los musulmanes, los 'predicadores del odio', la cultura guía (*Leitkultur*) y la identidad nacional, las sociedades paralelas, así como el papel del sometimiento de las mujeres. En la República Federal Alemana el papel de la integración de más de 1.9 millones de turcos es el más interesante. El malestar no sólo crece por parte de los alemanes, los turcos también se sienten cada vez más discriminados, de acuerdo a estudios del Instituto de Investigación Económica de Renania del Este, la forma de ver la vida para ellos es de manera pesimista e insegura<sup>166</sup>. El problema de la mala integración no podrá ser resultado de la oferta de integración que esta nueva ley ofrece. Aun hace falta una política de integración completa, que contemple el *Kindergarten*, la escuela, la formación, las organizaciones deportivas, de ancianos y de otros sectores. Aquí no importa tanto el dinero que hace falta, sino el que la sociedad esté en contacto para que se haga posible la integración. Para poder contrarrestar el déficit de integración, el ministro Otto Schily desarrolla un plan en diciembre de 2004 para poder complementar la recién introducida ley (ZuwG). Con éste se trata de que a nivel comunal el migrante pueda insertarse a la sociedad, se desarrolle una 'crítica espiritual y política respecto al Islam' pues la utilización de los recursos para poder expulsar de manera más rápida a los delincuentes extranjeros en los que sea notorio que las posibilidades de integración fracasarán<sup>167</sup>. Otra

---

<sup>166</sup> Brand, Andrea, Schmidt, Karoline. *Für uns gelten keine Gesetze*. Revista Der Spiegel Nr. 47/2004 p.40

<sup>167</sup> *Op. Cit* p. 42

recomendación esta encaminada a reconocer mayores derechos ciudadanos a los extranjeros, pero también a exigirles mayores obligaciones. La integración no sólo es aceptar de manera pasiva los valores alemanes, sino ofrecer una contribución a la sociedad alemana. En Nordrhein-Westfalen los Verdes proponen introducir un registro de las mezquitas en el que se contengan las organizaciones musulmanas que respeten las leyes alemanas y para que sus miembros puedan votar por representantes de sus mezquitas<sup>168</sup>. Dicho representante sería una contraparte legítima, que por un lado haría valer los derechos de los musulmanes en Alemania y por otro lado predicaría por tolerancia y entendimiento dentro de su comunidad.

La ley de migración (*ZuwG*) no puede resolver ni los problemas de integración, ni los de la migración motivada por la pobreza. El debate desatado por el ministro Otto Schily sobre crear 'campos' para refugiados en el norte de África aclara que los escenarios de pánico desatados por la idea de un norte rico y los refugiados pobres que llegan en masa por el mar mediterráneo son temas muy actuales. Estos flujos de refugiados no dejarán de existir ya que las desigualdades existentes entre los países y en sus sociedades son cada vez mayores y obligan a las personas a migrar aun con mayor intensidad. Alemania no puede cerrar los ojos a este trasfondo, debe esforzarse para regular la migración en el ámbito nacional e internacional. Aparte de los intereses nacionales en los migrantes, una sociedad pacífica no sólo puede enfocarse en crear formas de reducir el número de buscadores de asilo como pasaba en las últimas décadas en Alemania. Esta sociedad debe poner atención en cumplir con su responsabilidad internacional de nación industrializada rica frente a los países pobres y en vías de desarrollo. La discusión sobre los 'campos de refugiados' era de hecho un debate para rechazar y acabar con los refugiados. En principio no sólo está la solidaridad de los países ricos frente a los pobres, sino el mantenimiento del bienestar económico europeo<sup>169</sup>. El pánico de la migración en masa que por ejemplo se presentaría con la ampliación al Este de la UE fue demostrado como infundado porque no sucedió así. Ha sido mayor el número de personas que han migrado para mejorar su calidad de vida de Europa del Este a Europa occidental, pero también el número de alemanes altamente calificado que ha decidido emigrar y mejorar sus condiciones de vida ha crecido en la última década.

---

<sup>168</sup> Akyün, Hatice. Smoltczyk, Alexander. *Die Verlorene Tochter*. Revista Der Spiegel 47/2004 p. 48  
<sup>169</sup> Ver. Prantl Heribert. *Schwarzes Asyl Die Drecksarbeit der Flüchtlingsabwehr nach Nordafrika*  
en Süddeutsche Zeitung 18.10.2004 en [http://www.italianieuropei.de/ds/documenti/20041018-asilo\\_sz.html](http://www.italianieuropei.de/ds/documenti/20041018-asilo_sz.html)

Es necesario buscar una forma de explicar la dimensión sobre el fenómeno de la migración en relación a otros países europeos y fuera de ellos, así como sobre los esfuerzos y fracasos sobre la integración, después de haber logrado explicar este cambio de paradigma. Al comparar el actuar de los políticos responsables con las recomendaciones hechas por la Comisión Europea en un comunicado a los estados miembros de la UE, queda claro que a Alemania se le pide se modernice respecto a este tópico. En este informe se dice "El cambio hacia una política de migración conciente necesita de una gran dirección y un reconocimiento claro de reconocer a las sociedades plurales así como la condena a la xenofobia y al racismo [...] Los responsables deben anunciar públicamente su apoyo a los actos que promuevan la integración de los nuevos migrantes y sus familiares y promover el reconocimiento y la aceptación de las diferencias culturales dentro de un marco específico de derechos y obligaciones"<sup>170</sup>. Con este comunicado se exige a los políticos, sobre todo a los del CDU/CSU, pero también a los del SPD y el FDP a renunciar a su retórica excesiva de negar la posibilidad de integración de los extranjeros y a criminalizarlos. Un relajamiento en el discurso sobre migración entre y en los partidos sólo fue una fase entre el 2000 y el 2001. Inmediatamente después de promover la ley, los refugiados y migrantes siguen siendo instrumento en las discusiones políticas diarias. Este no es fenómeno único de la política, en un futuro no veo que vaya a darse un cambio ni en los debates políticos ni en los medios de comunicación. Este tema sigue siendo importante para que los partidos puedan diferenciarse los unos de los otros. Al parecer Alemania sólo quiere atraer a los extranjeros que son política y económicamente 'útiles' y deseados.

---

170 Comisión de la Comunidad Europea. *Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*. 2000/757 en <http://unhcr.de/pdf/105.pdf>.

## **Bibliografía.**

Angenendt, Steffen. *Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001* en Bade, Klaus. Bommers, Michel (Comp) *Migrationsreport 2002*. Ed. Bpb. pp.31-59. Bonn2002.

Angenendt, Steffen. *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*. Ed. Opladen. Alemania. 1997.

Arroyo Pichardo, Graciela. (Comp). *La dinámica Mundial del siglo XXI. Revoluciones, procesos, agentes y transformaciones*. Ed. Cenzontle. México. 2006.

Bade, Klaus. Bommers, Michael (Comp) IMIS Beiträge 23/2004. *Migration, integration-Bildung. Grundfragen und Problembereiche*. Universidad de Osnabrück. 2004.

Bade, Klaus. Bommers Michael. *Migration und politische Kultur in "nicht Eienwanderungsland"*, en Bade, Klaus. Münz, Rainer. (Comp) *Migrationsreport 2000*, Ed. Bpb pp.163-2004

Bade, Klaus. *Ausländer-Aussiedler-Asyl. Eine Bestandsaufnahme*. Ed. Ch Beck. Alemania 1994.

BAMF. Ministerio Federal para la migración y el Refugio. *Migration und Asyl in Zahlen*. Nürnberg, 2004.

Birsl, Ursula. *Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?* Ed.Opladen. 2005.

Birg, Herwing. *Die Demographische Zeitwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*. Munich 2001.

Blahusch, Friederich. *Zuwanderungspolitik im Spannungsfeld ordnungspolitischer und ethnisch-nationalistischer Legitimationsmuster*. Ed. Peter Lang. Frankfurt/Main.1999.

Blanco, Cristina. *Las Migraciones Contemporáneas*. Ed. Alianza, España 2000.

Blanke, Bernhard. *Beschluss der FDP des Bundesparteitages in Bremen 2/3 Oktober 1992*. Ed. Opladen.

BMI. Ministerio del Interior. *Zuwanderung das neue Gesetz*. Berlin 2004.

Bommes, Michael. Halffman, Jost.(Comp) *Migration in nationalen Wohlfahrtstaaten*. Ed. universitaria Rasch. Osnabrück 1998.

Boutang. Papademetriou, D. *Migrations Systems: Comparative Análisis and case studies*, en OECD. *Migration and Development. New partnerships for co-operation*. Paris. 1994.

Castles, Stephen. Miller J. Mark. *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Ed. Porrúa. México 2004.

Currle, Edda. Wunderlich, Tanja (Comp). *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*. Ed. Lucius & Lucius. Stuttgart 2001.

Currle, Edda. *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*. Ed. Lucius & Lucius. . Stuttgart 2004.

Dávila, Consuelo. Orozco, José Luis.(comp) *Breviario Político de la Globalización*. Ed. UNAM-Fontamara. México 1997

Heckmann, Friederich. Schnapper, Dominique. (Comp) *The Integrations of Inmigrants in European Societies. National differences and Trends of Convergence*. Ed. Lucius & Lucius. Stuttgart. 2003.

Herbert, Ulrich. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Ed. bpb. Bonn 2003

Hidir, Celik. *Migrationsprobleme aus Sicht der Parteien und Gewerkschaften der Bundesrepublik Deutschland. Kritische Bestandsaufnahme anhand parteinaher und gewerkschaftlicher Zeitschriften. 1980-1990*. Bonn. 1995.

Holliefield, James. *Offene Weltwirtschaft un nationales Bürgerrecht: Das liberale Paradox*. En Thränhardt, Dietrich. Hunger Uwe (Comp). *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Ed. Westdeutscher Verlag Wiesbaden. pp 35-58.

Holliefield, James. *The Politics of international Migrations en Brettel, Caroline. Migrations Theory. Talking across disciplines.* Ed. Routledge. London. pp.137-187.

Imaz Bayona, Cecilia. *La nación Mexicana Transfronteras. Impactos Sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos.* UNAM-FCPyS. México 2006.

Joppke, Christian. *Inmmigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain.* Ed. Oxford, University Press. 1999.

Keskin, Hakki. *Deutschland als neue Heimat. Eine Bilanz der Integrationspolitik.* Ed. VS für Sozialwissenschaften. Alemania 2005.

Obendorfer, Dieter. Schlusswort: *Zuwanderungsdebatte in Deutschland –Ruckkehr zum Gastarbeitermodell oder Aufbruch in eine neue Gesellschaft?* En Bade, Klaus. Münz, Rainer (Comp) *Migrationsreport 2000.* Ed. Bpb. Bonn 2000 pp.2005-221

Ostgathe, Dirk. Nowicki, Christian. *Zuwanderungsrecht Kompakt. Kurzerläuterung zum Zuwanderungsgesetz mit europarechtlichen Bezügen.* Ed. Richard Boorberg. Stuttgart 2005.

Schmalz-Jacobsen, Cornelia. *Der neue politische Diskurs – ein zaghafter Beginn.* En Currle, Edda. Wunderlich, Tanja (comp) *Deutschland –ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen.* Ed. Lucius & Lucius. Stuttgart pp. 41-43

Tranaes, Torben. Zimmermann, Klaus. *Migrants Work, and the Welfare State.* University Press of Southern Denmark and the Rookwool Foundation Research Unit. Dinamarca 2004

Thränhardt, Dietrich. *Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur.* En Thränhard, D. Hunger, Uwe (Comp). *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat.* Ed. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003. pp.8-35

Treibel, Annette. *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht.* Ed. Juventa. München 2003

Treibel, Annette. *Die Entwicklung der migrationspolitischen Deatte in der Bundesrepublik Deutschland aus sozialwissenschaftlicher Sicht.* Ed. Forum. Nordrhein-Westfalen 2003

Ministerio del Interior. Comisión independiente sobre migración. *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Berlin 2001.

Waldrauch, Harald. *Theorien zu Migration und Migrationspolitik* en Journal für Sozialforschung.No. 35. pp. 27-49

Wollenschlager, M. *Einwanderungsgesetzgebung für die Bundesrepublik Deutschland* en Friderich-Ebert-Stiftung: *Einwanderungskonzeption für die Bundesrepublik Deutschland*. del 23.05.1995. p. 5 en <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00229toc.htm>

Wunderlich, Tanja. *Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses*. Ed. Lucius & Lucius. Stuttgart 2005.

## **Documentos.**

Convención Europea de Derechos Humanos en <http://www.avvdefilippi.com/spanish/html/convenzione.html>

Mahnheiner Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen Codebuch ZA-Nr.2800 en <http://www.gesis.org/Datenservice/ALLBUS/index.htm>

SPD. Integration und Zuwanderung. Prográma de gobierno del SPD 12.06.2002 en <http://spd.de/servlet/PB/schow/1018311/7E.pdf>

SPD. *Solicitud para una Ley de manejo de la migración*. Antrag auf Vorlage zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration 23.04.1997. En [http://www.intern.nwstgb.de/\\_scripts/frame\\_generator/generate.pl?frameset=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&framename=text&url=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/1997/juni/306/index.phtml](http://www.intern.nwstgb.de/_scripts/frame_generator/generate.pl?frameset=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/index.phtml&framename=text&url=http%3A//www.intern.nwstgb.de/mitteilungen/archiv/1997/juni/306/index.phtml)

Sesión 31 del Parlamento Federal del 13 de Marzo de 2003 en [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00087/\\$File/p15-031-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00087/$File/p15-031-wp.pdf)

PDS. Posicionamiento de la fracción parlamentaria del PDS (2004) en <http://www.pds-im-landtag-mv.de/Debatte/index.htm>

SPD. "*Steuerung, Integration innerer Friede*" 06.07.2001 en <http://www.hermann-haack.de/Documente/Dateien/Migration/SPD-Eckpunkte.pdf>

Los Verdes. *Informe: Democracia multicultural, Multikulturelle Demokratie* noviembre 2000 [http://archiv.gruene-partei.de/gremien/PR/Pr001113/PR001113\\_Einwanderung1.htm](http://archiv.gruene-partei.de/gremien/PR/Pr001113/PR001113_Einwanderung1.htm)

Los Verdes. *AutorInnenpapier*. 2000 en [http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gruene\\_einwanderung\\_autorinnenpapier.pdf](http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gruene_einwanderung_autorinnenpapier.pdf)

Los Verdes. *Einigung über Zuwanderungsgesetz*. En [www.josef.winkler.de/parlament/aktuelles/einigung\\_zuwanderung.htm](http://www.josef.winkler.de/parlament/aktuelles/einigung_zuwanderung.htm)

CDU. Dirección del partido. *Thesen zur Zuwanderungspolitik*. 23.04.2001 en <http://zuwanderung.bpb.de/dokumente/CSU-zuwanderungskonzepte.pdf>

CDU/CSU. *Zuwanderung Steuern und Begrenzen*. Conclusiones de la Comisión Federal del CDU 07.06.2001. en <http://www.cdu.de/pt-070601/pt-beschluss.htm>

CDU/CSU. *Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung* 10.05.2001 en [www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm](http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm)

CDU/CSU. *Sicherheitsrechtliche Forderung der CDU/CSU*. Negociaciones finales para la aprobación de la ley de inmigración. *Vermittlungsverfahren* en <http://cdu.csu.de/ag2innen/zuwanderung040331.pdf>

Dirección del partido CDU 23 de Marzo de 2001. Conclusiones de la Comisión Federal del CDU (2001). En [www.zuwanderung.bpb.de/dokumente/CSU-zuwanderungskonzept.pdf](http://www.zuwanderung.bpb.de/dokumente/CSU-zuwanderungskonzept.pdf)

CDU/CSU *Gemeinsames Positionspapier von CDU/CSU* (2001) en [www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm](http://www.cdu.de/politik-a-z/zuwanderung/positionspapier.htm)

CDU/CSU. *Gesetzliche Regelung zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung und für mehr Sicherheit in Deutschland*. Mayo de 2004 en <http://dbein.nndlg.de/schily/docs/MerkelStoiber.pdf>

CDU/CSU. *Integration und Toleranz*. 19.01.1999.

FDP. *Komprommissvorschlag für die Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz*. 25.05.2005 en <http://www.liberales.de/portal/pdf/zuwanderungsgesetz.pdf>

FDP. *Proyecto Zuwanderungssteuerung- und Integrationsgesetz* (2003)

FDP. *Zuwanderungskonzept der FDP\_Bundestagsfraktion* (2001).en [http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung\\_fd p.pdf](http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/zuwanderung_fd p.pdf)

Westerwelle, Guido. *Entwurf Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz* p. 11 en Proyecto de una Limitación a la Migración 18.11.1998 en

FDP. *Entwurf Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz* (2003) p. 61 en <http://admin.54.parteitag.fdp.de/uploads/412/B-D2Zuwanderung.pdf>

FDP. *Valoración del Compromiso por la Migración* mayo de 2004 del FDP en <http://www.max-stadler.de/meldung.php?id=6818&tag=Positionen&BackURL=/freierublik1.php>

Discurso de Max Stadler referente a la ley de migración el 01.07.2004 en <http://www.max-stadler.de/rede.php?id=591>

PDS. *Posicionamiento para una política humana de migración*. 2001 en [http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss\\_f raktion\\_010626.pdf](http://sozialisten.de/politik/frauenpolitik/migrantinnen/pdf/beschluss_f raktion_010626.pdf)

Discurso de la diputada Petra Pau del 9 de mayo de 2003 ante el Parlamento Federal en [http://www.petra-pau.de/pds/index\\_rue.htm](http://www.petra-pau.de/pds/index_rue.htm)

Rau, Johannes. *Berliner Rede* el 12.05.2000 en la Casa de las Culturas del mundo. En <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2000-2/dokumentation.htm>

CSU documento de posicionamiento. Ver [www.csulandesgruppe.de/infoservice/texte](http://www.csulandesgruppe.de/infoservice/texte)

Aclaración de Göttingen del CDU [www.cdu.de/presse/archiv-2003/goetinger\\_erklaerung.pdf](http://www.cdu.de/presse/archiv-2003/goetinger_erklaerung.pdf)

ONU. Department of Economic and Social Affairs en [www.unpopulation.org](http://www.unpopulation.org)

ONU. Alto Comisionado para los Refugiados en  
<http://www.unhcr.de/unhcr.php/cat/14/aid/469>

Comisión de la Comunidad Europea. *Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft*. 2000/757 en  
<http://unhcr.de/pdf/105.pdf>.

Brinkbäumer, Klaus. *Die Afrikanische Odysse*. En Spiegel Num.26 del 26 de Agosto de 2006 pp.72-93

Münz Rainer. *Deutschland: Schily löst Debatte um Zuwanderung aus*. 01/99 Ed. HWW Hamburg. 1999 en  
[http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/990101.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/990101.htm)

Folleto de Ministerio de Interior referente al nuevo derecho sobre ciudadanía. "*Das neue Staatsangehörigkeitsrecht - Einbürgerung: fair, gerecht, tolerant*" Alemania 1999.

SPD programa de gobierno. Schröder, G. *Regierungserklärung*. Revista Das Parlament, Nr. 48, 20.11.1998.

Voigt, Ute. *Was bringt das Zuwanderungsgesetz* en [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de)

Rainer Münz. *Wir bleiben lieber unter uns*. En periódico Die Zeit del 27.06.2004 <http://www.zeit.de/2004/27/Zuwanderung>

Oficina Federal para Migración y Refugio. (BAMF) "*Konzept für einen Bundesweiten Integrationskurs*" en  
[www.bafl.de/template/index\\_integration\\_kurse\\_konzept.htm](http://www.bafl.de/template/index_integration_kurse_konzept.htm)

Brand, Andrea, Schmidt, Karoline. *Für uns gelten keine Gesetze*. Revista Der Spiegel Nr. 47/2004 p.40-47

Akyün, Hatice. Smoltczyk, Alexander. *Die Verlorene Tochter*. Revista Der Spiegel 47/2004 p. 48-52

Prantl Heribert. *Schwarzes Asyl Die Drecksarbeit der Flüchtlingsabwehr nach Nordafrika*. Süddeutsche Zeitung 18.10.2004 en  
[http://www.italianieuropei.de/ds/documenti/20041018-asilo\\_sz.html](http://www.italianieuropei.de/ds/documenti/20041018-asilo_sz.html)

## Ciberografía

Ministerio Federal de Estadística <http://www.destatis.de>

BAMF. Ministerio Federal para Migración y Refugio. <http://www.bamf.de>

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und

Integration: <http://www.integrationsbeauftragte.de>

BMI. Ministerio del Interior <http://www.bmi.bund.de/Zuwanderung>

Oficina Federal de Protección a la Constitución:

<http://verfassungsschutz.de>

### **Fracciones Parlamentarias:**

<http://www.cducsu.de>

<http://www.fdp-fraktion.de>

<http://www.gruene-fraktion.de>

<http://www.spdfraktion.de>

EFMS , Foro Europeo para Estudios sobre Migración: <http://www.uni-bamberg.de/efmsonabrueck.de>

Migrations Online <http://www.migration-online.de>

### **Partidos políticos:**

<http://www.cdu.de>

<http://www.csu.de>

<http://www.liberales.de>

<http://www.spd.de>

<http://www.sozialisten.de>

Revista Spiegel Online <http://www.spiegel.de>

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

<http://unhcr.de>