

LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN ALEMANA: HISTORIA Y DETALLES

THE NEW GERMAN IMMIGRATION LAW: HISTORY AND DETAILS

DESIRÉE KLEINER*

En julio del año 2004 el parlamento alemán finalmente aprobó la nueva Ley de Inmigración. Desde que el Canciller alemán había tomado la iniciativa en febrero del año 2000 hasta la aprobación final de la ley habían pasado más de cuatro años de duro debate político. El artículo relata el proceso de nacimiento de esta ley. Además informa sobre los cambios más importantes introducidos por la ley en materia de la inmigración de mano de obra, la acogida de refugiados y solicitantes de asilo, la integración de los inmigrantes y temas de la seguridad nacional. El detalle más notable es que por primera vez en su larga historia de inmigración, Alemania reconoce oficialmente su carácter de país de inmigración.

Palabras claves: Alemania; Inmigración; Refugiados; Asilo; Derecho.

In July 2004 the German parliament finally approved the new Immigration Law. Since the German Chancellor had taken the initiative in February 2000 until the final approval of the law, four years of hard political debate had passed by. The article describes the process

* Instituto Arnold-Bergstraesser (Freiburg, Alemania).

of developing this law. It also informs about the major changes introduced by the law concerning labour migration, acceptance of refugees and asylum seekers, the integration of the immigrants, and questions of national security. The most remarkable detail is that for the first time in its long migration history Germany recognizes its status as a country of immigration.

Key Words: *Germany; Immigration; Refugees; Asylum; Law.*

Finalmente, después de cuatro años de duro debate político, en julio de este año se aprobó la Ley de Inmigración¹ que regula no sólo aspectos de asilo y de refugio sino también la inmigración enfocada hacia el mercado de trabajo. La importancia que se atribuye tanto en la política como en la opinión pública a esta ley se refleja en el largo y conflictivo proceso de su nacimiento.

En febrero del año 2000 el Canciller federal alemán Gerhard Schröder anunció la introducción de la «green card» para especialistas de informática y científicos. Los cambios anteriores respecto a la nacionalidad y este paso llevaron a un profundo y largo debate acerca de la necesidad de regular la materia de la inmigración de una manera más general. En julio del mismo año el Ministro del Interior alemán, Otto Schily, creó una Comisión independiente de expertos en temas de migración bajo la presidenta Rita Süßmuth para que elaborara propuestas y soluciones reformando la política de extranjería e inmigración. La Comisión presentó un año después de su creación, en julio 2001, los resultados de su trabajo redactados en el llamado *Informe Süßmuth*.² Este informe sirvió, con algunos

¹ El texto completo de la ley bajo el título oficial «Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern del 30.07.2004» se encuentra en la página web del Ministerio del Interior: <http://www.bmi.bund.de>.

² Tanto el informe completo «Zuwanderung gestalten, Integration fördern» como el resumen pueden verse en alemán y en inglés en <http://www.bmi.bund.de>. Para la traducción del resumen del Informe Süßmuth y una introducción ver: LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ (2002), «La Reformulación de la política de Inmigración en Alemania: presentación del Informe Süßmuth», en: *Migraciones 12*, 207-245.

cambios, de base para el proyecto legislativo que el Parlamento alemán (*Bundestag*) aprobó con la mayoría de la coalición gobernante (socialdemócratas y verdes) el 1 de marzo de 2002. Poco después se presentó la ley en el *Bundesrat*, la Cámara territorial de los *Länder* (Estados federados). Como era de esperar los *Länder* gobernados por la CDU (Unión Cristiano Demócrata) o su aliada CSU (Unión Cristiano Social bávara), los partidos que forman a nivel del Estado federal la oposición, votaron en contra y los *Länder* gobernados por los partidos del Gobierno federal lo hicieron en favor de la ley. Sumando estos votos no había ni una mayoría en contra ni a favor de la ley. La aprobación o el fracaso de la ley dependía de como votara el Estado de Brandenburgo que entonces estaba gobernado por una coalición entre SPD y CDU. La Ley Fundamental alemana prevé que los votos de un Estado no se pueden dividir y así al Gobierno de Brandenburgo le quedaron las opciones de abstención o de sumar todos los votos en una de las opciones. La decisión final del Presidente del *Bundesrat* (Wowereit, SPD) de sumar los votos de Brandenburgo en favor de la ley, a pesar de que el Primer Ministro de Brandenburgo (Stolpe, SPD) se manifestó en favor y el Ministro del Interior del mismo Estado federado (Schönbohm, CDU) se manifestó en contra, provocó que los representantes del CDU/CSU abandonaran la sala en señal de protesta y la oposición declaró una crisis constitucional. Al firmar la ley el Presidente alemán recomendó que se comprobara la constitucionalidad de la misma ante el Tribunal Constitucional alemán. El 18 de diciembre de 2002 el Tribunal declaró anticonstitucional la Ley de Inmigración por errores en el procedimiento de aprobación en el *Bundesrat*.

El proceso legislativo empezó nuevamente en mayo 2003 cuando los partidos del Gobierno federal aprobaron en el *Bundestag* esa misma ley sabiendo que tendrían que negociarla con la oposición, la cual por los buenos resultados de varias elecciones a nivel de los *Länder* ahora sí disponía de una mayoría clara en el *Bundesrat*. Después de un largo proceso de negociaciones que a veces estuvo a punto de fracasar y que ha transformado en muchos aspectos la propuesta inicial, los partidos se pusieron finalmente de acuerdo el 24 de mayo de este año. Entre las cuestiones más difíciles figuraron las que intentan vincular la migración con la seguridad nacional y por lo tanto con la lucha contra el terrorismo.

En la ley que fue aprobada por el Parlamento alemán en julio³ y que entrará en vigor el 1 de enero de 2005 se pretende, según el Go-

bierno alemán, garantizar la capacidad económica de Alemania en el mercado internacional, crear empleo y prevenir la alarmante caída demográfica; limitar la inmigración, combatir la inmigración ilegal y luchar contra el abuso del derecho de asilo tratando materias importantes como la inmigración de mano de obra, la acogida de refugiados y solicitantes de asilo y la integración de los inmigrantes, incluido los ya mencionados temas de la seguridad nacional. En las páginas siguientes se presentarán los detalles y los cambios más importantes introducidos por la nueva Ley de Inmigración alemana.

DETALLES DE LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN ALEMANA⁴

Nuevas estructuras

La ley va a simplificar los trámites administrativos reduciendo a dos las cinco diferentes clases de permisos de estancia/residencia existentes en la actualidad. Después del 1 de enero de 2005 sólo habrá el permiso de residencia de tiempo limitado (*Aufenthaltserlaubnis*) y el permiso de residencia permanente/de tiempo ilimitado (*Niederlassungserlaubnis*). El derecho de residencia no se definirá por los diferentes permisos, sino por los fines de la estancia en Alemania (formación, trabajo, reagrupación familiar, razones humanitarias).

Además se convierte la Oficina Federal para el Reconocimiento de Refugiados Extranjeros (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) en la Oficina Federal para la Inmigración y Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) que tendrá los siguientes objetivos:

- diseñar y llevar a cabo los cursos de integración para extranjeros y repatriados tardíos⁵

³ *Bundestag*: 01.07.2004; *Bundesrat*: 09.07.2004.

⁴ Basándose en el resumen que da el Ministerio del Interior alemán en: http://www.bmi.bund.de/Annex/de_25641/Einzelheiten_zum_Zuwanderungsgesetz.pdf [03.09.2004]

⁵ *Spätaussiedler* (Repatriados tardíos) son los últimos que podrán venir con el estatus de *Aussiedler*. Los *Aussiedler* son inmigrantes de las minorías étnicas alemanas de Europa central y del Este (Unión Soviética) que tienen derecho a la nacionalidad alemana. Para más detalles acerca de los diferentes grupos de inmigrantes en Alemania vease: Rainer Münz (2003): «Alemania y sus Inmigrantes», en: *Migraciones* 14, 7-42.

- llevar un registro de extranjeros
- ejecutar medidas para promover el retorno voluntario
- realizar proyectos de investigación sobre temas de migración
- coordinar la información sobre la inmigración de mano de obra entre las autoridades de extranjería, la Oficina Federal de Empleo (Bundesarbeitsamt) y las representaciones del Estado alemán en el extranjero.

Inmigración enfocada hacia el mercado de trabajo

La hasta ahora doble tramitación de los permisos de trabajo y los permisos de residencia se sustituye por un procedimiento de aprobación interna. Las autoridades de extranjería conceden el permiso de trabajo y el permiso de residencia en un sólo acto administrativo, en tanto que la administración de empleo lo aprueba internamente.

A los inmigrantes altamente cualificados se les concede desde el principio el derecho de quedarse en el país para un período de tiempo ilimitado. Pueden obtener de inmediato un permiso de residencia permanente. Los miembros de la familia reagrupada tendrán el mismo acceso al mercado de trabajo que la persona que les hizo venir.

La ley no cambiará la reglamentación anterior respecto a la suspensión de todo reclutamiento de mano de obra no o poco cualificada. También queda suspendido el reclutamiento de mano de obra cualificada. Pero para ambas categorías queda la posibilidad de decretar excepciones dirigidas a grupos de profesionales específicos. En caso de que exista un interés público se podrá además otorgar el permiso de residencia en casos individuales.

Para los ciudadanos de los nuevos Estados miembros de la UE la ley prevé que tendrán acceso a trabajos cualificados sin limitación a unos grupos profesionales específicos. Se les concede preferencia frente a los ciudadanos de terceros países, siempre y cuando no haya ningún ciudadano alemán buscando este tipo de empleo.

No habrá ningún sistema de puntuación para valorar la cualificación.

A las personas que vienen como empresarios se les da en general un permiso de residencia de tiempo limitado siempre y cuando su inversión supere el millón de euros y cree por lo menos diez pue-

tos de trabajo. Si no se cumplen estas condiciones previas las autoridades administrativas tienen la posibilidad de analizar para casos individuales si existe un interés económico superior o en cierta región, como afectará el proyecto a la economía y si está asegurada la financiación.

Estudiantes que antes tenían que volver a su país de origen inmediatamente después de finalizar su carrera en Alemania tienen ahora la oportunidad de quedarse hasta un año más para buscar un empleo.

Actuación humanitaria

En la ley se ha incluido, transformando la Directiva de la Unión Europea en ley nacional, la protección de víctimas de persecución a manos de entidades o personas distintas a las estatales y a víctimas de persecución por motivos de género dentro de la protección consagrada en la Convención de Ginebra de 1951.

Además fortalece la llamada protección complementaria o subsidiaria la cual se le da a algunas personas que tienen necesidades de protección pero que no califican como refugiados bajo la convención de 1951. Se excluye de este derecho a personas que hayan cometido crímenes contra los derechos humanos o crímenes de semejante gravedad y a personas que hayan violado repetidamente su deber de colaborar con las autoridades.

En la mayoría de los casos en que el solicitante de asilo rechaza o tiene una orden de expulsión y se obstaculiza de alguna manera la salida durante 18 meses se sustituye la práctica anterior de dar un permiso de «tolerancia» temporal, que debía renovarse periódicamente, por la práctica de otorgar un permiso de residencia de tiempo limitado para evitar que se produzcan «cadenas de tolerancia».

En todo caso no se eliminará la «tolerancia» por completo, sino se mantiene en ciertos casos en que el permiso de residencia es denegado. Por ejemplo, el permiso será denegado si es a raíz de la actuación del mismo extranjero que no puede ser expulsado.

Para complementar esta reglamentación se ha fijado un examen especial para tomar en consideración circunstancias individuales, excluyendo al mismo tiempo derechos subjetivos. El primer paso es que los gobiernos de los diferentes Estados federados podrán crear «comisiones de condiciones especiales». Tomando en cuenta la petición de dicha comisión las autoridades superiores de los *Länder*

podrán ordenar que se otorgue un permiso de residencia de tiempo limitado a un extranjero que ya ha recibido una orden de expulsión.

Reagrupación de los hijos

Queda en vigor la actual reglamentación, pero tomando en cuenta la directiva comunitaria sobre la reagrupación familiar. Así que el caso normal será que se puede reagrupar a los hijos menores de 16 años. Se aplicarán criterios restrictivos tomando en cuenta el bienestar del niño y la situación familiar. En algunos casos se reagrupa los hijos hasta la edad de 18 años: hijos de personas que tengan el derecho de asilo, hijos de refugiados según la Convención de Ginebra, hijos que hayan llegado en familia, siempre que dominen el idioma alemán y que tengan un pronóstico positivo de la «capacidad de integración».

Integración

Para promover la integración en la sociedad alemana se introducen los llamados «cursos de integración». Estos cursos consisten en clases de alemán y clases acerca de la cultura, la historia, el sistema judicial etc. en Alemania.

Los inmigrantes recién llegados o que llegarán en el futuro tienen el derecho y en la mayoría de los casos el deber de participar en estos cursos. Dependiendo del número de plazas disponibles, también los extranjeros que ya llevan mucho tiempo residiendo en Alemania pueden ser obligados a participar en los cursos, por ejemplo en el caso de que cobren subsidios de paro (*Arbeitslosengeld II*) o que las autoridades vean una necesidad de mejorar las «capacidades de integración». Se imponen sanciones a los inmigrantes que no participen debidamente en los cursos de integración. El rechazo a participar en ellos tendrá, por ejemplo, consecuencias en cuanto a la renovación del permiso de residencia o recortes en el subsidio de paro.

Además se ofrecerá «cursos de integración» a los ciudadanos comunitarios dependiendo del número de plazas disponibles.

Los gastos para los cursos los cubre el Estado federal. Para los cursos de integración de los nuevos inmigrantes (incluyendo los repatriados tardíos) los gastos llegarán a aproximadamente 188 millones de euros al año. Los costes de la participación de entre 50.000

y 60.000 extranjeros con estatuto de residencia de larga duración en los cursos de integración ascenderán a aproximadamente 76 millones de euros al año.

La cuota de la matrícula que deben aportar los participantes se escalona dependiendo de la capacidad financiera de cada uno.

Aspectos de la Seguridad nacional

Se introduce una orden de expulsión que las autoridades superiores, si existe un interés específico del Estado federal, pueden decretar a base de un «pronóstico de peligrosidad basado en hechos». Se conceden los recursos legales de interpelación en estos casos únicamente en la instancia de la Corte Federal Administrativa (*Bundesverwaltungsgericht*). Si se obstaculiza la ejecución de la expulsión porque ésta implica un riesgo para la vida o de sufrir torturas en el país de origen se aplican medidas de seguridad especiales como por ejemplo controles policiales o limitaciones de la libre circulación que están previstos para un más alto nivel de seguridad.

La ley permite expulsar más fácilmente a traficantes de personas cuando sean condenados a una pena privativa de libertad (excepto penas condicionales) por tribunales alemanes. Además se dará por regla general orden de expulsión si los hechos justifican la conclusión que un extranjero en el pasado o en el presente pertenece o perteneció/apoya o apoyó a una asociación que fomenta el terrorismo; también se toman en cuenta hechos anteriores, si constituyen la base para un peligro actual. Dentro de esta medida se introduce la expulsión por regla general de jefes de asociaciones prohibidas y de los llamados «incendiarios intelectuales» (*«geistige Brandstifter»*).

Ante cualquier decisión a favor de un permiso de residencia de tiempo ilimitado o de la naturalización las autoridades de extranjería locales consultarán por regla general la información acerca de personas registradas por actitudes o acciones anticonstitucionales.

Ciudadanos de la Unión Europea

Para realizar la libertad de circulación y, con eso, de residencia en la Unión Europea, se elimina para los ciudadanos de la misma el trámite de los permisos de residencia. En el futuro sólo tendrán — como los mismos alemanes— el deber de inscribirse en el registro.

Los ciudadanos de la Unión Europea recibirán un certificado de residencia.

Armonización entre los países de la Unión Europea

Con la Ley de Inmigración se transforman en ley nacional las directivas del Consejo de la Unión Europea relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal (2001/55/CE) y al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (2001/40/CE) y la Directiva que complementa el artículo 26 del acuerdo de Schengen (*Schengen II*).

Asilo

Tanto a los que tienen el llamado «gran asilo» (asilo concedido a base del Artículo 16a de la Ley Fundamental alemana) como el llamado «pequeño asilo» (asilo concedido a refugiados reconocidos según la Convención de Ginebra) se les otorgará un permiso temporal de residencia de tres años que al terminar este plazo puede ser renovado. A las personas con el estatus del «pequeño asilo» se les concederá acceso ilimitado al mercado de trabajo.

Antes de conceder un permiso de residencia permanente a personas con el estatus de asilo y de «pequeño asilo» se tiene que comprobar nuevamente que las condiciones en el país de origen no hayan cambiado.

Se eliminará la Oficina del Encargado Federal para Asuntos de asilo (*Büro des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten*). Esta medida está prevista para simplificar y acelerar el procedimiento.

Se distribuye entre los *Länder* a los extranjeros que se hayan introducido ilegalmente en el país, siempre y cuando son detenidos, no solicitan asilo y no pueden ser expulsados o repatriados al instante.

Repatriados tardíos (Spätaussiedler)

El único cambio importante que la ley establece es respecto a los familiares de repatriados tardíos, quienes en el futuro tendrán la obligación de demostrar conocimientos suficientes del idioma alemán para obtener la nacionalidad alemana.

CONCLUSIONES

En el largo proceso de debate sobre la nueva Ley de Inmigración en Alemania se cambió mucho la propuesta inicial del gobierno. Entre otros argumentos, se ha puesto más énfasis en medidas de seguridad y muchas reglas son más restrictivas que en la propuesta inicial. Pero, a pesar de todos los conflictos sobre los detalles de la ley, existe un consenso en que con esta nueva Ley de Inmigración Alemania ha dado un paso histórico más que necesario. Por primera vez la República Federal de Alemania reconoce formalmente su carácter de país de inmigración. Un carácter que hasta recientemente era negado por parte de personas importantes en la vida política del país, como por ejemplo Edmund Stoiber (Primer Ministro del Estado federal de Bavaria).