

LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ALEMANIA: PRESENTACIÓN DEL INFORME SÜSSMUTH¹

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ *

En los últimos años las cuestiones relacionadas con la inmigración se están discutiendo en Alemania con una intensidad desconocida. A ello han contribuido muchos factores: la importante llegada de asilados y refugiados como consecuencia de los conflictos y las guerras en los Balcanes, la necesidad (declarada) de mano de obra de las empresas alemanas (especialmente en el campo de la informática), los cambios en marcha en las políticas de inmigración y asilo en la UE tras el Tratado de Amsterdam, que ha dado competencias a la UE en estos campos y, *last but not least*, las nuevas políticas estimuladas en estos campos y en el derecho de nacionalidad² por la coalición

* Universidad Complutense de Madrid.

¹ Esta presentación (y la traducción del resumen del *Informe Süssmuth*) se inscribe en un Proyecto de la CICYT (SEC99-0408) sobre «Discriminación étnica en el mercado de trabajo» que hemos llevando a cabo en el bienio 2000-2001.

² Sobre las políticas de asilo y la nueva ley de nacionalidad en Alemania puede verse M. PAJARES, *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*, IMSERSO, 2000, pp. 52-58.

gobernante. La campaña electoral para las legislativas de septiembre de 2002 ha relanzado este debate, sobre todo después de los «sucesos» acontecidos en la normalmente tranquila Cámara alta (*Bundesrat*) alemana el pasado 22 de marzo en la votación de la nueva Ley de inmigración.

Después de haber sido aprobada el 1 de marzo de 2002 en la Cámara baja (*Bundestag*) por la mayoría que apoya la coalición de gobierno (socialdemócratas del SPD y verdes), con el apoyo de algunos parlamentarios socialdemócratas como Rita Süßmuth, el pasado 22 de marzo el *Bundesrat* aprobaba, en medio de una notable polémica la nueva Ley de inmigración alemana (*Zuwanderungsgesetz*). El periódico *Frankfurter Allgemeine* lo anunciaba en primera página a cuatro columnas con los siguientes titulares: «Escándalo en el *Bundesrat*: después de la votación sobre la inmigración / CDU: ruptura constitucional / Tumultos, Protestas». En el *Bundesrat* están representados los *Länder*, lo forman 69 representantes y la Ley fue aprobada por 35 votos a favor por 34 en contra. Los segundos corresponden a los *Länder* gobernados por la CDU (Unión Cristiano Demócrata) o su aliada CSU (Unión Cristiano Social bávara). Pero en los primeros se incluyeron los cuatro votos del Estado de Brandeburgo que está gobernado por una coalición SPD-CDU; y mientras el Ministro del Interior de este Estado (que es de la CDU) se manifestaba en contra de la Ley, el Primer Ministro de Brandeburgo (que es SPD) se declaraba a favor, y como la Ley Fundamental alemana prevé que los votos de un Estado no se pueden dividir en el *Bundesrat*, sólo cabe la abstención o sumar todos los votos en una de las opciones y se sumaron a favor de la Ley, por lo que se ha planteado una cuestión de constitucionalidad de la misma.

La tensión política, producida sobre todo en esta última etapa de la nueva Ley de inmigración, ha sido tan elevada que, como señalaba el corresponsal del diario *El país* (23 marzo 2002) «Stoiber (candidato de la CDU a la Cancillería en las próximas elecciones) dejó pocas dudas de que de ahora en adelante convertirá a la inmigración en el segun-

do tema de bandera, al lado de la economía, y anunció que revertirá la ley en caso de llegar al Gobierno»³.

Esta nueva Ley de inmigración, cuyo proyecto inicial fue presentado por el Ministro del Interior (el SPD O. Schily) como «el más moderno de Europa», ha ido perdiendo o rebajando muchos de sus aspectos innovadores a medida que avanzaba su tramitación parlamentaria, con la intención, no lograda, de conseguir un apoyo parlamentario general. La Ley persigue «encauzar» y «limitar» (es este una de las importantes concesiones hechas en ese proceso) la inmigración de extranjeros (no comunitarios) en la República Federal y reconoce que Alemania es un país de inmigrantes. Este es un cambio fundamental respecto a toda la filosofía política que se ha mantenido en Alemania tradicionalmente en materia de inmigración y este cambio es precisamente el punto fundamental negado por Stoiber, que afirmó: «No, Alemania no es un país de inmigrantes» (*El País*, 2 marzo 2002)⁴.

La postura de Stoiber contrasta con la valoración que Rita Süßmuth (una de los dos diputados de la CDU que votaron a favor de la Ley en el *Bundestat*) hace de la situación y de la Ley. Respecto a la primera, Süßmuth ha declarado que «Sí, de hecho somos un país de inmigración»; y respecto de la Ley ha señalado que es «un paso correcto en la dirección correcta» porque mejora notablemente la legislación vigente hasta ahora en materias de inmigración para el mercado de trabajo, de asilo y refugiados y de integración de los inmigrantes. Para esta Diputada, «hubiera sido posible un consenso entre los partidos en esta ley y lo hubiera esperado» porque la coalición gubernamental ha dado pasos para hacerlo posible (como la reducción de la edad para que se produzca la reagrupación familiar de los

³ Todo esto tiene un notable paralelismo con lo acontecido en España en la fase final de aprobación de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España que llevó a su posterior modificación por la Ley 8/2000 de 22 de diciembre.

⁴ Conviene recordar que desde 1950 han llegado a Alemania más de 20 millones de personas.

niños de los 16 años que estaba en el proyecto inicial a los 12 en el sometido al *Bundesrat*). La CDU acusa a la ley de que no limita suficientemente la inmigración pero esto no se deduce del texto de la Ley y, además, Süßmuth señala que las cifras de inmigración que se han utilizado para descalificar el proyecto de ley son exageradas (informaciones tomadas de su página web)⁵.

Tras la aprobación de la Ley en el *Bundesrat*, Klaus J. Bade, Director del Instituto de Investigación de las Migraciones y de Estudios Interculturales de la Universidad de Osnabrück (Baja Sajonia) declaraba a la agencia de prensa alemana «dpa» (el 23 de marzo de 2002) que el derecho migratorio alemán vuelve a la realidad frente al «retraso histórico creciente» en inmigración e integración; que configura un «derecho migratorio moderno y flexible que puede enseñarse en Europa» y que «No habrá más ni menos migración como consecuencia de la Ley: habrá una migración más regulada».

No haremos aquí un resumen de las novedades que esta ley introduce en el sistema normativo que regula la inmigración en Alemania. Pero sí quisiéramos recordar el amplio debate social que se ha producido en torno a ella y los numerosos informes presentados por diversas instituciones (como el Instituto de Estudios del Mercado de Trabajo, IAB), por agentes sociales (como los sindicatos alemanes), por ONGs (como Amnistía Internacional, Caritas, la Iglesia Evangélica, el Consejo de Refugiados de Berlín, el Servicios de Refugiados de los Jesuitas, la Conferencia Episcopal Católica o ACNUR) o por académicos (como Klaus J. Bade o Ch. Hillgruber). Y todos ellos difundidos en la web del Ministerio federal de Trabajo durante la discusión del proyecto de Ley.

Pero el más importante de todos estos documentos es, sin duda, el *Informe Süßmuth*, cuyo *resumen* presentamos a continuación (seguido del *índice* del informe completo).

⁵ Tampoco nos costaría mucho encontrar en España personalidades para establecer un paralelismo con ese contraste entre Stoiber y Süßmuth, siendo como son los dos miembros (prominentes) de la CDU.

Este informe, titulado «Diseñar la inmigración. Fomentar la integración» (*Zuwanderung gestalten. Integration fördern*), fue elaborado por una «Comisión independiente» constituida el 12 de septiembre de 2000, que concluyó su trabajos el día 4 de julio de 2001 con la presentación de dicho informe y con un resumen del mismo⁶. La Comisión estaba formada por 21 expertos independientemente de su filiación (los nombres de los expertos y sus organizaciones pueden verse en el texto del resumen incluido a continuación). Al presentar públicamente el informe el Ministro del Interior Schilly le concedió un carácter «histórico», tanto por sus propuestas como por la intensa, amplia y exitosa labor que habían llevado a cabo bajo la presidencia de Rita Süßmuth.

Rita Süßmuth es una diputada del CDU (es decir, de la actual oposición parlamentaria) de Wuppertal (Renania del Norte-Westfalia), Profesora de Política social en la Universidad Göttingen, Presidenta de la Unión de Mujeres de la CDU, Ministra de Juventud, Familia, Mujeres y Salud entre 1985-1986 y Presidenta del *Bundestag* entre 1988 y 1998. Es, por tanto, una personalidad muy influyente en la vida política alemana.

El *Informe Süßmuth* ha servido de base para la preparación del proyecto de Ley de inmigración recientemente aprobado aunque, como se ha señalado, se ha ido produciendo un alejamiento (progresivo) entre las propuestas del Informe y el contenido de la Ley a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Además del interés (o la discusión) que puedan suscitar sus propuestas (el producto)⁷, creo que es relevante apren-

⁶ Tanto el informe como el resumen (elaborado por la misma Comisión) pueden verse en www.bmi.bund.de

⁷ Pero el ejercicio de discusión de sus propuestas hay que hacerlo conociendo su contenido. En España, uno de los pocos artículos publicados sobre (más bien contra) «el informe Süßmuth» ha sido el que con ese título escribió A. Delgado-Gal (*El País*, 31 de julio 2001). Basándose (como él mismo señala) en un resumen de 4 páginas aparecido en *Der Spiegel* (cuando el informe completo tiene 326 páginas y el resu-

der del proceso y del método de trabajo adoptado a iniciativa gubernamental en esta materia para no hacer de la inmigración una cuestión de debate partidario porque es uno de los más importantes desafíos que tienen ante sí la UE y todos los Estados miembros, Alemania y España incluidas.

Madrid, 25 abril 2002.

men elaborado por la propia Comisión tiene 19 páginas, que son las que aquí presentamos) Delgado-Gal descalifica completamente el informe. Pero sus juicios e ironías (y condenas «morales»), todos muy categóricos, sobre un documento que conoce de un modo extremadamente superficial son infundados y superficiales.

INFORME SÜSSMUTH RESUMEN

- *Diseñar la inmigración*
- *Fomentar la integración*

(Zuwanderung gestalten. Integration fördern)

Informe de la Comisión Independiente «Inmigración» *Resumen*

LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN

Prof. Dr. Rita Süßmuth, Miembro del Parlamento Alemán.
Presidente.

Dr. Hans-Jochen Vogel. Vicepresidente.

Horst Eylmann. Abogado y notario.

Ralf Fücks. Senador jubilado. Miembro del Consejo de la Fundación Heinrich Böll.

Prof. Dr. Kay Hailbronner. Cátedra de Derecho Público, Derecho Internacional y Europeo. Universidad de Constancia.

Dr. Hans-Olaf Henkel. Presidente del Círculo Científico. Gottfried Wilhelm Leibniz e.V.

Hajo Hoffmann. Primer alcalde de la ciudad de Sarrebruck, presidente de la Federación de Municipios Alemanes.

Roland Issen. Presidente del Sindicato Alemán de Empleados.

Christoph Kannengießner. Director gerente de la Confederación Alemana de Asociaciones de Empresarios. Presidente del Consejo del Instituto Federal del Trabajo.

Obispo Karl Ludwig Kohlwege. Presidente de la Comisión «Asuntos de extranjeros y minorías étnicas» del Consejo de la Iglesia Protestante en Alemania.

Dr. Gerd Landsberg. Miembro directivo de la Mesa de la Confederación Alemana de Municipios y Comunas.

Prof. Dr. Rainer Münz. Cátedra de Ciencias de la Población. Universidad Humboldt de Berlín.

Dr. Frank Niethammer. Vicepresidente jubilado de la Confederación de Cámaras de Comercio e Industria de Alemania. Pre-

sidente honorífico de la Cámara de Comercio e Industria de Francfort en el Meno.

Vural Öger. Administrador y director gerente de la agencia de viajes Öger-Tours.

Heinz Putzhammer. Miembro de la Comisión Ejecutiva Confederada de la Confederación Alemana de Sindicatos.

Roland Schilling. Director adjunto de ACNUR Alemania.

Cornelia Schmalz-Jacobsen. Senadora jubilada, miembro del Parlamento Alemán desde 1990 hasta 1998, antigua responsable para Asuntos de Extranjería del Gobierno Federal.

Dr. Jürgen Schmude.

Dr. Herbert Schnoor. Antiguo ministro del Interior del Land Renania del Norte-Westfalia, miembro del Parlamento de un Land desde 1980 hasta 1995.

Paul Spiegel. Presidente del Consejo Central de los Judíos en Alemania.

Obispo auxiliar Dr. Josef Voß. Presidente de la Comisión para Asuntos de Inmigración de la Conferencia Episcopal Alemana.

INTRODUCCIÓN

Alemania necesita mujeres y hombres inmigrantes. Para plantear los flujos de inmigración y la integración, se precisa un concepto integral que fije unos objetivos claros: cumplir con la responsabilidad humanitaria, contribuir al aseguramiento del bienestar, mejorar la convivencia entre alemanes e inmigrantes y fomentar la integración.

La organización de los flujos de inmigración en función del mercado de trabajo ha de responder ante todo a los siguientes desafíos:

- Alemania se encuentra integrada en una economía mundial cada vez más interrelacionada, en la que la cualificación y el conocimiento de las personas constituyen unos factores de crecimiento decisivos. Para asegurarse su competitividad, Alemania dependerá más que nunca del intercambio internacional de conocimientos y deberá desarrollar conjuntamente con personas de otro origen nuevas soluciones a problemas, así como nuevos modelos de pensamiento y de trabajo.
- La población alemana está envejeciendo y experimentará un notable descenso en el siglo XXI. Ello no sólo repercutirá en el mercado laboral, sino que también traerá consecuencias para la fuerza innovadora que necesitan la economía y la sociedad si no se reacciona de forma adecuada.
- A pesar de una cifra de parados que alcanza ya los 3,9 millones de personas, en este momento no es posible ocupar numerosos puestos de trabajo tanto de alta como de baja cualificación. Hay que conseguir que el mayor número posible de desempleados pueda volver a una situación laboral regular.

Se necesitan reformas urgentemente, sobre todo en la política de educación y formación, la política de la familia, de las ciencias y tecnologías, así como en la política labo-

ral y social. Pero además, se deberán encontrar nuevos caminos hacia una inmigración centrada en el interés de toda la sociedad, evitando que se vean perjudicadas las oportunidades para la mano de obra nacional. Ello no afectará a la obligación que tiene Alemania de ofrecer protección a los refugiados políticos.

En realidad, Alemania lleva siendo desde hace mucho tiempo un país receptor de inmigrantes. Desde el año 1954, aproximadamente 31 millones de alemanes y extranjeros se han trasladado a la República Federal. Durante el mismo período, 22 millones de habitantes han dejado el país. Actualmente viven 7,3 millones de extranjeros en la República Federal, lo que constituye el 8,9 por ciento de la población total. Casi el 40 por ciento de ellos viven en nuestro país desde hace más de 15 años. Hasta el momento, sin embargo, se echa en falta un concepto global moderno y con visión de futuro para regular la inmigración y la integración de los inmigrantes, dos ámbitos que están unidos entre sí de forma inseparable.

Hoy en día se está discutiendo sobre la inmigración con más objetividad que hace algunos años. Con la llamada *Greencard* (Carta verde) para profesionales de las tecnologías de la información y la comunicación, se ha introducido un cambio profundo en la política (cambio de paradigma): por primera vez se ha relativizado notablemente el freno a la contratación que está en vigor desde el año 1973.

La adopción en el pasado de una política y de una normativa según la cual «Alemania no es un país de inmigración» ya no es sostenible como orientación de la política de inmigración e integración. Cada vez más personas se están dando cuenta de que la inmigración iba y va unida a un enriquecimiento, pero a la vez también a algunos problemas. Gracias a ella se ha incrementado la variedad cultural. Según han demostrado los ejemplos de los trabajadores (alemanes) repatriados (*Aussiedler*) y los trabajadores extranjeros (*Gastarbeiter*), Alemania ya ha regulado antes la inmigración, acumulando experiencias en materia de la

política de inmigración. Son experiencias que se deberían aprovechar.

El planteamiento sobre inmigración e integración forma parte de una de las tareas más importantes de las próximas décadas y exige políticas con un enfoque a largo plazo.

- Alemania debe seguir cumpliendo con sus responsabilidades y deberes como miembro de la comunidad internacional de los Estados, especialmente con las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Europea de Derechos Humanos. Defendemos que se respeten los derechos humanos en todo el mundo y se fortalezca el derecho internacional, a la vez que otorgamos protección a los refugiados políticos.
- Hay que plantear la inmigración de tal forma que constituya -también en la conciencia de la población- un enriquecimiento para nuestro país. Ello exige, entre otros aspectos, que se reduzca el paro nacional, se mejore la integración de los inmigrantes que viven con nosotros y se fomente la misma para los nuevos inmigrantes. La integración es una tarea política y social duradera que afecta a todas las personas de un país.
- Las medidas encaminadas a fomentar la integración deberán permitir a los inmigrantes participar con los mismos derechos en la vida económica, social, política y cultural. Al mismo tiempo hay que fortalecer la tolerancia, aceptación y el mutuo respeto entre los grupos de población. Se deberán facilitar ofertas de integración, y los inmigrantes deberán tener el derecho y estar obligados a hacer uso de las mismas.
- En el futuro, las decisiones fundamentales en materia de política de inmigración y de asilo ya no se tomarán a nivel nacional, sino a nivel europeo. Éste es sobre todo uno de los resultados del Tratado de Amsterdam que confiere a la Unión Europea (UE) amplias competencias en esta materia. La política alemana de inmigración y de asilo se ve influenciada ya por los re-

glamentos del derecho europeo. A la hora de concebir un innovador derecho europeo en los próximos años, es importante que se encuentren normas de consenso que cumplan también con la situación de la inmigración en Alemania. El Gobierno federal ha de aprovechar sus posibilidades de participación para impulsar la profundización y ampliación de la UE sin dejar de lado los intereses de Alemania.

- Por «flujo de inmigración», la Comisión entiende todos los tipos de migración, incluso aquellos que son de carácter transitorio mientras que por «inmigración» entiende el establecimiento permanente.

El trabajo de la Comisión

La Comisión Independiente «Inmigración» convocada por el ministro federal del Interior presenta recomendaciones para una futura política de inmigración. Esto incluye reflexiones acerca de cómo se puede averiguar la demanda necesaria de inmigrantes y las posibilidades de cómo regular y limitar esta inmigración. Por otro lado, muestra como, salvaguardando las obligaciones humanitarias de Alemania, será posible plantear de forma más justa, efectiva y breve los procedimientos de asilo y cómo impedir posibles fraudes. Asimismo, la Comisión presenta un concepto para la integración de los inmigrantes. Ha examinado la posible integración de sus recomendaciones dentro de un concepto global europeo para inmigración y asilo. También plantea propuestas sobre la puesta en práctica organizativa, institucional y jurídica de ese concepto.

ASEGURAR UN BIENESTAR DURADERO

La política de inmigración en función del mercado de trabajo deberá tener como objetivo contribuir de forma duradera al bienestar, la seguridad y la paz social. Para

ello, en primer lugar ha de tener en cuenta los desafíos de la economía mundial y los desafíos demográficos.

La globalización brinda oportunidades económicas, pero también exige un mayor rendimiento a las economías nacionales. El bienestar en los Estados modernos industrializados se basa en un alto nivel tecnológico y en el conocimiento. El conocimiento tendrá cada vez mayor importancia y se obtendrá cada vez más a nivel internacional. Al mismo tiempo se está endureciendo la competencia internacional por reclutar mano de obra altamente cualificada.

En Alemania, desde hace aproximadamente 30 años están naciendo menos hijos. Si no hubiera más inmigración y el número de hijos por mujer se mantuviera en este mismo nivel, la población en Alemania disminuiría previsiblemente de 82 millones en la actualidad a menos de 60 millones de habitantes hasta el año 2050. El número de población activa en Alemania se reduciría en este caso de los 41 millones actuales a 26 millones. La esperanza de vida de las personas está aumentando, la cifra de nacimientos sigue reduciéndose, por lo que la población en su conjunto está envejeciendo. Esto también será aplicable cuando en el futuro nazcan más hijos por familia, teniendo en cuenta que ahora ya existen menos padres potenciales que en las generaciones anteriores.

El descenso y el envejecimiento de la población tienen repercusiones no deseables sobre el desarrollo económico, la capacidad de innovación, el mercado de trabajo, el presupuesto del Estado y el endeudamiento per cápita si no se hace frente a las causas y consecuencias mediante una política preventiva. Incluso en el caso de un flujo de inmigración moderado, la carga por vejez tan importante para los sistemas de Seguridad Social se duplicaría dentro de 50 años. El descenso previsible de la población probablemente rebajará la demanda de toda la economía. Un crecimiento debilitado podría a su vez llevar a frenar las inversiones de las empresas y el aumento de la productividad.

Aprovechar la mano de obra

En Alemania, todavía casi cuatro millones de personas figuran como parados, entre ellos hay muchos sin cualificación formal, mayores o extranjeros. A pesar de que se están realizando considerables esfuerzos, no es posible colocar a muchos desempleados en el mercado de trabajo debido a la falta de cualificación u obstáculos de movilidad existentes. Frente a una elevada cifra de paro existe un número cada vez mayor de puestos de trabajo disponibles, también en las mismas ramas de empleo. Es poco seguro en qué medida se pueda cubrir la demanda existente de mano de obra mediante la activación y cualificación de la población activa nacional. Se espera en cualquier caso que, debido a la fuerte disminución del potencial de mano de obra en el interior, surja un estancamiento de la mano de obra cualificada que frenará el crecimiento. Dentro de la próxima década a más tardar, se dará una falta de personal de renuevo en la formación profesional y en los centros de enseñanza superior. Un flujo de inmigración (cuya dimensión es difícilmente previsible) procedente de los países candidatos a la UE, a largo plazo tampoco podrá amortiguar la disminución de los efectivos de mano de obra en Alemania.

La previsión acerca de la futura demanda de mano de obra es poco segura y sobre todo no es posible con respecto a los grupos profesionales específicos. No obstante, en líneas generales se incrementará la demanda de mano de obra cualificada y en el sector de servicios, y habrá una mayor necesidad de titulados superiores.

Se precisan considerables esfuerzos para aprovechar mejor la mano de obra existente que hasta el momento. En primer lugar, será esencial permitir a los parados tener un empleo y mejorar el sistema educativo en todos los niveles. Con vistas a la futura demanda de mano de obra hay que prolongar la duración efectiva de la vida laboral y mejorar las condiciones para una mayor tasa de actividad femenina. No obstante, en una población de volumen decrecien-

te, incluso la máxima utilización del potencial de mano de obra sólo podrá mantener temporalmente estable la oferta de mano de obra. A largo plazo, el descenso de la población en edad activa no se podrá compensar con una mayor tasa de actividad. Probablemente tampoco serán suficientes los aumentos de productividad previsibles como para compensar los efectos de un descenso tan claro del potencial de personas activas. Hay que añadir que se requerirá un esfuerzo especial para asegurar la capacidad de innovación frente a una población envejecida y decreciente.

La demanda de inmigrantes no sólo ha de determinarse en cuanto a su número, sino que también se deberá valorar según criterios de cualificación. Incluso reforzando la formación y el perfeccionamiento profesional de personas desempleados y realizando una «activación» de personas, que de hecho no están disponibles para el mercado de trabajo, en el futuro no será suficiente el número de mano de obra cualificada ahora presente en el país. Para transformarse con éxito en una sociedad del conocimiento, además se precisa un número suficiente de efectivos jóvenes. Por tanto, en estos momentos ya es necesario complementar el potencial de mano de obra disponible con la inmigración.

Directrices de la inmigración enfocada hacia el mercado de trabajo

Para la inmigración enfocada hacia el mercado laboral, la Comisión recomienda las siguientes directrices como orientativas:

- El envejecimiento demográfico y el descenso de la población no se pueden evitar en una dimensión económica y socialmente compatible por medio de la inmigración; pero sí se pueden amortiguar mediante una política familiar y una inmigración más activas. Al regular la inmigración de la mano de obra cualificada se debería incrementar tanto la oferta de mano de

obra como la actividad profesional retribuida, contribuyendo con ello también a la estabilización de los sistemas de Seguridad Social.

- Es imposible predecir con precisión la futura demanda de mano de obra. Por este motivo hay que desarrollar un sistema de inmigración flexible que tenga en cuenta las respectivas evoluciones cuantitativas y cualitativas en el lado de la oferta y la demanda del mercado de trabajo.
- La inmigración ha de plantearse de tal forma que no entre en conflicto con la reducción del paro. A corto, medio y largo plazo la inmigración enfocada hacia el mercado laboral se precisará en menor medida, pero sin embargo, se incrementará su demanda. La política de inmigración orientada hacia el mercado de trabajo tiene como objetivo principal la mano de obra cualificada, que permita aprovechar las oportunidades de empleo adicionales para la mano de obra nacional. En la actualidad, no entra en consideración una inmigración de mano de obra escasamente cualificada fuera de la contratación estacional.
- La inmigración no debería debilitar los incentivos encaminados a cerrar la laguna de mano de obra del potencial nacional, llevados a cabo mediante decisiones de formación y perfeccionamiento profesional, modificaciones de las condiciones salariales y laborales, reformas del mercado de trabajo y otras medidas.
- La inmigración debería potenciar el rendimiento de la economía. Ninguna empresa comercial debería verse forzada a salir al extranjero por falta de mano de obra, a dejar de hacer inversiones o a dejar de explotar potenciales de crecimiento. Es especialmente importante que se obtengan inmigrantes altamente cualificados que contribuyan de forma decisiva con sus capacidades innovadoras y conocimientos tecnológicos al futuro aseguramiento económico. Es necesario mejorar en Alemania los requisitos para una movilidad internacional de mano de obra altamente cualificada.

- No hay que descuidar los intereses de los países de origen. Las migraciones internacionales de mano de obra se deberían plantear de modo que sean provechosas para todos los que participen en ellas.
- Los inmigrantes que sean reclutados por Alemania por razones económicas y demográficas, deberían elegirse de tal forma que su integración en la sociedad y el mercado de trabajo pueda ser llevada a cabo con éxito.

La regulación europea, que se espera para la inmigración orientada hacia el mercado, deberá tener en cuenta el principio de subsidiariedad. Asimismo, se deberían considerar las diferentes condiciones existentes en los mercados de trabajo nacionales. La Comisión «Inmigración» celebraría que sus recomendaciones entraran en el diseño de un marco europeo para la inmigración orientada hacia el mercado de trabajo. Hay que dar la misma preferencia a los súbditos de los Estados miembros de la UE en el acceso al empleo que a los trabajadores nacionales. Para ello debería seguir siendo posible prescindir del examen complicado de la situación del mercado de trabajo en relación con cada puesto de trabajo.

Un modelo de inmigración en función del mercado del trabajo

La Comisión ha desarrollado un nuevo modelo de inmigración que permite nuevas vías de inmigración. La concepción que resume el derecho antiguo y el nuevo debe ejecutar el cambio de paradigma del freno a la contratación a la inmigración controlada de fuerzas de trabajo. En general se pretende facilitar la movilidad. El modelo prevé una cantidad manejable de nuevas vías de inmigración:

- En el futuro se pretende que vengan a Alemania inmigrantes jóvenes y bien formados. También podrán solicitar la entrada inmigrantes que ya vivan legalmente en Alemania con un plazo establecido. Gracias

a este engranaje surge un concepto general que permite la movilidad y que en general no fuerza a que los inmigrantes con un derecho de estancia limitado deban volver a sus países. Los inmigrantes se han de convertir desde el principio en una parte integrante de la población permanente, y de inmediato han de obtener un estatus de estancia permanente con perspectiva de ciudadanía. Lo decisivo para su selección es un sistema de puntos que tiene en cuenta su capacidad de integración en la sociedad y el mercado del trabajo. Las capacidades generales son más importantes que los conocimientos especiales y las demandas a corto plazo del mercado del trabajo. De las solicitudes que se encuentren por encima de una puntuación mínima se elegirán los candidatos con las puntuaciones máximas.

- Los inmigrantes que lleguen a Alemania con una estancia limitada de hasta cinco años, podrán ayudar a superar embudos de corta duración que se produzcan en el mercado del trabajo. Gracias a una estricta delimitación numérica y a la limitación temporal de la inmigración de estas fuerzas de trabajo admitidas por necesidades momentáneas, siguen siendo necesarios los esfuerzos nacionales de formación y capacitación. También se conservan otras reacciones en el mercado del trabajo, como por ejemplo actualizaciones de salario, que pueden ayudar a solventar el defecto. La condición para la inmigración como fuerza de trabajo por necesidad momentánea es una oferta de puesto de trabajo que se debe a una falta real de fuerza de trabajo en la profesión correspondiente. Para comprobar la falta de fuerza de trabajo se han de probar paralelamente dos métodos distintos:
 - En el primer método se ha de establecer mediante diagnóstico estadístico la falta de fuerza de trabajo en función de una profesión. Para ello hay que seguir desarrollando considerablemente los instru-

mentos de que hasta ahora disponía la Oficina Federal de Empleo (*Bundesanstalt für Arbeit*).

- En un segundo proceso se pretende determinar la falta de fuerza de trabajo a través de la disposición de los empresarios para pagar una tasa. Esta tasa no se destina a intereses fiscales, sino que persigue exclusivamente la finalidad de demostrar la falta de fuerza de trabajo. La tasa hará que los solicitantes nacionales sigan siendo atractivos para el mercado del trabajo y se conserven los estímulos de los empresarios para que realicen esfuerzos en la formación.
- Se han de ofrecer normativas de acceso claramente más fáciles y condiciones óptimas de estancia a todo el personal de mayor cualificación en el ámbito de la economía, así como en el de la ciencia y la investigación. En general, se considera una fuerza de trabajo directiva o clave quien en Alemania pueda demostrar que percibe un salario anual superior al doble del límite de cotización al seguro oficial de enfermedad. Para la inmigración de científicos, en el futuro habrá un «sello de calidad» de la ciencia que será un criterio vinculante. Además podrán inmigrar personas que quieran fundar su existencia con buenas ideas mercantiles.
- En función de las capacidades de formación que haya disponibles, los jóvenes extranjeros también podrán presentar su candidatura a una formación en el sistema de formación dual («Programa de más de 18»). Se ha de lograr la llegada de más extranjeros para que realicen sus estudios en Alemania. Ésta es una parte importante de la estrategia de inmigración. La oferta de formación supone para Alemania una ventaja frente a otros estados en la competencia por conseguir inmigrantes interesantes. Además, las cualificaciones adquiridas en el territorio nacional muchas veces se pueden aplicar mejor en este mercado del trabajo.

Los trabajadores inmigrados con una situación de estancia limitada pueden cualificarse para una estancia permanente a través del sistema de puntuación, en el caso de que se hayan integrado con éxito en el mercado del trabajo y en la sociedad. No obstante, los altos mandos de la economía y los científicos, deben de tener acceso a una transición hacia la estancia permanente fuera del sistema de puntuación en el caso de que continúe la relación laboral. Los refugiados de guerras civiles también tienen acceso al sistema de puntuación; los solicitantes de asilo que hayan sido rechazados sólo lo tienen en el caso de que se hayan marchado voluntariamente y presenten su solicitud desde el extranjero.

Modelo de la inmigración relacionada con el mercado laboral

Iniciativa del inmigrante			Iniciativa de la empresa (se requiere un puesto de trabajo)		
Fundadores de existencia	Inmigrantes permanentes cualificados	Estudiantes	Personas para formarse en el «Programa de más de 18	Fuerza de trabajo por necesidad provisional	Altos mandos de la economía, científicos
		Selección por universidades	Conferencias de formación regional y capacidades libres de formación	Comprobación de necesidades mediante tasa o diagnóstico de embudos	Salario elevado, «sello de calidad» de la ciencia
		Estancia de tiempo limitado			Estancia de tiempo limitado
Plan de negocios realizable	Buen diagnóstico de integración por el sistema de puntos				Relación laboral
DERECHO A LA ESTANCIA PERMANENTE					

El modelo desarrollado por la Comisión se debe de aplicar con rapidez para que Alemania pueda posicionarse a escala internacional como un país moderno de inmigración y pueda recoger experiencias. Un Consejo de Inmigración, de nueva creación, presentará cada año propuestas sobre la cantidad de inmigrantes. En el primer año, este contingente será de 20.000 solicitantes para inmigrantes permanentes y otros tantos para fuerza de trabajo por necesidad transitoria, así como sus familias. La inmigración de fuerzas punteras de la economía, científicos, autónomos y estudiantes no está limitada a ninguna cifra.

La «competencia por los mejores cerebros» debe intensificarse más. Alemania debe resultar más atractiva para los inmigrantes cualificados. Hay que cuidar que todas las partes implicadas ganen mediante la movilidad internacional de fuerzas de trabajo. Aquí un elemento decisivo consiste en permitir la movilidad en ambos sentidos y promocionarla, así como crear estímulos para un retorno al país de origen.

Más necesidades de reforma

La inmigración no se debería emplear para eludir las reformas necesarias. Paralelamente a la nueva estrategia de inmigración hay que explotar mejor que hasta ahora el potencial de la población nacional para el mercado del trabajo. Para ello se requieren sobre todo los esfuerzos de la política del mercado laboral y de los agentes sociales y los empresarios. Se deberían referir sobre todo a los extranjeros y a los trabajadores de más edad. Las prestaciones del estado social se deben configurar en lo posible de modo que proporcionen oportunidades de empleo y den estímulos para el empleo. Hay que realizar reformas de contenido y mayores inversiones en la formación y la capacitación. Además existe una responsabilidad individual de las empresas y de los empleados para asegurar la capacidad de empleo de los trabajadores al aumentar las exigencias de cualificación.

También se requieren reformas profundas en la política de familia, con objeto de poder realizar el deseo existente de tener hijos. Fundamentalmente debe tratarse de facilitarles a los padres la asistencia y la educación de los hijos mientras están desempeñando una actividad laboral. También forman parte de esto los horarios laborales flexibles que tengan en cuenta las necesidades de la familia. Tiene gran importancia el establecimiento de una red de posibilidades con cobertura nacional para la asistencia de los niños durante toda la jornada y la mejora de las condiciones generales para los servicios privados destinados a las personas y los hogares. La compensación del estado social y la consideración fiscal de los gastos vinculados a la educación se deberían configurar de modo más acorde con la realidad y más transparente.

ACTUAR DE MODO HUMANITARIO

Una política de inmigración orientada también a la actuación humanitaria debe ser generosa con aquellos que con razón piden protección y ayuda. Pero también debe evitar los planteamientos erróneos y, allí donde sea posible y admisible, no debe renunciar a la limitación y al control. Con ello, la obligación de la actuación humanitaria es la característica de una política de inmigración que promueve la sociedad de acogida, pero que no la sobrecarga. Bajo estas premisas, la Comisión se ha ocupado de los que buscan asilo y de los refugiados, pero también de otros grupos de inmigrantes.

Asilo y refugiados

Una modificación del artículo 16a y del artículo 19, párrafo 4, de la Constitución no ayuda a solucionar la problemática de dar protección eficaz por un lado, y, por otro, endurecer los procedimientos de asilo y actuar contra la estancia ilegal en Alemania. Por eso la Comisión no ve nin-

guna justificación convincente para modificar la Constitución en el sentido de eliminar el derecho fundamental de asilo como expresión de las obligaciones históricas y humanitarias de Alemania y sustituirlo por una garantía institucional. Pero también rechaza la vuelta a la versión original del derecho fundamental de asilo, porque el compromiso de asilo ayuda a la estabilidad social desde la versión en vigor desde 1993 del artículo 16a de la Constitución. También faltan razones convincentes para limitar la garantía de la vía jurídica y, sobre todo, la sustitución de la protección jurídica por tribunales administrativos a través de comités de reclamaciones.

Sobre la base del derecho constitucional existente y de las obligaciones de derecho público de la República Federal, se trata más bien de una aceleración eficaz del proceso de asilo para aplicar medidas eficaces contra el abuso y para optimizar el retorno y la devolución de solicitantes de asilo rechazados. Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión también tienen al mismo tiempo por objeto lagunas de protección existentes y la mejora de la situación de personas reconocidas que buscan protección, o el estudio de aquellos refugiados que no pueden ser devueltos por razones que no se deban a ellos.

Acelerar el procedimiento de asilo

- Los tribunales administrativos, para poder concentrarse más en el control de las decisiones de las autoridades, deben ser descargados de la tramitación del procedimiento administrativo. Por eso, la Oficina Federal para el Reconocimiento de Refugiados Extranjeros debería intensificar el esclarecimiento de las circunstancias objetivas en el procedimiento administrativo, así como mejorar la fundamentación de los certificados. Así los tribunales administrativos también podrán hacer mayor uso de la posibilidad de remitirse a la certificación de la Oficina Federal.

- Antes de la audiencia, las personas traumatizadas deberían ser preparadas para el procedimiento administrativo. Por lo demás, los solicitantes deben estar más informados que hasta ahora, antes de que comience el procedimiento, sobre su situación legal y sobre las disposiciones procedimentales.
- Se deberían eliminar el cargo de Encargado Federal para Asuntos de Asilo y la independencia de quienes toman decisiones individuales en la Oficina Federal, para lograr la práctica de decisiones unitarias entre las autoridades y descargar a los juzgados administrativos de las demandas del encargado federal.
- El procedimiento de solicitud consecucional para la decisión sobre un nuevo rechazo inapelable de la primera solicitud de asilo requiere una nueva regulación bajo los aspectos de la eficacia, la transparencia y la legalidad del estado de derecho.
- La presencia de la Oficina Federal en la negociación verbal ante los tribunales administrativos se debería aumentar considerablemente y utilizar la representación procesal por un representante experto y con capacidad decisoria de la Oficina Federal.
- Allí donde los retrasos en la tramitación de los casos se deba a personal insuficiente en los tribunales administrativos, se debería destinar personal de reserva judicial y no judicial.
- Por el contrario, una mayor limitación de la vía de instancias no proporcionaría ninguna ventaja, aunque sólo fuera por su importancia para la garantía de la unidad jurídica. Lo mismo se aplica para la promoción tras la introducción del juez individual obligatorio, porque, actualmente, en la práctica ya se reúnen las ventajas del principio de juez de cámara y de juez individual para el proceso de asilo.

El objetivo consiste en que, con una aplicación eficaz de estas recomendaciones, el procedimiento administrativo ante la Oficina Federal y el procedimiento subsiguiente ante el Tribunal Administrativo se realice en la mayor canti-

dad de los casos dentro de un año. Además, los tribunales administrativos deberían ser obligados por ley a celebrar vista oral dentro de los seis meses siguientes al planteamiento de la demanda. Del mismo modo los tribunales superiores administrativos deberían ser obligados a decidir sobre la admisión de la apelación en un plazo de dos meses. La evolución de la duración de los procesos en algunos Estados Federados indica que este objetivo también es alcanzable, sobre todo si se consigue aplicar el procedimiento de la Oficina Federal y una mejora de las condiciones generales para los tribunales.

Dificultar el abuso

El concepto de «abuso del asilo» tiene varios significados. No se puede equiparar en general al proceso de asilo sin éxito, sino que debe diferenciarse. Si se utiliza correctamente, el concepto de «abuso del asilo» indica una problemática que de hecho existe. La Comisión ha formulado varias recomendaciones para combatir los comportamientos abusivos. Sobre todo habría que buscar vías, como las sanciones jurídicas laborales y sociales vinculadas a comportamientos, para que se pueda rechazar una solicitud de asilo sin éxito como manifiestamente infundada (por ejemplo, en el caso de que haya documentos falsificados).

Retorno y devolución

La Comisión asigna un valor especialmente alto al retorno voluntario y a una práctica eficaz de devolución. Las carencias en este ámbito desacreditan toda la práctica del asilo, devalúan las medidas de aceleración, limitan el margen de maniobra para la inmigración controlada y fomentan la criminalidad de los que introducen ilegales. Por eso hay que desmontar los obstáculos al retorno y a la devolución. El Gobierno Federal debería definir el valor político supradepartamental que asigna a esta tarea. Las tareas de

devolución se deberían concentrar más a escala federal y regional; esto es válido sobre todo para la promoción del retorno voluntario, un ámbito en el que todavía hay que utilizar considerables márgenes de actuación.

Mejorar la concesión de protección

- La Comisión afirma la necesidad de protección de las mujeres que son perseguidas por su sexo. Lo mismo se aplica para las personas expuestas a riesgo para su vida y su libertad en situaciones en las que no hay estructuras estatales o donde han desaparecido, o donde los estados no pueden ya cumplir con sus obligaciones de protección. La Comisión no se ha podido poner de acuerdo sobre la cuestión de si esta concesión de protección resulta suficiente para la Convención de Ginebra o la Ley de Extranjería, o si se ha de prever de otro modo. Por lo demás, considera que una interpretación unitaria del concepto de refugiado y de persecución según la Convención de Ginebra debe tratar de lograrse a través de las negociaciones sobre un acto jurídico de la Unión Europea.
- Los perseguidos políticos que obtienen el estatus de refugiado según la Convención de Ginebra (artículo 51, párrafo 1, de la Ley de extranjería), están en sus derechos (asilo familiar, inmigración de la familia, derecho de residencia), y por lo tanto también en sus oportunidades de integración, en inferioridad de condiciones frente a los perseguidos políticos que tienen derecho al asilo según el artículo 16a, párrafo 1, de la Constitución. La Comisión considera que esta peor situación jurídica de los refugiados por Convención no está justificada por razones de política de integración y, por ello, está a favor de una mayor equiparación de su situación jurídica con la de los que tienen derecho al asilo.
- Para el extranjero afectado, la simple exposición a la expulsión está unida a una tolerancia con limitacio-

nes considerables. En la práctica la tolerancia se prolonga una y otra vez, de modo que se convierte en una tolerancia en cadena. Una vez transcurrido el plazo de tolerancia, hay que comprobar si la tolerancia se puede convertir en una facultad de residencia, en caso de que no se pueda prever cuánto tiempo hay que aplazar la expulsión.

- La Comisión ha rehusado la recomendación de otorgar al ministro correspondiente un margen de discrecionalidad para casos graves. Si bien esta facultad podría ayudar a resolver situaciones de emergencia humanitaria, los inconvenientes de tal facultad pesan más. Sobre todo, crea un nuevo procedimiento que va en contra de todos los esfuerzos que se realizan para acelerar los procesos.
- Los menores no acompañados tienen especial necesidad de protección debido a su edad y a la falta del apoyo familiar. Su capacidad de maniobra en el procedimiento de asilo debería comenzar una vez cumplidos los 18 años de edad. Habría que comprobar de nuevo la retirada de las reservas en la declaración sobre la Convención sobre los Derechos de la Infancia de las Naciones Unidas.
- La aceptación de refugiados que huyen de guerras y de guerras civiles es una tarea del Estado en su conjunto. Las experiencias de los años pasados han demostrado que el artículo 32a de la Ley de Extranjería no satisface este objetivo porque la norma deja abierta la cuestión de la distribución de los costes. En el futuro, los costes de la acogida de refugiados por guerra y guerra civil deberán ser soportados a partes iguales por la Federación y los *Länder*.

Un sistema de asilo europeo común

Los desafíos que plantea la política de asilo y de refugiados exigen un sistema de asilo europeo común. Por eso la Comisión considera imprescindible una rápida trasposi-

ción de los objetivos sobre política de refugiados y de asilo establecidos en el Tratado de Amsterdam. En este contexto hay que valorar como un gran éxito el que se pudiera lograr un acuerdo político sobre el contenido de la directiva sobre protección provisional. Sin embargo, la Comisión de Inmigración ve con preocupación que las propuestas que ha hecho hasta ahora la Comisión de la UE sobre normas mínimas para el procedimiento de asilo son muy discutidas.

Inmigración tardía de los repatriados

Debido al especial destino de expulsión que sufren los alemanes asentados en Rusia, la Comisión no considera justificado eliminar el supuesto general de un destino consecuencia de la guerra para los repatriados tardíos procedentes de las repúblicas que surgieron de la antigua Unión Soviética a partir de una determinada fecha.

Por el contrario, los cónyuges no alemanes o los descendientes de repatriados tardíos sólo deberían obtener la calidad de alemanes por estatus, y con ello la inmediata ciudadanía alemana, en el caso de que puedan demostrar que tienen suficientes conocimientos del alemán mediante una prueba de idioma repetible en el territorio al que hayan sido repatriados. Este requisito también debería aplicarse a los demás miembros de la familia como contrapartida del privilegio de la inmigración conjunta. Cuando faltan conocimientos del alemán, o cuando son deficientes, se producen considerables problemas de integración con los repatriados tardíos y sus familiares.

Inmigración de judíos procedentes de la antigua Unión Soviética

La inmigración regulada de judíos procedentes de la antigua Unión Soviética se debería mantener para seguir fortaleciendo las comunidades judías en Alemania.

Al valorar la pertenencia al grupo de personas con derecho a la inmigración, también habría que tener en cuenta las leyes religiosas judías (descendencia de una madre judía o traspaso según las normas del tribunal de rabinos) para solventar problemas de integración. Para mejorar los conocimientos lingüísticos se deberían ofrecer cursos gratuitos de alemán ya en los países de origen. En Alemania la distribución de los nuevos inmigrados sólo debería realizarse en aquellos lugares donde exista una comunidad judía, o donde haya una próxima.

Ilegales

Los extranjeros que vivan ilegalmente en Alemania tienen la obligación de marcharse del país. Independientemente de esto, las personas y las organizaciones que ayudan a los ilegales en situación de penuria no deberían poder ser castigadas por ayudar a la estancia ilegal. La asistencia a clase de los hijos de extranjeros que vivan aquí ilegalmente no se debería impedir por la obligación que tienen las escuelas de notificar la estancia ilegal.

CONVIVIR

La integración de las personas que emigran a Alemania constituye un desafío especial; es una tarea de múltiples facetas y de larga duración. Entre el movimiento migratorio y la integración existe un estrecho vínculo: quien está a favor de la inmigración, también debe esforzarse por el éxito de la integración de los ya inmigrados y de los nuevos inmigrantes.

La integración es un proceso social en el que están involucrados todos los que viven en el país. Como tarea política, la integración pretende permitir a los inmigrantes una participación bajo igualdad de derechos en la vida social, económica, cultural y política respetando la variedad

cultural. Para ello se requieren esfuerzos por ambas partes: mientras que la sociedad de acogida debe permitir a los inmigrantes con perspectiva de residencia permanente un acceso paritario al mercado del trabajo y al sistema de formación, a los inmigrantes se les exige aprender alemán. Además, como es natural (como cualquier otro ciudadano), tienen la obligación de observar y cumplir la Constitución y las leyes.

Sobre todo el aprendizaje del idioma alemán es una condición importante para la integración. Una adquisición lingüística lo más rápida y fundamentada posible les interesa tanto al inmigrante como también a la sociedad de acogida. Esta reciprocidad se pone de manifiesto en el principio de «promover y exigir»: por un lado la sociedad de acogida debe crear una oferta suficiente de aprendizaje, y por otro lado los inmigrantes deben esforzarse activamente por adquirir la lengua alemana y por la integración.

Se debería establecer una nueva política de integración sobre la base de un concepto general concluyente. Se debería dirigir a un amplio grupo de destinatarios; no basta en absoluto dirigir la atención sólo a los nuevos inmigrados con perspectiva de estancia duradera.

En las décadas pasadas han inmigrado en Alemania varios millones de extranjeros y repatriados. En muchos casos su integración tuvo gran éxito. Numerosas organizaciones e instituciones, como los municipios, las asociaciones de beneficencia, las sociedades deportivas y las iglesias, han realizado un valioso trabajo de integración. De todos modos se presentan problemas, conflictos y carencias políticas ante las que no podemos cerrar los ojos.

Formación y mercado laboral

Los inmigrantes están especialmente afectados por las deficiencias en la formación. Ya en la escuela los niños extranjeros terminan en promedio mucho peor que los nacionales. Esto se debe fundamentalmente a problemas so-

ciales y lingüísticos. Muchas veces el jardín de infancia es el primer lugar en el que los niños extranjeros entran en contacto con el idioma alemán. Por eso es necesario promover que los niños extranjeros vayan al jardín de infancia, formar interculturalmente a los educadores y emplear en los jardines de infancia cada vez a más educadores con experiencias propias en la migración.

Una gran cantidad de jóvenes extranjeros abandonan la escuela sin haber terminado los estudios. De este modo reducen sus oportunidades para incorporarse con éxito a la vida profesional. Por eso se deberían tomar medidas para mejorar la formación escolar de los jóvenes extranjeros. En las escuelas alemanas se presuponen conocimientos relativamente amplios del idioma alemán escrito y técnico, que les faltan a numerosos niños extranjeros. Por eso es necesario recoger la asignatura de alemán como segundo idioma en la enseñanza regular, y no presentarla como oferta complementaria en el horario de tarde. Además, por razones de política de integración, se deberían establecer más escuelas de jornada completa y recoger ofertas de enseñanza vespertina en el programa docente de las escuelas tradicionales.

En el ámbito de la formación y la capacitación profesional también existen considerables deficiencias para algunos grupos de inmigrantes. Tanto los extranjeros como los repatriados tardíos participan en el sistema de formación dual con resultados muy por debajo de la media. Los problemas de formación escolar y profesional de extranjeros y repatriados tardíos se han equiparado en gran medida durante los últimos años. Por eso, ambos grupos tienen una necesidad similar de promoción.

Para eliminar las deficiencias existentes se requiere una serie de medidas coordinadas entre sí:

- Los jóvenes emigrantes y sus progenitores deben ser más ampliamente informados sobre la importancia de la formación escolar y profesional para la vida laboral en Alemania. Muchas familias de procedencia extranjera, al tomar sus decisiones sobre formación,

se orientan más por la situación del mercado laboral en el país de origen que en el país de acogida.

- La Comisión recomienda ofrecer cursos de alemán que se dirijan de forma específica y exclusiva a madres con trasfondo migratorio.
- La formación en el sistema dual, según el derecho hoy en vigor, sólo se puede abordar en el caso de que exista un permiso de trabajo. Los jóvenes solicitantes de asilo y los jóvenes refugiados sin estatus de residentes quedan por eso normalmente excluidos del ingreso en una formación profesional. Sin embargo, no se puede hacer responsables a los jóvenes de la situación de guerra o de crisis que exista en sus países de origen. Para asegurarles las perspectivas profesionales se les debería permitir jurídicamente participar en el sistema de formación dual.
- A los inmigrantes que viven en la República Federal de Alemania con una perspectiva de residencia permanente, por razones económicas y de política de integración se les debería conceder un acceso inmediato e ilimitado al mercado laboral.
- Además se debería promover la formación profesional y el empleo de inmigrantes en el servicio público. El servicio público debe desempeñar aquí un papel pionero y establecer un modelo para otros ámbitos de empleo. Además habría que formar a los inmigrantes con medidas de promoción laboral especiales, adaptadas a sus necesidades.
- La actividad laboral autónoma de los extranjeros tiene una considerable importancia en la política de empleo. Por eso se debería promover con programas de asesoramiento y apoyo. Un autónomo extranjero da empleo a un promedio de tres colaboradores. Los autónomos extranjeros también podría adquirir una especial importancia para la formación profesional de jóvenes inmigrantes y nacionales. Además, como formadores, ayudan a mejorar la comprensión recíproca entre la sociedad inmigrada y la de acogida.

Familia y religión

La emigración se realiza normalmente por grupos familiares. La familia pone a disposición importantes recursos para los inmigrantes y, gracias a las redes de parentesco, ayuda a que se superen con éxito los procesos de integración. Las relaciones familiares estables pueden proteger a los jóvenes emigrantes de la segunda generación ante la pérdida de identidad y la marginación.

Quien quiera fomentar los procesos de integración debe fortalecer la solidaridad familiar. Por eso la Comisión considera prioritaria la posibilidad legalmente asegurada de que llegue después el núcleo familiar por razones de política de integración. Por el contrario, para los demás miembros de la familia se puede seguir con la actual normativa de criterio discrecional. Esto también lo debía considerar la propuesta de Directiva de la Comisión de la UE. Para la edad de llegada de los niños que se repatrian posteriormente, básicamente se aplica el principio de que cuanto antes se produzca la inmigración, tanto más probable es un proceso positivo de integración. Pero por razones de política familiar hay que rechazar la separación de padres e hijos menores de edad. Por eso la Comisión recomienda una elevación de la edad máxima para la repatriación posterior de hijos, aumentándola de los 16 años actuales a los 18. Aquí a la Comisión le parece que habría que considerar una diferenciación entre la inmigración inmediata del núcleo familiar y la repatriación posterior.

Un clima social de aceptación es una condición importante para que se logren los procesos de integración social. Se deberían tolerar sin límite alguno el ejercicio individual de formas de vida culturales y de convicciones religiosas según las normas del ordenamiento fundamental liberal democrático.

La introducción de una asignatura regular de religión islámica en idioma alemán constituye un paso importante para la equiparación de los musulmanes frente a las comunidades religiosas ya establecidas en el ámbito de las

escuelas de formación general; por eso se debería recoger en los programas didácticos de las escuelas alemanas. La asignatura de religión islámica ejerce una importante función de apoyo a la identidad para los niños y los jóvenes musulmanes que aquí crecen.

Naturalización y aceptación social

La naturalización es un paso decisivo en el camino hacia una integración lograda, ya que les ofrece a los inmigrantes la posibilidad de la total participación política y la participación social. Al mismo tiempo, la oferta de adquirir la nacionalidad indica que los inmigrantes son aceptados en la sociedad de acogida. El nuevo derecho de nacionalidad se debe celebrar desde el punto de vista de la política de integración. Al introducir el *ius soli* se realizó una reforma que se debe valorar en gran medida por su importancia a largo plazo. Además se amplió considerablemente el ámbito de los que tienen derecho a adquirir la nacionalidad. La necesidad fundamental de renunciar a la ciudadanía del país de origen sigue constituyendo para muchos emigrantes un obstáculo para aceptar esta oferta de naturalización. Por eso la Comisión recomienda una aplicación más generosa en la concesión de la nacionalidad múltiple. Los inmigrantes que llegaron antes de la clausura de solicitudes en 1973, y sus cónyuges, deberían obtener en general la posibilidad de nacionalidad múltiple. Además deben ser eximidos de la demostración de que poseen conocimientos del idioma alemán como condición para adquirir la nacionalidad.

La lucha contra la discriminación y el racismo tiene una gran importancia en la política de integración. Por ello se recomienda una rápida transposición de la Directiva de la UE para aplicar el principio de igualdad de trato sin diferenciación de raza o de procedencia étnica.

Primera promoción y promoción de los que ya viven en el país

Para facilitar a los inmigrantes el acceso al mercado de la formación y del trabajo se requiere una primera promoción, similar a la que ya se practica en los Países Bajos y en Suecia. En opinión de la Comisión, los nuevos inmigrantes adultos con perspectiva de residencia permanente también deberían familiarizarse en Alemania de modo sistemático con el idioma alemán, los rasgos fundamentales del ordenamiento político y el funcionamiento del mercado laboral, a través de cursos de integración. La Comisión enumera entre ellos a los repatriados tardíos, los trabajadores extranjeros procedentes de terceros Estados, los que tienen derecho al asilo, los refugiados de contingentes y los inmigrantes judíos, los extranjeros con «pequeño asilo» (artículo 51 de la Ley de Extranjería) y a los extranjeros con permiso de residencia según el artículo 30 de la misma ley. Esta promoción también debería abarcar a los inmigrantes que ya viven en el país, debido a las deficiencias que existen en cuanto a idioma e integración.

Pero sin la participación y la disposición al aprendizaje de los emigrantes, incluso una amplia oferta de cursos cae en saco roto. Por ello los emigrantes deberían ser ampliamente informados sobre los objetivos y los contenidos de los cursos. A los nuevos inmigrantes se les debe obligar a hacer uso de esta oferta. La oferta de cursos debe abarcar por lo menos 600 horas lectivas y diferenciar entre los grados de conocimiento lingüístico y de formación de los participantes. Los nuevos inmigrantes adultos deben obtener lo antes posible un derecho a participar en los cursos de integración desde su llegada a la República Federal. Los inmigrantes deberían obligarse, mediante un contrato de integración celebrado individualmente, a participar en los cursos y a correr con una parte adecuada de los costes de esos cursos. Si su participación tiene éxito, se les devolvería una parte de los costes pagados. Además, la participación con éxito en los cursos se debería recompensar con estímulos.

La Comisión considera necesario preparar en principio 220.000 plazas de cursos para la primera promoción. Estima que los costes totales anuales que corresponderían a los poderes públicos serían de al menos unos 615 millones de DM. Desde luego esto es mucho más de lo que actualmente ha previsto el Gobierno Federal como concepto de promoción lingüística, unos 320 millones de DM, pero es un importe relativamente moderado en comparación con los gastos que la Comisión ha tomado como base para los Países Bajos y Suecia.

Además la Comisión recomienda crear leyes coordinadas de integración de la Federación y de los *Länder*. Deben constituir la base de una política de integración cerrada y conjunta del Estado. La Federación y los *Länder* deberían agotar aquí la competencia legislativa que les corresponde según la Constitución. Para financiar la primera promoción hay que establecer un reglamento que asegure que los municipios van a quedar exentos de costes. Se debería intentar que la Federación y los *Länder* se hagan cargo a partes iguales de los costes totales de la integración.

SOBRE LA APLICACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Para poder estructurar activamente la inmigración y la integración hay que desarrollar una estrategia general que designe y coordine objetivos claros. En este caso no es posible realizar estipulaciones numéricas para la inmigración total. De todos modos, los distintos segmentos de la inmigración tales como el ámbito del asilo y la inmigración posterior de las familias no se pueden controlar cuantitativamente, o sólo de forma limitada, mediante condicionantes jurídicos y políticos vinculantes. Los límites superiores sólo son objetivos en los campos de la inmigración orientada al mercado laboral. Una estrategia general para la inmigración debe abarcar por igual a todos los ámbitos, incluso aquellos en los que no es posible establecer

una delimitación numérica. Pero esto no significa que la inmigración orientada al mercado laboral, la humanitaria o la de otro tipo se deban sumar entre sí, ya que con ellas se persiguen objetivos distintos en cada caso.

Un programa de inmigración que se establezca cada año servirá a la administración como base de actuación. Para el año siguiente establecerá límites máximos de inmigración por tiempo definido y permanente en el ámbito de la emigración laboral. Estos límites deben regirse por la evolución demográfica y social, la situación de la economía y del mercado del trabajo, y también por las posibilidades de integración.

El Gobierno Federal debe de elaborar el programa anual de inmigración en forma de reglamento con la aprobación del *Bundestag* y el *Bundesrat*. Para su confección partirá de las recomendaciones de un Consejo de Inmigración al que pertenezcan representantes de agrupaciones sociales importantes y de expertos. El Consejo de Inmigración debe preparar y promocionar el consenso social sobre la cuestión de la nueva inmigración, y para ello debe de tener en cuenta los criterios de la política de integración.

El control y la configuración de la inmigración exige estadísticas fiables. La base de datos existente sobre la evolución de la inmigración no es suficiente y se debe mejorar.

Ley de inmigración e integración

La Comisión recomienda la creación de una Ley de Inmigración e integración de la Federación. Está convencida de que las leyes existentes no resultan adecuadas para crear la conciencia del cambio de paradigmas y las decisiones fundamentales de una nueva política de inmigración. La nueva ley debería regular, entre otros aspectos, la emigración laboral y establecer el marco político de la integración. Además se conservarán otros ámbitos de regulación.

La creación de una ley de inmigración e integración también se debería aprovechar para realizar una amplia

simplificación y homologación del restante derecho de extranjería, para que haya más comprensión y transparencia. Como ejemplo de ello, la Comisión hace una propuesta sobre cómo se podría configurar un nuevo sistema de títulos de residencia. Así se reducirían y se estructurarían de modo más sencillo los diferentes tipos de autorización que hoy existen (derecho a residencia, permiso de residencia, autorización de residencia, facultad de residencia, concesión de residencia).

Procedimientos más sencillos, mejor organización de las autoridades

Los procedimientos de la inmigración orientada al mercado laboral se deberían simplificar para los solicitantes. En el futuro sólo debe haber un interlocutor que pertenezca a la autoridad; el permiso de residencia y el de trabajo se deben conceder en un único documento («*one stop government*»). En todos los procedimientos de inmigración relacionados con el mercado laboral, sólo una autoridad en cada caso debería coordinar el procedimiento y expedir finalmente la certificación de inmigración («autoridad directora del procedimiento»).

En el caso de la inmigración *permanente*, esta autoridad debería ser una nueva Oficina Federal para Inmigración e Integración (BZI) que surja de la Oficina Federal para el Reconocimiento de Refugiados Extranjeros. A esta oficina, en calidad de autoridad federal superior, también se le debería transferir una función de concentración en el campo de la inmigración y la integración. La BZI debe realizar todos los procedimientos que correspondan a la competencia de la Federación sobre la inmigración permanente y la acogida humanitaria. Ha de desempeñar tareas de coordinación en el ámbito de la integración, recoger y evaluar datos, establecer una gestión eficaz de retorno y preparar el trabajo para el Consejo de inmigración. A la BZI se le debería asignar un instituto federal de investigación inde-

pendiente, de nueva creación, que desempeñe sobre todo una función coordinadora en el ámbito de la investigación sobre los movimientos migratorios y la integración.

Para el ámbito de la inmigración *por tiempo limitado* relacionada con el mundo laboral, el Instituto Federal de Trabajo debería ser la entidad oficial directora del procedimiento, porque aquí la situación actual del mercado laboral, así como la valoración de las cualificaciones profesionales, constituyen el punto fundamental de la decisión sobre la autorización. La administración laboral, con sus oficinas de empleo y negociados, también permite en este sistema de acceso en función de la demanda aplicar una estructura procedimental que garantiza un diálogo directo del patrono con interlocutores competentes *in situ*.

Con su informe, la Comisión presenta un concepto general sobre la configuración futura de la política alemana sobre movimientos migratorios y asilo. Con su informe pretende hacer una aportación a la ilustración social, a la configuración de la futura política alemana sobre inmigración y al consenso político.