

ALEMANIA

MEDIDAS PARA FOMENTAR LA INMIGRACIÓN DE ESPECIALISTAS

En su reunión del 16 de julio, el Consejo de Ministros aprobó un paquete de medidas para fomentar la inmigración de especialistas extranjeros. Entre las propuestas destacan considerables modificaciones de los requisitos que los especialistas extranjeros deben cumplir para poder entrar a trabajar en Alemania y del sistema de evaluación que permite determinar la demanda de empleo.

El Informe conjunto de los Ministerios de Trabajo y del Interior, que acompaña la propuesta, destaca como motivos para impulsar la entrada de especialistas extranjeros la previsible falta de mano especializada a partir de 2020 y la creciente competencia entre los países desarrollados por atraer especialistas extranjeros.

Señala este informe que, si bien el principal objetivo del Gobierno es hacer frente a esta evolución recurriendo al mercado laboral alemán (mejora de la cualificación y del reciclaje profesional, aumento del empleo femenino y de mayores, etc.), en su reunión extraordinaria de agosto de 2007 el Consejo de Ministros decidió “pasar a una gestión de la inmigración de especialistas extranjeros adecuada a las necesidades del mercado laboral y reforzar la posición de nuestro país en la competencia por atraer los mejores”.

El catálogo aprobado consta de las siguientes medidas:

- A partir del 1 de enero de 2009, los licenciados nacionales de cualquiera de los nuevos Estados miembros de la UE podrán acceder libremente al mercado de trabajo alemán sin que se requiera informe previo de la Agencia Federal de Empleo acerca de las posibilidades de cubrir la demanda existente en el mercado laboral local.
- El Gobierno ampliará en dos años el período transitorio tanto para los ocho Estados que accedieron en 2004 a la UE (3ª fase: 1 de mayo de 2009 hasta 30 de abril de 2011), así como para Bulgaria y Rumanía (2ª fase: 1 de enero de 2009 hasta 31 de diciembre de 2011). Sin embargo, garantizará que también durante ese período, en el que temporalmente quedará suspendida la libre circulación de los ciudadanos de estos países, el sector agrícola cuente con un número suficiente de temporeros.
- Para potenciar la inmigración de mano de obra especializada, el Gobierno ha decidido rebajar el requisito de ingresos mínimos que deben tener los trabajadores extranjeros para obtener el correspondiente permiso de residencia. Hasta la fecha dichos ingresos equivalían al doble de la base máxima de cotización del seguro de enfermedad (86.400 euros). En el futuro, dichos ingresos mínimos serán idénticos a la base máxima de cotización al seguro de pensiones

(63.600 euros). Así, el Gobierno pretende que este requisito no suponga un escollo insuperable para los inmigrantes.

- A partir del 1 de enero de 2009 se facilitará el acceso al mercado laboral alemán a los ciudadanos de Estados no comunitarios a fin de permitir que también las PYMEs puedan contratar licenciados extranjeros. Sin embargo, para que los especialistas alemanes no vean mermadas sus oportunidades laborales se mantendrá el informe previo de la Agencia sobre la disponibilidad en el mercado laboral para este colectivo, aunque esta condición no se exigirá a sus familiares.
- El Gobierno parte de la base de que aquellos extranjeros que hayan finalizado su escolarización en un centro alemán del exterior disponen de amplios conocimientos del idioma y de la cultura alemana. Por ello elimina para este colectivo el requisito del informe de la Agencia cuando la finalidad del traslado a Alemania es cursar una formación profesional para continuar con una relación laboral o cuando tras obtener una licenciatura en el extranjero, desean entrar al país para trabajar.
- En el futuro, los denominados tolerados (extranjeros que, a pesar de no contar con un permiso de residencia estable, no pueden ser expulsados del país por razones humanitarias) tendrán mayores facilidades para acceder a un título de residencia estable:
 - Los jóvenes tolerados que lleven residiendo en el país menos de cuatro años, circunstancia que les impide el acceso al mercado laboral, podrán iniciar con más facilidad su formación sin que esto conlleve una modificación de su estatus de tolerados.
 - Los tolerados que hayan logrado integrarse y hayan cursado su formación profesional o universitaria en Alemania obtendrán un permiso de residencia estable (específico para fines laborales).
 - Obtendrán un título de residencia los tolerados que hayan podido homologar su licenciatura y que hayan ejercido una actividad profesional por un período mínimo de dos años relacionada con su titulación, al igual que los tolerados que hayan ejercido durante un período mínimo de dos años una actividad laboral para la que se requiera una formación profesional de tres años como mínimo.

Este había sido uno de los puntos más controvertidos entre socialdemócratas y democristianos. Mientras que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Olaf Scholz (SPD), defendía la mejora de las condiciones para este colectivo, destacados políticos conservadores temen que estas mejoras se conviertan en puerta de entrada para una inmigración incontrolada.

- Se agilizará el trámite de homologación de títulos universitarios extranjeros y se mejorará el proceso de cualificación y reciclaje profesional de los extranjeros. El Gobierno menciona especialmente que todos los organismos estatales deberán dejar claro que los cónyuges de especialistas extranjeros no están obligados a demostrar conocimientos suficientes de alemán antes de entrar al país.
- Por último, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales colaborará con otros Ministerios y con los agentes sociales para crear un sistema de prospección del mercado laboral con el objetivo de identificar la demanda de mano de obra a medio y largo plazo. Para ello creará una alianza que asesorará al Gobierno, sin que tal grupo tenga que elaborar un sistema de integración por puntos. Además, el Ministerio de Trabajo elaborará un indicador que permita cuantificar las previsiones de contratación de los empresarios.

Reacciones a la propuesta del Gobierno Federal

Los sindicatos, la patronal y la oposición coinciden en criticar el plan de acción del Gobierno: califican la iniciativa de insuficiente y reclaman la introducción de un sistema de puntos para dirigir la inmigración de especialistas, similar al que desde hace años se aplica en Australia y que recientemente se ha puesto en marcha en el Reino Unido.

El presidente de la patronal, Dieter Hundt, y el presidente de Federación Alemana de empresas del sector de informática califican de insuficientes las propuestas, si bien valoran la iniciativa como un primer paso positivo. Hundt menciona expresamente que exigir unos ingresos mínimos de 63.000 euros a los especialistas extranjeros continúa siendo excesivo, y señala que en los Países Bajos este límite se sitúa en 45.000, “un mínimo mucho más acorde a las necesidades de las empresas”. Esta propuesta ha sido refrendada por el miembro del Consejo de Administración de la Agencia Federal de Empleo Peter Clever, quien señala además que “debemos aprender que la inmigración no es un regalo generoso de los alemanes a los extranjeros, sino una auténtica necesidad que se sobreentiende si queremos que nuestra economía siga teniendo éxito”.

En esa misma línea, el jefe de estudios económicos del Deutsche Bank, Norbert Walter, se muestra muy crítico con la idea de que se expidan permisos de residencia a los ciudadanos extranjeros pero que según la conveniencia también se les pueda devolver a sus países de origen. Esta práctica es completamente ajena a la realidad y no será más que motivo de decepciones.

El grupo parlamentario “Los Verdes” critica que la iniciativa del Gobierno se queda a medio camino, y reclama la introducción de un sistema de inmigración por puntos. Comparte esta propuesta con el Partido Liberal y la Federación Alemana de Sindicatos, ésta última insiste en la necesidad de encontrar mecanismos que permitan dirigir de forma eficaz la inmigración al país.

La propuesta tampoco encuentra el respaldo unánime de políticos de la coalición gubernamental. Por ejemplo, el Ministro de Interior de la Baja Sajonia, Uwe Schünemann (CDU), se opone a las mejoras introducidas para los tolerados, que considera excesivas e innecesarias, mientras que el experto en asuntos de Interior de la CSU, Hans-Peter Uhl, advierte del peligro de que una entrada masiva de especialistas extranjeros podría desplazar del mercado laboral a los trabajadores del país.

En la prensa se han oído voces escépticas sobre el éxito que puede tener una iniciativa de este tipo. El diario taz señala que en octubre de 2007 el Gobierno había eliminado la suspensión de la libre circulación para ingenieros procedentes de los nuevos Estados de la UE, pese a lo cual únicamente 20 especialistas decidieron emigrar a Alemania.

DERECHO DE EXTRANJERÍA Y CONOCIMIENTOS DEL ALEMÁN

Este informe expone de forma breve los requisitos de conocimientos del idioma alemán que la Ley de Extranjería, en vigor desde 2005, prevé para la concesión de los diferentes títulos de residencia¹⁵, así como el impacto que el nuevo enfoque de la política de extranjería pudiera haber tenido en la reagrupación familiar. Además resume los datos más recientes sobre los denominados cursos de integración, uno de los principales instrumentos del Gobierno en este área, así como varios estudios de evaluación publicados recientemente por la Oficina Federal para Inmigración y Refugiados¹⁶, y a la respuesta del Gobierno a una interpelación del grupo parlamentario “Los Verdes”, que ofrecía una visión crítica de los cursos de integración.

Los conocimientos del alemán en la Ley de Extranjería

Una de las principales novedades de la Ley de Extranjería, en vigor desde 2005, es la importancia que se da a los conocimientos de alemán como uno de los requisitos básicos para garantizar la integración y conceder un título de residencia estable a los extranjeros sin nacionalidad comunitaria. Los conocimientos se gradúan en diferentes niveles, desde principiantes hasta avanzados. Se exceptúa de la obligación de cumplir con el requisito de los conocimientos de alemán para acceder a un título de residencia a los siguientes ciudadanos extranjeros: comunitarios, extranjeros en situación particular de especial gravedad (enfermedad, discapacidad), especialistas, extranjeros que han sido reconocidos como refugiados, así como los nacionales de algunos Estados como Australia, Israel, Japón, Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda y EE.UU.

¹⁵ Cf. Sprachanforderungen im Ausländerrecht, Servicio de Documentación del Parlamento Federal, nº 8/08, 02/04/2008

¹⁶ Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, Balance de los cursos de integración en 2007, Nuremberg, 2007

Aprendizaje del idioma para personas de origen migratorio. Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, 2008

La normativa nacional no define los diferentes niveles de alemán, sino que hace referencia al Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación (MCER), que establece una serie de niveles para todas las lenguas, desde los conocimientos del usuario básico (A1) hasta los del usuario competente (C2).

Uno de los aspectos más debatidos es el impacto de la Ley de transposición de las directivas europeas en materia de asilo de 28/08/2007, que supedita la reagrupación familiar a los conocimientos del idioma alemán y, por tanto, condiciona la concesión de un visado de reagrupación familiar a unos conocimientos previos del idioma.

Requisitos de idioma alemán en las reagrupaciones familiares (reagrupante alemán)

Las personas procedentes de un Estado no comunitario que deseen reagruparse con su cónyuge alemán deberán demostrar tener conocimientos “sencillos” de alemán (Art. 28, Apdo. 1, frase 5), correspondientes al nivel A1. Este requisito no será de aplicación para hijos de alemanes menores de edad ni para la reagrupación de familiares nacionales de la UE.

Requisitos de conocimientos de alemán para ciudadanos de la UE y sus familiares

La normativa que regula la residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares emana de la Ley sobre la libre circulación / UE y no prevé la obligatoriedad de demostrar conocimientos de alemán ni para familiares comunitarios ni para nacionales de terceros Estados. Lo que significa que si el reagrupante es un ciudadano comunitario los requisitos que se le exigen son más reducidos que para un ciudadano alemán.

Requisitos de alemán para obtener un título de residencia temporal o permanente

La reforma de la Ley de Extranjería redujo a dos los títulos de residencia: el temporal que, si bien da derecho al inicio de una relación laboral, no está condicionado a la acreditación de conocimientos de alemán salvo en los casos de reagrupación familiar, y el permiso de residencia permanente, condicionado a la acreditación de conocimientos de alemán. Éste es el más importante de los dos en cuanto a cantidad de permisos expedidos. Hasta finales de 2007 se expidió un total de 1.070.000 permisos que autorizan una actividad laboral según la nueva Ley. De ellos, el 85% eran permisos de residencia (permanentes): los que se conceden sólo a los extranjeros que pueden demostrar “conocimientos suficientes de alemán” (Art. 9, Apdo. 2, nº 7, Ley de Residencia), acordes al nivel B1, siendo éste el mismo certificado de conocimientos de idioma que habrán de aportar los extranjeros que soliciten un título conforme al Art. 2, letra b de la directiva 2003/109/CE.

A diferencia de estos dos casos, los extranjeros que conviven en una unidad familiar con un ciudadano/a alemán/a basta con que demuestren conocimientos sencillos del idioma (nivel A1 GER), en base al Art. 28, Apdo. 2, Ley de Residencia.

Requisitos de alemán para la reagrupación familiar de nacionales de terceros Estados

Desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Extranjería hasta finales de 2007 se han concedido aprox. 2.300.000 permisos de residencia. De ellos 800.000 tenían por objeto la reagrupación familiar de ciudadanos procedentes de terceros países. Los cónyuges deben acreditar el nivel de alemán más bajo (A1 GER); los hijos mayores de 16 años deben demostrar un elevado nivel de alemán (C1 GER), mientras que no se requieren conocimientos a los hijos menores de 16 años.

El permiso de residencia de los hijos menores depende directamente del título que ostenten el padre o la madre residentes en Alemania (Art. 34, Apdo. 1, Ley de Residencia). Para poder obtener un permiso de residencia indefinido e independiente, los menores que habiendo cumplido 16 años puedan acreditar una residencia de al menos cinco y se hayan escolarizado en Alemania durante el mismo período no estarán obligados a someterse a un examen de nivel dado que se dan por supuestos los conocimientos necesarios. Los menores que hayan trasladado su residencia a Alemania con más de 11 años podrán obtener un permiso de residencia cuando alcancen la mayoría de edad y prueben tener conocimientos suficientes (B1 GER).

Casos sobrevenidos y de especial dureza

Los ciudadanos no comunitarios que antes del 01/01/2005 hayan estado en posesión de un permiso o autorización de estancia deberán poder comunicarse oralmente en idioma alemán, con conocimientos incluso inferiores a los exigidos para obtener el certificado del nivel A1 GER, que incluye conocimientos escritos.

La regularización de los extranjeros tolerados, es decir, aquellos que en el pasado no pudieron ser expulsados por motivos humanitarios, requiere conocimientos suficientes del idioma alemán (nivel A1 GER), mientras que los menores de 14 años cuyos progenitores tengan el estatus de tolerados pero no puedan obtener un título de residencia obtendrán dicho permiso si demuestran conocimientos de alemán equivalentes al nivel C1 GER.

Efectos del requisito de conocimientos del idioma en la reagrupación familiar

En su respuesta a una interpelación del grupo parlamentario "La Izquierda", el Gobierno afirma que si bien se ha producido una reducción de las reagrupaciones con posterioridad a la exigencia de mayores conocimientos de idioma a los reagrupantes (agosto 2007), ésta tendría un carácter

temporal. Niega que el coste de los cursos impartidos por el Instituto Goethe en los países de origen sea excesivamente elevado.

Reagrupaciones familiares, 2007 a 2008

	Ciudadano extranjero con ciudadana extranjera					Ciudadano extranjero con ciudadana alemana				
	I/07	II/07	III/07	IV/07	I/08	I/07	II/07	III/07	IV/07	I/08
Turquía	667	638	543	237	473	354	313	266	107	222
Kosovo	158	129	109	112	119	118	102	90	68	95
Rusia	172	196	145	64	88	11	15	19	10	6
Tailandia	1	3	3	0	2	2	2	0	3	1
Marruecos	138	114	102	80	93	26	18	18	9	24
India	23	18	21	15	23	5	8	6	10	4
China	5	6	5	9	6	20	28	14	16	14
Bosnia-H.	38	31	34	24	20	72	61	52	42	28
Serbia	1933	3	5	30	26	47	40	69	35	45
Túnez	124	118	98	55	84	8	7	3	3	3
Macedonia	27	36	24	30	18	41	33	24	24	26
Kazajstán	79	85	74	38	17	4	6	0	2	0
Ucrania	27	20	22	17	14	6	9	6	5	6
Vietnam	7	6	8	5	10	32	41	35	25	23
Irán	18	7	15	11	15	4	6	4	7	13
Subtotales	1.503	1.440	1.238	727	1.008	750	689	606	366	510
Total	6.685					3.012				
	Ciudadana extranjera con ciudadano alemán					Ciudadana extranjera con ciudadano extranjero				
	I/07	II/07	III/07	IV/07	I/08	I/07	II/07	III/07	IV/07	I/08
Turquía	542	434	416	78	258	1020	929	843	251	452
Kosovo	105	110	84	26	36	536	527	430	107	163
Rusia	491	495	444	327	298	57	69	56	67	61
Tailandia	487	509	423	178	255	9	16	7	10	8
Marruecos	162	155	134	51	103	86	71	72	21	48
India	25	44	34	31	39	224	257	250	232	314
China	72	93	63	62	52	97	406	108	114	95
Bosnia-H.	47	48	28	19	22	115	117	112	73	80
Serbia	28	33	44	22	23	124	99	157	73	90
Túnez	63	73	59	23	32	25	34	41	12	19
Macedonia	13	17	17	12	27	100	84	118	50	62
Kazajstán	98	103	84	65	24	3	6	2	0	2
Ucrania	95	91	86	100	129	29	33	32	31	30
Vietnam	70	73	63	48	46	65	49	45	26	40
Irán	86	76	58	46	38	49	65	45	48	44
Subtotales	2.384	2.354	2.037	1.088	1.382	2.539	2.762	2.318	1.115	1.508
Total	11.592					11.777				

Fuente: Respuesta del Gobierno a la interpelación del grupo parlamentario de La Izquierda, 07/05/2008, 16/9137

La promoción de los conocimientos de alemán: los cursos de integración

Los cursos de integración son el principal instrumento para fomentar el aprendizaje del idioma alemán. Tienen una duración de 600 horas centradas en el aprendizaje del idioma, además de 30 horas para adquirir conocimientos básicos sobre la sociedad, cultura y política del país. El módulo

principal – el aprendizaje del idioma – se divide en un curso básico y otro avanzado de 300 horas cada uno¹⁷.

Los ciudadanos extranjeros tienen derecho a asistir a uno de estos cursos dirigidos a la obtención de uno de los títulos regulados por el Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación. En función de los conocimientos previos del idioma, la participación será voluntaria u obligatoria (ésta última para los extranjeros que accedan al país por reagrupación familiar). El artículo 44 de la Ley de Residencia regula la obligatoriedad de asistir a un curso de integración, p. ej. en aquellos casos en los que no sea posible la comunicación básica verbal o se trate de beneficiarios de prestaciones sociales.

Autorizaciones y participantes en cursos, 2005 a 2007

	2005	2006	2007
Autorizaciones para participar	215.655	143.392	141.591
Participantes	130.728	117.954	183.886
Participantes que han finalizado un curso	31.478	76.0401	67.052
de ellos: los que han participado en un examen	17.482	50.952	43.853
de ellos: los que han obtenido un certificado	12.151	36.599	29.544
Relación certificados / participantes	9,3%	31%	16,07%

Fuente: Respuesta del Gobierno Federal a la interpelación del grupo parlamentario de Los Verdes, 21/05/2008, 16/9222

Entre 2005 y 2007, un total de 174.931 personas finalizaron un curso de integración y se presentaron al examen de alemán 112.287 personas, de las cuales aprobaron 78.294, obteniendo el correspondiente certificado de conocimientos del idioma. El informe anual de la Oficina Federal para Inmigración y Refugiados¹⁸ ofrece un análisis detallado de las autorizaciones expedidas en 2007 para la participación en cursos de integración, diferenciando por una parte entre ciudadanos que cuentan ya con una estancia larga en el país y los recién inmigrados.

Por otra parte, detalla las autorizaciones expedidas a petición del extranjero y las que implican obligatoriedad de asistencia al curso. La negativa de un extranjero a participar en un curso de integración se tendrá en cuenta a la hora de renovar el permiso de estancia.

¹⁷ Más información sobre los cursos de integración, cf. Actualidad Internacional Sociolaboral, nº 101, marzo 2007

¹⁸ Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, Balance de los cursos de integración para 2007, Nuremberg, 2007
http://www.bamf.de/clin_011/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Integrationskurse/Kurstraeger/Statistik/laender-3-integrationskursbilanz-2007.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/laender-3-integrationskursbilanz-2007.pdf

Autorizaciones expedidas en 2007

	Personas	%
Inmigración reciente (después de 2005)	52.303	36,9%
asistencia obligada	39.221	27,7%
a petición del interesado	13.082	9,2%
Inmigración anterior a 2005	77.736	54,9%
asistencia obligada	16.650	11,8%
desempleados de larga duración	5.242	3,7%
a petición del interesado	55.844	39,4%
Alemanes de origen	4.233	3,0%
Alemanes	7.319	5,2%
Total	100%	100%

Fuente: Oficina Federal para la Inmigración, 18/07/2008

Otro elemento importante es que la reforma de la normativa que regula la estancia de los extranjeros, en vigor desde el 28/08/2007, permite que los organismos gestores de la prestación no contributiva por desempleo obliguen a los extranjeros a asistir a uno de estos cursos. En los primeros cuatros meses desde la entrada en vigor de la normativa se obligó a un total de 5.242 desempleados de larga duración a asistir a alguno de estos cursos de integración.

En su interpelación al Gobierno, el grupo parlamentario "Los Verdes" achaca la importante reducción de las autorizaciones a la espectacular caída de la cifra de reagrupados de origen alemán procedentes de los países del este, que entre 2004 y 2007 se redujo en un 90% debido precisamente al incremento de los niveles de conocimiento de alemán requerido para poder ingresar al país. En consecuencia, el número de autorizaciones expedidas para este colectivo cayó de 35.376 (2004) a 4.233 (2007).

En cuanto a los participantes, destacan los siguientes datos: entre 2005 y 2007 aumentó sensiblemente el porcentaje de mujeres del 61,4% (2005) al 68,6% (2007). También creció el número de menores atendidos para que sus progenitores pudieran asistir al curso (1.276 en 2005 y 2.402 en 2006), lo que generó un gasto de 3.600.000 euros. Por primera vez en 2007 participaron ciudadanos alemanes de origen inmigrante (7.319).

Los asistentes a estos cursos son de 188 nacionalidades diferentes. La siguiente tabla detalla las diez nacionalidades numéricamente más representadas, tanto en lo que a participantes se refiere como a personas que han finalizado un curso:

Participantes en los cursos de integración por nacionalidades, 2007

Participantes			Participantes que finalizan su curso		
		%			%
Turquía	27.832	24,5	Turquía	13.544	20,2
Federación Rusia	6.810	6,0	Federación Rusa	6.188	9,2
Polonia	4.330	3,8	Ucrania	3.143	4,7
Irak	3.619	3,2	Polonia	2.629	3,9
Ucrania	3.494	3,1	Kazajstán	2.109	3,1s
Serbia	2.941	2,5	Irak	1.919	2,9
Tailandia	2.650	2,3	Tailandia	1.585	2,4
Vietnam	2.454	2,2	Vietnam	1.361	2,0
Marruecos	2.225	1,9	Irán	1.350	2,0
Kazajstán	2.110	1,8	Serbia y Montenegro	1.263	1,9
Otros países de origen	47.154	41,2	Otros países de origen	26.728	39,9
Alemanes de origen	5.084	4,4	Alemanes de origen	5.223	7,8
Alemanes	3.662	3,2	Alemanes	0	0
Total	114.365	100	Total	67.052	100

El propio Gobierno cree que en 2008 la cifra de nuevos participantes bajará a 106.000 (en 2005 fueron 130.728 y en 2006 participaron 117.954), por lo que ha iniciado una campaña de publicidad y sensibilización en cooperación con ONGs y organizaciones de inmigrantes. Asimismo, resulta llamativo que de las 500.638 autorizaciones expedidas entre 2005 y 2007 únicamente se utilizaron 363.047, lo que corresponde al 73% de las autorizaciones expedidas.

Desde la entrada en vigor en 2005 de la ley que regula los cursos de integración, ha habido varias modificaciones. La primera reforma pretendía optimizar la eficacia de este instrumento de integración, mejorando las condiciones para participantes y entidades ofertantes. De mayor entidad fueron los cambios previstos por la Ley de transposición de las directivas europeas en materia de asilo de 28/08/2007, que introdujo la participación en el examen final como objetivo de los cursos y permite obligar a participar en un curso a los beneficiarios de las prestaciones no contributivas por desempleo. Asimismo se amplió el grupo de participantes, dando cabida a ciudadanos alemanes con especial necesidad de integración y a todos los extranjeros no comunitarios que hayan obtenido un permiso de residencia estable en otro país de la UE:

El nuevo reglamento de los cursos de integración de 08/12/2007 permite ampliar de 600 a 900 el número de horas lectivas para colectivos concretos (jóvenes, padres, mujeres y analfabetos). Por otra parte, se han creado cursos intensivos de idiomas (430 horas lectivas) y es posible repetir hasta 300 horas de las que consta el curso.

Desde comienzos de 2008 todos los cursos deben aplicar el “currículo unificado para los cursos de orientación” y a partir de 2009 los exámenes actuales serán sustituidos por un examen escalonado y unificado para toda Alemania.

Balance de los cursos de integración

El grupo de trabajo conjunto que evalúa las políticas de integración de los inmigrantes extrae un balance positivo en su informe sobre los cursos de idioma. Constata dos tendencias: por una parte la buena acogida de estos cursos por parte de los inmigrantes que viven en Alemania desde hace mucho tiempo (en 2007 fue el 56% del total de participantes), y por otra el hecho de que son las mujeres las que más se benefician de esta oferta (en 2007 fueron el 67% del total)¹⁹.

LEY SOBRE PRESTACIONES PARA SOLICITANTES DE ASILO

El 26 de noviembre de 2007, el partido La Izquierda presentó en el Bundestag una interpelación parlamentaria acerca de la situación de los solicitantes de asilo en Alemania por lo que respecta a la garantía de su sustento en base a la Ley sobre prestaciones para solicitantes de asilo ("AsylbLG"). En su respuesta de abril de 2008, el Gobierno Federal presentó datos estadísticos con los que justifica la congelación de las ayudas a este grupo de extranjeros desde 1993²⁰.

Cifras y datos

El 31 de enero de 2008, estaban censadas en el registro central de extranjeros 628.000 personas que, habiéndose trasladado a Alemania a fin de que se les reconociera el estatus de refugiados, finalmente no han obtenido tal reconocimiento, mientras que a otras 127.000 personas se les ha concedido asilo político. Quedaban pendientes de resolver 34.000 solicitudes.

No existen datos sobre la duración de la estancia de este grupo de casi 800.000 personas con anterioridad a la fecha del registro. No obstante, se sabe que para las solicitudes resueltas en 2007 la duración media de la tramitación fue de 19 meses. El 50% de las solicitudes se resuelve en seis meses.

Prestaciones para solicitantes de asilo

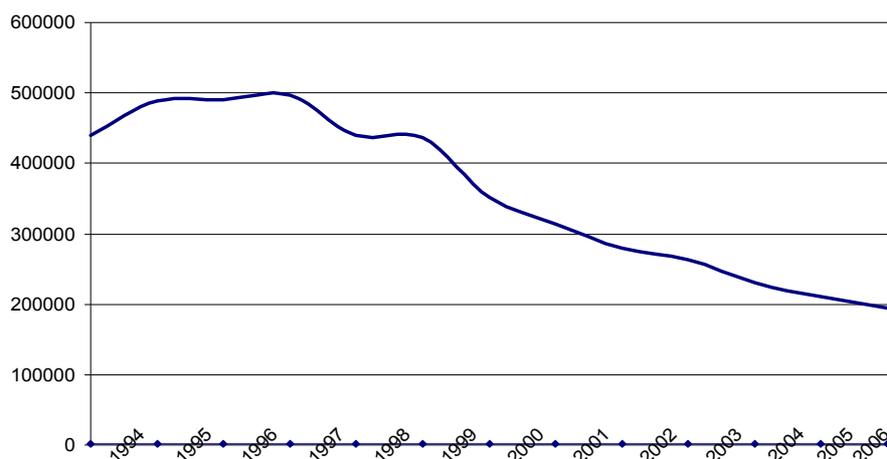
Con el fin de evitar que los incentivos materiales puedan instar a otros inmigrantes a emplear la vía del asilo para llegar al país, la Ley sobre prestaciones para solicitantes de asilo concede ayudas que suponen el 65% de las prestaciones de asistencia social. Los adultos perciben en total 224,97 euros por persona, de los que 40,90 euros se abonan en efectivo y el resto (184,07 euros) en especie, lo que genera gastos administrativos de 60 euros adicionales por persona y mes. Familiares e hijos perciben prestaciones inferiores.

¹⁹ Aprendizaje del idioma para personas de origen migratorio. Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, 2008,

²⁰ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/090/1609018.pdf>

El nivel de las prestaciones se ha quedado congelado desde el año 1993. Los solicitantes de asilo están obligados a alojarse en campamentos de barracas u otros alojamientos de estándar inferior. La atención médica se limita al tratamiento de “enfermedades graves y episodios dolorosos”, dependiendo el resto de los tratamientos de que sean imprescindibles para garantizar el sustento y la salud. Al principio, los beneficiarios de las prestaciones tenían acceso a una prestación idéntica a la asistencia social después de tres años, este período fue ampliado en 2007 a cuatro años mediante la Ley de implementación de directivas comunitarias.

Evolución de la cifra de beneficiarios 1994-2006



Desde 1994, la cifra de beneficiarios de las prestaciones para refugiados bajó de 439.000 a 194.000. Cada vez son menos las personas que llegan a Alemania a solicitar asilo político. En 2003 se presentaron 323.000 solicitudes, y en 2006 y 2007 sólo 30.000 cada año.

Criterios para la concesión de las ayudas estatales

El volumen de las prestaciones para solicitantes de asilo se rige por el importe de la asistencia social de 1993, que en ese año se situaba en 260,25 euros. Desde el 1 de julio de 2007 la prestación social básica es de 347 euros, pero ahora incluye también ayudas ocasionales o no periódicas. Además, el Gobierno alega que el aumento del IPC se debe en gran parte a la evolución de los precios de alojamiento, crudo, gasolina, etc., que no son relevantes para los beneficiarios de la prestación.

El Gobierno justifica la diferencia entre la prestación social y la prestación para solicitantes de asilo alegando que no corresponde conceder a este grupo de extranjeros las ayudas destinadas a la integración social debido al carácter transitorio de su estancia en Alemania. Si bien en el caso de los inmigrantes por motivos laborales o familiares se hace hincapié en fomentar una profunda integración (mediante, por ejemplo, cursos de alemán, historia y cultura), para los solicitantes de asilo se quiere evitar que se produzca un arraigo en Alemania, que complicaría el retorno una vez desaparecidos los motivos de la huida de su país de origen.

En 2006, los gastos en concepto de prestaciones y ayudas para solicitantes de asilo ascendieron a un total de 1.165 millones de euros. Debido a la congelación de las ayudas y al retroceso de la cifra de solicitantes de asilo, se están reduciendo los gastos del Estado por este concepto.

En 1994, las prestaciones reguladas por la Ley sobre prestaciones para solicitantes de asilo ocasionaron gastos de 2.854 millones de euros, para 438.618 beneficiarios registrados el 31 de diciembre de 1994.

En 2000, los 351.642 beneficiarios generaron gastos de 1.945 millones de euros, y 193.562 beneficiarios percibieron 1.165 millones de euros en 2006. Los gastos de ayudas en efectivo y en especie bajaron de 680 millones en 1994 a 597 millones en 2006.

Gastos de prestaciones y ayudas en 2006

Tipo de prestaciones	Marco legal*	Cantidad (millones de euros)	%
Prestaciones extraordinarias	§ 2	312,2	26,8
Prestaciones básicas	§ 3	596,7	51,2
Prestaciones sanitarias	§ 4	225,6	19,4
Oportunidades laborales	§ 5	8,5	0,7
Otras prestaciones	§ 6	22,1	1,9

* Capítulo correspondiente de la Ley sobre prestaciones para solicitantes de asilo

El criterio de no discriminación

El Gobierno alemán desmiente que la Ley sobre prestaciones para solicitantes de asilo contravenga la prohibición de discriminación del art. 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, arguyendo que las dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gaygusuz, Austria, de 16/09/1996, N° 39/1995/545/631, y Poirrez, Francia, de 30/09/2003, N° 40892/98), según las cuales está prohibida la discriminación en base al criterio de la ciudadanía, no son aplicables a los solicitantes de asilo. En los casos de Gaygusuz y Poirrez se trataba de personas socialmente integradas, con una residencia indefinida en el país. Para los solicitantes de asilo, en cambio, la estancia en Alemania es en principio transitoria, por lo que el Gobierno considera que es lícito agotar el margen discrecional que permite conceder a este grupo sólo una prestación mínima.

Cuestiones pendientes

En su respuesta, el Gobierno pudo aclarar qué parte de las prestaciones se prevé emplear en alimentación y bebidas, consumo del hogar, ropa, teléfono, transporte, lectura, golosinas, etc. Si bien la estadística recogida por la Ley refleja los conceptos de gastos de los organismos gestores, no detalla la estructura del consumo de los beneficiarios. Tampoco existen datos centralizados sobre los gastos que ocasiona el alojamiento de los solicitantes de asilo, ni se tiene constancia de la cifra de aquellos que, por realizar una actividad laboral, no dependen de las prestaciones estatales, así como tampoco sobre la cifra de solicitantes que han obtenido un permiso de trabajo desde 1994.