

ALEMANIA

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE INSERCIÓN LABORAL DE CIUDADANOS PROCEDENTES DE PAÍSES DE ORIGEN SEGUROS²¹

El Primer informe del Gobierno Federal para comprobar el cumplimiento de los requisitos de los países de origen seguros recogidos en el anexo II de la Ley para asilo (Deutscher Bundestag 2017) revisa la situación en dichos países durante el período de tiempo de octubre de 2015 a 31 de julio de 2017, compara el procedimiento alemán con el de otros países europeos y recoge los datos de entradas y salidas de ciudadanos de los países incluidos en el anexo, así como el de deportaciones forzosas.

La normativa alemana define como Estados de origen seguros todos aquellos en los que no se produce uno de los supuestos que pueden dar pie al reconocimiento de la condición de refugiado contemplado por el artículo 16a de la Ley de Bases alemana así como por el artículo 29a de la Ley de asilo. Son Estados de origen seguros todos los países de la UE, Ghana y Senegal (desde 1993), los países de los Balcanes occidentales Bosnia-Herzegovina, Serbia y Macedonia (desde 2014), así como Albania, Kosovo y Montenegro (desde 2015).

La inclusión de un país en este listado supone la presunción de que los ciudadanos de estos países no sufren persecución política, siempre y cuando el afectado no aporte documentos que prueben lo contrario. A pesar de que la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF), organismo encargado de tramitar las solicitudes de protección internacional, deberá iniciar de oficio las averiguaciones pertinentes, todas las solicitudes presentadas por ciudadanos de estos países deberán ser denegadas por carecer objetivamente de fundamento. Este procedimiento acorta considerablemente los plazos de tramitación de las solicitudes. Así p.ej.: el plazo en el que el solicitante deberá abandonar el país es de una semana, el plazo para presentar un recurso es de una semana y además la BAMF puede imponer una prohibición temporal de nueva entrada en el país en caso de que se resuelva de forma negativa una solicitud. Los solicitantes de protección internacional que sean ciudadanos de un país de origen seguro y que hayan presentado su solicitud con posterioridad al 31.8.2015 tienen una prohibición absoluta de iniciar una actividad laboral

²¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2017): Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl? <https://www.iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/?pdf=6011>

Deutscher Bundestag (2017): Erster Bericht zu der Überprüfung der Voraussetzungen zur Einstufung der

in Anlage II zum Asylgesetz bezeichneten sicheren Herkunftsstaaten

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/002/1900299.pdf>

Deutscher Bundestag (2018): Migrationsberatungszentren in elf Ländern und ihre Wirksamkeit <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/004/1900476.pdf>

hasta que se dicte una resolución. Por último, los gobiernos regionales podrán determinar que los solicitantes de protección que sean nacionales de un país de origen seguro tengan que residir en un centro de acogida.

La clasificación de un país como Estado de origen seguro se realiza en aplicación del artículo 16a de la Ley Fundamental y de diversas sentencias de la Corte Federal Constituciones, así como de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.

El informe confirma que todos los países incluidos en el listado de países de origen seguro siguen cumpliendo los requisitos para mantenerlos en dicho listado. El número de solicitudes iniciales de protección internacional presentadas por nacionales de países considerados de origen seguro ha caído sensiblemente.

Solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos de países calificados de origen seguro (número / % de solicitudes con resolución positiva)					
	Octubre 2015	Junio 2017	Año 2015	Año 2016	Enero-junio 2017
Albania	4.549 / 0,2	317 / 1,1	58.305 / 0,2	14.835 / 0,4	2.187 / 1,4
Bosnia-Herzegovina	5.712 / 0,0	83 / 0,0	7.473 / 0,2	3.109 / 0,7	850 / 1,6
Ghana	59 / 0,0	102 / 4,7	1.109 / 2,3	2.582 / 3,4	557 / 4,6
Kosovo	619 / 1,0	177 / 3,1	33.427 / 0,4	4.978 / 0,8	827 / 2,2
Macedonia	703 / 1,1	212 / 0,0	9.083 / 0,5	4.835 / 0,3	1.511 / 0,7
Montenegro	97 / 1,1	18 / 0,0	3.233 / 0,3	1.381 / 0,5	203 / 1,2
Senegal	29 / 0,0	16 / 7,5	1.189 / 0,9	699 / 2,0	151 / 4,5
Serbia	861 / 0,1	141 / 0,9	16.700 / 0,1	6.399 / 0,3	1.396 / 0,7

Vía de acceso al mercado trabajo alemán para los ciudadanos de los Estados balcánicos

En 2014, el Parlamento Federal incluyó a Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Serbia en la lista de países seguros y en 2015 a Kosovo, Montenegro y Albania. A diferencia de lo sucedido con la propuesta de incluir a los países del Magreb en dicha lista, la oposición no puso excesivas pegas a la declaración de los países de los Balcanes occidentales como seguros. Un informe del Instituto de Investigación del Mercado Laboral y Profesional (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB*) evalúa el impacto de esta medida (IAB 2017).

La Ley para acelerar el procedimiento de solicitud de asilo (*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*) de octubre de 2015 introdujo una vía de acceso rápido al mercado de trabajo alemán que entró en vigor el 1 de enero de 2016. Los ciudadanos de los seis países balcánicos (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia) podrán obtener un visado para trabajar en Alemania. Deberá solicitar un visado desde su país de origen y aportar un contrato de trabajo. La Agencia

Federal de Empleo tiene que dar su visto bueno. El Gobierno perseguía un doble objetivo con esta medida: reducir el número de solicitudes presentadas por ciudadanos de estos países y crear una opción alternativa a la solicitud de protección internacional para acceder a Alemania. La aplicación de esta normativa está limitada hasta el 31.12.2020 y supone una novedad ya que ofrece una vía alternativa de acceso al mercado laboral alemán a los ciudadanos de estos países.

El Gobierno alemán optó por una política que, por un lado, restringiera el acceso de este colectivo al asilo y, por otra parte, abriera otra vía de inmigración laboral legal. El número de solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos de países de los Balcanes occidentales pasó entre 2014 y 2015 de 62.000 a 151.000. Una vez aprobada esta normativa, el número de solicitudes de protección internacional cayó considerablemente pasando de aproximadamente 9.900 al mes en 2015 a 2.600 en 2016 y 900 entre enero y septiembre de 2017. En 2015 las solicitudes presentadas por este colectivo suponían el 30% sobre el total de solicitudes presentadas, en 2016 este porcentaje ya había caído al 8% y en 2017 al 4%.

Los autores de la evaluación señalan que resulta difícil determinar la aportación exacta de esta medida sobre la caída del número de solicitudes de protección internacional presentadas. Además de la inclusión de estos países en el listado de países de origen seguro y la creación de una vía legal de entrada al país, el Gobierno puso en marcha otras medidas como la sustitución de las ayudas económicas por ayudas en especie, la prohibición de iniciar una actividad laboral, la residencia obligada en centros de acogida y una campaña de sensibilización en los países de origen.

El informe del IAB señala que entre noviembre de 2015 y septiembre de 2017 fueron presentadas un total de 128.000 solicitudes para poder trabajar en Alemania, de las cuales fueron aprobadas 101.000, casi el 80% del total. Las solicitudes presentadas por ciudadanos del Kosovo representan el 37% sobre el total de solicitudes. Le siguen Bosnia-Herzegovina (24%), Serbia (18%), Macedonia (12%), Albania (8%) y Montenegro (2%).

Nacionalidad	Solicitudes presentadas				Solicitudes aprobadas por la Agencia Federal de Empleo			
	11/2015 a 9/2017	11/2015 a 12/2015	1/2016 a 12/2016	1/2017 a 9/2017	11/2015 a 9/2017	11/2015 a 12/2015	1/2016 a 12/2016	1/2017 a 9/2017
Total	127.816	446	53.850	73.790	100.806	377	42.543	57.886
Albania	10.113	51	3.933	6.129	7.515	43	2.977	4.495
Bosnia- Herzegovina	30.644	130	13.889	16.625	24.864	11	11.330	13.423
Montenegro	2.754	+	+	1.437	2.133	3	1.012	1.118
Macedonia	14.691	76	6.213	8.402	11.247	65	4.746	6.436
Kosovo	47.189	+	+	28.954	37.241	49	14.419	22.773
Serbia	22.425	132	10.050	12.243	17.806	106	8.059	9.641

Por sectores destaca el de la construcción con aproximadamente el 50% de las solicitudes aprobadas y la gastronomía con el 15%. La sanidad/servicios sociales y los servicios empresariales suponen el 10% respectivamente. Esta distribución por sectores es completamente diferente al resto de los procedimientos en los que es preceptiva la aprobación de la Agencia Federal, en los que el 34% corresponde a la sanidad/servicios sociales y solo el 17% a la construcción.

En lo relativo al perfil de las ofertas de empleo aportadas por los solicitantes, el informe del IAB destaca que el 47% corresponden a un perfil de ayudante (no requieren formación alguna) y el 50% al perfil de técnico (formación profesional de dos o tres años) y el 3% restante a perfiles que requieren una formación especializada además de una experiencia profesional.

Sin embargo, el informe subraya que el número de solicitudes aprobadas por la Agencia Federal de Empleo no es idéntico a la cifra de visados finalmente expedidos por las representaciones alemanas. Entre enero de 2016 y septiembre de 2017, la Agencia Federal dio el visto bueno a aproximadamente 100.000 solicitudes, pero las representaciones consulares alemanas en estos países solamente expedieron 38.000 visados. Los motivos pueden ser diversos, como p.ej. el que el solicitante no cumpla con otros de los requisitos previstos por la normativa, documentación incompleta, retirada de la oferta de empleo por el empresario. No obstante, el IAB señala que la suma de todos estos factores no es suficiente para explicar la considerable diferencia entre el número de aprobaciones por la Agencia y el número de visados expedidos. Afirman que uno de los principales motivos es la falta de recursos de las representaciones consulares alemanas en estos países, lo que se traduce en las dificultades que encuentran los solicitantes para conseguir una cita previa en los consulados alemanes (tiempo de espera: entre 8 y 16 semanas) y la dificultad que supone para los empresarios esperar varios meses hasta que el trabajador consigue su visado. Únicamente la representación consular alemana en Montenegro cuenta con tiempo de

espera, el resto de los consulados informa de tiempos de espera entre 12 semanas (Bosnia-Herzegovina) y 2,3 semanas (Macedonia).

A la vista de estas dificultades, a partir del 1.11.2017 se realiza la aprobación previa de la Agencia Federal de Empleo después de la expedición de un visado con el objetivo es reducir el acopio burocrático que genera la gestión de las solicitudes de visado.

¿Qué efecto ha tenido esta normativa sobre el mercado de trabajo? Tanto el conjunto de la población originaria de estos países (12/2015: 789.052; 08/2017: 770.341) como el número de personas en edad laboral (12/2015: 574.917; 08/2017: 585.547) se han mantenido prácticamente estables, mientras que el número de refugiados y solicitantes de protección ha pasado de 161.723 a 63.163 personas.

Si han experimentado un fuerte incremento el número de ciudadanos ocupados de estos seis países (12/2015: 259.443, 08/2017: 319.461), el de trabajadores sujetos a cotizaciones a la Seguridad Social (12/2015: 211.789; 08/2017: 268.852) y la tasa de empleo, que ha pasado del 44,2% al 54,6%. Este aumento de la tasa de empleo de 10,2 puntos es muy superior al del conjunto de la población (+2,3 puntos), al de la población extranjera (+3,1 puntos) y al del conjunto de los ciudadanos de la UE (+5,4 puntos). Únicamente la tasa de empleo de los ciudadanos búlgaros y rumanos ha experimentado un incremento similar en este período (9,1 puntos). Es probable que la nueva normativa haya jugado un papel decisivo. Sin embargo, el informe también señala que sobre todo ha aumentado el empleo de este colectivo en trabajos que no requieren formación alguna y en aquellos que precisan de una especialización muy alta, mientras que incremento del empleo en puestos que requieren una formación profesional ha sido mucho menor.

Los autores del informe del IAB señalan que estos datos son provisionales y que habría que completarlos con un análisis detallado de la estructura salarial y de la estabilidad de laboral. No obstante, creen que por regla general la inserción laboral es mucho más rápida si la inmigración se produce con la finalidad expresa de buscar empleo. Por lo tanto, con la creación de una vía legal de acceso al mercado de trabajo, han mejorado considerablemente las oportunidades de los ciudadanos de estos países de acceder al mercado laboral alemán. Por otra parte, parece significativo que no solo se beneficien trabajadores altamente cualificados, sino también aquellos que no disponen de formación alguna, aunque queda por ver si se trata de un efecto coyuntural, debido a la buena marcha de la economía o si es una tendencia que se consolida. Este aspecto podría resultar especialmente relevante ya que la normativa específica para los ciudadanos de los países balcánicos elimina la priorización de trabajadores altamente cualificados y también abre vías de inmigración para personas poco cualificadas.

Centros de asesoría para la migración y su eficacia

Uno de los pilares de la política migratoria alemana es el programa de retorno voluntario "Perspectiva patria" que tienen como objetivo apoyar y asesorar a solicitantes de protección internacional que hayan obtenido una resolución denegatoria y que hayan retornado de forma voluntaria a sus países de origen. Dotado con 150 millones de euros, uno de los puntos centrales de este programa son los denominados centros de asesoría.

Una respuesta del Gobierno Federal a una interpelación parlamentaria de fecha 18.1.2018 detalla el despliegue actual de estos centros y ofrece datos sobre las actividades realizadas hasta la fecha (Deutscher Bundestag 2018). Estos centros ya han sido puestos en marcha en Albania, Serbia, Kosovo, Túnez, Marruecos, Senegal y Ghana y está prevista su ampliación a Nigeria, Iraq, Afganistán y Egipto. El número de ciudadanos de estos países que retornaron voluntariamente desde Alemania asciende a 15.050.

Personas que retornaron voluntariamente a sus países de origen, 1.1. al 30.11.2017	
Nacionalidad	
Albania	6.622
Serbia	2.812
Kosovo	1.404
Marruecos	60
Túnez	46
Egipto	54
Afganistán	1.069
Iraq	2.752
Ghana	66
Senegal	27
Nigeria	138

La prensa informó a finales de 2017 que el Gobierno no lograría alcanzar su objetivo de repatriar, tanto de forma voluntaria o forzada, a un número mayor de refugiados sin derecho a permanecer en el país. La cifra de repatriaciones voluntarias hasta finales de noviembre se había reducido a la mitad en comparación interanual. Según cifras de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF), se apoyó económicamente a unas 27.903 personas en su repatriación (2016: 50.759). No obstante, el Ministerio del Interior confía en que un mayor número opte por el retorno voluntario y solicite las nuevas bonificaciones para fomentar la repatriación voluntaria de refugiados. Estas bonificaciones, que podrán ser solicitadas hasta finales de febrero, ascienden a 3.000 euros por familia.

El Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo ha encomendado la puesta en marcha y gestión de estos centros al Centro de Migración Internacional y Desarrollo (*Centrum für internationale Migration und*

Entwicklung - CIM), un consorcio de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ) y el organismo de la Agencia Federal de Empleo para la Intermediación LÖaboral (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit - ZAV/BA).

El objetivo de estos centros es informar sobre perspectivas de empleo en sus países a las personas que regresen de Alemania y también a las que han permanecido en el país, asesorar sobre las vías legales de entrada a Alemania y sensibilizar a la población sobre los riesgos de la inmigración ilegal. Una de las principales tareas de estos centros es asesorar a personas que buscan empleo en el propio país y derivarlos a los programas de capacitación de la agencia alemana de cooperación y desarrollo (GIZ). Entre estos programas destacan los que promueven el emprendimiento, la formación para el empleo, asesoría legal y asistencia social. Estos programas combinan acciones formativas con medidas de intermediación laboral. La GIZ ha aumentado en 95,5 millones de euros la dotación presupuestaria de estos programas en los once países en los que ya ha abierto o abrirá centros de asesoría para poder acoger a los interesados que previamente hayan acudido a estos centros.

En aquellos países que cuentan con un servicio público de empleo (Albania, Serbia, Kosovo, Túnez, Marruecos, Senegal y Nigeria), los centros de asesoría deberán colaborar con ellos. Así por ejemplo, en algunos países los funcionarios de los servicios de empleo están presentes en los centros. En Marruecos el servicio de empleo ha cedido un local al centro. En Ghana la GIZ colabora con el Ministerio de Empleo. En Afganistán e Iraq el organismo de referencia es la OIM, aunque en estos dos países y en Egipto todavía está por determinar el organismo local con el que colaborarán los respectivos centros de asesoría.

Los centros en Albania, Serbia y Kosovo iniciaron su trabajo en 2015. El 3 de marzo de 2017 el ministro alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Gerd Müller, inauguró el centro en Túnez. A mediados de septiembre de 2017 inició su trabajo el centro en Casablanca, el Presidente Frank-Walter Steinmeier inauguró el 13.12.2017 el centro en Accra y el 23.1.2018 se puso en marcha el centro en Dakar.

El Gobierno informa que los cuatro centros operativos asesoraron hasta el 30.11.2017 a un total de 25.771 personas que buscaban empleo en el propio país o querían emigrar a Alemania. El centro en Pristina asesoró a un total de 15.943 personas. Los cuatro centros operativos lograron la inserción laboral de 417 personas y mejorar la empleabilidad de 13.622 que buscan empleo en su país de origen. El incremento de los fondos destinados a diversos programas de inserción desarrollados por la GIZ en Túnez y Marruecos ha tenido como resultado la inserción laboral de 73 y 151 personas respectivamente. En Kosovo el incremento de los fondos

hizo posible la inserción laboral de 206 personas y la mejora de la empleabilidad a través de la participación en medidas formativas de 11.024 personas.

Centros de asesoría				
País/ciudad	Número de colaboradores	Dotación presupuestaria 2017-2020	Inserciones laborales (nº de personas)	Mejora de la empleabilidad (nº de personas)
Centros de asesoría para la migración en funcionamiento				
Kosovo, Pristina	9	2.447.000	206 (textil, agricultura, turismo, oficios)	11.024
Albania, Tirana	5 (1 plaza convocada)	1.955.000	112 (gastronomía, servicios públicos, turismo)	1.392
Serbia, Belgrado	7	1.910.000	15 (gastronomía, oficios, construcción)	751
Túnez, Túnez	6	1.442.000	84 (servicios públicos, agricultura, oficios)	455
Marruecos, Casablanca	2 (comprobación de necesidad de más recursos)	2.659.000		
Ghana, Accra	4 (comprobación de necesidad de más recursos)	1.169.000		
Senegal, Dakar	5	1.359.000		
Centros de asesoría previstos				
Nigeria, Lagos	3 (preparativos para poner en marcha el centro)	500.000 a 800.000 en función de las necesidades		
Iraq, Erbil	1 (preparativos para poner en marcha el centro)			
Afganistán	1 (preparativos para poner en marcha el centro)			
Egipto	0			

El Gobierno afirma que los centros en Albania, Serbia y el Kosovo están plenamente operativos y el centro en Túnez trabaja de forma satisfactoria. Ese centro ha podido asesorar a 594 personas sobre la inserción en el mercado de trabajo local, 19 de ellas retornados de Alemania. En total, 367 personas han participado en actos sobre el mercado laboral local organizados por el propio centro.

Por último, se señala que la evaluación de estos centros no puede limitarse a cuantificar el número de retornados que han recibido asesoría ya que uno de los objetivos centrales es ofrecer perspectivas laborales a ciudadanos de estos países precisamente para que no se vean obligados a emigrar. Además está previsto que el centro de Casablanca abra dependencias en otras ciudades.
