



Universidad de Oviedo

**Facultad de Derecho**

Máster en Protección Jurídica de Personas y Grupos Vulnerables

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**

Idoneidad, responsabilidad e integración: Legalidad y eficiencia en las políticas de inclusión de la población refugiada en la sociedad alemana

Autora: Meghan Whitney Robertson

Tutor: Javier Andrés González Vega

Curso 2016/2017

**Resumen:** El trabajo analiza el paisaje político actual en Alemania mientras acoge y tramita las solicitudes de miles de aspirantes a la protección internacional. En él se ponen en discusión los derechos y experiencias de los refugiados y solicitantes de asilo al llegar a Alemania, las medidas legales actuales diseñadas para la promoción de su integración social y laboral así como las normas supuestamente progresivas adoptadas y su conflicto con el procedimiento legal inconsistente y la opinión pública negativa hacia los recién-llegados. Demuestro como la repetición de errores del pasado con la población migrante por parte del gobierno alemán contribuye a estratificar a los refugiados y solicitantes de asilo en grupos con base en su idoneidad y capacidad de integrarse, dejando al grupo desfavorecido a la periferia social.

**Palabras claves:** refugiado, solicitante de asilo, integración social, integración laboral, política de “puertas abiertas”, influencia política, curso de integración, capacitaciones laborales, idoneidad.

**Abstract:** This paper analyzes the current political landscape in Germany as it houses and processes thousands of applicants for international protection. It discusses the refugees’ and asylum-seekers’ rights and experiences when arriving to Germany, the current legal norms designed to promote their social and occupational integration, and how the assumed progressive measures come into conflict with inconsistent legal procedure and negative public opinion towards the newcomers. I demonstrate how Germany’s repetition of past mistakes with immigrants work once again to stratify the refugees and asylum seekers into groups based on their suitability and capacity to integrate, leaving the unfavored group on the social periphery.

**Key words:** refugee, asylum-seeker, social integration, occupational integration, “open-door” policy, integration course, work training, suitability.

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Parte I: Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Parte II: Los derechos de los refugiados</b> .....	<b>11</b>
2.1	Los derechos de un solicitante de asilo al llegar a Alemania.....	12
2.1.1	Derechos civiles y políticos.....	14
2.1.2	Derechos sociales.....	20
2.2	Las condiciones de los centro de acogida.....	25
2.3	La vulnerabilidad de las mujeres en los centros de acogida.....	30
<b>3</b>	<b>Parte III: Integración social</b> .....	<b>34</b>
3.1	Curso de integración.....	35
3.2	Consolidación de identidad y la protección de espacios culturales.....	45
<b>4</b>	<b>Parte IV: Integración laboral</b> .....	<b>50</b>
4.1	El derecho al trabajo y la transferibilidad del capital humano.....	51
4.2	Impacto económico de los refugiados del corto y largo plazo.....	57
<b>5</b>	<b>Parte V: Actitudes, reputación, y el impacto de los medios de comunicación</b> .....	<b>61</b>
5.1	La influencia de las actitudes políticas y la opinion popular.....	62
5.2	La representación negativa de los refugiados y la respuesta nacional.....	67
<b>6</b>	<b>Parte VI: Un vistazo al pasado</b> .....	<b>75</b>
6.1	La migración turca de los años 1960-70 y la falta de sistemas de integración.....	76
6.2	La migración de alemanes étnicos de los años 1980-90.....	81
<b>7</b>	<b>Parte VII: Conclusiones</b> .....	<b>84</b>
<b>8</b>	<b>Parte VIII: Fuentes de conocimiento</b> .....	<b>88</b>

## 1 PARTE I: INTRODUCCIÓN

La crisis de refugiados<sup>1</sup> en Europa es un tema candente que ha cambiado el panorama político en gran parte y ha provocado nuevos cambios en el dinámica social entre los extranjeros y nacionales europeos. Es especialmente pertinente para la población alemana, que ha visto a su país completamente transformado en un refugio internacional, y hogar temporal a más que un millón de personas desplazadas desde de “abrió sus puertas” en el año 2014.

*Willkommenskultur*—“cultura de acogida” es el movimiento alemán para promover la aceptación y acogida de los refugiados que llegan al país. Dada la historia oscura y exclusivista de Alemania, esta cultura no está asentada en sus costumbres, sino es fruto de una idea concebida al efecto. Este concepto sirvió originalmente para atraer “trabajadores visitantes” (Gastarbeiter) hace varios años, para presentar a Alemania como un país acogedor y como muchas oportunidades.<sup>2</sup> Ahora, se ha transformado su significado, para recordarles a los ciudadanos alemanes sus obligaciones morales como país llamado a ayudar a los más necesitados.

Después del comienzo de la guerra en Siria en 2011, 456,023 personas sirias han solicitado el asilo en Alemania<sup>3</sup> en lo que la Comisión Europea de Asistencia Humanitaria ha llamado “la crisis humanitaria más grande en la historia moderna”.<sup>4</sup> Sin embargo, solo en el año 2016, se habían registrado 745.545 solicitudes de asilo en Alemania, mostrando que está

---

<sup>1</sup> En este trabajo, distingo entre los refugiados, las personas en busca de asilo, las personas con protección subsidiaria, y los migrantes. Los refugiados, bajo la definición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), son las personas que huyen de sus países de origen por razones de conflicto o la persecución. Aquí, aludo a los refugiados solo cuando hablo de las personas que legalmente han sido beneficiarias de la concesión del asilo. Las personas en busca de asilo no han recibido una decisión todavía sobre su caso, son en cambio las personas que se encuentran viviendo en los centros de acogida y que llevan poco tiempo en Alemania. Las personas con protección subsidiaria tienen permiso de residencia en Alemania, pero no gozan de los mismos derechos que un refugiado en cuanto al tiempo de estancia y la reunificación familiar. Por último, la referencia a los migrantes comprende a las personas que viven en Alemania pero que nacieron en un tercer país. En este contexto, los migrantes no tienen intención de buscar asilo.

<sup>2</sup> AKRAP, D. “Germany’s response to the refugee crisis is admirable. But I fear it cannot last” *The Guardian*, 6 de septiembre, 2015.

<sup>3</sup> UNHCR, “Europe: Syrian Asylum Applications” de abril 2011-octubre 2016, ve: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>

<sup>4</sup> ECHO (Humanitarian Aid and Civil Protection, European Commission). 2015. “ECHO Factsheet: Syria Crisis.” [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf).

viniendo mucha gente de otros países. En 2016 había 268.866 solicitantes sirios, seguido en número por Afganistan con 127.892 solicitantes, 97.162 de Irak, 26.872 de Iran, 19.103 de Eritrea, 17.236 de Albania, 15.528 de Pakistan, y los demás de Nigeria, Rusia, y países no definidos.<sup>5</sup> Sin embargo, es importante notar que de estos países, Siria tiene un índice de rechazo de solo 0,1%, mientras el índice de rechazo de Afganistan es 39,4%, 22,88% para Irak, 39,4% para Iran, 0,6% para Eritrea, 99,4% para Albania, 95% para Pakistan, y 82% y 89,9% para Nigeria y Rusia respectivamente.<sup>6</sup> De todas las solicitudes de 2016, el 62,4% fueron aprobadas, y las que fueron rechazadas generalmente tenían que ver con temas de inadmisibilidad o por proceder de un “país seguro”.

Hasta ahora, Alemania ha aceptado 140.910 solicitudes de asilo. En comparación a los demás Estados miembros de la Unión Europea, Suecia es el segundo país con mayor número de concesiones—con 32.215, un 22% de la cantidad que ha aceptado Alemania.<sup>7</sup>

En la Figura 1, se puede ver que 2015 llevó a un auge de solicitudes de asilo en Europa. En 2016, el número cayó de 1,25 millones de personas del año previo a 1,20 millones, y la tendencia es que el número seguirá bajando mientras los Estados miembros introducen más restricciones legales a los solicitantes, y barreras más fuertes entre países, restringiendo movimiento.<sup>8</sup> La construcción de cercas en las fronteras de Macedonia, Hungría y Austria ha dado al creciente tráfico de seres humanos, haciendo el viaje hacia Europe occidental aún más peligroso.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Statistics: Germany”, 2016, ve: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> BBC. (2016b). 'Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts'. *BBC - Europe*.

<sup>8</sup> Eurostat, “Asylum statistics”, 13 de marzo 2017, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

<sup>9</sup> KINGSLEY, P., “Tens of thousands migrate through Balkans since route declared shut”, *The Guardian*, 30 agosto 2017, online.

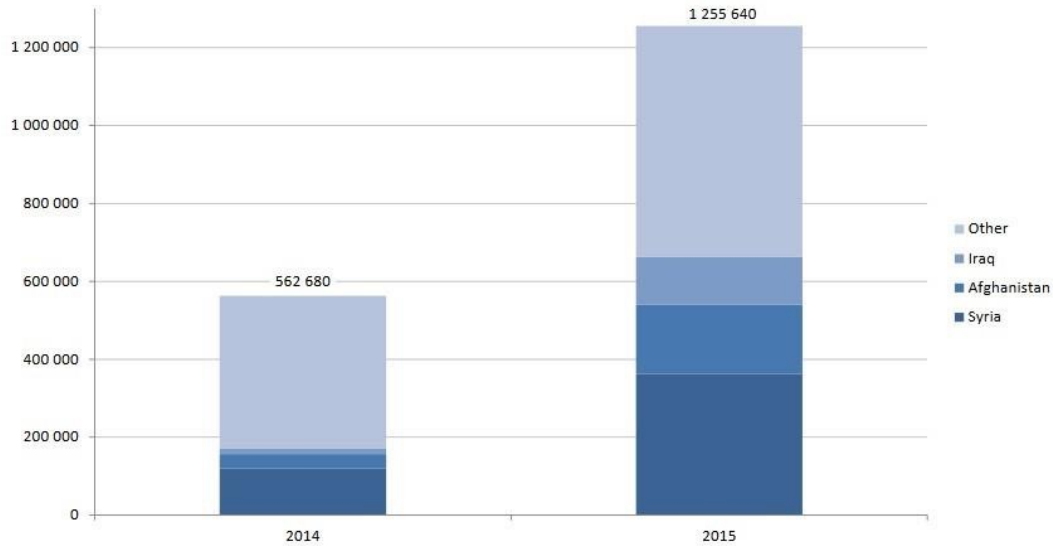


Figura 1: Personas registrados en Estados miembros de la UE que solicitaron asilo por primera vez 2014-2015, Fuente: “Eurostat: Asylum in the EU Member States”

La Canciller alemana Angela Merkel del partido Unión Demócrata Cristiana ha sido la mayor defensora de la política de “puertas abiertas”. Ella insiste que es el deber de todos los países Estados miembros de la UE asumir el rol de apoyar a las personas en necesidad a través de la protección internacional. Por sus políticas en un contexto internacional crecientemente xenófobo y aislacionista, generalmente ella parece encabezar la lucha sola, aún con una gran falta de apoyo de su propio partido político. Sin embargo, ella declara que este crisis de refugiados definirá la década, y no se puede dejar a nadie detrás.<sup>10</sup> Hablaré más del ambiente político y sus repercusiones respecto a la consideración y aceptación de los refugiados en el proceso de integrarse en el Capítulo 5.

A comienzos de octubre de 2015, Alemania había admitido más refugiados que cualquier otro país europeo. Y ese año, celebraron por primera vez en la historia el “Día del Refugiado”, asemejando las necesidades de los refugiados a las de los alemanes después de la Segunda Guerra Mundial para suscitar más apoyo y empatía por parte de la población alemana.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> NOUGAYREDE, N., “Angela Merkel is right: the migration crisis will define this decade” The Guardian, 21 de agosto, 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/21/angela-merkel-migration-crisis-europes-biggest-challenge>

<sup>11</sup> HOLMES, SM., CASTANEDA, H., “Representing the ‘European refugee crisis’ in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death”, *American Ethnologist*, Vol. 43, No. 1, 2016, pp. 115.

En Alemania había 890.000 peticiones de asilo en el año 2015, y en 2016 se registraron otras 745.545<sup>12</sup>. Alemania no ha experimentado un nivel tan concentrado de migración como el actual desde que se fundó la República Federal en 1949<sup>13</sup>.

En 2015, solo el 16% de las solicitudes de asilo obtuvieron una decisión dentro del primer año de estancia en Alemania, y el 18% había abandonado el país antes de recibir una decisión, concluyendo el proceso<sup>14</sup>. Este porcentaje incluye a las personas que se han ido para aprovechar los incentivos financieros ofrecidos por el gobierno alemán, a las que se fueron a otro país Estado miembro, o regresaron a su país de origen.

En un breve vistazo a la composición de las personas que han entrado en Alemania, vemos que en 2015, el 24% de los solicitantes eran menores de edad, el 58% eran hombres en edad de trabajar, el 17% eran mujeres en edad de trabajar, y solo el 1% eran mayores de 65 años. Estamos ante un grupo con aproximadamente el 75% de edad laboral, una tasa bastante prometedora para el mercado de trabajo alemán. Sin embargo, si se compara con las estadísticas de los refugiados que entraron en Alemania a partir de 1995, podemos apreciar que al igual que en la última oleada de personas en busca de asilo, el 70% de las personas en edad de trabajar y que ingresan actualmente en Alemania no habían recibido ninguna capacitación vocacional antes de su llegada<sup>15</sup>.

Al nivel normativo, en septiembre 2015 Alemania reformó en profundidad su legislación en materia de asilo para acomodarla a las circunstancias derivadas de la ingente llegada de personas en busca de protección internacional. Además de incorporar a varios Estados en la lista de “países seguros” a cuyos nacionales se denegará automáticamente el asilo, ha ampliado el periodo de estancia en los centros de recepción de tres meses a seis meses y ha incrementado la cantidad de beneficios en especie como sustituto a la concesión de dinero en efectivo a los

---

<sup>12</sup> BACH, S. et al, “Refugee Integration: A worthwhile investment”, *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 7, Issue 3/4, p. 33.

<sup>13</sup> BRÜCKER, H. et al, “Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration”, *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48.2016, p 541-557.

<sup>14</sup> BACH, S. et al, “Refugee Integration: A worthwhile investment”, *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 7, Issue 3/4, p. 34.

<sup>15</sup> Idem

refugiados. Estas medidas facilitan el proceso de acogida para las personas en necesidad extrema por filtrar y expulsar a las personas que trataban de sacar un provecho indebido del sistema y eliminar los incentivos financieros que podían atraer a personas que reunirán las condiciones para acceder a la protección internacional.<sup>16</sup> Estas medidas también sirvieron para calmar algunas preocupaciones por parte de la población nacional, y disminuir la cantidad de personas que llegaban.

Sin embargo, en 2016 el Estado asignó seis mil millones de euros a la crisis de los refugiados. Muchas medidas financieras incluyen el apoyo a centros de empleo de migrantes, a atención médica, alojamiento, a los cursos mandatorios de integración e idioma y de capacitaciones profesionales.<sup>17</sup> El gobierno alemán tiene la esperanza de que estas medidas ayudarán a integrar a los refugiados rápidamente en la sociedad alemana y el mercado laboral y también ayudarles a ser independientes económicamente.

Actualmente, los refugiados en centros de acogida están relativamente distribuidos equitativamente por todo el país de acuerdo a ingresos fiscales y población total. Así, las tres regiones más grandes del Alemania han recibido la mayoría de los refugiados. Baden-Württemberg, Baviera, y Renania del Norte-Westfalia tienen el 13%, el 16%, y el 21% de ellos, respectivamente.<sup>18</sup> Al usar un sistema simple basado en población e ingresos para determinar la capacidad que tiene una region para acoger a los refugiados, vemos que se está atribuyendo una carga muy pesada a las ciudades que ya están sobre pobladas, tienen una alta concentración de personas migrantes y una gran falta de viviendas sociales suficientes para acomodar a la población existente, mucho menos a la ola de refugiados.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>Pro Asyl, “Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen”, *Pro Asyl – Asylrecht*, October 2015. Accessed: 22.02.2017, <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>

<sup>17</sup> Deutschlandfunk, “Merkel will Flüchtlinge besser integrieren. Deutschlandfunk”, octubre 2015. accessed: 11.04.2017 de: [http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-merkel-will-fluechtlinge-besser-integrieren.1818.de.html?dram:article\\_id=334918](http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-merkel-will-fluechtlinge-besser-integrieren.1818.de.html?dram:article_id=334918))

<sup>18</sup> International Organization for Migration (IOM), “Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data”, *The UN Migration Agency*, 22 de enero 2016.

<sup>19</sup> KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, *Centennial Scholar Initiative at Brookings*, septiembre 2016.



Detallaré la experiencia del solicitante de asilo al llegar a Alemania en el Capítulo 2, pero es importante comenzar señalando que hay un sentimiento fuerte de insatisfacción por parte de los solicitantes de asilo igual que por los alemanes en cuanto a las políticas de asilo y el sistema de recepción de refugiados por todo el país. La lucha histórica de Alemania entre sus tendencias xenófobas y sus aspiraciones liberales ha creado una situación tensa entre la población alemana reticente y nerviosa, los refugiados desesperados y un líder, la Canciller Merkel, sumamente generosa y optimista.<sup>20</sup>

Hablaré sobre otras olas de inmigrantes en la historia moderna de Alemania, así como de que la ausencia de medidas en favor de su integración ha resultado en la creación de sociedades paralelas que nunca lograron adaptarse o involucrarse plenamente en la vida alemana. Actualmente, el Estado alemán ha hecho un gran esfuerzo para mostrar que no quiere repetir sus errores, pero transcurrido el tiempo, con la presión creciente de un sistema sobrecargado y una opinión pública crecientemente crítica, vemos que los mismos errores se están presentando de nuevo. Argumentaré que con la conjunción de legislación que reflejan normas del pasado—por ejemplo incentivos financieros a los inmigrantes o solicitantes de asilo con poca probabilidad de tener éxito en Alemania—y nueva legislación que quiere limitar el tiempo de estancia y sus derechos en Alemania para los beneficiarios de la protección internacional, más un estándar legal de vida más bajo que la población nacional y un estándar de integración demasiado alto, los refugiados y solicitantes de asilo están en una posición de vulnerabilidad extrema.

Con la repetición de los errores del pasado en Alemania, no podemos anticipar nada más que una repetición de sus resultados. Analizaremos cómo la población nacional de Alemania y el seguimiento de los medios de comunicación de masas han transmitido ciertas ideas sobre los solicitantes de asilo, la amenaza que presentan, y acerca de quien al final realmente tiene el derecho de solicitar la protección internacional. La mayoría de nosotros que estamos expuestos a las noticias diariamente hemos visto dos versiones de esta táctica. Hemos visto la foto terrible del niño sirio de tres años muerto en la orilla del mar de Turquía y hemos visto fotos de los refugiados alborotados que llenaban la plaza de Colonia el fin de año en 2015. Las dos versiones

---

<sup>20</sup> LEHR, S., “Germany as Host: Examining Ongoing Anti-immigration Discourse and Policy in a Country with a High Level of Non-national Residents.” *Refugee Review: Reconceptualizing Refugees and Forced Migration in the 21st Century* 2 (1), 2015, p. 115.

transmitan sentimientos fuertes y animan a una respuesta igualmente fuerte. Veremos que los refugiados representan una oportunidad grande y un riesgo grande, y como con el tiempo habrá una separación entre las personas idóneas y capaces para su integración en el ambiente social y laboral de Alemania, y las personas que se quedarán en la periferia.

Los refugiados y solicitantes de asilo en Alemania son vulnerables por una variedad de factores. No solamente han sido forzados a huir de su país de origen, sino que se enfrentan con el riesgo constante de quedarse desarraigados por no cumplir con los requisitos de integración en Alemania, o por ser víctimas de una legislación en permanente cambio que les puede dejar sin ciertos derechos. Ellos están esperando en los centros de acogida durante meses—incluso un año—en un espacio sobrepoblado y sin la privacidad o higiene necesarias, mientras que luchan para salir adelante con las capacitaciones y cursos de alemán para demostrar al Estado de su capacidad de integrarse y para mostrar que merecen quedarse en el país. Tienen que adaptarse a una nueva cultura, idioma y sociedad y crear una nueva vida bajo una presión extrema. Mientras tanto, están combatiendo una reputación pública que sigue empeorando y ha dado lugar hasta a ataques físicos contra ellos. Muchas veces sus capacitaciones y certificados obtenidos en su país de origen no son reconocidos en Alemania, obligándoles a empezar de nuevo y afrontar una desventaja inicial en oportunidades y ganancias. Por último, y es este un aspecto en el que centraré mi trabajo, los refugiados y solicitantes de asilo están divididos socialmente en varios grupos de “idoneidad” en base a una combinación de factores, mayormente fuera de su control.

En el curso de una crisis, las preocupaciones del público se movilizan y las categorías sociales experimentan un gran cambio, un efecto que crea una separación entre las personas que merecen y las que no.<sup>21</sup> Conforme a los derechos y limitaciones de ciertos grupos de solicitantes de asilo—dependiendo de su país de origen, su estatus familiar, sus capacidades lingüísticas y laborales y el estatus legal otorgado—existe una gran separación entre ellos en respecto a quien consideramos que realmente merece salir de su país para buscar su futuro en otro. En general, consideramos que las familias que están obligadas a huir de su país por una guerra civil o por la persecución religiosa o política y que están completamente dispuestas y capaces a integrarse en

---

<sup>21</sup> LATOUR, B., “Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory”. Oxford: Oxford University Press, 2017.

su país de destino son las personas que más merecen la protección internacional.<sup>22</sup> También, en relación a las ofertas de trabajo cualificado y los requisitos de la capacidad lingüística de los solicitantes de asilo, las personas capacitadas y con un buen nivel educativo se verán favorecidas en el proceso de integración. Las personas con un alto capital humano y una tasa baja de transferibilidad se integrarán relativamente rápido, mientras que los trabajadores poco cualificados, con un capital humano bajo y una tasa de transferibilidad alta tendrán bastante dificultad en integrarse y serán menos exitosos en sus primeros años de integración en Alemania. Analizaré a otros grupos migratorios del pasado, tanto los grupos étnicos de origen alemán como migraciones de otras partes del mundo para ver como el poder económico, el apoyo gubernamental, los programas de integración y las opiniones públicas del país de recepción moldean la experiencia migratoria para los refugiados y solicitantes de asilo, y determinan la facilidad con la que se pueden integrarse en la sociedad alemana.

Aunque los derechos de las personas solicitantes de asilo de acuerdo a las normas internacionales deben de ser el único elemento a valorar a la hora de determinar su protección internacional, vemos que hoy en día este aspecto es sólo un dato de referencia, mezclado entre una serie de argumentos en pro y en contra de los refugiados. Actualmente en Alemania, el futuro de los refugiados y solicitantes de asilo no está determinado solamente por la Ley escrita, sino por las opiniones públicas que afectan constantemente a la legislación relativa al procedimiento de asilo, por las necesidades particulares del país, y por las capacidades de cada persona que solicita el asilo y las formas en que están siendo apreciadas.

## **2 PARTE II: LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS**

Para poder entender el contexto legal y social en el que los refugiados y solicitantes de asilo tienen que integrarse, es importante conocer los derechos y condiciones en presencia cuando llegan a Alemania. En este capítulo, abordaré el examen de los derechos civiles y

---

<sup>22</sup> CASTAÑEDA, H., “‘Over-foreignization’ or ‘Unused Potential’? A Critical Review of Migrant Health in Germany and Responses toward Unauthorized Migration.” *Social Science and Medicine* 74 (6): 830–38, 2012.

políticos y sociales reconocidos a los recién llegados, así como las situaciones de especial vulnerabilidad que se plantean en este contexto.

## **2.1 LOS DERECHOS DE UN SOLICITANTE DE ASILO AL LLEGAR A ALEMANIA**

En el punto de primer contacto en Alemania, el solicitante tiene que comunicarse con las autoridades para decirles que quiere solicitar el asilo. La persona será trasladada al centro de recepción más próximo (hay cinco en Alemania) donde será registrada, habrá de pasar un chequeo general de salud, y él o ella entregará su solicitud de asilo cumplimentada. El siguiente paso se concretará en ser asignado a uno de los 16 estados federados (Länder) de Alemania de acuerdo a un sistema informatizado de distribución equitativa. El Estado paga el billete para enviar al solicitante al lugar que se le haya asignado y conforme a su distribución, puede encontrarse en un centro de acogida en una ciudad grande o un pueblo pequeño. Sin embargo, dado el alto volumen de solicitantes, muchos permanecen en los centros iniciales de recepción hasta seis meses a la espera de ser asignados a un centro de acogida. La solicitud de asilo se remite a la sucursal responsable de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) para su examen y resolución. Durante este periodo, con independencia de su duración, los solicitantes tienen permiso para permanecer en Alemania.<sup>23</sup>

No obstante, durante los primeros tres meses después de haber entregado la solicitud, ellos no pueden trabajar, y los solicitantes procedentes de “países seguros” no tienen derecho a trabajar durante todo el proceso. Sin embargo, todos pueden participar en actividades de formación profesional o prácticas laborales sin restricciones.

El Parlamento Alemán (Bundestag) en colaboración con el Consejo Federal Alemán (Bundesrat) estableció la Ley para la Aceleración del Procedimiento de Asilo. Esta ley aborda muchos aspectos de la crisis de refugiados: modifica varias normas establecidas, con el propósito de eliminar algunas barreras legales que suelen retrasar el proceso de asilo; reduce la carga financiera de los Länder alemanes; sustituye los beneficios de dinero en efectivo por beneficios en especie; reforma las políticas de integración de los refugiados; y amplía el listado de “países

---

<sup>23</sup> Federal Ministry of the Interior, “Asylum and refugee policy in Germany”, online.

seguros”. Igualmente, los refugiados de países como Siria, Eritrea e Irak, cuyas solicitudes tienen mayor probabilidad de ser admitidas, pasarán por un proceso más corto y acelerado.<sup>24</sup> La Ley modificó asimismo las normas del curso de integración para ofrecerlo a todos los solicitantes, con independencia de su estatus de protección. Antes de 2015, el curso de integración sólo era accesible para las personas con el estatus reconocido de refugiado.<sup>25</sup>

Tras seis meses de estancia en Alemania, los solicitantes tienen permiso para salir de los centros de acogida y además a viajar a otros municipios, pero habrán de asistir a las clases de integración, y participar en las medidas de integración de empleo.

Todos los solicitantes de asilo tienen acceso a 15 meses de prestaciones de asilo, y concluido ese periodo se benefician de prestaciones sociales que incluyen más beneficios. Los que se quedan en los centros de acogida donde tienen garantizado alojamiento y manutención, reciben 135 euros al mes, y los que viven fuera de los centros reciben 354 euros al mes para cubrir todos sus gastos—y además el Estado les reembolsa el dinero del alquiler.<sup>26</sup>

Después de entregar la solicitud de asilo, el solicitante mantiene una entrevista en su idioma con el funcionario al que se ha asignado su expediente. En la entrevista, el solicitante es informado sobre sus derechos, y en este instante él o ella tiene que aportar prueba de persecución o de verse expuesto a graves daños en su país de origen. Tiene que facilitar información concreta sobre su residencia anterior, que ruta tomó a llegar a Alemania, si ha permanecido en otros países, y si ya han entregado una solicitud de asilo en otro Estado de la Union Europea. Con toda esta información, más la facilitada por la base de datos de Información Logística Migratoria (MILo), el dictamen de los médicos forenses y el examen de sus documentos, el funcionario dicta una resolución que es comunicada al solicitante por escrito. En caso de una decisión desfavorable, el Estado facilita al solicitante los medios jurídicos para recurrir la decisión.<sup>27</sup> Razones para denegar la solicitud serían, entre otras, en el caso de que la persona no puede

---

<sup>24</sup> Law Library of Congress, “Germany: Parliament Adopts Legislative Package on Asylum and Refugees”, *Global Legal Monitor*, 2 de noviembre 2015

<sup>25</sup> BACH, S. et al, “Refugee Integration: A worthwhile investment”, *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 7, Issue 3/4, p. 37.

<sup>26</sup> Law Library of Congress, “Refugee Law and Policy: Germany”, 21 julio 2016, online

<sup>27</sup> Idem

probar un temor fundado de persecución o daño serio, si no aporta elementos cruciales y no tiene explicación para ellos, si los argumentos son incoherentes o poco creíbles o si la persona facilita detalles vagos o inconsistentes.<sup>28</sup> En el caso de obtener el estatuto de refugiado, el o ella recibirá un permiso de residencia, disfrutando del mismo estatus que los alemanes dentro del sistema de protección social, se puede registrar en la Agencia Federal de Empleo para percibir la ayuda de desempleo y puede empezar a buscar un trabajo fijo.<sup>29</sup> En cambio, a las personas que se les deniega la solicitud se les impone la salida del país dentro de un periodo de tiempo establecido.

### **2.1.1 DERECHOS CIVILES Y POLITICOS**

Al entregar la solicitud de asilo, los solicitantes gozan de los derechos sociales básicos en Alemania y tienen acceso a los servicios imprescindibles. Sin embargo, el marco jurídico aplicable a cada uno de los solicitantes afectará mucho a sus perspectivas futuras en Alemania. Aunque el término “refugiado” es usado muy frecuentemente para referirse a todos los migrantes recién llegados a Europa, comprobaremos que hay varios tipos de protección internacional y cada uno tiene implicaciones distintas. Los tres tipos de protección más comunes son: el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, y la protección humanitaria. Nos apoyaremos en los datos de 2016 proveídos por Aida (Asylum Information Database) para mostrar las relativamente bajas tasas de reconocimiento de cada uno de las tres categorías, y como varían los derechos consecuentemente.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) define al refugiado como:

---

<sup>28</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, Artículo 4 Asesoramiento de los hechos y circunstancias.

<sup>29</sup>KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, *Centennial Scholar Initiative at Brookings*, septiembre 2016.

“Una persona que ha abandonado el país de su nacionalidad y no puede regresar a ese país por un temor bien fundado a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política.”<sup>30</sup>

Actos de persecución que justificarán el derecho a buscar el asilo incluyen: actos serios o repetidos que violan los derechos humanos básicos de uno; una acumulación de medidas que también han resultado en una violación de los derechos humanos; actos de violencia física o mental, incluyendo la violencia sexual; medidas judiciales discriminatorias por naturaleza o por razón de su aplicación; castigo desproporcionado; la privación del derecho al recurso frente a una sanción desproporcionada; la persecución o castigo por negarse a participar en el servicio militar en un conflicto, cuando la participación incluirá crímenes o actos considerados motivos de exclusión; actos dirigidos contra las personas por razón de sexo o por ser niños.<sup>31</sup>

En 2016 habían 745,545 solicitantes de la protección internacional en Alemania. Más de la mitad se encontraban todavía en tramitación (433,719 solicitudes), pero de los que ya han recibido una decisión, 256,136 recibieron el asilo con el estatus de refugiado, el 42.1% de las solicitudes procesadas. Los países de origen con las tasas más altas de reconocimiento del estatus de refugiado son Eritrea, Siria, Irak y Iran de los que muchas personas están huyendo por razones de persecución religiosa o política. El estatus de refugiado entraña que la persona tiene permiso de residencia por un periodo de tres años, permiso de residencia permanente después de cinco años (tres años si superan con las máximas calificaciones los cursos de integración e idioma y son independientes financieramente), acceso sin restricciones al mercado laboral, y el derecho a la reunificación familiar.<sup>32</sup> En todo caso, el derecho más importante bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es la prohibición de expulsión (non-refoulement). De acuerdo al Artículo 33, el Estado no puede expulsar a un refugiado a su país si

---

<sup>30</sup> La Agencia de la ONU para los Refugiados, “La protección internacional de los refugiados”, online.

<sup>31</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, Artículo 9 Actos de Persecución (2, a-f).

<sup>32</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I 2008, 1798), Sec. 3, Sub. 1.

su vida o libertad se ponen en riesgo, salvo que constituye una amenaza a la seguridad del país donde se encuentra.<sup>33</sup>

La protección subsidiaria se aplica a una persona que no puede probar un temor fundado a la persecución en su país de origen, pero que corre el riesgo de sufrir graves daños y no puede encontrar refugio en su propio país. Esto incluye el riesgo de la pena de muerte, la tortura o tratamiento degradante, o si existe una amenaza a su vida o integridad como resultado de un conflicto armado interno o internacional.<sup>34</sup> La protección subsidiaria es válida solamente por la duración de las circunstancias que dio lugar al otorgamiento de la protección el primer lugar. Cuando las circunstancias ya no existen o han disminuido a un nivel aceptable, la persona ya no tiene derecho a la protección subsidiaria.<sup>35</sup> En 2016, 153,000 personas recibieron la protección subsidiaria, el 25.3% de los solicitantes. Los países con más alta tasa de esta forma de protección son Siria, Eritrea e Irak. La protección subsidiaria confiere los siguientes derechos: el derecho al non-refoulement; el permiso de residencia por un año (con la posibilidad de ampliarlo dos años más en cada instancia si la amenaza todavía persiste); el permiso de residencia permanente después de cinco años si se cumplen con los requisitos lingüísticos y financieros; y acceso sin restricciones al mercado laboral. No obstante, no tiene derecho a la reunificación familiar.<sup>36</sup> En términos generales, la protección subsidiaria está más enfocada en la protección inmediata y a corto plazo por razones de una amenaza, pero con la evaluación regular de la situación para posibilitar el retorno de la persona a su país de origen eventualmente. Las personas con protección subsidiaria tienen más incertidumbre en su futuro en Alemania, porque su permiso de estancia es muy condicional y poco permanente.

---

<sup>33</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Artículo 33 Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”)

<sup>34</sup> BAMF “Subsidiary protection”, 1 de octubre 2016, online.

<sup>35</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, Artículo 16 Cesación

<sup>36</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I 1798), Sec. 4, Sub. 1



Por último, la protección humanitaria se otorga de acuerdo con la sección 25 de la Ley de Residencia de Alemania, y declara que un extranjero puede recibir un permiso de residencia por un año por razones humanitarias urgentes. En este caso, la persona tendrá acceso al mercado laboral pero no a la reunificación familiar.<sup>37</sup> Sin embargo, solo 24.084, un 4% de los solicitantes, recibieron este tipo de protección, siendo el país con la tasa mas alta de protección humanitaria Afganistan.<sup>38</sup>

A comienzos de 2016, la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados decidió aumentar el número de decisiones favorables a la protección subsidiaria en vez del asilo por una razón específica. Alemania podía otorgar la protección internacional pero reducir el número de beneficiarios con derecho a la reunificación familiar. Esto afectó más que todo a las personas sirias. En 2015, 95.8% de los sirios recibieron el estatus de refugiado, pero en 2016, solo el 56.4%. Mientras tanto, la tasa de reconocimiento de la protección subsidiaria subió de 0.1% a 41.2% en un año. Sin embargo, la gran mayoría de los sirios, eritreos e irakís que recibieron la protección subsidiaria en vez del asilo apeló la decisión, con un índice de éxito del 75%.<sup>39</sup>

Estos inconsistencias y cambios procesales drásticos transmiten mensajes confusos a los solicitantes de asilo. Las personas que solicitaban la protección internacional por razones de persecución en su país de origen inicialmente disfrutaban del derecho al asilo pero ahora se enfrentan con muchos obstáculos. Con miras a subsanar el error de haber permitido la entrada a migrantes procedentes de cualquier país bajo la política de “puertas abiertas”, Alemania esta dando la espalda a las personas con más necesidad. Al conceder la protección subsidiaria a una persona que claramente es merecedora de asilo, el Estado quiere limitar su tiempo de estancia y su posibilidad de traer a sus familias a Alemania. La tasa de éxito en las apelaciones muestra que Alemania no tiene debidamente en cuenta los criterios jurídicos al resolver los procedimientos, sino que intenta aprovecharse de las personas que tienen poco conocimiento de sus derechos. Así, las medidas de integración para los refugiados, si bien demuestran su esfuerzo por crear un

---

<sup>37</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - Residence Act), Vom 30. Juli 2004, Section 25 Residence on humanitarian grounds.

<sup>38</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Country Report: Germany”, 2016 update, pg. 8.

<sup>39</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Country Report: Germany”, 2016 update, pg. 11.

futuro productivo y permanente para ellos en Alemania, pero entran en conflicto con la práctica administrativa en materia de concesión de la protección internacional, así como con las restricciones que impone el Estado.

Aunque este trabajo se centra en los solicitantes de asilo y refugiados atendidos en Alemania, es importante mencionar otra barrera legal importante para muchas personas que quieren llegar a este país: el Reglamento de Dublín. La norma de la Unión Europea, Dublín III—Reglamento (UE) No 604/2013, dado que afecta a los refugiados cuyo objetivo es llegar a Alemania pero que pasan primero por otros Estados miembros de la UE.

El Reglamento EURODAC, relativo al registro de datos por las huellas de los migrantes, establece en el Artículo 9 que cada persona que busca asilo en Europa tiene que tener sus huellas registradas en el sistema central de EURODAC.<sup>40</sup> Cuando entran en un país como Alemania, los funcionarios preguntan a los refugiados qué ruta han seguido para llegar hasta allí, y si habían registrado o solicitado el asilo en otro país. Si ven que ya se habían registrado en otro lugar, ellos deciden si tomarán la responsabilidad de procesar la solicitud de asilo, o devolverlos al primer país europeo de contacto para atribuirles la responsabilidad (aparte de Grecia). Después de seis meses de sacar las huellas en el primer país, el país de destino no puede deportar a la persona—asumiendo la responsabilidad del caso. En cambio, los menores no acompañados no tienen este límite, pueden transitar libremente por Europa y solicitar el asilo en más de un país sin problema.<sup>41</sup>

Aunque los refugiados de Siria estuvieron excluidos de la aplicación de estas normas durante un tiempo, en la actualidad afecta a todos los solicitantes que pasan por otro Estado miembro antes de llegar a Alemania. La norma dispone que solo un E.M examinará la solicitud de protección internacional de un solicitante, y este E.M. es responsable de la decisión final y las

---

<sup>40</sup> European Commission Migration and Home Affairs, “Identification of applicants (EURODAC)”, 12 de junio 2017, online.

<sup>41</sup> BHIMJI, F., “Contesting the Dublin Regulation: Refugees’ and Migrants’ Claims to Personhood and Rights in Germany” *Intersections: Eastern European Journal of Society and Politics* Vol 2, No 4, 2016, pg. 54.

acciones posteriores en relación a su caso.<sup>42</sup> Si un solicitante ya había hecho las huellas y entregado la solicitud de asilo en un E.M. y luego intenta solicitar el asilo en otro E.M., el segundo país puede deportar a la persona al primer país. De acuerdo con el Reglamento Dublín III, los refugiados solo tienen una oportunidad de solicitar el asilo, en el primer país de contacto y registro.<sup>43</sup> Consecuentemente, el Reglamento Dublín impone unas cargas excesivas sobre los dos primeros países de contacto en la Unión Europea—Grecia e Italia—los cuales reciben la mayoría de los solicitantes de asilo que intentan trasladarse a Europa occidental. En 2015, 850,000 refugiados pasaron primero por Grecia, y otros 200.000 por Italia. Dado que Angela Merkel había hecho pública su política de “puertas abiertas” ella renunció al derecho de devolver a los refugiados a su primer país europeo de ingreso.<sup>44</sup> El 24 de agosto de 2015, Alemania anunció que emplearía la “cláusula de soberanía” para asumir, de forma voluntaria, la responsabilidad de procesar las solicitudes de asilo de los sirios. Esto significaba también que los órdenes de retorno para las personas que hubieran debido ser devueltos a otros países bajo el Reglamento de Dublín estaban revocados. Las personas sirias que solicitaban asilo en Alemania ya no recibirían el cuestionario de Dublín sobre su ruta de migración y los países donde se habían registrado con anterioridad y fueron inmediatamente incorporados en el procedimiento normal de asilo.<sup>45</sup> Sin embargo, antes de octubre de 2015, Alemania decidió restablecer el Reglamento debido al gran número de solicitudes.<sup>46</sup>

Estas disposiciones afectan considerablemente a los solicitantes de asilo que están confinados en su primer país de contacto en Europa, pero siguen con la esperanza de encontrar un futuro en Alemania. Aunque los solicitantes no tienen permiso de trabajo durante los primeros tres meses de estancia, y después solo disponen de ese permiso en el país donde presentaron su

---

<sup>42</sup> Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, Artículo 3 (1).

<sup>43</sup> BHIMJI, F., “Contesting the Dublin Regulation: Refugees’ and Migrants’ Claims to Personhood and Rights in Germany” *Intersections: Eastern European Journal of Society and Politics* Vol 2, No 4, 2016, pg. 52.

<sup>44</sup> ROBINSON, D. “How the EU plans to overhaul ‘Dublin regulation’ on asylum claims”, *Financial Times*, 20 de enero, 2016, online.

<sup>45</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Germany: halt on Dublin procedures for Syrians”, 24 agosto, 2015, online.

<sup>46</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Dublin Statistics 2016: Germany” 21 febrero, 2017, online.

solicitud, algunos se trasladan a los países de más afluencia en Europa para intentar ganar más. Consecuentemente, muchos tienen que luchar con los demás migrantes por un trabajo mal remunerado y no exentos de riesgos desde una perspectiva jurídica.

### **2.1.2 DERECHOS SOCIALES**

En los centros de acogida, los solicitantes de asilo reciben todos los recursos básicos necesarios, sin costo ninguno. Reciben comida tres veces al día, calefacción, ropa, seguro médico y artículos domésticos. Las personas que viven fuera de un centro, reciben dinero en efectivo para cubrir todos sus gastos.

La Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros demarca los derechos del solicitante de asilo al llegar al país donde será registrado, y el protocolo a seguir por el Estado durante el periodo de tramitación de la solicitud. Esto incluye el deber de los Estados Miembros de informar a los solicitantes sobre los recursos que tienen a su disposición, como asistencia jurídica y servicios de atención sanitaria, y a familiarizarse con los reglamentos y obligaciones en el centro de acogida. Dentro de los primeros tres días de haber entregado la solicitud de asilo, ellos reciben una tarjeta de identificación que declara su situación legal y el permiso de residencia.

En relación al derecho a la salud de los refugiados, La Directiva establece sus términos básicos. Declara que el Estado miembro tiene que asegurar el acceso a los servicios sanitarios, o por lo menos, a servicios de emergencia y tratamiento de una enfermedad grave, así como la atención a los solicitantes con necesidades especiales.<sup>47</sup> A nivel nacional, la Ley de Beneficios del Solicitante de Asilo (Asylbewerberleistungsgesetz), de 1997 y revisada en 2016, establece los criterios por los que un solicitante puede utilizar los servicios médicos en Alemania sin coste alguno. De acuerdo a la Ley, los solicitantes solo pueden recibir atención médica en caso de “enfermedades o afecciones graves”. En este caso, se prevé el tratamiento médico o dental, incluyendo medicamentos o otros medios necesarios para aliviar, curar o recuperar al paciente,

---

<sup>47</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros, Artículo 15 Atención sanitaria

así como cualquier servicio necesario para tratar las consecuencias de una enfermedad. En el caso de las mujeres embarazadas o las que recientemente hayan dado a luz recibirán todos los servicios y asistencia necesaria.<sup>48</sup> Tras 15 meses de estancia en Alemania, los solicitantes de asilo reciben beneficios sociales, definidos por el Duodécimo Libro de Código Social.<sup>49</sup> Cuando obtienen una decisión favorable de protección internacional, gozan del pleno acceso a todos los servicios médicos en las mismas condiciones que los nacionales.

En cuanto el derecho a la vivienda, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) declara en el Artículo 21:

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.<sup>50</sup>

Esto quiere decir que los refugiados reciben el estándar de trato en las mismas condiciones que reciben los demás migrantes—un estándar significativamente más baja que el de la población nacional. Si Alemania quiere evitar los errores de política que dejaron a los trabajadores migrantes “visitantes” (Gastarbeiter) en la periferia social y a los inmigrantes no-integrados confinados a vivir en los barrios marginados de las ciudades grandes del país<sup>51</sup>, es importante redefinir los objetivos en relación con el estándar de vida de los extranjeros. Los esfuerzos por ofrecer capacitaciones profesionales y educación superior de los refugiados serían en vano si los derechos básicos del refugiado no reflejan su igualdad con los nacionales.

Alemania ya ha fracasado con los inmigrantes del pasado, y por eso la legislación relativa al

---

<sup>48</sup> Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 20 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist, §4.

<sup>49</sup> Ve: Gesetzes zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz - GKV-FQWG), 21-07-2014, Bundesgesetzblatt Teil I, 2014-07-24, vol. 33, pp. 1133-1147

<sup>50</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.  
Artículo 21 Vivienda

<sup>51</sup> Por ejemplo los barrios de Kreuzberg y Neukölln de Berlín, ve: Spiegel Online: “Berlin Fears Ride of New Slums” <http://www.spiegel.de/international/germany/gentrification-s-victims-berlin-fears-rise-of-new-slums-a-748532.html>

estándar de vivienda de los refugiados tiene que reflejar un cambio de actitud y las nuevas medidas de integración plena.

A nivel estatal y municipal, cada E.M. interpreta de forma diferente el deber de proveer una vivienda para los refugiados en función de los recursos disponibles. Aunque el proceso de encontrar una vivienda semi-permanente para un refugiado puede tardar mucho tiempo dado el número alto de personas en espera, generalmente ellos permanecen en el centro de recepción durante tres meses, siendo luego trasladados a un albergue o apartamento. Si ya han recibido una decisión afirmativa sobre su caso y tiene el permiso de residencia, ya pueden buscar por sí solos un apartamento, pero siempre con la asistencia financiera del Estado.<sup>52</sup> Sin embargo, he comprobado de primera mano trabajando en un centro de refugiados en Alemania, que debido a la alta concentración de personas en el centro, si un refugiado lo abandonaba voluntariamente para quedarse con un familiar o amigo fuera del centro, los funcionarios lo permitían sin problemas, para poder liberar una cama para otra persona.

El Artículo 14 de la Directiva 2003/9/CE declara, en relación a la vivienda temporal de los solicitantes de asilo, que:

Cuando el solicitante de asilo recibe vivienda o lugar de acogida gratis, será siempre uno de estas tres opciones:

- a) en locales empleados para alojar a los solicitantes de asilo durante el examen de una solicitud presentada en frontera;
- b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado;
- c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes.<sup>53</sup>

En Alemania, los centros de acogida son espacios públicos que se han renovado para acomodar a los refugiados. Por ejemplo: edificios administrativos fuera de uso, campamentos, edificios públicos, y centros de emergencias. Uno de los centros más conocidos en Alemania es

---

<sup>52</sup> International Federation for Housing and Planning, “Housing Refugees Report: Part of the IFHP Refugee Housing Programme”, 2015, online.

<sup>53</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros, Artículo 14 Modalidades de las condiciones de acogida (1).

el antiguo aeropuerto “Tempelhof” en Berlín, donde están ubicados 1,300 refugiados.<sup>54</sup> La inversión en la materia prioriza el desarrollo de nuevas viviendas permanentes, que en programas de viviendas temporales, y así el Estado ha aprovechado muchos espacios adecuados, no utilizados. En Berlín, la municipalidad ha triplicado el presupuesto para el desarrollo de nuevas viviendas para los migrantes en el último año,<sup>55</sup> un paso muy importante para resolver el futuro de los refugiados en Alemania, y no solamente el primer contacto. Sin embargo, con la alta densidad de migrantes en las ciudades, podría resultar imposible la construcción de viviendas suficientes de emergencia y de largo plazo en algunas comunidades por la actitud de “no en mi patio trasero” de los residentes, la cual podría causar retrasos o dificultades para su construcción. Aunque sería mucho más barato y rápido construir estas viviendas en áreas rurales, podría tener un efecto aislacionista para los refugiados.<sup>56</sup> La organización encargada de las viviendas de los refugiados es el Landesamt für Gesundheit und Soziales (Oficina Estatal de Salud y Asuntos Sociales), en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, la Conservación Natural, Desarrollo y Seguridad Nuclear, y asociaciones regionales para el desarrollo, financiación y supervisión de las viviendas.<sup>57</sup> Sin embargo, es el derecho de cada Estado de Alemania asignar los lugares apropiados de residencia para los que han recibido el asilo o la protección subsidiaria. Los Länder también tienen la responsabilidad, entonces, de asegurar que planifican bien para evitar la concentración excesiva de refugiados de un solo país en la misma zona residencial, lo cual sería perjudicial para su integración.<sup>58</sup>

La Directiva 2003/9/CE también declara que en toda circunstancia los solicitantes tienen derecho a comunicar con sus parientes, asesores jurídicos y representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o a las Organizaciones no

---

<sup>54</sup> KNIGHT, B., “Berlin to build on Tempelhof despite drop in refugees”, Deutsche Welle, 25 marzo 2016, online.

<sup>55</sup> Idem

<sup>56</sup> KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, Centennial Scholar Initiative at Brookings, septiembre 2016, p. 13.

<sup>57</sup> International Federation for Housing and Planning, “Housing Refugees Report: Part of the IFHP Refugee Housing Programme”, 2015, online.

<sup>58</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), Vom 30. Juli 2004, §5, No. 3

Gubernamentales (ONGs) que están reconocidas por el E.M., y ellos siempre tienen acceso a los centros de acogida para buscar apoyo, salvo en condiciones que pongan en riesgo la seguridad del centro. Es el deber del país de recepción garantizar la seguridad de los solicitantes en los centros de acogida, para prevenir casos de acoso o violencia. El E.M. tiene que hacer todo lo posible para evitar que el solicitante sea trasladado de un centro a otro, salvo cuando exista una gran necesidad. Los trabajadores de los centros han de estar debidamente capacitados para trabajar con las necesidades específicas de hombres y mujeres y siempre tienen que trabajar bajo una confidencialidad estricta. Los solicitantes pueden designar un grupo de representantes para participar en tareas y actividades del centro de acogida, aunque subordinados a la discrecionalidad de los trabajadores.<sup>59</sup>

Por último, el derecho a la educación de los menores está también garantizado en la Directiva 2003/9/EC que establece en su Artículo 10 que el E.M. tiene que dar acceso al sistema educativo público en las mismas condiciones que la población nacional. También, contempla la impartición de clases dentro del centro de acogida. El solicitante menor de edad tiene que incorporarse al sistema educativo durante los primeros tres meses después de haber entregado su solicitud.<sup>60</sup> Aunque la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece en el Artículo 22 que el refugiado tiene el derecho al mismo tratamiento que los nacionales en cuanto a la educación primaria<sup>61</sup>, la Directiva mencionada establece que el derecho a la educación también comprende la educación secundaria, así como que el E.M. “no privará a una persona de la enseñanza secundaria solo porque esta haya alcanzado la mayoría de edad”.<sup>62</sup>

Es importante reconocer que la misma Directiva declara en términos muy claros, que en relación a todos los derechos básicos de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, es

---

<sup>59</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros, Artículo 14 Modalidades de las condiciones de acogida (2-8).

<sup>60</sup> Idem, Artículo 10 Escolarización y educación de los menores (1-3).

<sup>61</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Artículo 22 Educación Pública

<sup>62</sup> Idem 17 (1)



esencial acomodar las condiciones de acogida y al trato dispensado a las personas. El Artículo 17: Principio general, declara que:

En la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones del capítulo II relativas a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.<sup>63</sup>

Hablaré más en detalle sobre las condiciones específicas de ciertos centros de acogida y la vulnerabilidad particular de las mujeres y menores de edad más adelante en este capítulo.

## **2.2 LAS CONDICIONES DE LOS CENTROS DE ACOGIDA**

El 27 de septiembre hubo una pelea enorme en el centro de refugios en Kassel, Alemania. Mas de 350 de los 1,500 refugiados allí se vieron implicados en una gran disputa mayormente entre los residentes Albaneses y Pakistaníes que empezó por una golpiza entre dos personas. Se han producido diversos ataques violentos dentro de los centros superpoblados por todo el país, generalmente entre dos grupos de personas de países diferentes. La policía dice que en un albergue de refugiados en Konigsbrunn, encontraron que algunos hombres habían construido armas en forma de machetes hechas con tubos y navajas, entre otras cosas. Solo en el mes de agosto, la policía tenía que desplazarse a centros de refugiados 926 veces en la región de Renania del Norte-Westphalia. Algunos oficiales han sugerido que sería una mejora separar los centros por religión para evitar más conflictos, pero por la cantidad de gente que ingresa todos los días, sería una hazaña imposible.<sup>64</sup> También hay mucho caos en la Oficina Estatal de Asuntos de Salud y Sanidad, todos los días hay una cola enorme antes de que abran las puertas, y hay mucha tensión y conflictividad mientras todos los refugiados esperan ser atendidos lo antes posible.

Entendemos que cuando los refugiados salen de los centros, probablemente nunca van a tener que cohabitar con tanta gente diversa en un espacio tan pequeño, pero no se puede dar excusas a sus acciones, y este comportamiento surgiere que hay mucha gente no apta para

---

<sup>63</sup> Idem, Artículo 17 Principio general

<sup>64</sup>BARTSCH, M. et al, "Asylum Shelters in Germany Struggle with Violence", Speigel Online, 6 de octubre, 2015.

integrarse en una sociedad tan diversa como Alemania. El Rector Holger Burkhardt avisa que sería un error separar a los refugiados de acuerdo a su religión o nacionalidad. “Solo tienes que tratarles con respeto y darles algo que hacer”, dice él, “Si los metemos todos allí juntos y se les hace esperar durante meses y meses, no debe sorprender a nadie si pasa algo.”<sup>65</sup>

Los alemanes que trabajan de forma voluntaria representan un gran porcentaje del apoyo humano a las instituciones asumiendo responsabilidades para el bienestar de los refugiados. Muchas personas han buscado organizaciones como Caritas y la Cruz Roja Alemana para ayudar en cualquiera manera—desde repartiendo agua y meriendas a los refugiados que esperan en colas en los centros de recepción, dando clases de Alemán gratis, y apoyando en los centros de acogida o con programas de integración. Hay muchas páginas web que ayudan a los alemanes a coordinar esfuerzos para proyectos de apoyo y para ofrecer bienes o servicios.<sup>66</sup> La integración a nivel local es la responsabilidad del municipio, pero depende mucho del activismo y involucramiento de los ciudadanos de cada comunidad. Algunas ciudades dependen mayormente de las organizaciones grandes para afrontar la responsabilidad de los refugiados, y no hay mucha interacción entre ellos y la población en general. Sin embargo, en otras, hay mayor participación comunitaria, lo cual influye sobre la experiencia del refugiado, y propicia el inicio de su integración con la población alemana. Por ejemplo, en un centro de acogida en Hamburgo, hay 140 voluntarios para 190 refugiados. Ellos ayudan a los refugiados con su aprendizaje de alemán, apoyo con las tareas de los jóvenes en la escuela, acompañamiento a las citas médicas o a los centros de ayuda social, y cualquier otra asistencia que pueden necesitar.<sup>67</sup> Así, dependiendo de la comunidad a que está asignado el refugiado, sus oportunidades para interactuar y compartir sus experiencias con la población nacional—con las consiguientes repercusiones en el proceso de integración—variará mucho.

Yo pasé dos meses trabajando como voluntaria de la Cruz Roja en el centro “Werner-von-Siemens Schule”, un centro de acogida creado en un gimnasio de una escuela pública en Fráncfort. Ocupaba un despacho del centro donde podía ver todas las camas, el comedor, y la

---

<sup>65</sup> Idem

<sup>66</sup> Ve: [givesomethingbacktoberlin.com](http://givesomethingbacktoberlin.com)

<sup>67</sup>KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, Centennial Scholar Initiative at Brookings, septiembre 2016.

ventana con vista al patio de afuera. Yo ayudaba a los refugiados en cuestiones sencillas: la recepción de su correo postal que ellos esperaban todos los días con noticias sobre su caso; si podían usar balones para jugar adentro (lo que se les permitía pocas veces por cuestiones de ruido); y llamadas a los agentes de seguridad cuando alguien se ponía agresivo, se producía griterío, empujones, disputas sobre la ubicación de las camas y preocupaciones de privacidad de las mujeres. Pero sobre todo, se me reclamaba constantemente para que les facilitaría cargadores para los teléfonos móviles. Todo lo anterior ofrece una imagen de cómo era la vida cotidiana en el centro de refugiados. No había distracciones para sus frustraciones, su inquietud por la suerte de su caso o por recibir una residencia semi-permanente. El mismo espacio, sin paredes o separaciones, fue dormitorio, comedor, sala de estar y cancha. Yo vi a los 180 refugiados, algunos que llevaban ya cuatro meses residiendo en ese espacio, deprimidos, agresivos, y desesperados. Cuando le sugerí al director de la Cruz Roja adquirir materiales artísticos para hacer un proyecto con los niños, o hacer un taller para las mujeres, me respondió: “este no es más que una sala de espera. Si hacemos todo para ellos, si les hacemos sentirse cómodos—como en casa—nunca van a aprender que tienen que hacerlo por su propia cuenta, van a acostumbrarse a que les demos todo”.

Era evidente que cuando los abandonamos a su propia suerte y le dejamos sin distracción ninguna, ellos se muestran muy inquietos y ansiosos. Algunos se dormían toda la noche, más ocho horas al día, otros se peleaban cada poco, y a otros los veía con bastante estrés mental, caminando en círculos alrededor del espacio y con una actitud muy irritable. Hay que mencionar que yo trabajaba entre los meses de noviembre y diciembre, cuando hace un inmenso frío en Alemania y se les prohibía a los solicitantes salir por mucho tiempo.

La experiencia de voluntario no fue como yo había presupuesto. Yo había leído sobre otros centros en Alemania, incluso uno cerca de mi casa, donde organizaban caminatas u otras actividades físicas con las mujeres refugiadas juntas con mujeres alemanas de la comunidad que se habían presentado voluntarias. Se les mostraba donde está todo ubicado, y ante todo se les brindaba compañía y solidaridad.<sup>68</sup> Donde estaba yo, y en el otro centro de Cruz Roja Fráncfort

---

<sup>68</sup> Ve: <http://www.freiwilligenzentrum-darmstadt.org/>

con peores condiciones y en el que sólo trabajé dos semanas, había un sentido de jerarquía y separación entre los trabajadores alemanes y los refugiados, que me hizo sentir muy incómoda. Me decían siempre que ello se hacía a propósito con miras a hacerles independientes y auto-suficientes para cuando se encuentran fuera de los centros, pero desde mi punto de vista, creyó un sentimiento de desdén hacia los alemanes por parte de los refugiados y solicitantes de asilo.

Desde mi experiencia, la actitud de los agentes de seguridad fue el factor más positivo para los refugiados. En este centro, todos los trabajadores eran de Oriente Medio, uno de Irak, dos de Irán, y otro de Líbano y ellos fueron los que hicieron casi todo el trabajo. Ellos servían como traductores entre los trabajadores alemanes de Cruz Roja y los refugiados, percibían las sutilezas entre los refugiados de ciertos países, que grupos se llevaban bien, y cuales tenían que ser separados en la asignación de camas. Ellos entendían sus costumbres en cuanto las relaciones entre hombres-mujeres, adultos-niños, y como mediar en cualquier conflicto antes de que fuera a mayores. Mientras los trabajadores alemanes (y yo) estábamos confinados en el despacho para dirigir y observar a distancia, los agentes de seguridad se mezclaban con los refugiados, ellos aplacaron sus preocupaciones y les hablaron sobre como era la vida en Alemania como inmigrante, jugaron con ellos, y fueron sus amigos. Creo que esta primera interacción creó una solidaridad entre los refugiados, y una separación decisiva respecto de los alemanes que ellos llevaría consigo tras abandonar los centros.

Aparte de las dinámicas sociales en los centros, una de las cosas durante esta experiencia que más me llamó la atención fue la falta de higiene y la falta de privacidad. Siempre había problemas con los desagües de baños y duchas lo que provocaba constantes inundaciones y un olor insoportable. A veces llevó semanas arreglar la situación, y los trabajadores alemanes en sus conversaciones les echaban la culpa a los refugiados por sus malos hábitos, mientras nosotros usábamos un baño limpio, cerrado con llave. En cuanto el tema de la privacidad, por decirlo simplemente, no existía. En este centro de 180 personas, había aproximadamente 20 mujeres.

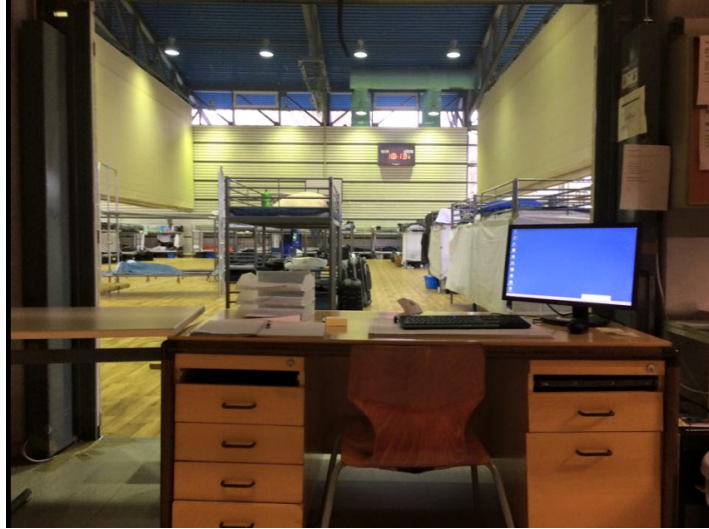


Imagen 1, tomada por la autora, diciembre 2015.

En la imagen superior, donde se aprecia las cortinas blancas alrededor de las camas, allí estaban ubicadas las mujeres, rodeadas por las camas de los hombres. Las cortinas eran un par extra de sábanas que solían pedir por este motivo, para darles un poco de privacidad. Dentro se sentaban tres o cuatro mujeres durante el día para hablar, ver videos en los teléfonos, o escuchar música. También las mujeres usaban las sábanas puestas así para poder cambiarse de ropa, y dormir tranquilamente sin sentirse observadas por los demás. Al poco tiempo, los funcionarios alemanes se dieron cuenta de la existencia de un riesgo de incendio. Las sábanas están hechas de una materia sintética que es muy inflamable, entonces cada día se las retiraban y finalmente ya no dieron más sábanas, salvo para su uso normal. Las mujeres se ponían muy enfadadas y los funcionarios no les tenían mucha simpatía, siendo todos hombres menos yo. Ciertamente, es probable que no hubiera otro remedio para la situación.

Esta anécdota personal sirve para mostrar que las condiciones seguramente no son ideales, pero existe una gran variación dependiendo de la organización encargada del centro y sus actitudes hacia la independencia de los refugiados o la importancia de sus relaciones con la población nacional, la cantidad de personas ubicadas allí, los recursos disponibles, y el nivel de participación o involucramiento de la comunidad y de las personas voluntarias. De todos modos, los centros representan el primer punto de contacto y la primera impresión del país de destino

para el refugiado, y crean el marco de interacción y la dinámica social entre las personas inmigrantes y las nacionales.

### **2.3 LA VULNERABILIDAD DE LAS MUJERES EN LOS CENTROS DE ACOGIDA**

Hablaré más en detalle sobre la especial vulnerabilidad de la población femenina de refugiados y sobre su integración en la sociedad alemana en los dos siguientes capítulos. Sin embargo, es importante abordar el tema de su vulnerabilidad dentro de los centros de acogida como solicitantes de asilo también, donde sus primeros contactos y experiencias podrían afectar a su capacidad para integrarse en la sociedad alemana a más largo plazo.

En 2015, el 31% de los 476.000 solicitantes de asilo eran mujeres. En los primeros dos meses de 2016, más de 130.000 refugiados llegaron a Europa, y más del 55% de ellos fueron mujeres y niños. Muchas, sino todas de las mujeres, venían de situaciones de inestabilidad en su país de origen, donde se encontraban expuestas a diferentes violaciones de sus derechos humanos básicos, por ejemplo la violencia estructural contra las mujeres que a veces se ve aceptada culturalmente. Las mujeres están expuestas en muchos casos a la extorsión, explotación y violencia de género o violencia sexual. Las mujeres se enfrentan a la amenaza de ser víctimas de la trata de personas o la prostitución forzada. También se daban casos de matrimonios forzados por razones de la reunificación de familias cuando la mujer se establece en el país de destino.<sup>69</sup> Sin embargo, a la hora de denunciar tales abusos, muchas mujeres no tienen el valor o confianza de denunciar las ofensas porque en su cultura, tales violaciones representan una deshonra para la mujer y son causa de mucha vergüenza.<sup>70</sup> Así que es muy difícil tener datos concretos de cuantos casos de abusos contra mujeres se producían.

Los centros de asilo son el lugar de acogida y espera mientras están siendo tramitadas sus solicitudes de asilo, pero la espera puede tardar meses, incluso hasta un año, y es un lugar donde las mujeres se ven muy vulnerables. Generalmente los centros no tienen instalaciones separadas

---

<sup>69</sup> BEKYOL, Y., BENDEL, P., “Reception of female refugees and asylum seekers in the EU case study Belgium and Germany”, *Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs*, 2016.

<sup>70</sup> *Idem*, pg. 47.

para hombres y mujeres y se han registrado casos de violaciones, acosos y otras muestras de violencia por falta de privacidad y protección de las mujeres.<sup>71</sup>

En Alemania, las personas que dirigen los centros de acogida son generalmente miembros de ONGs como la Cruz Roja y Caritas. Además de ellos, hay los agentes de seguridad (que en mi experiencia, fueron mayoritariamente hombres), y los trabajadores de limpieza y de cocina, que tienen poca interacción con los solicitantes de asilo. Como detallé antes, los agentes de seguridad son las personas que mejor pueden comunicar con los solicitantes y que intervienen cuando hay una disputa o problema. En este sentido, las mujeres se enfrentan con una gran desventaja por no tener, en la mayoría de casos, una mujer como punto de contacto en los centros para ayudarles cuando lo necesitan. En mi caso, aunque yo no hablaba su idioma y ellas tampoco me entendían, las mujeres del centro de acogida se me acercaban siempre con sus problemas para evitar a los agentes de sexo masculino que obviamente les hubieran entendido. Dormían todos en la sala grande—los hombres, mujeres y niños juntos, y frecuentemente había situaciones de conflicto, peleas e incluso hombres que regresaban ebrios al centro. Las mujeres y niños se veían expuestos a todo esto cotidianamente.

Los funcionarios alemanes y directores de los centros de acogida deben de asegurar que haya más presencia femenina continúa como muestra de autoridad en los centros, que hablen alemán y un idioma de los solicitantes, como farsi, árabe o tigrinya. Además, hay que contemplar la posibilidad de que las mujeres que llegan a Alemania hayan sufrido algún tipo de trauma o abuso en el viaje por Europa o en su país de origen del que han huido y que requieren atención particular en los centros. De acuerdo a un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre los testimonios de abusos hacía migrantes mujeres y niños en Europa:

“Niños refugiados y migrantes en tránsito por Europa tienen un riesgo alto de sufrir violencia y abusos, incluyendo violencia sexual, especialmente en los centros de recepción superpoblados, o en otros lugares donde se juntan los refugiados o migrantes, como parques, estaciones de tren o bus, y en las calles próximas. Muchos centros de

---

<sup>71</sup>WOMEN'S REFUGEE COMMISSION, "Falling Through the Cracks: Refugee Women and Girls in Germany and Sweden", New York, marzo 2016.

recepción están superpoblados, y falta la adecuada iluminación, así como espacios separados para mujeres solteras y familias con niños.”<sup>72</sup>

Por eso, es importante poner mucha atención en las personas recién llegadas y capacitar a los trabajadores de los centros de refugiados para poder identificar a posibles víctimas de violencia de género y saber el protocolo de actuación en cada caso, trabajando para mantenerles seguros a partir de su llegada.

De acuerdo con las informaciones facilitadas por el Comisario sobre Abusos del Gobierno Federal, Johannes-Wilhelm Rörig, el número de acosos sexuales siguen creciendo en los centros de acogida, y los ataques están dirigidos principalmente hacia las mujeres y los niños. El afirma que los responsables no solo son hombres migrantes, sino también agentes de seguridad y voluntarios. En agosto de 2015, grupos de asistencia documentaron violaciones numerosas en el centro de recepción en Giessen, en el estado de Hesse. Desde entonces, informes similares siguen registrándose por todo el país. De acuerdo a las entrevistas mantenidas con las mujeres, así como a los reportajes realizados por dichos grupos de asistencia, varias mujeres solteras ya no se sentían seguras al ducharse o ir al baño durante la noche.<sup>73</sup> También, para las que vienen a Alemania escapando de la violencia y el maltrato, puede ser una experiencia traumática tener que quedarse en un centro de refugiados, donde están en un espacio confinado con muchas personas, la mayoría, hombres, algunos de los cuales también han experimentado trauma y mucho estrés mental. Se quedan en un espacio sin privacidad, sin momentos de silencio, y sin seguridad suficiente para las mujeres. Son condiciones frágiles y pueden empeorar el estado mental de las mujeres al no sentirse en un espacio acogedor y seguro.

La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional contempla, en los Artículos 21 y 22, normas para la protección de personas vulnerables como menores, menores no acompañados, mujeres embarazadas, padres/madres solteros/as con niños menores de edad y víctimas de violencia, entre otras. La Directiva declara que es necesario

---

<sup>72</sup>UNHCR, “UNHCR concern over testimonies of abuse and sexual violence against refugee and migrant women and children on the move in Europe” 23 octubre 2015.

<sup>73</sup>BARTSCH, M. et al, “Asylum Shelters in Germany Struggle with Violence”, Spiegel Online, 6 de octubre, 2015.



evaluar a todas las personas vulnerables para establecer si tienen necesidades particulares para luego prestarles la asistencia adecuada. El Estado tiene que tener en cuenta las necesidades particulares durante todo el procedimiento de asilo para dar el seguimiento adecuado.<sup>74</sup>

La Convención de Estambul, del Consejo de Europa, sobre violencia contra la mujer, es un desarrollo importante para combatir la violencia de género hacia las mujeres, promover su protección y asegurar la persecución de los responsables. Alemania tiene programada su ratificación en este año, y eso tendrá efectos importantes para las refugiadas que buscan protección por razones de violencia de género. El Consejo de Europa también publicó una resolución y recomendación para la modificación del procedimiento de asilo que tenga en cuenta las necesidades específicas desde la perspectiva de género.<sup>75</sup>

La nueva ley alemana—que los medios de comunicación han denominado la Ley “no es no”—es una actualización de la Sección 177 del Código Penal alemán<sup>76</sup>, que preveía anteriormente que las víctimas tuvieron que intentar defenderse para tipificar el delito de “violación”. La nueva ley es una respuesta a los ataques de Colonia (detallados en el Capítulo 5) y enriquece la tipificación de lo que es un crimen sexual para incluir, por ejemplo, los toqueteos. Aunque es un gran avance para las mujeres de Alemania, para las mujeres refugiadas, víctimas de abusos por sus familiares o pareja, es otra historia. Con esta ley, las autoridades pueden, con más facilidad, expulsar a una persona refugiada por haber cometido una de estas ofensas.<sup>77</sup> Así, lo que podría desanimar a una mujer que viaja con alguien que le está acosando a denunciarlo por miedo a que ello supusiera su expulsión, quedándose ella sola. Tampoco reconoce la Ley las dificultades específicas de las mujeres refugiadas acosadas por los miembros de las fuerzas de seguridad en Alemania o por otros refugiados.

---

<sup>74</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, Artículos 21 y 22(1).

<sup>75</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, “Gender-related claims for asylum”, Recommendation 1940 (2010), Doc. 12687, 18 July 2011.

<sup>76</sup> Strafgesetzbuch (StGB) § 177 Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung, vom 13 November 1998.

<sup>77</sup> WEINGARTEN, E., “Is Germany Failing Female Refugees?” *TIME Magazine* con *New America’s Global Gender Parity Initiative*, 7 de septiembre, 2016.

Para promover la protección y seguridad de las mujeres refugiadas en Alemania, ellas mismas han creado una iniciativa llamada “Mujeres en Exilio”, con base en la ciudad de Brandeburgo. Ellas quieren llamar la atención sobre el hecho de que son doblemente vulneradas por ser víctimas de discriminación por ser mujeres, y por ser inmigrantes. También trabajan para llamar la atención sobre las situaciones de desigualdad y violencia de género contra las mujeres en sus países de origen, por ejemplo la mutilación genital femenina, matrimonio forzado, aislamiento social por no cumplir con un estándar moral de mujeres y la violencia de pareja. Mujeres en Exilio trabaja para reivindicar los derechos de las mujeres, y demandar un espacio solo para ellas en los centros de acogida y en sus ulteriores destinos.<sup>78</sup>

Es importante también reconocer que las mujeres refugiadas tienen que ser parte de la discusión sobre los cambios necesarios en la legislación y el procedimiento de asilo, porque ellas lo han vivido. Ya que tienen experiencia en Alemania, pueden servir como un enlace importante entre los legisladores y su propia comunidad abogando por la atención particular para los grupos de refugiados y solicitantes de asilo vulnerables. Es importante también trabajar con los hombres, muchos procedentes de sociedades muy conservadoras en donde el hombre gobierna la familia, para prepararse para la vida en su nueva sociedad de acogida y para la igualdad entre las mujeres y hombres.

Cuando las mujeres se sienten seguras, al participar en un procedimiento que entiende las necesidades particulares de los grupos vulnerables y también tienen la oportunidad de formar conexiones con autoridades femeninas a quienes se pueden confiar en los centros de acogida, mejor pueden adaptarse e integrarse en su nuevo ambiente.

### **3 PARTE III: LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

Después de haber dado la bienvenida a más de un millón de migrantes en busca de asilo tras sus fronteras, el gobierno alemán ahora se enfoca en el deber que ha sido el eslabón olvidado en momentos previos: un esfuerzo fuerte para la integración social de los recién llegados. Alemania aprobó su primera “Ley de Integración” el año pasado, y ha enfocado mucho dinero y energía hacia cursos de integración e idioma, capacitaciones laborales y la creación de enlaces

---

<sup>78</sup> Ve: [www.women-in-exile.net](http://www.women-in-exile.net)

entre la población refugiada y empleadores potenciales. Sin embargo, es importante que la integración no se confunda con la asimilación, y los refugiados tengan la libertad de proteger su identidad cultural mientras se adoptan a la sociedad alemana. También es importante reconocer que las formas que el Estado ha creado para medir la integración de un solicitante de asilo pueden dejar a ciertos grupos en desventaja, y disminuir sus posibilidades de lograr residencia legal en Alemania por factores fuera de su control o por ser víctimas de la intimidación.

### **3.1 CURSO DE INTEGRACIÓN**

La integración social es un equilibrio frágil y es difícil definir y cuantificar. Uno tiene que mantener un sentido de su identidad propia, mientras se adapta en los elementos más críticos: idioma, comportamiento, vestimenta y relaciones con las demás personas. Siempre hay mucha presión sobre los inmigrantes para adaptarse lo más rápido posible y ser exitosos en su nuevo país.

Algunos refugiados tienen mucha dificultad en la conciliación de su antigua vida con la nueva. Por venir de una cultura más conservadora en varios temas candentes como por ejemplo la homosexualidad y la libertad de las mujeres, los refugiados tienen que separar sus propias creencias a las ideas que les habían sido transmitidas por medio de su cultura o religión. La integración social pertenece a más que una dimensión de la vida de un refugiado, y pasa por niveles de desarrollo distintos en la esfera pública que en la esfera privada. Aunque un nuevo ambiente pueda provocar algunos cambios públicos a las actitudes y comportamientos de una mujer refugiada, generalmente la mujer tiene poca libertad a renegociar estas identidades de género dentro del hogar. En la esfera privada, hay menos presión para readaptar a las nuevas normas sociales, así que los costumbres y comportamientos tradicionales podrían seguir prosperando, limitando la habilidad de las mujeres y niñas a asumir nuevos papeles e identidades.

Se presenta otra dificultad a las mujeres refugiadas para conciliar la identidad de su país de origen y la alemana cuando hacen el viaje antes que el resto de la familia, para luego reunificarse con ellos después de llevar un tiempo en Europa solas y haberse adoptado a su nuevo ambiente. Una trabajadora social en Alemania, Zineb Daoudi, trabaja con las mujeres

refugiadas que han debido afrontar con ese dilema. Ella dice: “Se ven a una mujer como la responsable de su comportamiento y como se enfrenta a la sociedad nueva y abierta de Alemania, especialmente si esta esperando que venga su esposo o familia”. En ese momento, percibe más la presión de demostrar su identidad nueva mientras preserva la antigua. En este sentido, cuando los miembros de una familia experimentan la asimilación y la formación de nuevos contactos y actitudes en fases distintas, puede producirse una división dañina.

La integración podría ser más fácil para los niños pequeños entrando en Alemania por la rapidez en que pueden absorber nueva información y adaptarse al nuevo ambiente. Sin embargo, tienen que compensar por una dualidad en casa y a veces la dificultad que tienen los padres en acostumbrarse a la nueva cultura y idioma. Una mujer de Siria, llamada Wafaa Askar, lleva un año y medio en Alemania, y sus hijos están integrándose muy bien en la escuela, y ya hablan alemán fluidamente. Sin embargo, ella dice: “Tengo que decir a mi hija que no me conteste en alemán. Cuando hablan a sus padres, siempre deben de hablar en árabe, para que no lo olviden.”<sup>79</sup>

De acuerdo a la Encuesta de los Nuevos Refugiados (2005-2007) del Reino Unido, los refugiados hombres igual que las mujeres empezaron de forma rápida a crear nuevas amistades y mantener el contacto con sus familiares, mientras reducían el contacto con las organizaciones conacionales o étnicas. Sin embargo, las mujeres tienen más probabilidad de aumentar el contacto con instituciones religiosas y familiares y crear redes sociales en una variedad de ambientes. Se observó que las personas que tenían dificultad en mantener o crear nuevas conexiones sociales, tenían una tasa significativamente más baja de empleo.<sup>80</sup> Además también se comprobó que era 23% más probable que el hombre encontrara trabajo, mientras muchas de las mujeres tenían que seguir con su educación o participar en capacitaciones laborales básicas antes de trabajar. Una encuesta sobre el estado de salud del individuo reflejó una correlación entre el bienestar general y una subida en contactos sociales y capacidades lingüísticas.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> GRIESHABER, K. “Education Key for Germany’s Migrants”, *US News*, 2 de mayo 2016.

<sup>80</sup>PHILLIMORE, J. “Gender and refugee integration: a quantitative analysis of integration and social policy outcomes”, University of Birmingham, DOI: 10.1017/S0047279416000775, 2016, pgs. 7-8.

<sup>81</sup> Idem, pg. 11.

Los refugiados también tienen que lograr conocer bien las nuevas normas que los gobiernan, especialmente la Constitución Alemana, y entender bien que las acciones o comportamientos de su antigua cultura se encuentran limitadas en Alemania. Por ejemplo, su religión puede gobernar su manera de vestir o aconsejar sobre la moralidad de ciertas relaciones o comportamiento, pero no les da el derecho de criticar o acosar a los de su nueva cultura por supuestamente romper estas normas. La aceptación por parte de los nacionales de las nuevas culturas que llegan a Alemania y la aceptación de la nueva cultura que los migrantes se encuentran al llegar tienen que ser un esfuerzo de los dos lados.

Para la integración rápida y eficiente de los refugiados, Alemania aprobó la Ley de Integración y el Reglamento de Integración el 6 de agosto 2016 y eso fue la primera acción por parte de Alemania en reconocerse como un país inmigrante. También aborda unos temas complejos que han surgido de la gran presencia de extranjeros, como la integración y coexistencia de grupos étnicos, culturales y religiosos distintos.<sup>82</sup> Así como estas dos normas sirven para adaptar ciertas leyes alemanas (particularmente la Ley de Residencia) para que sean más propicias a la integración de los refugiados en Alemania. También, dan más disponibilidad y acceso a las clases de integración, capacitaciones vocacionales y oportunidades de empleo para los refugiados. Las leyes han reestructurado las asignaciones de vivienda para evitar la concentración excesiva de los refugiados en pocos lugares y han modificado las restricciones para el permiso de residencia para favorecer a los refugiados que han mostrado su cooperación con el gobierno alemán al participar y tener éxito en las clases de integración. La Ley de Integración sirve para incorporar varios programas educativos y socio-culturales con referencias para medir el nivel de integración de los refugiados después de haber participado en dichos programas. Estableció ciertos beneficios para las personas que realmente cooperan con el Estado y menos beneficios para las que no quieren participar. La meta oficial de la Ley es incorporar el número máximo de personas refugiadas al mercado laboral y a la sociedad alemana lo más rápido posible.<sup>83</sup> Esto afecta mucho a los solicitantes de asilo, porque la decisión final de su

---

<sup>82</sup>CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 3

<sup>83</sup> Bundesregierung, “Merkel: Erstmals Bundesgesetz zur Integration”. *Die Bundesregierung – Koalitionsausschuss*, April 2016. Accessed: 01.04.2017, [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04\\_en/2016-04-14-pressekonzern-merkel\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04_en/2016-04-14-pressekonzern-merkel_en.html)

petición depende mucho en su colaboración con el Estado en todas estas etapas y su retención rápida de nueva información y habilidades, demostrado su capacidad de integrarse. Los políticos creen que la Ley de Integración mandará el mensaje: si haces el esfuerzo, tendrás éxito, y la legislación funciona para apoyarles y comprometerles en ese reto. A los refugiados que muestran su potencial a integrarse y tienen mejor probabilidad de quedarse permanentemente en Alemania tendrán acceso más rápido a los cursos de integración y oportunidades de empleo.<sup>84</sup>

Un folleto<sup>85</sup> entregado a todas las familias refugiadas detalla el curso de integración para los jóvenes, advertido con la frase: “*Aprende Alemán—Aumenta tus Posibilidades*”. El folleto habla sobre los costes, pero el gobierno alemán cubre un porcentaje grande y muchos recibirán las clases sin gasto ninguno. Por ejemplo, los migrantes Alemanes étnicos están requeridos hacer el curso, y es totalmente gratis. También, tienen gratis las clases a las personas con alta probabilidad de recibir el asilo, las personas toleradas, de acuerdo al § 60, párrafo 2 cláusula 3 de la Ley de Residencia, y las personas que han tenido la expulsión suspendida y tienen permiso de residencia por haber mostrado integración suficiente bajo § 25a de la Ley.<sup>86</sup> Este permiso califica la integración de un joven por las siguientes estipulaciones: el/la joven ha asistido a una escuela en Alemania por 4 años o tiene una calificación vocacional equivalente; ha sido residente en Alemania por 4 años; aparece, en la base de su educación y estilo de vida hasta ahora, que el/la joven tiene la habilidad de integrarse a la vida alemana; esta dedicada al orden libre y democrático de Alemania.<sup>87</sup> Aunque la integración social es difícil cuantificar, el Estado alemán la resume por tiempo pasado en el país sin incidencia, educación en un centro escolar alemán, y la prueba de haber adoptado el estilo de vida alemán.

Este curso de integración está diseñado para migrantes y refugiados entre las edades de 12 a 27 años, quien hablan poco o nada de Alemán, y quien quiere hacer sus estudios secundarios

---

<sup>84</sup>Integrationsgesetz (Integration Act) July 31, 2016, Bundesgesetzblatt (BGBl.), Federal Gazette I at 1939

<sup>85</sup>Handout: “Learn German—Improve your Chances: Youth integration courses for immigrants”, Federal Office for Migration and Refugees, enero 2017.

<sup>86</sup>Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), Vom 30. Juli 2004.

<sup>87</sup> Idem

o un taller vocacional en Alemania. El curso consiste en 900 horas de instrucción (1 hora de instrucción=45 minutos) mas un curso de orientación de 60 horas de instrucción para empezar. En el curso de orientación, los alumnos aprenden sobre las leyes de Alemanas, la historia del país, su cultura y sus políticas. La Regulación del la Ley de Integración, §4, No. 6 modificó unos aspectos del curso de integración para poner más énfasis en enseñar los valores más importantes de la sociedad alemana como: igualdad, libertad y la tolerancia y los derechos y obligaciones de los ciudadanos.<sup>88</sup> En el curso principal, aprenden como leer, escribir y conversar en Alemán, sobre los temas mas comunes en la vida diaria. Aprenden como hacer llamadas, llenar formularios, y buscar recursos como seguro médico por ejemplo. Les dan información sobre el sistema educativo en Alemania, el mercado laboral, relaciones familiares y entre amigos, y como tratar de la resolución de conflictos y evitar la violencia. Al final del curso, hay dos exámenes: uno para cuantificar cuanto han mejorando en sus capacidades lingüísticas, y otro para medir cuanto ha aprendido sobre la vida alemana. Los que aprueban los dos exámenes (tienen que llegar a ser B1 en idioma), reciben un certificado “Zertifikat Integrationkurs” y han cumplido una de los requisitos mas valorados para el permiso de residencia. También, los que reciben el certificado pueden naturalizarse como ciudadanos después de siete años en vez del estándar, que es ocho. Sin embargo, de acuerdo al §4, No. 4 de la Ley de Integración, si un refugiado rechaza completamente la oportunidad de participar en el curso de integración sin causa justificada (seguir cursos universitarios o tener un trabajo/una capacitación) el o ella verá reducidos los beneficios dispensados por el Estado.<sup>89</sup>

La Ley de Integración también incluye un programa llamado “Medidas de Integración de los Refugiados” para crear 100,000 puestos de trabajo dirigidos explícitamente a los que todavía están esperando una decisión en su solicitud de asilo. La idea es que el trabajo les va a dar algo positivo que hacer con su tiempo mientras esperan y obtendrán experiencia laboral útil. Los refugiados ganan muy poco, solamente 80 centavos a la hora, y todos que son aptos para trabajar y son mayores de edad están obligados a participar. Se encuentran exentas las personas que están

---

<sup>88</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016, Verordnung zum Integrationsgesetz, Vom 31. Juli 2016

<sup>89</sup>Integrationsgesetz (Integration Act) July 31, 2016, Bundesgesetzblatt (BGBl.), Federal Gazette I at 1939

estudiando en la universidad, tienen un trabajo ya o están participando en otra capacitación. Al igual que ocurre con quienes tienen el curso de integración, a los que rechazan la oportunidad sin justificación recibirán una disminución en las ayudas<sup>90</sup>. Por otra parte, los que vienen de países seguros y los que tienen ordenes de expulsión no pueden participar.<sup>91</sup>

Es importante reconocer las desventajas inherentes a ciertas personas en busca de asilo dado los criterios de integración que Alemania ha creado. Con la lema “Aprende Aleman— Aumenta sus Posibilidades”, el Estado está asumiendo una pauta educativa que les permitirá a los solicitantes aprender a hablar y escribir en alemán si ellos hacen el esfuerzo. Si hacemos referencia a los seis países de origen con más refugiados en Alemania, notamos que la educación muchas veces no es una garantía y mucho menos en cuanto a la población femenina.<sup>92</sup> En el año 2015, un informe del Banco Mundial mostraba que el 81% de las mujeres de Siria, el 83% de Iran, el 74% de Irak, el 65% de Eritrea, el 24% de Afganistán, y el 43% de Pakistán estaban alfabetizadas. Si comparamos estos porcentajes con la tasa de alfabetización de los hombres, vemos que el 92% de Siria, el 91% de Iran, el 86% de Irak, el 82% de Eritrea, el 51% de Afganistán, y el 70% de Pakistan saben leer y escribir.<sup>93</sup> Si una persona ni puede escribir o leer en su propio idioma, será un hecho casi imposible aprender a leer y escribir en un idioma extranjero, mucho menos con la presión de tiempo en que les están evaluando. Estos números representan una gran discrepancia entre la accesibilidad a la educación de las mujeres y los hombres en su país de origen, y un prejuicio en el sistema alemán contra las mujeres de ciertos países al medir la capacidad de integrarse socialmente en base de una falta de oportunidad en su país. Semejantemente, unos estudios realizados con la población refugiada en el Reino Unido han mostrado que las mujeres refugiadas con niños son menos probables de tener acceso a un empleo y que en general, las refugiadas trabajadoras que entraron el país con un nivel alto de

---

<sup>90</sup> Integrationsgesetz (Integration Act) July 31, 2016, Bundesgesetzblatt (BGBl.), Federal Gazette I at 1939, §1, No. 4 & §4 Nos. 3,4)

<sup>91</sup> Idem, §4, No. 4

<sup>92</sup> Ve: KLASSEN, S., “Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development”, World Bank Econ Rev (2002) 16 (3): 345-373, 1 diciembre, 2002.

<sup>93</sup> The World Bank, “Literacy rate, adult female (% of female ages 15+)”, 2015.



educación obtenían trabajos mejor remunerados.<sup>94</sup> También se podría argumentar que la evaluación de integración por capacidades lingüísticas resulta injusto para las personas refugiadas mayores de edad. Supuestamente, después de alcanzar la pubertad, todos nosotros pasamos el “periodo crítico” en que nuestros cerebros se están desarrollando y son más maleable para aprender un segundo idioma. Con la edad, la retención de nueva información se pone más difícil, pero obviamente no imposible.<sup>95</sup> Es decir, con el tiempo y atención personal a las personas refugiadas que se enfrentan con desventajas de aprendizaje, es perfectamente lógico que eventualmente aprenderán el alemán. Sin embargo, lo adecuado es evaluar su capacidad de integración social con arreglo a su grado de participación en el proceso y no en base al nivel cognitivo alcanzado.

En adición al curso de integración para los jóvenes, Alemania también está ofreciendo un curso diseñado específicamente para inmigrantes que son padres, y lo advierten con la lema: *“Aprende Alemán—por el futuro de su familia”*.<sup>96</sup> También incluye el requisito de aprender Alemán, y los participantes solo reciben un certificado si alcanzan el nivel B1 al final del curso. El curso es muy semejante al de los jóvenes, con un enfoque en las leyes, costumbres y cultura de Alemania, pero se enfoca preferentemente a facilitar conocimiento a los padres inmigrantes sobre el crecimiento, educación y capacitación vocacional de sus hijos, y como defender los derechos de ellos. El folleto dice:

“Para tener éxito en la vida, el requisito más importante es una buena educación. En este curso, aprenderás como funciona el sistema educativo en Alemania, que oportunidades les ofrece a ti y a tus hijos, y que pasos puedes tomar para asegurar que tus hijos tienen el mejor comienzo posible en la vida”.<sup>97</sup> También dice que el curso está diseñado para gente migrante legalizada en Alemania, Alemanes étnicos, y personas con buenas posibilidades de recibir el asilo.

---

<sup>94</sup>CHEUNG, S. y PHILLIMORE, J., “Gender and Refugee Integration: A quantitative analysis of integration and social policy outcomes”, *Journal of Social Policy* 10.1017/S0047279416000775, 2016, pg. 4.

<sup>95</sup> Ve: HAGEN. K., "The Bilingual Brain: Human Evolution and Second Language Acquisition," *Evolutionary Psychology*, 2008.

<sup>96</sup> Ve: Oficina Federal de Refugiados y Migrantes, [www.bamf.de/elterintergrationkurs](http://www.bamf.de/elterintergrationkurs)

<sup>97</sup> Idem

Ahora veremos que podemos entender como “personas con buenas posibilidades” de recibir el asilo, y quien, como da a entender el Estado, no debe intentar integrarse porque sería un intento en vano. El Estado creó un listado de “países seguros” como parte de la Ley del Procedimiento de Asilo que considera las solicitudes de estas personas que ingresan en Alemania en busca de asilo como “infundadas” salvo que el solicitante puede probar que se enfrente a una persecución política en su país a pesar de la situación general allí existente.<sup>98</sup> Actualmente, los “países seguros” son: Albania, Kosovo, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Ghana, Macedonia, Senegal y Serbia.<sup>99</sup> Albania es el sexto país con más gente entrando Alemania en busca de asilo, constituyendo 17,236 solicitudes solo en el año 2016. Con las solicitudes de los demás países seguros, son aproximadamente 30,000 personas que ya han sido expulsadas de Alemania, o están en proceso de expulsión sólo el pasado año.<sup>100</sup> La Ley por la Aceleración del Procedimiento de Asilo agregó más países al listado de “países seguros” para ahorrar tiempo, dinero y esfuerzo en poder negar automáticamente las solicitudes, y sólo dar a los solicitantes una semana para salir del país<sup>101</sup>. Esta adición al listado sirve para desanimar la migración de muchas personas que podrían estar intentando aprovechar de la generosidad de Alemania en dar protección internacional a los quien realmente están en necesidad, y capitalizar de la política: “puertas abiertas”.

Además de los países seguros, hay países sin restricciones en cuanto la solicitud de asilo, pero, de acuerdo a los datos, tienen poca probabilidad de lograrlo. Por ejemplo, de las 15,528 solicitudes de asilo por parte de paquistaníes, 95% fueron rechazadas, y aparte de Siria con un 0.1% índice de rechazo, y Eritrea con un índice de 0.6%, los demás países con más personas migrando a Alemania en busca de protección internacional, como Afganistan, Irak e Iran, tienen

---

<sup>98</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I 2008, 1798, Sección 29a, ¶1

<sup>99</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), Vom 30. Juli 2004

<sup>100</sup> Asylum Information Database (AIDA), “Statistics: Germany”, 2016.

<sup>101</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I 2008, 1798, Sección 29a, ¶1

relativamente altos índices de rechazo en comparación (40%, 23%, y 39% respectivamente).<sup>102</sup> El Estado justifica el nivel de rechazo de los países en situaciones de conflicto por “inadmisibilidad”, cuando el solicitante provee información falsa o contradictoria, o por no cooperar con el Estado en el proceso de buscar asilo. Pero dada la gran discrepancia entre países, vemos que hay un sesgo implícito dando prioridad a los migrantes sirios y eritreos. Sin embargo, dado que el 20% de mujeres sirias y el 35% mujeres eritreas no pueden leer o escribir, el superar el curso de integración para lograr un nivel de B1 en alemán les supone una barrera bastante difícil de alcanzar, aunque evidentemente no haya sido concebida como una limitación legal para ellas. Esto nos muestra que este requisito puede ser impuesto más en solicitantes de unos países que en otros como motivo para no otorgar el asilo.

Desde el principio de 2017, vemos de advertir que Alemania está utilizando otro sistema para eliminar ciertos grupos de refugiados potenciales de forma “democrática”. El gobierno alemán ha asignado 40 millones de euros para incentivar financieramente a los refugiados regresar a sus países de forma voluntaria. Ellos recibirán hasta 1,200 € para cancelar su solicitud de asilo, y 800 € si eligen regresar después de recibir una respuesta negativa sobre su caso. Los menores de doce años recibirán la mitad de esta cantidad. El programa se llama “Starthilfe-Plus” y es una iniciativa concebida entre el ministerio interior de Alemania y la Organización Internacional de Migraciones. Diseñaron el programa con la idea de acelerar el proceso de retorno de personas con poca probabilidad de conseguir el asilo, dado que incentivarles a salir por su propia cuenta con un poco de apoyo monetario es ahorrar mucho tiempo y dinero de lo que costaría, de otro modo, al Gobierno alemán en deportarles eventualmente. El gobierno les paga la mitad de su dinero al firmar el compromiso de que cancelarán su solicitud, y la otra mitad cuando muestran una prueba que estén otra vez en su país de origen. El gobierno alemán espera que esta iniciativa ayudara a disminuir el volumen de solicitudes y resolver el atraso en el procesamiento de las demás solicitudes (actualmente hay 430,000 solicitudes no procesadas). También es concebida con miras a apaciguar el sentimiento anti-migrante de la población

---

<sup>102</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I 08, 1798, Sección 29a, ¶1

alemana animando el retorno voluntario.<sup>103</sup> En 2015, aproximadamente 37,000 personas regresaron a su país voluntariamente y otras 55,000 en 2016. Además, otros 21,000 personas fueron deportadas después de recibir una decisión negativa a su petición en 2015.<sup>104</sup> La Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) espera que con los incentivos monetarios, este número de retornos voluntarios va a seguir creciendo mucho más y reducirá la carga de expulsión.

Hay restricciones al programa para que no sea objeto de abusos. Las personas procedentes de los países balcánicos no pueden solicitarlo, tampoco los sirios, y solo los que no tienen ingresos propios pueden hacerlo. Sin embargo, este programa también ha sido objeto de bastantes críticas. Así, un representante de la organización de apoyo social de la iglesia protestante de Alemania, Diakonie, dice que:

“Hay mucha presión política para encauzar a todas las personas posibles hacia el retorno voluntario. Yo hallo esta regulación particularmente cuestionable, porque está diseñada para prevenir que las personas apelen las decisiones no favorables de sus casos, y dando un bono por irse solo incrementa los prejuicios contra los migrantes y refugiados, y tampoco ayudara a su reintegración en el país de origen.”<sup>105</sup>

Al incentivar a los solicitantes a salir del país antes de recibir una respuesta negativa, Alemania se está aprovechando de las personas inseguras y desesperadas al reiterar el lema que su éxito en el curso de integración y sus competencias lingüísticas en alemán son su billete para quedarse legalmente. Esto fácilmente convencerá a los solicitantes pobres, con menor nivel educativo y sin recursos legales a renunciar antes de saber los resultados por miedo a perder una ventaja económica si probablemente no consiguen oportunidades en Alemania. De acuerdo a la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europea y del Consejo relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de las nacionales de terceros

---

<sup>103</sup> DEARDEN, L. “Germany offers asylum seekers up to €1,200 each to voluntarily return to their home countries”, *Independent Online*, 2 febrero 2017.

<sup>104</sup> PATERSON, T. “Refugee crisis: Thousands are living in cramped conditions in a former German airport waiting to be granted asylum”, *Independent*, 24 marzo 2016, online.

<sup>105</sup> “Program paying asylum applicant to leave Germany voluntarily begins” *Deutsche Welle*, 1 de febrero 2017.

países en situación irregular, una persona solicitante de asilo no puede ser considerada “ilegal” hasta recibir una decisión negativa sobre su caso. La Directiva también declara: .

Con objeto de fomentar el retorno voluntario, los Estados miembros deben facilitar una mayor asistencia y asesoramiento para el retorno y deben hacer el mejor uso posible de las posibilidades de financiación pertinentes ofrecidas en el marco del Fondo Europeo para el Retorno.<sup>106</sup>

Generalmente, la financiación ofrecida debe ser para apoyar a las personas sin recursos suficientes para que tengan acceso a asesores jurídicos y para facilitar en general el retorno en forma digna y transparente. Pero bajo el sistema que ha impuesto la cancillera Merkel, junto con la intimidación usada por hacer cuestionable la capacidad que tienen ciertos solicitantes para integrarse, el dinero es otro incentivo para renunciar a la lucha y regresar a su país.

### **3.2 CONSOLIDACIÓN DE IDENTIDAD Y LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS CULTURALES**

Aparte de la integración por cursos y talleres sobre la cultura y idioma alemán, la integración día a día para una persona refugiada o solicitante de asilo es una experiencia muy personal por intentar llegar a un equilibrio de su doble identidad. En el trabajo “Integración en Alemania” realizado por el Institut zur Zukunft der Arbeit (Instituto por el Estudio del Trabajo), los autores insisten en la importancia de tener un sentido fuerte de identidad étnica para poder llegar a ser su “ser ideal” y obtener su capacidad y utilidad completas.<sup>107</sup> Una identidad fija generalmente genera auto-estima, orgullo, y dignidad: características que tienen mucho valor en el ámbito laboral igual que en el ámbito social. Igualmente, una imagen de identidad confusa puede ser una barrera a la integración completa y el éxito laboral. De acuerdo al estudio:

“La identidad étnica es como un individuo se percibe a si mismo dentro de un ambiente mientras se categoriza y se compara a los demás de la misma o de otras etnias. Es la

---

<sup>106</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

<sup>107</sup> CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 6

cercanía o distancia con que los inmigrantes se sienten de su propia etnia o de otras etnias, mientras intentan caber en una nueva sociedad.”<sup>108</sup>

Esta identidad étnica es una percepción que una persona tiene de si misma, no relacionada a sus antepasados, sino a su personalidad, y características personales que le distinguen o conectan a otras personas a su alrededor. La identidad entonces conlleva una combinación de una personalidad desarrollada desde la infancia, los efectos de cambios personales en respuesta a su nuevo ambiente, y las modificaciones que ha adaptado. La identidad étnica toma muchas formas distintas en el caso de los refugiados dependiendo de su flexibilidad para llegar a su nuevo destino, y a los contrastes que aparecen. Por ejemplo una persona puede haber crecido en un hogar muy modesto y religioso. Este modestia, al encontrarse con la sociedad comparativamente liberal de Alemania, puede provocar una variedad de factores de identidad, desde un sentimiento de libertad nueva, a un deseo de ser aún más modesto o conservador en respuesta.

Un ejemplo de la conservación de identidad propia de los refugiados en Alemania es el hecho de que hoy en día muchas escuelas públicas ofrecen clases de Islam para satisfacer el requisito de seguir clases de religion. En Alemania, la Constitución declara que las escuelas publicas tienen que ofrecer clases de religion.<sup>109</sup> Tiene el motivo de dar una base ética y un sentido de identidad a los niños jóvenes. Ahora, en adición a los programas establecidos de Judaísmo, Catolicismo, y Protestantismo, tienen un programa de Islam, todos impartidos en el idioma alemán. Se creó en su momento por la necesidad advertida de incorporar a las necesidades y intereses de la población estudiantil turca hace siete años, y el resultado ha recibido una repuesta mixta de la población alemana. Las clases de Islam conjugan la cultura musulmana y la sociedad alemana en cuestiones de estándares morales, costumbres tradicionales y comportamiento público. Una maestra de “Estudios Islámicos en Alemania”, Lamyia Kaddor, dice que sus alumnos preguntan cosas sobre la vida diaria que se ven afectadas por su concepto de Islam, por ejemplo “¿Es aceptable tener un novio? ¿Puedo pintarme las uñas? ¿Voy al infierno

---

<sup>108</sup>CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 6

<sup>109</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany, Deutscher Bundestag, 23 mayo 1949 §7 ¶3

por ser gay?”<sup>110</sup> Estas clases pueden ayudar a los jóvenes a entender su religión desde otra perspectiva, con arreglo al enfoque de ver lo que tienen en común estas religiones distintas y interpretar los mensajes en forma positiva. Kaddor dice:

Los estudiantes tienen que entender quien son para poder entender otras religiones. Cuanto mejor me conozca a mi misma, más fácil es para mi entender otros estilos de vida. Mientras los políticos hablan del marco jurídico, tenemos una generación entera de alumnos que salen de la escuela sin aprender quienes son.

El director de la escuela donde da clases la Señora Kaddor, Hans-Jakob Herpers afirma que ella ayuda a los estudiantes a como afrontar a la vida. Dice que las niñas musulmanas están baja mucha presión específicamente. Ellas ven que los niños tienen mucho más libertad que ellas, y ellas buscan consejos de sus profesores y argumentos para alentarse a si mismas. También lo que han aprendido por este planteamiento del Islam en sus clases les ayuda a tener una conversación abierta en casa con sus padres sobre la religión y la cultura.

Al tener su religión reconocida como un factor importante de la identidad alemana moderna, se hace más fácil la integración de la gente migrante musulmana. Sin embargo, la mayoría de los musulmanes en Alemania son suníes, lo que plantea un problema al participar en las misma clases musulmanes pertenecientes a otras minorías: chiíes, alevíes o ahmaddiyyas del sur Asia. Aún con el reto de incorporar este pluralismo dentro del Islam en un curso complementario, tienen confianza en que esta manera de abordar el tema de forma unitaria tendrá también un efecto positivo al centrarse en las similitudes y no en lo que les separa. Otra motivación por incorporar a Islam en el curriculum es por ofrecer clases que son monitoreadas por el estado en vez de dejar a los niños buscar clases no supervisadas del Corán, impartidas por grupos Islámicos.<sup>111</sup>

Aunque muchos padres musulmanes están contentos de que sus niños tengan el mismo derecho de estudiar su religión en la escuela como los demás, algunos creen que es una manera

---

<sup>110</sup> POMMERAU, I. “Why German public schools now teach Islam”, *The Christian Science Monitor*, 20 de enero 2010.

<sup>111</sup> Idem

de controlar la población, y enseñar una versión de “Islam Alemán”.<sup>112</sup> Por parte del Estado es importante crear espacios que promueven el sentido positivo de identidad de los refugiados, y no intentar crear una versión de su identidad fabricada y esforzada por motivos de acelerar el proceso de integración. Aunque hay mucho valor en ofrecer clases de Islam en las escuelas públicas para los alumnos nacionales de Alemania para animar el entendimiento y compasión para otra cultura distinta, en mi opinión debe ser el derecho de las personas musulmanas en Alemania dar las clases de Islam en sus propios espacios, sin la intervención y manipulación del Estado. Por dejarles con la versión alemana como la única manera de aprender y practicar su religión en manera aceptada en su nuevo país, ellos tienen que comprometer una parte importante de su identidad. Lo que el gobierno alemán quiere promover es la integración, no necesariamente la asimilación, y esta es una distinción importante. La asimilación es cuando una persona se identifica completamente con su nueva cultura y sociedad, está familiarizada con las normas y los valores, y ya no tiene una identificación basada en sus antepasados o su historia. La integración es una combinación de su identidad cultural basada en sus orígenes, y una conformidad a la nueva cultura y sociedad—creando un equilibrio que sea propicio para la convivencia y la estabilidad. Si un inmigrante conecta mucho más con sus orígenes, o deja por completo su cultura antigua para la nueva, puede acabar en la marginación: un sentido de rechazo por parte de su comunidad o familia y amigos, o rechazo por parte de la sociedad de acogida.<sup>113</sup> Sin embargo, debe tratarse de un equilibrio creado por sí mismo como inmigrante, y no un equilibrio fabricado y impuesto por el Estado.

Un factor muy importante para la integración social y cultural de la población refugiada en Alemania es el reconocimiento legal y legitimación de asociaciones religiosas a que identifican. Actualmente, hay pocas instituciones musulmanas que han logrado este reconocimiento por incumplimiento de los requisitos, y así pierden ciertos derechos que gozan las demás instituciones religiosas. El Estado puede entrar en cooperación con asociaciones

---

<sup>112</sup>BERGLUND, J., “Publicly Funded Islamic Education in Europe and the United States”, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis Paper, No. 21, April 2015, pg. 19

<sup>113</sup>CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 7



religiosas si se han clasificado como cooperaciones de derecho público<sup>114</sup> o como una comunidad religiosa oficial. Los requisitos de una comunidad religiosa oficial son:

- a.) Permanencia, dotada de estatutos y una cantidad de miembros suficientes;
- b.) Un listado fijo de socios, para poder determinar que alumnos están autorizados a asistir a la instrucción religiosa;
- c.) Un representante que puede definir los principios religiosos y representarlos; y
- d.) No estar sometido a la influencia de instituciones estatales.

Para alcanzar la clasificación más alta de cooperación pública, la asociación religiosa también tiene que mostrar que tiene “recursos financieros suficientes y que ha existido en Alemania por lo menos desde hace 30 años”.<sup>115</sup>

Aunque hay comunidades de musulmanes que existen en Alemania desde hace más de 30 años (la mayoría de la población turca vino en los años 1960-1970) ellos siempre se consideraban y también el gobierno los consideraba “trabajadores visitantes” que eventualmente regresarían a su país, entonces esta población nunca estableció organizaciones que cumplieran estos requisitos, y todavía hay muy pocas organizaciones musulmanas que han recibido el estatus de una comunidad religiosa oficial. Bremen es el tercer estado alemán en reconocer organizaciones islámicas como corporaciones religiosas oficiales, después de Hessen y Hamburgo. Con el reconocimiento oficial, el Estado regula los días festivos, los funerales y el cuidado pastoral musulmán a través de convenios. Actualmente, tres celebraciones islámicas están reconocidas como días festivos oficiales, y los alumnos y trabajadores tienen la elección de tomar los días libres. También, las corporaciones religiosas oficialmente reconocidas tienen derecho de predicar a los musulmanes en la cárcel, en hospitales, y en otras instituciones públicas, y tienen derechos a construir mezquitas, y enterrar los muertos de forma tradicional—sin ataúdes.<sup>116</sup> El reconocimiento legal de espacios, tradiciones y costumbres culturales de los inmigrantes les dan legitimidad y respeto para poder llegar a un equilibrio voluntario de su

---

<sup>114</sup>Basic Law for the Federal Republic of Germany, Deutscher Bundestag, 23 mayo, §127 ¶5

<sup>115</sup>BERGLUND, J., “Publicly Funded Islamic Education in Europe and the United States”, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis Paper, No. 21, April 2015, pg. 16.

<sup>116</sup>GORZEWSKI, A., “Islam takes another step to German recognition” Deutsche Welle, 29 de enero 2013.

antigua identidad y de la nueva, para integrarse exitosamente en la sociedad alemana bajo sus propios términos.

#### 4 PARTE IV: INTEGRACIÓN LABORAL

La integración laboral es algo tangible y susceptible de medir. El porcentaje de migrantes empleados, su salario medio, y el tipo de trabajo que obtienen nos muestran la rapidez y nivel de éxito que han tenido en incorporarse al mercado laboral alemán. Como respuesta a la gran ola de refugiados en Alemania, el Estado ha modificado varias leyes y ha desarrollado otras nuevas también para estimular el crecimiento y acceso al mercado laboral para los refugiados, estableciendo al mismo tiempo ciertas restricciones necesarias para proteger los trabajos de la población nacional.

Muchas personas en busca de asilo vienen a Alemania con experiencia profesional y vocacional, y otras sin experiencia ninguna. Es importante conocer el perfil de las personas que llegan, como ellos pueden transferir sus destrezas y cualificaciones al mercado laboral alemán, y como ciertas personas se han de enfrentar a grandes desafíos al incorporarse a éste, dado una falta de acceso u oportunidades en su país de origen.

Para tener un idea sobre las cualificaciones y nivel de educación de las personas que llegan a Alemania actualmente, el Instituto de Investigación de Empleo (IAB) hizo una encuesta entre 4,500 personas en busca de asilo recién llegados para medir su integración en el mercado laboral alemán, y en otras áreas de la sociedad.<sup>117</sup> Encontraron que la mayoría (73%) alegaba que habían elegido Alemania como país de destino por el respeto que tiene el Estado hacia los derechos humanos. También reportaron que el sistema educativo alemán y el sentimiento de ser bien acogidos influyó mucho en su decisión de venir.<sup>118</sup> De todas las personas adultas encuestadas, el 13% tienen un título universitario, el 32% de las personas se graduaron en la escuela secundaria, y el 9% no tenía ninguna educación formal en su vida. Hay que notar que para muchas de estas personas, la violencia, la guerra y la migración esforzada han supuesto la

---

<sup>117</sup> BRÜCKER, H. et al, "Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration", *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48.2016.

<sup>118</sup> Idem pg. 543

interrupción de los estudios.<sup>119</sup> Las personas procedentes de Eritrea se enfrentan con una dificultad única, dado que en su país, el Estado no otorga certificados educativos hasta que la persona haya cumplido el servicio militar, lo cual puede durar más de 10 años, así que tienen mucha dificultad para acreditar su nivel de educación a un presunto empleador.<sup>120</sup> Las personas procedentes de Siria tienen un nivel educativo bastante alto por promedio porque hasta el comienzo de la guerra civil en 2011, todos tenían acceso a las instituciones educativas. De todas las personas encuestadas, el 6% vienen a Alemania con cualificaciones en materia de formación profesional, generalmente obtenidas después de un programa de tres años. En Alemania, el 21% de la población nacional tiene un título universitario y el 59% tienen una cualificación en materia de formación profesional vocacionales. A nivel educativo, no hay tanta diferencia entre los refugiados y los nacionales, y es evidente que para integrarse en el mercado laboral, la formación profesional es la manera más común de fomentar una especialización. Afortunadamente, el Estado está ofreciendo esta opción a la población refugiada.

#### **4.1 EL DERECHO AL TRABAJO Y LA TRANSFERIBILIDAD DE LA CAPITAL HUMANA**

Los derechos del refugiado en cuanto su acceso al mercado laboral se encuentran con excepciones y restricciones específicas derivadas de diferentes normas. A nivel global, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 declara que los refugiados tienen el derecho al empleo, con las mismas condiciones y tratamiento que la población nacional.<sup>121</sup> A nivel de la Unión Europea, la Directiva 2011/95/UE declara en el Artículo 26, Acceso al empleo:

1. Inmediatamente después de conceder la protección, los Estados miembros autorizarán a los beneficiarios de protección internacional a realizar actividades económicas por

---

<sup>119</sup> BRÜCKER, H. et al, “Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration”, *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48.2016. pg. 546

<sup>120</sup> *Idem*, pg. 547

<sup>121</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Artículo 17 (1-3).

cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública.

2. Los Estados miembros velarán porque se ofrezcan a los beneficiarios de protección internacional posibilidades de formación relacionada con el empleo para adultos, formación profesional, incluidos cursos de formación para la mejora de las calificaciones, trabajo en prácticas y asesoramiento ofrecido por las oficinas de empleo, en condiciones equivalentes a las de los nacionales.<sup>122</sup>

Otra disposición, la Directiva 2003/9/CE establece que cada Estado miembro tiene derecho a establecer el periodo de tiempo durante el cual solicitante de asilo no tiene derecho a trabajar, y si después de un año, el solicitante no tiene respuesta aún de su petición, el Estado miembro tiene que decidir que condiciones de trabajo va a imponer para darle acceso al mercado laboral de forma condicional. Sin embargo, el E.M. tiene derecho siempre a dar prioridad laboral primero a los trabajadores nacionales y ciudadanos de la Unión Europea y luego a residentes legales de países no europeos antes de dar acceso a un solicitante de asilo.<sup>123</sup>

Al nivel estatal, vemos que Alemania ha hecho sus propias modificaciones para acelerar el proceso de integración al mercado laboral, y hacerlo en forma justa para los refugiados y en condiciones de igualdad con los trabajadores nacionales. De acuerdo a la Ley de Asilo de Alemania, Artículo 61:

1. Los extranjeros no tienen permiso para obtener un empleo remunerado durante del tiempo en que se les exige permanecer en los centros de acogida.
2. Un solicitante de asilo que se ha quedado en el territorio federal por tres meses basándose en el permiso del derecho de estancia hasta que se resuelva la decisión de asilo, puede, en el marco de Artículo 4 (3) de la Ley de Residencia, tener permiso para obtener un empleo si la Agencia Federal de Empleo ha dado su aprobación. (...) Un extranjero de un país seguro que ha solicitado el asilo a partir del 31 de agosto 2015 no

---

<sup>122</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

<sup>123</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros, Artículo 11 Empleo.

tendrá el permiso de trabajo durante el proceso de substanciación de su solicitud de asilo.<sup>124</sup>

Aunque la Ley de clasificación de otros Estados como países seguros y de fomento del acceso al mercado laboral para los solicitantes de asilo y extranjeros tolerados dice que un solicitante de asilo puede trabajar tres meses después de haber entregado la solicitud<sup>125</sup>, ello está en conflicto con la Ley de Asilo que prohíbe el acceso al mercado laboral hasta salir del centro de acogida. Así, las personas que tienen permiso a salir del centro después de tres meses (por razones prácticas o legales, o por situaciones de hacinamiento) pueden empezar a trabajar rápidamente, y las personas que tienen que quedarse en los centros han de esperar hasta seis meses, dado que esto generalmente es el periodo máximo de estancia en un centro de acogida.

Otra Ley importante es La Ley de Residencia, y las modificaciones consiguientes de la Ley de Integración.

La Ley de Residencia, Artículo 39, Párrafo 2 establece que:

(...) Llenar las vacantes con solicitantes extranjeros está justificado conforme a la política del mercado laboral y los aspectos de integración y el extranjero no será empleado en términos menos favorables que los que corresponden a los trabajadores alemanes.

Sin embargo, la Ley destaca que primero, la Agencia Federal de Empleo tiene que haber hecho una “verificación de prioridad del mercado laboral” antes de dar empleo a un extranjero. La verificación es para asegurar que el hecho de emplear a un no-nacional no tendrá ningún efecto negativo en el mercado laboral alemán. Básicamente, hay que confirmar que no hay un/a trabajador/a nacional u otros extranjeros con residencia permanente que son cualificados y tienen acceso preferente al puesto. Esta norma es bastante dañina para las perspectivas futuras laborales de un refugiado por ser exclusivista, y dejar solamente el trabajo no deseado a la gente migrante. Por eso, y por los esfuerzos de hacer todo lo posible para integrar a la población

---

<sup>124</sup> Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 September 2008 (BGBl. I, 1798).

<sup>125</sup> Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, BGBl. I, No. 49, 5 November 2014, 1649.

refugiada en el mercado laboral de manera acelerada, la Ley de Integración ha excluido las verificaciones para los refugiados que tienen una suspensión en su expulsión, a los que tienen permiso de estancia en Alemania mientras esperan la decisión final de asilo, y a los que buscan trabajo temporal. La exclusión de la verificación solo será aplicable no más en ciertas regiones de Alemania, determinada por agencias estatales y conforme a las condiciones específicas del mercado laboral de la región. Sin embargo, por lo que respecta al conjunto del país, la verificación solo se aplicará a la gente que lleve menos de 15 meses en Alemania.<sup>126</sup>

Hay mucha presión entre los líderes empresariales de Alemania por ofrecer trabajo al más de un millón de refugiados recién llegados, para beneficiarse plenamente de los nuevos recursos y profesionales disponibles. El jefe de la Federación de Industria Alemana (BDI), Ulrich Grillo dijo: “Si podemos integrarlos rápidamente en el mercado laboral, les estaremos ayudando, pero también nos estaremos ayudando nosotros mismos”<sup>127</sup>. Alemania tiene la economía más fuerte de Europa<sup>128</sup>, pero con el rápido envejecimiento de la población y una tasa baja de natalidad, el país tiene una gran necesidad de aumentar la población en edad laboral y es en su mejor interés aprovechar este nuevo recurso.

Por ejemplo, La Federación Nacional de Asociaciones Patronales Alemanas (BDA) calcula que el país está necesitado de 140,000 ingenieros. Los sectores de ocio y salud buscan trabajadores cualificados, y en total se estiman en torno a 40,000 las plazas disponibles en todos los sectores. En la región de Aushburgo, Baviera, la Cámara de Artesanos ha creado la figura del asesor llamada “asesor intercultural” para trabajar directamente en el tema de buscar y capacitar refugiados jóvenes interesados. Hasta ahora, se han capacitado 63 refugiados para trabajar.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016, Verordnung zum Integrationsgesetz, Vom 31. Juli 2016. §1, 2

<sup>127</sup> RICHTER, M., *Business Insider*, “German industries have an economic case to welcome refugees”, 7 de septiembre 2015.

<sup>128</sup> NATH, T., “Is Germany Carrying The European Economy?”, Investopedia, 15 abril 2015, last accessed: 5 de mayo 2017.

<sup>129</sup> RICHTER, M., *Business Insider*, “German industries have an economic case to welcome refugees”, 7 de septiembre 2015.

Aunque estén surgiendo muchas oportunidades de trabajo para los refugiados, algunos empleadores prefieren esperar hasta ver como actuará en gobierno en relación a las leyes y condiciones puestas en los trabajadores potenciales. Por ejemplo, quieren la garantía de que el refugiado no va a ser deportado después de que la compañía haya invertido tiempo y dinero en su capacitación y contrato. Existe además el inconveniente del tiempo que puede conllevar el reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales obtenidas en su país de origen sean reconocidas oficialmente a través de las fronteras. Sin embargo, vemos que los empleadores, en coordinación con los esfuerzos del Estado, están dispuestos a invertir en el fomento de aprendizaje rápido del idioma alemán y en dotar de las capacitaciones laborales de los refugiados para prepararse por el trabajo.

Entendemos que la integración social y la integración laboral tienen varios factores en común—el más importante es la habilidad de comunicarse a través del dominio del nuevo idioma. La comunicación en alemán es lo que podemos calificar como el “capital específico del país de acogida”<sup>130</sup>. Esta habilidad es la que les permite a los inmigrantes traducir su capital humano adquirido en su país de origen a su nuevo ambiente. Una capacidad lingüística baja disminuye las oportunidades laborales para un migrante, y las repercusiones negativas de un salario bajo dan lugar a condiciones socioeconómicas de marginalidad y a la exclusión social.<sup>131</sup> Usando los datos del Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) entre los años 1993-2011 para monitorear las capacidades lingüísticas de las personas nacidas fuera de Alemania, unos investigadores del Instituto de Trabajo y Economía notaron que el 31.5% de la población trabajadora inmigrante se valora con un nivel inferior al “bien”. También, es evidente que los quien tienen deficiencias en su habilidad de hablar alemán tienen menos probabilidad de ser empleados, ganan un salario significativamente más bajo, y ocupan los trabajos poco cualificados. La deficiencia en hablar alemán está directamente relacionada con poco tiempo de estancia en el país y pocos años previos de educación.<sup>132</sup> Los autores del trabajo explican que:

---

<sup>130</sup> ISPHORDING, E., et al “The Effect of Language Deficiency on Immigrant Labor Market Outcomes in Germany”, *German Institute of Labor Economics (IZA)*, 12 febrero 2014, pg. 1.

<sup>131</sup> Idem

<sup>132</sup> Idem, pg. 11

Es muy probable que las capacidades lingüísticas influyan a las oportunidades de empleo por proveer un señal visible que informa al empleador sobre la productividad potencial de un inmigrante y también se incrementa la calidad de la información que el inmigrante podría ofrecer en otras habilidades y destrezas. Adicionalmente, la insuficiencia de capacidades lingüísticas actúa como un indicio de extranjería y puede dar lugar a comportamiento discriminatorio por parte del empleador.<sup>133</sup>

El Instituto de Trabajo y Economía trata de crear un puente entre la investigación económica y los formuladores de políticas en cuanto a los retos financieros de Europa y específicamente de Alemania. En conclusion de su investigación, aconsejan que cuando hay mucha atención y recursos dirigidos a la adquisición de capacidades lingüísticas, el mercado laboral se beneficia por el incremento de los trabajadores capacitados, y las condiciones socioeconómicas de la población inmigrante también mejoran. Recomiendan que para el futuro, el apoyo público de cursos en alemán ayudaría al proceso de integración, y rendiría ganancias significativas para mejorar el impacto fiscal neto de la inmigración en el largo plazo.<sup>134</sup> Podemos ver que Alemania está haciendo todo lo posible para asegurar que cada refugiado—por obligación—participe en cursos de idioma y integración, para invertir en su futuro como un activo financiero a la economía alemana.

Los autores Bauer y Zimmerman en su trabajo sobre “La movilidad ocupacional de los migrantes étnicos” analizan el proceso de integración laboral de los aproximadamente 1,8 millones de refugiados (principalmente alemanes étnicos del ex-URSS) que entraron en Alemania entre los años 1988-1996.<sup>135</sup> Muestran que los inmigrantes generalmente experimentan una desventaja en ganancias a la hora de llegar a su país de destino, pero al final suelen ganar más que los trabajadores nacionales. Ellos lo explican por la alta tasa de inversión por parte del inmigrante en su nuevo país, y la adaptación eventual de sus inversiones pre-migratorias a las demandas del país receptor.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> ISPHORDING, E., et al “The Effect of Language Deficiency on Immigrant Labor Market Outcomes in Germany”, *German Institute of Labor Economics (IZA)*, 12 febrero 2014, pg. 12.

<sup>134</sup> Idem, pg. 15

<sup>135</sup> BAUER, T. y ZIMMERMAN, K., *Occupational mobility of ethnic migrants*. IZA Discussion Paper No. 58, Institute for the Study of Labor, Bonn, septiembre 1999.

<sup>136</sup> Idem, pg. 2



La integración de un inmigrante en el mercado laboral depende principalmente de la transferibilidad internacional de su capital humano.

“La totalidad del capital humano de un inmigrante, obtenido en su país de origen, generalmente no se puede transferir directamente a los requisitos del mercado laboral del país de destino. Con menos transferibilidad, el inmigrante tiene menos estatus ocupacional y alta desventaja de ganancias en el momento de migrar. Con mas tiempo en el país de destino, ellos invierten el capital humano específico del país, y también adaptan su propia capital humano adquirido en su país de origen.”<sup>137</sup>

El capital adicional que eventualmente se puede adaptar a su nuevo ambiente es lo que les promueve en la jerarquía laboral. Los factores que afectan a la transferibilidad de capital humano son las similitudes entre países respecto a idioma, cultura, estructura del mercado laboral y el entorno institucional.<sup>138</sup>

#### **4.2 EL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS REFUGIADOS EN EL CORTO Y EL LARGO PLAZO**

Entendemos que el proceso de integración es un proceso de larga duración. Durante este periodo de incertidumbre y duda sobre el futuro de la crisis de refugiados y su incidencia en Alemania, el mejor recurso que tenemos para predecir el futuro es mirar al pasado, indignando particularmente en el caso planteado en su día por la integración de los alemanes étnicos y analizando también la situación planteada en otros países que han abordado el tema de la integración de trabajadores extranjeros a nivel masivo.

Para entender mejor un resultado probable de la integración de los refugiados en el mercado laboral, podemos analizar un estudio hecho por el economista George Borjas<sup>139</sup>. El estudió las perspectivas económicas de los inmigrantes en los Estados Unidos procedentes de 41

---

<sup>137</sup> BAUER, T. y ZIMMERMAN, K., *Occupational mobility of ethnic migrants*. IZA Discussion Paper No. 58, Institute for the Study of Labor, Bonn, septiembre 1999, pg. 6

<sup>138</sup> Idem

\*Por los motivos de este estudio, “entorno institucional” refiere a los establecimientos y organizaciones que están utilizados para esforzar o promover un motivo publico—como la salud, la supervisión, o castigo.” *Australian Institute of Family Studies*, 2011.

<sup>139</sup> BORJAS, G. “Self-selection and the earnings of immigrants”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2248, mayo 1987.

países distintos, usando los censos de 1970 y 1980 como guía. Borjas explica que, de acuerdo a su investigación, el perfil de la edad/ganancias de inmigrantes alcanza el perfil de la edad/ganancias de los nacionales aproximadamente 10-15 años después de la migración, pero después de este periodo de adaptación, las ganancias de un inmigrante sobrepasan las de los trabajadores nacionales. Hay que tomar en cuenta muchos factores de variación como la situación económica en el país de destino, la calidad y experiencia de los inmigrantes que llegan, y la diversidad existente entre ellos.

Borjas explica que los inmigrantes suelen tener incentivos más altos de inversión que los trabajadores nacionales, así como que las ganancias crecen a una tasa más acelerada<sup>140</sup>. Otra conclusión de su estudio fue que los inmigrantes en el mercado laboral son, en general, más aptos y motivados, dado que son un grupo "auto-seleccionado"<sup>141</sup>. Es decir, es un grupo que se traslada en busca de un futuro mejor y más oportunidades, por lo que suelen trasladar esta motivación y ambición a su trabajo diario en el país de destino.

Obviamente hay distinciones entre un grupo motivado a emigrar basado principalmente en las perspectivas económicas del país de destino, y un grupo motivado principalmente por su sobrevivencia. Sin embargo, podemos deducir que si el grupo estudiado por Borjas que llega por su propia cuenta, tarda 10-15 años en establecerse, asimilarse, aprender el idioma, y llegar al mismo nivel de ganancias que la población nacional sin la estructura de las leyes de integración que existen hoy, un grupo de refugiados con tanto apoyo del gobierno para aprender alemán y conseguir puestos de prácticas laborales o empleo directo durante el primer año, tienen mejor probabilidad de sobrepasar el grupo estudiado en términos de rapidez en asimilación y ganancias. Borjas explica:

"La tasa de asimilación está definida por la tasa de aumento de las ganancias de un inmigrante, evaluado 10 años después de la inmigración.(...) Las tasas de asimilación están determinadas por factores políticos. En particular, los inmigrantes de países libres tienen tasas de asimilación más bajas que inmigrantes de países con una larga historia de

---

<sup>140</sup> BORJAS, G. "Self-selection and the earnings of immigrants". *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2248, mayo 1987, pg. 1-2.

<sup>141</sup> Idem, pg. 2

represión política, mientras los inmigrantes de países donde recientemente se ha perdido toda su libertad política tienen las tasas más altas de asimilación.”<sup>142</sup>

La tasa está explicada por el hecho de que las personas de países con regímenes políticos represivos tienen un coste alto en el caso de regresar a su país, por lo que tienen más incentivos para adaptarse a la vida en su país de destino y asimilarse rápidamente. Podemos concluir que, conforme a los resultados del estudio de Borjas, el grupo de refugiados en Alemania, procedentes de países con regímenes represivos y donde muchos de ellos recientemente han perdido su libertad, pertenecen al sector de personas que suelen asimilarse o adaptarse a su nueva situación de forma más rápida.

Combinando las dos teorías, de la transferibilidad de capital humano de Bauer y Zimmerman y la “auto-selección” de Borjas, creemos que los refugiados que llegan a Alemania desde Oriente Medio y el norte de África tienen una transferibilidad de capital humano relativamente baja, pero en razón de la variable de ser “auto-seleccionados”, tienen alta probabilidad de conciliar el capital humano obtenido en su país de origen con su capital desarrollado en Alemania a una tasa acelerada, para asimilarse y integrarse plenamente en el mercado laboral.

Si analizamos la tasa de asimilación desde este punto de vista referido explícitamente al mercado laboral, tenemos que tomar en cuenta que esta forma de medición es excluyente respecto a la población femenina. Analizando los países de origen con las cifras más altas de refugiados en Alemania— Siria, Irak, Eritrea, Afganistán y Pakistán— y comparando los datos del Banco Mundial de 2014, vemos que respectivamente sólo el 14%, 15%, 80%, 16%, y 25% de las mujeres 15+ trabajan.<sup>143</sup> Salvo en el caso de Eritrea, la mayoría de la población femenina refugiada que llega a Alemania no tienen experiencia laboral. Con esta falta de capital humano desde la perspectiva económica, tienen una desventaja en cuanto su integración. Dado que la integración en el mercado laboral es uno de los factores más importantes para la integración social, su participación en los programas de formación profesional en Alemania es crucial para aumentar el valor de su capital humano e integrarse en la sociedad alemana.

---

<sup>142</sup> BORJAS, G. “Self-selection and the earnings of immigrants”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2248, mayo 1987, pg. 24.

<sup>143</sup>The World Bank, “Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+)(modeled ILO estimate)”, 2014, accesible en <<http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>>

Hoy en día, aproximadamente el 78% de las mujeres alemanas trabajan, por lo que las mujeres inmigrantes se enfrentan con una comparación desfavorable al llegar sin experiencia laboral y sin reales perspectivas de integrarse en el mercado de manera eficiente. Al mantener su rol de quedarse en casa y no desarrollar un oficio profesional, se quedan en la periferia de la sociedad alemana y pierden una gran oportunidad de integrarse con otros mujeres y hombres y ganar independencia.

Por otra parte, observamos que el 81% de las mujeres procedentes de Eritrea trabajan, pero comparamos este datos con la tasa femenina de alfabetización, el 16% de las trabajadoras no saben escribir ni leer, lo anterior nos sugiere que muchas de las ellas realizan un trabajo no cualificado que requiere escasa formación.<sup>144</sup>

Conforme al estudio mencionado:

“Inmigrantes que han tenido empleo en su país de origen como un trabajador cualificado o profesional tienen una probabilidad estadísticamente bastante más alta de cambiar su estatus ocupacional que los que han tenido un trabajo no cualificado. Este resultado es la primera indicación de que los individuos que hacían tareas relativamente especializadas en su país de origen tienen más dificultad en transferir estas habilidades a las necesidades del mercado laboral alemán.”<sup>145</sup>

Sin la habilidad de mejorar sus destrezas o adquirir una especialización laboral en Alemania, muchos refugiados desarrollarán un trabajo como mano de obra no cualificada, por lo que tendrán más dificultades para integrarse en la sociedad alemana, dado que habrán de luchar por los escasos trabajos no cualificados con otros inmigrantes, situados en la periferia social. Sin embargo, con el acceso a la capacitación en las áreas de demanda de trabajo cualificado, los hombres y mujeres con poca experiencia, o experiencia en trabajos no cualificados, tienen mayores posibilidades de transferir sus habilidades al mercado laboral alemán y mejorar profesionalmente, aunque exista la desventaja de que ello tardará varios años, al haber bastante competencia entre ellos y los refugiados ya cualificados.

---

<sup>144</sup> Ve: The World Bank, “Literacy rate, adult female (% of female ages 15+)”, 2015, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS?end=2010&start=2010>.

<sup>145</sup> BORJAS, G. “Self-selection and the earnings of immigrants”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2248, mayo 1987, pg. 11.

Podemos tener presentes los datos relativos a la migración turca de los años 1970-80 en la medida que pueden representar unas tendencias similares a lo que es previsible respecto a la población refugiada femenina en esta generación y en la próxima. Vemos de los datos de la Encuesta Socioeconómica Alemana (GSOEP) y de Eurostat, que el 21,11% de las mujeres turcas de primera generación, o sea, las que nacieron en Turquía, tenían trabajo a tiempo parcial o tiempo completo. Sin embargo, en una generación, la tasa subió a 30.4%, casi 10%.<sup>146</sup> Estos datos sugieren que naturalmente la tasa de empleo de mujeres inmigrantes en Alemania se incrementará de una a otra generación, pero sin beneficiarse del apoyo del Estado (que en el caso de las mujeres turcas no había), el proceso de integración en el mercado laboral puede ser un proceso muy lento.

De acuerdo a los mismos datos del Instituto de Investigación de Empleo (IAB) citado antes, el 66% de las personas encuestadas tienen el objetivo de adquirir una cualificación profesional o un título universitario en Alemania<sup>147</sup>, surgiendo que el perfil de los refugiados cambiará mucho en los próximos años, transformándose en un grupo capacitado y cualificado para obtener un empleo. Aproximadamente el 81% de los hombres adultos de este grupo tenía experiencia laboral antes de venir a Alemania, así como el 50% de las mujeres, y el 97% de los hombres y el 85% de las mujeres reportaron que “definitivamente” querían trabajar en Alemania.<sup>148</sup>

Esto significa que las mujeres tienen toda la capacidad e interés por integrarse en el mercado laboral, pero se requiere un periodo adicional de tiempo para que se acomoden las tasas de empleo de la población masculina y de la población femenina alemana. Esto exige un esfuerzo especial por parte del Estado alemán para fomentar su capacitación y crear sistemas de discriminación positiva otorgando un trato a las mujeres durante el periodo inicial, especialmente en sectores tales como ingeniería, ocio y salud donde hay bastante demanda.

---

<sup>146</sup>Eurostat “File: Employment rate, age group 20-64, 2005-2015 (%) YB16 III”.

<sup>147</sup>BRÜCKER, H. et al, “Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration”, *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48.2016, p 541-557, pg. 547.

<sup>148</sup> Idem, pg. 549

## **5 PARTE V: ACTITUDES, REPUTACIÓN, Y EL IMPACTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Un factor muy importante para la integración de los refugiados y los solicitantes de asilo es su aceptación por parte de la población nacional e inmigrante de Alemania. Sin embargo, la retórica política en contra de ellos ha manipulado los conocimientos y actitudes y ha creado un sentimiento de rechazo, sospecha, y miedo hacia todos los inmigrantes—especialmente los recién llegados del Oriente Medio. Cabe apreciar el contraste entre el nivel local donde grupos y organizaciones de la sociedad civil han hecho un gran esfuerzo para combatir la creciente expansión de esta ideología xenófoba e incluir y apoyar a los refugiados, mientras los ataques hacia ellos siguen y los medios de comunicación consistentemente moldean una reputación negativa sobre ellos. Es importante ver el contexto social inicial en que los refugiados y solicitantes de asilo tienen que establecerse e integrarse, y reconocer las dificultades para valorar adecuadamente su capacidad de integración dadas las barreras actualmente existentes.

### **5.1 LA INFLUENCIA DE LAS ACTITUDES POLÍTICAS Y LA OPINIÓN POPULAR**

Desde enero de 2016, la Encuesta Socioeconómica Alemana (SOEP) ha hecho una encuesta mensual sobre las actitudes generales de la población alemana en cuanto sus expectativas y preocupaciones sobre la migración. Los resultados muestran que más que la mitad de los participantes asocian la ola de refugiados más con riesgos que con oportunidades. El 81% de los encuestados están de acuerdo con la admisión de los refugiados que realmente están huyendo la persecución política, conforme a las normas internacionales que obligan a Alemania, pero advirtiendo siempre la necesidad de que regresen a su país cuando la amenaza ya no persista. Solo el 28% están a favor a la idea de que se queden en Alemania aún después de que la situación haya mejorado en su país.<sup>149</sup> Aunque el gobierno alemán está preparando a la población de refugiados para la inserción laboral y su integración en la sociedad alemana, la opinión pública todavía no les ve como inmigrantes permanentes, sino temporales.

---

<sup>149</sup> GERHARDS, J., HANS, S., SCHUPP, J. "German public opinion on admitting refugees", *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 6, Iss. 21, 2016, pg. 243.

Con la llegada constante de más y más solicitantes de asilo, la valoración de la opinión pública sobre ellos sigue empeorando, habiéndose registrado varios casos de violencia por parte de los seguidores de la extrema derecha. Con arreglo a la información facilitada por el Ministerio Interior Alemán, en 2016 se habrían registrado 3.500 ataques contra los refugiados y los centros de acogida donde están ubicados—un promedio de 10 ataques al día. Los ataques han dejado a 560 personas heridas—43 de ellas niños. Además, también se habrían producido 217 ataques contra organizaciones y centros de voluntariado que trabajan con los refugiados. Han sido varios casos de incendios provocados en los centros de acogida, incluyendo un caso en enero 2017 cuando un neonazi quemó un centro de deportes que estaba que estaba siendo habilitado para acoger a nuevos refugiados, causando 3.7 millones de euros en daños.<sup>150</sup>

El partido político de derecha, AfD (Alternativa para Alemania) se ha manifestado en contra de la política de “puerta abierta” de Merkel en cuanto los refugiados, y va adquiriendo más seguidores que exigen unas fronteras más cerradas y restrictivas.<sup>151</sup> La violencia contra los refugiados es una forma de agresión con motivación xenófoba y la mayoría de los ataques tienen lugar en el este de Alemania, y sobre todo en las zonas rurales.<sup>152</sup> Se ha advertido que existe una correlación entre la ubicación geográfica de los ataques, y las políticas preconizadas por formaciones de extrema derecha como el AfD y el NPD (Partido Democrático Nacional) que dominan estas zonas.

“Distritos con un número alto de electores NPD han tenido un número alto de asaltos contra los refugiados. Igual que en los casos de incendios provocados, los distritos muy poblados tienen una probabilidad más alta de ver asaltos y la tasa regional de desempleo y el nivel de educación no parecen tener incidencia en ello.”<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> The Local, “Seven refugees attacked every day on average in Germany”, 27 febrero 2017.

<sup>151</sup> JACKLE, S., KONIG, P., “The dark side of the German ‘welcome culture’: investigating the causes behind attacks on refugees in 2015”, *Western European Politics*, Vol. 40, No. 2, 2017, pp.223.

<sup>152</sup> Idem, pp.224.

<sup>153</sup> BENČEK, D. y MARTIN, C., “Explaining hate crimes against refugees in Germany: Regional spill-overs or local determinants?” Working paper, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2016, pg. 10.

Eso quiere decir que no es por un incremento de la competitividad laboral ni por falta de educación, sino por actitudes xenófobas guiadas principalmente por su inclinación política y los políticos que exacerbaban esta ideología negativa.

**Figura 2: opinión pública en la admisión de grupos distintos de refugiados**  
En porcentaje

Razón por Solicitar asilo	Desaprobación	Ambivalencia	Aprobación	Promedio
Protección subsidiaria (Ley UE)	10	8	81	8,9
Persecución Política por... (Convención de Ginebra)	20	16	63	7,4
Actividades de derechos humanos	14	12	74	8,3
Actividades de sindicatos	31	20	49	6,5
Religión (Cristianos)	14	14	72	8,2
Religión (Musulmanes)	31	18	51	6,7
Minoría étnica	21	15	64	7,6
Homo-sexualidad	27	16	57	7,1
Evaluación global de todas las razones de solicitar asilo	19	13	69	7,4

Fuente: CAPI-Bus, Modulo “Barometer of Public Opinion on Refugees in Germany”, 25 febrero 2016 – 21 marzo 2016. Cálculos realizados por los autores.<sup>154</sup>

En una entrevista en 2016 realizada aproximadamente a 2000 alemanes, los autores Gerhards y Schupp les preguntaron sobre sus actitudes en general sobre los refugiados residentes en Alemania, así como su opinión en relación con los supuestos contemplados en la Convención

<sup>154</sup> BENČEK, D. y MARTIN, C., “Explaining hate crimes against refugees in Germany: Regional spill-overs or local determinants?” Working paper, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2016, pg. 10.



de Ginebra para conceder refugio (Ve Figura 2). Esta encuesta subraya un tema importante, que es el razonamiento por parte de los alemanes sobre quien realmente tiene el derecho de buscar la protección internacional, y motivos han de primar en ello. El 72% de la población encuestada decía que aprueban de la motivación de huir de su país por persecución religiosa en el caso de los cristianos, pero solo el 51% de los encuestados aceptan el mismo motivo cuando trata de musulmanes. Es importante notar que el 65-70% de la población alemana es cristiana, en comparación al 4% que es musulmana.<sup>155</sup> Así vemos una inclinación por parte de la población alemana a proteger más a la población con la que tiene en común el factor de la religión.

También, solo el 57% de los encuestados aceptaban que la población refugiada buscara asilo en Alemania por huir de una persecución en su país de origen motivada por ser homosexual. Aunque en Alemania el 87% de la población cree que la homosexualidad debe ser aceptada por la sociedad<sup>156</sup>, muchos no lo ven como razón suficiente por buscar protección internacional. La homosexualidad es ilegal en países como Siria, Pakistán y Afganistán, y puede acarrear penas entre dos años a cadena perpetua, hallándose las víctimas expuestas a riesgos de ser sometidos a torturas o tratos inhumanos o degradantes. Aunque no tenemos datos actuales del número de refugiados que han solicitado asilo por este motivo en esta última oleada migratoria, sabemos que entre los años 2008-2012, un 4.43% de las solicitudes de protección internacional fue por esta razón.<sup>157</sup>

Analizando las actitudes generales alrededor de la idea de quien merece o tiene más derecho a la protección internacional, vemos que Alemania es un país con una mentalidad bastante abierta en cuanto a la homosexualidad, pero falta compasión por la población homosexual refugiada. Esto muestra un doble-estándar en la actitud sobre la protección de los derechos humanos por no reconocer las amenazas a las que se enfrenta este colectivo en sus países de origen, conceptuando a los inmigrantes como personas que no merecen disfrutar de la misma libertad.

---

<sup>155</sup> Internations "Religion in Germany" 2016, online.

<sup>156</sup> Pew Research Center "The Global Divide on Homosexuality" 4 junio 2013, online.

<sup>157</sup> GARTNER, J.L., "(In)credibly Queer: Sexuality-based Asylum in the European Union" Transatlantic Perspectives on Diplomacy and Diversity, Humanity in Action Press, 2015.

Aunque los partidos políticos AfD y el ultra derecha NPD generalmente no promueven directamente la violencia contra los extranjeros, indirectamente la legitiman por las opiniones que sustentan en los temas relativo a la migración y los refugiados. Son estos políticos los que han logrado tener más popularidad en Alemania en los últimos dos años ante el aflujo masivo de inmigrantes, y han fomentado un ambiente que es conducente al odio y con incidencia sobre la opinion pública.<sup>158</sup> Hasta en ciertos casos, los políticos han expresado directamente que los migrantes no deben de tener los mismos derechos que los demás, y que presentan un gran riesgo para la seguridad de Alemania. En sus declaraciones a un medio de comunicación local, en el curso de un acto político, la lideresa del partido AfD, Frauke Petry, dijo que los agentes destacados en las fronteras debían emplear sus armas para disparar a los migrantes que intentan entrar en el país ilegalmente.<sup>159</sup> Este sentimiento también fue compartido por Marcus Pretzell, el Presidente Regional de AfD en Renania del Norte-Westfalia que dijo que el uso de las armas, junto con el gas lacrimógeno son medidas para proteger la frontera de migrantes no-deseados.<sup>160</sup> Unos medios de comunicación populares (aunque controversiales y poco fiables) de los Estados Unidos y el Reino Unido han descrito a los refugiados sirios como “infiltrados con musulmanes extremistas” y un potencial “caballo de Troya del Estado Islámico”.<sup>161</sup>

Aunque son los provocadores en algunos casos, los medios de comunicación han resaltado el hecho de que es muy difícil llegar a una conclusion que explique el comportamiento de los agresores en los varios casos de violencia contra los refugiados y sus causas.<sup>162</sup> Sin embargo, teniendo presente que la mayoría de los ataques toman lugar en el este de Alemania y en las zonas rurales, una posible conclusion es que las actitudes negativas tienen raíces en su falta de exposición a la diversidad.

---

<sup>158</sup> JACKLE, S., KONIG, P., “The dark side of the German ‘welcome culture’: investigating the causes behind attacks on refugees in 2015”, *Western European Politics*, Vol. 40, No. 2, 2017, p.226.

<sup>159</sup> *Europe Balkan Latest News*, “Anti-migrant critic: Guns should be used to protect German borders”, 30 enero 2016, online.

<sup>160</sup> *Zeit Online*, “Afd-Politiker will Flüchtlinge notfalls mit Schüssen abhalten”, 1 de noviembre 2015, online.

<sup>161</sup> UK *Daily Mail*, October 11, 2015; *US News and World Report*, October 2, 2015; *Politics.co.uk*, September 4, 2015

<sup>162</sup> JACKLE, S., KONIG, P., “The dark side of the German ‘welcome culture’: investigating the causes behind attacks on refugees in 2015”, *Western European Politics*, Vol. 40, No. 2, 2017, pp.225.

La “tesis de contacto”<sup>163</sup>, una idea expuesta por el psicólogo norteamericano Gordon Allport en su libro del año 1954, llamado “*The Nature of Prejudice*”, declara que un contacto social regular entre gente de distintas razas y orígenes sirve para disminuir estereotipos negativos. Esta teoría ha sido confirmada en los supuestos de violencia contra los refugiados, que, como mencioné antes, suelen pasar ante todo en zonas rurales, donde hay un número bajo de inmigrantes concentrados viviendo en un solo pueblo. En estas zonas, hay niveles más altos de xenofobia en general que en las ciudades, donde existe una diversidad más grande de gente. Este argumento quiere decir que en general, los refugiados tienen mejor posibilidad de integrarse en la sociedad alemana sin alto riesgo de una agresión o de actitudes negativas o racistas viviendo en un centro urbano antes que en una zona rural. Es claro que hay muchos otros factores que inciden en cómo va a ser recibida una población de refugiados en un área particular, pero según los datos, podemos formular esta conclusión general. Como destacan los autores Jacket y König, otro supuesto de inmigración masiva importante en la historia moderna alemana, fue cuando casi medio millón de refugiados vinieron de los Balcanes en el año 1992. De acuerdo con los datos que ofrecen estos autores, también se produjo un gran aumento de los actos de violencia contra migrantes en el este de Alemania, particularmente en las zonas rurales. Sumando los datos actuales, cada día hay una posibilidad seis veces más grande de un ataque contra refugiados en el este (1.2%) que en el oeste (0.2%). Ellos atribuyen esta tendencia a la división entre el este y oeste del país así como a diferencias culturales, académicas y en la socialización de la gente que son factores evidentes pero no fáciles de explicar en términos de alta posibilidad de agresión.<sup>164</sup>

## **5.2 LA REPRESENTACIÓN NEGATIVA DE LOS REFUGIADOS POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA RESPUESTA NACIONAL**

Una encuesta realizada por el Instituto de Investigación de Empleo (IAB), muestra que el 10% de la población refugiada afirma ser objeto de discriminación frecuentemente en Alemania, y otro 36% reporta que la experimentan de vez en cuando. Los resultados muestran que son más

---

<sup>163</sup> ALLPORT, G., *The Nature of Prejudice*, Cambridge: Addison-Wesley. Reading, MA, 1954, p. 537.

<sup>164</sup> JACKLE, S., KONIG, P., “The dark side of the German ‘welcome culture’: investigating the causes behind attacks on refugees in 2015”, *Western European Politics*, Vol. 40, No. 2, 2017, p.229.

frecuentes las situaciones de discriminación contra las personas que viven en los centros de acogida que respecto a las que se encuentran alojadas en viviendas particulares.<sup>165</sup>

La noche de fin de año 2015/16 es conocida por lo que pasó en la plaza mayor de Colonia. Durante las celebraciones en la plaza y por otras partes de la ciudad, varios hombres aprovecharon el caos, la emoción y las zonas superpobladas para tocar y acosar en público a varias mujeres alemanas. La policía recibió más de 500 denuncias de acosos (otros medios de comunicación han llegado a hablar de más de un millar de denuncias), y aproximadamente 40% de ellos fueron acosos sexuales. La mayoría de las personas investigadas por los ataques fueron personas solicitantes de asilo, o migrantes ilegales del Oriente Medio y el norte de África. Los acosos principalmente consistieron en robos, amenazas, abuso físico, y 28 casos de violaciones.<sup>166</sup> Estos ataques causaron una indignación pública hacia los refugiados en general, y hacia la Canciller Angela Merkel por haber abierto las puertas a más de un millón de migrantes. La actitud hacia todos los refugiados por parte de la población alemana cambió literalmente de la noche a la mañana. La violencia hacia las mujeres provocó varias manifestaciones anti-inmigrante. Aún un año después, varios políticos de derechas organizó otra manifestación llamada “Un año después: sin perdón, sin olvido” que congregó a más de un millar de personas.<sup>167</sup>

Los ataques de la nochevieja empujaron a Merkel a aplicar con más severidad medidas de deportación para los refugiados que han cometido cualquier delito en Alemania. Aunque el Artículo 2(f) de la Convención para el Estatuto de los Refugiados establece que una persona que comete un crimen contra la paz o contra la humanidad no tiene derecho a la protección internacional<sup>168</sup> y el Artículo 33(2) declara que la única condición que anula la condición de “no devolución” es si el refugiado está condenado para un crimen serio que provoca un peligro a la

---

<sup>165</sup> BRÜCKER, H. et al, “Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration”, *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48, 2016, p 554

<sup>166</sup> ABC News “Cologne attacks: More than 500 complaints filed over New Year’s Eve assaults” 10 enero 2016, online.

<sup>167</sup> OLIPHANT, V. “No forgiveness, no forgetting: Thousands to attend huge anti-migrant protest in Cologne”, *Express*, 4 de enero 2017, online.

<sup>168</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, Artículo 2(f).

comunidad del país<sup>169</sup>, la retórica sobre la expulsión de refugiados criminales es más propaganda que realidad. Muchas personas están en Alemania sin documentos auténticos de su país, lo cual dificulta el proceso de deportación por falta de prueba de donde son. Por otra parte, de los 32 hombres acusados, 17 son de Marruecos y Argelia, y estos dos países se han negado completamente a cooperar con Alemania en el proceso de deportación. También, para los refugiados, Alemania tiene que deportarlos, conforme al Reglamento Dublín 111, al país donde originalmente entró a la Unión Europea, que generalmente es Italia. Con miras a evitar al costo que supone devolver al refugiado a su país de origen, Italia suele darles una semana para salir del país — sin controlar si realmente regresan a su país o se desplazan a otro Estado miembro.<sup>170</sup>

El hecho de que estas pocas personas que cometieron crímenes en Alemania no serán expulsadas inmediatamente y directamente a su país no es el mayor problema sin la cuestión de identificar a los escasos refugiados problemáticos y aislarlos. Cuando ellos no reciben un castigo apropiado y público, y no están claramente diferenciados respecto de la población refugiada en su totalidad, el país se indigna aún más con todo ellos en conjunto. Cuando los alemanes saben que los responsables se pueden quedar en Alemania por un periodo incierto de tiempo mientras procesan sus papeles de retorno, o que se van pero no más lejos que a Italia y fácilmente pueden regresar a Alemania ilegalmente, ellos ven a todos los refugiados con ojos sospechosos. La gran mayoría de refugiados que no han cometido ningún delito, y están trabajando para establecerse y empezar su nueva vida en Alemania pacíficamente tienen la desventaja enorme de vivir lado a lado con las personas que han marcado su reputación negativamente.

En el año 2016 se produjeron varios ataques hacia la población alemana que han dejado a los migrantes aún bajo mayor sospecha. En julio, un solicitante de asilo sirio de 21 años mató a una mujer polaca con un machete en su lugar de trabajo y un sirio de 27 años que recibió una decisión negativa a su petición de asilo se inmoló fuera de un bar, dejando 15 personas heridas. El mismo mes, un solicitante de asilo de Afganistán atacó a los pasajeros en un tren con una

---

<sup>169</sup> Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, Artículo 33(2)

<sup>170</sup> SHUSTER, S. “Why Germany’s Plan to Deport Criminal Foreigners Won’t Work” TIME, 14 de enero 2016, online.

navaja y un hacha, dejando a cinco personas heridas.<sup>171</sup> Sin embargo, el mismo artículo por BBC News enumera estos ataques juntos con otros dos ataques grandes del mismo año—el ataque con un camion que dejó a 12 personas muertas durante el mercado navideño en Berlín, y el tiroteo fuera de un centro comercial en Munich que dejó a 9 personas muertas. La persona responsable por las muertes en Berlín era un hombre de Túnez y la de Munich fue un ciudadano alemán, con raíces iraníes. La transmisión de la información alrededor de estos eventos ha vilipendiado a la población refugiada al agrupar y asignar la responsabilidad en todos los extranjeros en Alemania.

En Suecia, se ha identificado una enfermedad que parece afectar solamente a la población refugiada, en particular a las personas que llevan mucho tiempo en el país luchando por su petición de asilo con poco éxito, y que han experimentado la discriminación por ser extranjero. La enfermedad se conoce en sueco como: *Uppgivenhetsyndrom*, “síndrome de rendimiento”.<sup>172</sup> En un artículo del *New Yorker*, la autora Rachel Aviv describe su experiencia al estudiar a los refugiados afectados. Dice que afecta a las personas que siguen recibiendo malas noticias sobre su caso, por ejemplo: avisos de retraso al procesar su solicitud, lo cual los deja en un “limbo” por más tiempo, y para muchos forzándoles a quedarse en el centro de refugiados por un tiempo indefinido; noticias sobre la expulsión de unos familiares o amigos; cambios en la legislación que harán su petición menos probable de recibir una respuesta favorable, o les restringirían sus derechos en alguna otra manera; o una decisión final negativa. Algunos refugiados se ponen deprimidos y desesperados. Pese a que estén intentado integrarse con clases de cultura e idioma, acostumbrándose a la vida del nuevo país, y establecer contactos con sus nacionales, cuando reciben las noticias negativas, les hace sentirse como personas no-deseadas, gente criminal, y una carga para el país de destino. Sienten un fracaso personal aún antes de recibir la decisión final sobre su petición, al verse a sí mismas y a las personas de su entorno que también están luchando por sus casos sin notar ningún progreso. Sienten como si todo su esfuerzo para asimilar y aprender lo antes posible, no fuera suficiente. Los médicos en Suecia han notado que “los

---

<sup>171</sup> BBC News, “Germany attacks: What is going on?”, 20 diciembre 2016, online.

<sup>172</sup> AVIV, R. “The Trauma of Facing Deportation” *The New Yorker*, Letter from Sweden, April 3 2017 Issue, online access 19 April 2017.

pacientes no tienen ninguna enfermedad física o neurológica, pero parecen perder las ganas de vivir”, y se ponen completamente apáticos, pasivos y paran de comer y hablar.<sup>173</sup>

Desde 2005, en Suecia se han documentado más de 400 casos de niños inmigrantes en esta situación, 60 en el último año, e históricamente, la mayoría han venido de la antigua Unión Soviética y de la ex-Yugoslavia. En los últimos años, el número de personas en busca de asilo ha continuado aumentando en Suecia, de forma similar a Alemania, y ellos tienen mucha esperanza de éxito y seguridad al llegar, después de un viaje muy duro escapando la violencia de su país. Sin embargo, Suecia, igual a Alemania, suele rechazar la acogida de familias que vienen de países que no están actualmente en guerra, simplemente por el alto volumen de peticiones que reciben cada día. También, dado el número de personas solicitando el asilo, el proceso puede tardar años y dejan a las familias, y especialmente a los niños, en una situación de incertidumbre que afecta mucho a su salud mental. Un psicólogo sueco trabajó con un niño serbio que fue expulsado del país después de un período muy largo de esperar la decisión, durante el cual, desarrolló el síndrome. Siguió al niño a su país, donde lo encontró seis meses después, todavía inconsciente, con la piel pálida, en una casa de una habitación y sin agua corriente. Ella explica que existe un movimiento en Suecia para parar las expulsiones de los niños apáticos y para proteger su salud mental, habiendo salvado temporalmente a los niños y familias afectados.

Los médicos consideran que el único remedio para estos pacientes es recibir el permiso de residencia. Después de un período de entre un par de meses o medio año, todos los casos de apatía se han resuelto, habiendo recobrado un estado mental estable al alcanzar finalmente una sensación de seguridad. Los investigadores suecos están convencidos de que este no es un fenómeno que afecta solamente a Suecia, pero parece que no ha sido documentado o discutido formalmente en otros países en situaciones similares. Este fenómeno muestra que las actitudes negativas sobre los refugiados y el sentimiento de rechazo que muchos experimentan en ciertas áreas de Alemania puede afectar a su salud mental, especialmente a la de los niños. También, cuando el proceso tarda meses o años, los solicitantes viven constantemente en un estado de incertidumbre e inseguridad, lo cual seguramente inhibe su capacidad para integrarse y establecerse. Es importante que la legislación tenga en cuenta este fenómeno y su salud mental

---

<sup>173</sup> AVIV, R. “The Trauma of Facing Deportation” *The New Yorker*, Letter from Sweden, April 3 2017 Issue, online access 19 April 2017.

en general cuando establece las formas de medir la integración social durante los primeros meses o años de la estancia del solicitante, dado que el estrés mental podría disminuir su habilidad para mostrar su potencial total. Cuando reciben el permiso de residencia, viven en una vivienda particular fuera de los centros de acogida y pueden empezar a establecer relaciones con la sociedad alemana, de forma que su vida empieza a normalizarse. Hasta llegar a este punto, la integración será una hazaña prácticamente imposible.

Antonio Gramsci, el teórico y político comunista italiano introdujo el término “la guerra de posición” en el cuaderno de notas que escribió en la cárcel, y es un concepto con el que interactuamos día a día. La guerra de posición es la manipulación de símbolos, políticas y recursos para obtener poder y para transformar las estructuras político-económicas en su totalidad.<sup>174</sup> Los medios de comunicación de masas y las actitudes concebidas y divulgadas por los partidos políticos de la derecha están intentando crear una guerra social entre “nosotros” y “ellos” a través de la manipulación de la información, y nuestra percepción de nuestros derechos frente a los privilegios de los refugiados. Las descripciones de los refugiados por los medios de comunicación reflejan las preocupaciones y supuestas amenazas de los extranjeros sobre la diversidad, los escasos recursos disponibles, y el orden social en Alemania. Por ejemplo, el llamado “vocabulario de terror”<sup>175</sup> consiste en el uso de palabras como “infiltrada”, “sobrecargado”, “violentos”, “extremistas” usadas causalmente para transmitir un sentido de miedo y rechazo hacia los refugiados.

En sentido semejante, los autores Homes y Casteñeda han identificado un par de términos opuestos que representan a las personas desplazadas y afectan a nuestras interpretaciones y entendimiento de su derecho a salir de su país y buscar su futuro en otro. Unos ejemplos son: *voluntariamente—esforzado, inmigrante—refugiado, económico—político*.<sup>176</sup> Alemania empezó permitiendo entrar a todas las personas en busca de la protección internacional. Luego cerró la puerta a las personas de los países “seguros”, y empezó utilizando nuevas tácticas para filtrar el

---

<sup>174</sup>GRAMSCI, A., *Selections from the Prison Notebooks*. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers, 1971, p. 12.

<sup>175</sup>FEITLOWITZ, M., *A Lexicon of Terror: Argentina and the Legacies of Torture*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

<sup>176</sup>HOLMES, SM., CASTANEDA, H., “Representing the ‘European refugee crisis’ in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death”, *American Ethnologist*, Vol. 43, No. 1, 2016, p. 16.



grupo de solicitantes de asilo—dando la protección subsidiaria en vez del asilo; creando reglas respecto a las competencias lingüísticas, y ofreciendo incentivos financieros a los solicitantes con poca probabilidad o poco conocimiento de la Ley. Ahora, con el grupo de solicitantes o refugiados que están en Alemania, están surgiendo nuevas formas de comparación y contraste. Por ejemplo, *con estudios superiores—sin una educación; trabajador profesional—trabajador de mano de obra; y cristiana—musulmana*. Todos estos contrastes representan la continuación de la disección del grupo de refugiados, prefigurando quien al final realmente tiene el derecho de quedarse, tomando en cuenta si tienen la capacidad de integrarse, si representan una amenaza al Estado (culturalmente, socialmente o religiosamente) y si serán una carga o una contribución al país. Sin embargo, cuando intentamos diseccionar al grupo de refugiados para decidir quien merece quedarse y quien no, por ejemplo por influir la decisión del caso en su nivel de integración, estamos olvidando la responsabilidad del poder central para cuidar y proteger esas personas, y se la atribuimos a los propios refugiados.

Frente a la retórica de miedo y sospecha que vemos en los medios de comunicación y en los discursos de los políticos de la derecha en Alemania, hay grupos y organizaciones por todo el país de voluntarios, activistas, y simpatizantes con los refugiados que han hecho un gran esfuerzo para apoyar a la comunidad. Los eventos y actividades están anunciados en los centros de servicio para los migrantes y están diseñados para una variedad de intereses. En la ciudad de Bonn, una escuela de música invita a los refugiados y sus hijos a participar en el grupo de coro o de charanga gratis.<sup>177</sup> Bibliotecas públicas han organizado colecciones de libros para hacerlos disponibles específicamente a los refugiados, incluyendo materias sobre la vida alemana cotidiana, apoyo lingüístico y libros, música y películas en una variedad de idiomas.<sup>178</sup> Universidades como la de Dortmund han abierto sus puertas a los refugiados con cursos gratis de alemán, más oportunidades de intercambios con los estudiantes y los migrantes. En su página web, ofrecen las actividades como una forma de conocer nuevas áreas de la ciudad, aprender sobre un tema que les interesa, y conocer nueva gente. Tienen ofertas como “desayuno con física”, donde los refugiados interesados en física pueden reunirse con unos profesores de la

---

<sup>177</sup> Ve: Die Joseph-Schmidt-Musikschule en <https://www.musikschulen.de/aktuelles/news/index.html?newsid=2070>

<sup>178</sup> Ve: Bibliotheksportal en <http://www.bibliotheksportal.de/english/libraries-in-germany/hot-topics-library-services-for-refugees.html>

Universidad y discutirlo en un espacio social y acogedor. También, durante la semana conviertan una iglesia en una sala de lectura, dando clases gratis sobre la historia de la arte, la musicología, y la historia de la ciudad.<sup>179</sup>

Berlín, por ejemplo, es una ciudad bastante activista y progresiva, y en la que son habituales las manifestaciones en favor de los derechos de los refugiados para mostrar su solidaridad. Por marchar lado a lado con la población berlinesa, los refugiados se sientan involucrados y como miembros activos de la sociedad.<sup>180</sup> El hecho de sentirse apoyado, que otros valoren sus derechos y bienestar, ayuda a fomentar una dinámica social de inclusión y respeto mutuo. Estas manifestaciones de activismo colectivo también contribuyen a fomentar el sentimiento de luchar por una causa en común, que conecta la población migrante con la población nacional y crea un sentido fuerte de comunidad.

A nivel municipal, vemos que hay numerosas organizaciones en las que participa la población alemana para dar la bienvenida a los refugiados y ayudarles a integrarse. Sin embargo, es interesante notar que un gran porcentaje de los voluntarios dentro de los centros de acogida también son inmigrantes, aunque dentro de esta población hay sentimientos contradictorios sobre la afluencia de refugiados en Alemania. Imam Addallah Hajjir, un nacional jordano que vino a Alemania en 1978, trabaja como voluntario regularmente en los centros de acogida, y da comida a las personas que hacen cola ante la Oficina de Migración. Dice que le gusta ayudar a los recién llegados porque al hacerlo, también ayuda a su propia comunidad. Dice: “Actualmente, cuando mucha gente ve al islam como una carga para la sociedad alemana, queremos mostrar que también somos parte de la solución”<sup>181</sup>. De acuerdo al Instituto para la Investigación de Integración y Migración (BIM) de Berlin, alrededor del 30 por ciento de los voluntarios son inmigrantes.<sup>182</sup> Sin embargo, de acuerdo a un estudio de YouGov, el 40 por ciento de la población inmigrante en Alemania dice que Berlin debe de reducir la cantidad de refugiados

---

<sup>179</sup> Ve: Technische Universität Dortmund, Open courses en <http://www.tu-dortmund.de/uni/de/Uni/opencourses/>

<sup>180</sup> BHIMJI, F., “Contesting the Dublin Regulation: Refugees’ and Migrants’ Claims to Personhood and Rights in Germany” *Intersections: Eastern European Journal of Society and Politics* Vol 2, No 4, 2016, pg. 58.

<sup>181</sup> SOMASKANDA, S., “In Germany, Immigrants Bristle at a New Generation”, *Foreign Policy*, 8 de marzo 2016.

<sup>182</sup> Beauftragte für Integration und Migration (BIM), “Vielfalt fördern—Zusammenhalt stärken: Das Integrationskonzept für Berlin,” Drucksache 15/4208 (Berlin: Land Berlin, Abgeordnetenhaus Berlin: August 2005)

permitidos allí, y casi un cuarto de toda esa población dice que sería mejor impedir absolutamente la entrada de refugiados.<sup>183</sup> Un análisis realizado por el Ministerio Federal de Tráfico, Construcción, y Desarrollo Urbano Alemán de 2010 confirmó que había 1.500 vecindarios en 550 municipios donde habían una concentración desproporcionada de inmigrantes, más que la mitad ubicados en las ciudades grandes. Cuando un migrante se muda a un vecindario urbano segregado, siempre surgen problemas con la educación, el idioma y el capital social.<sup>184</sup>

Donde existen grupos marginados de inmigrantes que viven en las periferias de las ciudades, ahora están llegando los refugiados, creando una competencia por la asignación de las viviendas sociales, el acceso al trabajo de mano de obra no calificada, obtención de beneficios sociales, y acceso a las escuelas. Cuando están segregadas físicamente, sus oportunidades también están segregadas. Es crucial para la integración de la nueva población de refugiados que esté dispersada por varias partes del país para poder crear una comunidad híbrida donde pueden acostumbrarse a su nuevo ambiente mientras protegiendo su propia cultura e identidad, y evitar viviendo en una sociedad paralela. Actualmente hay varios grupos no gubernamentales que están trabajando en favor de la población refugiada y reclamando la adopción de políticas pro-refugiados, dejando a la población inmigrante en una situación de desventaja, y creando mas divisiones entre los recién llegados y los migrantes existentes por no recibir la misma atención.<sup>185</sup>

Alemania representa un punto de fusion de ideas, culturas, religiones, y creencias, afectadas y moldeadas por experiencias personales y por la opinión política. No existe un consenso absoluto, y por eso siempre hay choques de actitudes y creencias alrededor del tema de los refugiados en Alemania. Sin embargo, es extremadamente importante notar que durante este tiempo de incertidumbre e inseguridad, son los refugiados y solicitantes de asilo los que más

---

<sup>183</sup> SOMASKANDA, S., “In Germany, Immigrants Bristle at a New Generation”, *Foreign Policy*, 8 de marzo 2016.

<sup>184</sup> Federal Ministry for Traffic, Building, and Urban Development, “Migration/Integration and Borough Policy: Building Strategy and Action Strategies for Promoting Integration”, 2010.

<sup>185</sup> GORLACH, A. “To Integrate the New Refugees, Germany Must Avoid Its Mistakes With Turkish Immigrants” *The World Post*.

experimentan el estrés mental y el sentimiento de rechazo en su nuevo ambiente, y esto tiene un impacto enorme en su capacidad de integrarse de manera rápida.

## **6 PARTE VI: UN VISTAZO AL PASADO**

En octubre 2010, Cancillera Angela Merkel habló acerca de la migración turca de los años 1960 en un discurso a la Union Democrática Cristiana (UDC), y reconoció el gran fracaso por parte de la sociedad alemana. Dijo:

Nosotros nos engañábamos por un tiempo, decíamos: ‘No se quedarán, un día se marcharán’, pero eso no fue la realidad. Y por supuesto, el enfoque en crear una sociedad multicultural y vivir lado a lado, y disfrutar uno del otro...ha fracasado, ha fracasado totalmente.<sup>186</sup>

La migración de millones de “trabajadores visitantes”, primariamente turcos, fue seguida por otra migración enorme de millones de alemanes étnicos en los años 1980. Los dos grupos étnicos llegaron a Alemania bajo pretensiones distintas, y su tratamiento en su nuevo país reflejó estas diferencias. Revisaremos los dos grupos de migrantes distintos, y veremos como los refugiados actuales en Alemania tienen mucho en común con los migrantes turcos, y tienen alta probabilidad de sufrir de las mismas consecuencias a largo plazo.

### **6.1 LA MIGRACIÓN TURCA DE LOS AÑOS 1960-1970 Y LA FALTA DE INTEGRACIÓN**

El escritor suizo Max Frisch escribió en referencia al programa de trabajadores visitantes en Europa en los años 1960: “Buscamos trabajadores, pero vinieron personas”<sup>187</sup>. La migración enorme de personas turcas a Alemania fue medida por mano de obra, ingresos, y el desarrollo de un país arruinado tras la guerra, sin importar las identidades, historias y memorias colectivas de la nueva población migrante. El resultado fue cincuenta años de un discurso de “nosotros” y “ellos”, y la formación de comunidades segregadas y una sociedad paralela de migrantes.

---

<sup>186</sup> BBC News, “Merkel says German multicultural society has failed”, 17 octubre 2010, online.

<sup>187</sup> GORLACH, A. “To Integrate the New Refugees, Germany Must Avoid Its Mistakes With Turkish Immigrants” *The World Post*.

Entre los años 1955 y 1973, aproximadamente 2.6 millones de trabajadores visitantes se mudaron a Alemania desde Italia, Grecia, España, y principalmente, de Turquía.<sup>188</sup> La afluencia de trabajadores del extranjero se debió a las necesidades económicas experimentadas por Alemania tras la Segunda Guerra Mundial y por la mano de obra barata que permitió la reconstrucción de un país en ruinas. No obstante, el Estado no esperaba que se quedarían permanentemente.<sup>189</sup>

Durante varios años, abundaba el trabajo para la población nacional e inmigrante, y en el oeste de Alemania, este periodo vio la tasa de desempleo más baja en su historia. Sin embargo, a partir de 1973 el Estado impuso restricciones migratorias por la crisis petrolífera que provocó la pérdida de muchos empleos. A pesar de las nuevas leyes y la falta de trabajo, dado que muchos inmigrantes se habían establecido en Alemania, la población extranjera seguía creciendo por la reunificación familiar, y alta tasa de natalidad. En realidad, en 1974, el 17,3% de todos los nacimientos en Alemania eran entre trabajadores visitantes o sus familiares<sup>190</sup>. A pesar del constante aumento de su presencia, a la población turca carecía de las medidas adecuadas para su integración en su nuevo país. Cuando la mano de obra se quedó después del periodo inicial en Alemania, y además trajo a sus familias de sus países de origen, Alemania todavía no les reconoció a estas personas como migrantes permanentes. Ellos construyeron mezquitas, tiendas de comestibles turcas, y panaderías, pero los alemanes tardaron muchos años en darse cuenta que estaban allí para quedarse. Los políticos alemanes, además, han culpado a los turcos por crear sociedades paralelas y rechazar integrarse a través de la adquisición de la lengua y la cultura alemana. Sin embargo, por el racismo sistemático y el aislamiento de esta población, aun sus hijos y nietos que nacieron y crecieron en Alemania no son considerados alemanes, pero tampoco se consideran completamente turcos.<sup>191</sup> De hecho, el antiguo Canciller alemán del SPD entre 1974 y 1982, Helmut Schmidt declaró que el multiculturalismo solo puede funcionar bajo

---

<sup>188</sup> KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, *Centennial Scholar Initiative at Brookings*, septiembre 2016.

<sup>189</sup> CLEAVER, H., “Turkish workers a mistake, claims Schmit”, *The Telegraph*, 25 de noviembre 2004.

<sup>190</sup> CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 2.

<sup>191</sup> SOMASKANDA, S., “In Germany, Immigrants Bristle at a New Generation”, *Foreign Policy*, 8 de marzo 2016.

un régimen autoritario, y que fue un error total traer millones de trabajadores turcos a Alemania en los años 1960<sup>192</sup>.

El problema principal era que los políticos no los consideraban como inmigrantes, sino visitantes, trabajadores temporales, y no establecieron la política necesaria de integración y protección social y legal. Este lapso de tiempo permitió a los inmigrantes y sus familias desarrollar una cultura paralela en la periferia de la sociedad alemana, expuestos a la marginación y discriminación. No había legislación nacional en cuanto a la integración de los migrantes, y al llegar los años 1980, fueron los municipios los que asumieron la responsabilidad de integrar a la segunda y tercera generación de los trabajadores visitantes.

Actualmente, forman una población en la periferia social de Alemania, poco integrada en la sociedad alemana, especialmente en cuanto a la educación y el acceso al mercado laboral. Ahora en Alemania existe la población más grande de turcos fuera de Turquía, un 2.3 millones de personas<sup>193</sup>, pero el 50 por ciento de la población turca dice que tiene muy poco contacto con alemanes, y 1 de cada 5 no puede hablar alemán.<sup>194</sup>

De acuerdo a un estudio sobre las tendencias de matrimonio de los inmigrantes de la primera y segunda generación, los autores del Instituto para el Estudio del Trabajo encontraron que la población turca tiene una tasa muy baja de matrimonios mixtos de personas turcas con personas alemanas. De la primera generación, aproximadamente el 5.79% de los hombres turcos se casaron con mujeres alemanas, y el 1.79% de las mujeres turcas se casaron con hombres alemanas.<sup>195</sup> En relación a la competencia lingüística de la población turca, vemos por los datos de la Encuesta Socioeconómica Alemana (GSOEP) que la primera generación tenía, por promedio, un nivel bastante bajo de competencias orales y escritas en alemán. En una escala de 1-5, 1 siendo el dominio perfecto del idioma, y 5 siendo una insuficiencia de destreza lingüística, la primera generación tenía un 2,84 de puntuación en cuanto a competencias orales y 3,38 en

---

<sup>192</sup> CLEAVER, H., "Turkish workers a mistake, claims Schmit", *The Telegraph*, 25 de noviembre 2004.

<sup>193</sup> Idem

<sup>194</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, "Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen", 14 de abril 2010.

<sup>195</sup> CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. "Cultural Integration in Germany", The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 18.

competencias escritas en el caso de las mujeres, así como 2,39 orales y 3,04 escritas para los hombres. El mismo estudio muestra las mismas habilidades en su propio idioma, las cuales son todas casi perfectas. También muestra que en general, los hombres turcos de primera generación estaban mejor educados en el idioma alemán desde su primera toma de contacto respecto a las mujeres. Para la segunda generación, los resultados demuestran lo que cabía anticipar: las competencias orales y escritas en alemán han mejorado mucho. En cuanto a hablar alemán, los hombres tienen un promedio de 1,45 y las mujeres 1,5, y en cuanto a escribir, los hombres tienen un 1,64 y las mujeres un 1,74. También, los datos muestran que la segunda generación ha perdido sus competencias en el idioma de sus padres, con un promedio entre 2,1 y 2,7 de mujeres y hombres que hablan y escriben en turco.<sup>196</sup>

En 1983, el Estado presentó una ley para incentivar a la población de trabajadores visitantes y sus familias a regresar a su país merced a la asignación de ayudas financieras.<sup>197</sup> La Ley era respuesta al problema creciente del desempleo, la inmigración imparable de más personas bajo el paraguas de la reagrupación familiar, y la deficiencia obvia por parte del gobierno para poder integrarles. En estos casos, los turcos que habían trabajado en Alemania un mínimo de dos años recibían 10.500 marcos alemanes (aproximadamente 5.370 euro) para regresar a Turquía de forma voluntaria, y como resultado, un cuarto de millón de turcos se fueron.<sup>198</sup> De forma similar a los incentivos financieros que el gobierno está ofreciendo actualmente a los refugiados con poca probabilidad de obtener el asilo, esta Ley fue dirigida a las personas más vulnerables, con pocas oportunidades laborales en Alemania salvo como mera mano de obra, lo que generalmente supone a un bajo nivel educativo.

En relación a los trabajadores extranjeros, no-refugiados, Alemania ha creado medidas para limitar la llegada de migrantes poco cualificados. En febrero de 2000, introdujeron un sistema de “tarjeta verde” —un permiso de residencia de 5 años para trabajadores profesionales

---

<sup>196</sup> CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series No. 4675, December 2009, pg. 18. pg. 33.  
ve también: DOERSCHLER, P. y JACKSON, P. “Host Nation Language Ability and Immigrant Integration in Germany: Use of GSOEP to Examine Language as an Integration Criterion, Democracy and Security, 6:2, 147-182.

<sup>197</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, Drucksache 10/351, Sachgebiet 26, 06.09.1983.

<sup>198</sup> AYDIN, Y., “The Germany-Turkey Migration Corridor: Refitting Policies for a Transnational Age”, Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016, pg. 5.

extranjeros en programas de informática y tecnologías de la información.<sup>199</sup> No se permitió a los trabajadores traer consigo a sus familias a Alemania y el permiso de residencia no les confería la residencia permanente. Se trataba con ello de orientar la migración en un sentido más favorable para la economía y necesidades particulares del mercado laboral alemán.<sup>200</sup> En 2005, Alemania introdujo una reforma migratoria que redujo la cuantía del salario mínimo de 66,000 euros a 49,600 euros para el permiso de residencia de especialistas muy cualificadas, y bajó el salario mínimo a 38,688 euros para trabajadores calificados en áreas como matemáticas, ciencias naturales, ingeniería, y medicina.<sup>201</sup> También, eliminó la restricción de cinco años para los trabajadores altamente cualificados, dado que han mostrado su independencia financiera del Estado, y su habilidad para integrarse en el modo de vida alemán.<sup>202</sup> En 2005, introdujeron el curso de integración por primera vez, y la obligación por parte de los extranjeros de participar en él para mantener su permiso de residencia. En la Ley de Residencia, se define la integración sostenible en los siguientes términos: ha vivido legalmente en Alemania durante ocho o más años; tiene conocimientos básicos sobre el sistema jurídico y social alemán; teniendo en cuenta su situación familiar, formación profesional o educativa, y sus ingresos, hay seguridad de que va a poder mantenerse económicamente mediante un empleo; ha alcanzado un nivel A2 de alemán; y puede acreditar que los niños en edad escolar realmente están asistiendo a la escuela.<sup>203</sup>

Aunque Alemania haya dejado claro que no quiere repetir sus errores del pasado, vemos que está siguiendo los pasos de la legislación antigua, la cual dejó a la población turca desfavorecida y excluida en la periferia social alemana. Igual que en los años 1960, actualmente Alemania ha abierto las puertas a una cantidad de personas inmanejable, para luego cambiar de posición e intentar expulsar a los “no-deseados”. Vemos que en ambos casos, los no-deseados son las personas con un bajo nivel educativo así como los trabajadores no cualificados. La

---

<sup>199</sup> Grüne Karte für hoch Qualifizierte, Die Bundesregierung, agosto 2000.

<sup>200</sup> University of California, Davis, “Germany: Green Cards?”, *Migration News*, April 2000, Volume 7, Number 4.

<sup>201</sup> AYDIN, Y., “The Germany-Turkey Migration Corridor: Refitting Policies for a Transnational Age”, Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016, pg. 12.

<sup>202</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - Residence Act), Vom 30. Juli 2004. Section 19 Permanent settlement permit for highly qualified foreigners (1)

<sup>203</sup> Idem, Section 25b Granting of residence in the case of sustainable integration (1)



habilidad para aprender alemán y poder aprobar los cursos de integración está directamente vinculada a las oportunidades que tiene un solicitante de asilo de lograr el estatus de refugiado. Sus capacidades laborales y cualificaciones también afectarán mucho a sus oportunidades de integrarse en el mercado de trabajo alemán. Es claro que el Estado quiere promover la participación de los refugiados en la adquisición de capacitaciones profesionales, pero también que quiere desanimar el trabajo poco-cualificado. Las ayudas financieras, iguales que las que se dieron en su día a la población turca, se dirigen a las personas más vulnerables que no tiene mucho que ofrecer al sector laboral altamente cualificado, y con poca probabilidad de integrarse exitosamente en la sociedad alemana.

## 6.2 LA MIGRACIÓN DE LOS ALEMANES ÉTNICOS

Entre los años 1950-1994, 3.2 millones de alemanes étnicos (Aussiedler) migraron a Alemania desde Polonia, Rumania y la antigua Unión Soviética, la mayoría lo hicieron después de la caída del Telón de Acero en 1989 cuando se eliminaron las restricciones de movimiento<sup>204</sup>. La mayoría se naturalizaron ciudadanos a través de sus familiares que ya vivían en Alemania.<sup>205</sup> Ellos recibían privilegios al regresar a Alemania, incluyendo capacitaciones de idioma, acceso inmediato al mercado laboral, y a los servicios sociales. Aunque son migrantes iguales que cualquier otro grupo foráneo, eran considerados primeramente como alemanes y no como extranjeros.<sup>206</sup> Sin embargo, en el año 1990, el Estado advirtió que dado el ingente número de inmigrantes llegados, era necesario establecer ciertas restricciones. Desde julio de 1990, de acuerdo a la Ley *Aussiedleraufnahmegesetz*, que se traduce aproximadamente como a la Ley “Modificación de la solución de las consecuencias de la guerra”, los alemanes étnicos migrantes tenían que solicitar el permiso de estancia en Alemania desde su país de residencia y cumplimentar un formulario de 50 páginas para probar sus raíces étnicas<sup>207</sup>. El resultado fue que

---

<sup>204</sup> MÜNZ, R. y ULRICH, R., “Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1997” Universidad de Humbolt en Berlín, UC-CIIP Seminar, marzo 2004.

<sup>205</sup> KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, *Centennial Scholar Initiative at Brookings*, septiembre 2016.

<sup>206</sup> OEZCAN, V. “Germany: Immigration in Transition” *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 1 julio 2004.

<sup>207</sup> Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (Aussiedleraufnahmegesetz-AAG) vom 28 juni 1990.

el número de alemanes étnicos que lograron entrar el siguiente año, después de la nueva Ley, cayó a 221,000 personas.<sup>208</sup> Otra ley, de diciembre 1992, llamada: *Kriegsfolgenbereinigungsgesetz*, declaró la migración de alemanes étnicos como una consecuencia retrasada de la Segunda Guerra Mundial, y estableció una cuota en el número de personas a las que se permitía entrar en Alemania cada año (alrededor de 200.000). También, se restringió la entrada de alemanes étnicos de países que no pertenecía a la antigua Unión Soviética, salvo que pudieran acreditar que eran personalmente objeto de la discriminación étnica. La Ley puso término a la migración de alemanes étnicos al disponer que las personas nacidas a partir de 1992 fuera de Alemania no tenían derecho a la ciudadanía salvo en casos de reunificación familiar.<sup>209</sup> Aunque el Estado fijó un límite al número de migrantes que podían ingresar en el país, los millones que ya habían migrado antes de 1992 no fueron deportados o evaluados por su capacidad de integración o su contribución al mercado laboral. Simplemente recibieron la protección dentro de las fronteras alemanas sin condiciones por el hecho de tener raíces alemanas.

Los alemanes étnicos tuvieron que adaptarse igualmente a una nueva cultura, y re-aprender como es la vida alemana, pero lo hacían sin restricciones a su derecho a permanecer en Alemania. Los turcos, al igual que los refugiados actuales, y los demás migrantes no-refugiados, tienen el derecho condicional de estar en Alemania en tanto que tengan éxito laboralmente, sean independiente financieramente, y se puedan integrar completamente. En suma, los refugiados serán tratados inicialmente como los alemanes étnicos: protección inmediata y acceso a los servicios sociales, a la educación y capacitaciones, pero eventualmente serán tratados como los migrantes turcos. A largo plazo, tendrán la bienvenida hasta que no sean útiles, y al llegar a este punto, su derecho de permanencia será aún más condicional.

En el caso de los alemanes étnicos y los trabajadores visitantes, estamos hablando de dos grupos de personas que entraron en Alemania bajo condiciones legales distintas, y consecuentemente, recibieron dos formas de trato diferentes. Aunque ambos grupos recibieron la

---

<sup>208</sup> MÜNZ, R. y ULRICH, R., "Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1997" Universidad de Humbolt en Berlin, UC-CIIP Seminar, marzo 2004.

<sup>209</sup> Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz-KfbG) 21.12.1992 (BGBl. I S. 2094)

bienvenida no-solicitada directamente de Alemania, el concepto de quien merece estar y bajo qué condiciones ha tenido un indudable impacto. El simple hecho de que los turcos no fueron definidos en atención a su origen, sino por su clase—clase trabajadora—los separó mucho de los otros tipos de migrantes.

Una diferencia muy importante entre la integración fracasada de los turcos y la perspectiva positiva del futuro de la población de refugiados es la educación. Para los refugiados hay cursos de alemán gratis, clases de bienvenida a los niños, programas especiales de matrícula en las universidades, y muchas iniciativas para el acceso libre al mercado laboral. Muchos turcos se sienten reticentes hacia los refugiados por todas las oportunidades y el acceso que tienen, y se sienten aún más rechazados por la sociedad alemana. Hasta cierto punto, se reconoce que por lo menos Alemania está aprendiendo de sus errores, pero mientras intentan no repetir lo mismo con un nuevo grupo de migrantes, no remedian la permanente situación de exclusión social de los turcos. No se puede ignorar que la demografía de esta población es distinta a la de los trabajadores turcos que venían en los años 60. Los que venían para trabajar tenían en general un nivel bajo de educación, y trabajaban como mano de obra no calificada. Los refugiados actuales vienen con variada formación y origen: vienen los ricos y los pobres, los doctorados y los analfabetos. Aunque hay muchas expectativas puestas en el potencial de los refugiados con formación especializada y profesional, será el acceso al mercado laboral y a la educación para los demás refugiados que lo mostrará el esfuerzo por parte del Estado para integrar a la nueva población en su conjunto, no sólo a las personas deseadas. Fue por la negligencia del gobierno alemán la que en su origen identificó a los turcos como integrantes de la franja de trabajadores no cualificados, excluyéndoles de las oportunidades de superarse e integrarse en el mercado laboral en su totalidad, empezando por el acceso a la educación. Teniendo presente esta idea de que los refugiados que tienen menos que ofrecer al mercado laboral de forma inmediata—es decir—antes de recibir capacitaciones y cursos de idioma, el Director del Instituto de Demografía en Viena, Wolfgang Lutz, dice: “Parece existir una indicación de que esta generación ha sido educada mejor. Yo veo mucha potencial por la integración, y claramente será el caso de que si ellos decidan quedarse en Alemania, los mejores educados serán mejores integrados.”<sup>210</sup> Regresando al discurso de Merkel, es evidente que el gobierno alemán quiere

---

<sup>210</sup> GRIESHABER, K. “Education Key for Germany’s Migrants”, *US News*, 2 de mayo 2016.

incentivar a ciertos refugiados a regresar a su país voluntariamente, y es probable que esperan de los demás que no pueden integrarse en la sociedad alemana a largo plazo que “no se quedarán, un día se marcharán”. Sin embargo, esta es la población más vulnerable, que requiere más atención en forma de acceso a capacitaciones profesionales y educación superior. Centrarse en la capacitación de la población poco educada, poco cualificada requiere mucha inversión y tiempo, pero al desarrollar las habilidades de esta población y reconocerla como un factor de contribución importante al mercado laboral alemán en vez de ignorarla, permitirá evitar los errores del pasado.

## **7 PARTE VII: CONCLUSIONES**

Las políticas alemanas en materia de la integración social y laboral de los refugiados y solicitantes de asilo son progresivas y ambiciosas. Muestran un verdadero esfuerzo por parte del Estado para dar la bienvenida a ellos de una manera integral para posibilitar su acceso a un futuro exitoso y productivo en Alemania. Sin embargo, la aplicación práctica de estas normas, y la creación de otras nuevas que parecen contradecir este esfuerzo, les transmiten a aquellos un mensaje ambivalente, creando varias barreras en su camino a la integración completa.

Las barreras afectan ante todo a la población de refugiados y solicitantes más vulnerables —a las personas con un bajo nivel educativo, sin capacidades laborales de alta cualificación o sin experiencia laboral por completo, sin buenos conocimientos del proceso de asilo y sus derechos, y sin recursos financieros.

El curso de integración está disponible para todos los solicitantes de asilo (menos los de “países seguros”) y les da la oportunidad de aprender sobre la cultura y sociedad alemana, las leyes y costumbres y sobre todo incrementa su capacidad lingüística alemana. A pesar de esta oferta positiva, los solicitantes son valorados en función de su habilidad de hablar y escribir después de un par de meses de participar en el curso para llegar a un nivel de A2. Es una medida que presupone una educación básica—la cual muchos no han logrado obtener en su país de origen. Ello especialmente afecta a las mujeres de manera adversa. Consultando las estadísticas, vemos que las mujeres tienen más probabilidades de tener un nivel de educación más bajo por falta de oportunidades en su país de origen y de tener menos experiencia laboral o solo

experiencia con trabajo de mano de obra, dejándolas en una posición desfavorecida en cuanto la prueba de su capacidad de integrarse.

Las capacidades laborales tienen la meta de incorporar a la población refugiada para los puestos de trabajo más demandados como ingeniería, ocio y salud. Mientras tanto, el Estado quiere desanimar el trabajo no cualificado. Es importante reconocer que el Estado y las empresas tienen más probabilidades de invertir en las personas con experiencia previa porque tardará y costará menos. Las personas sin experiencia tienen que invertir varios años para lograr el certificado necesario para poder trabajar en una de estas áreas si están empezado de cero y tardarán varios años para llegar a ser totalmente independientes financieramente—un factor que afecta negativamente a su permiso temporal de residencia.

Hemos visto que en el último año, el Estado alemán ha intentado volver sobre sus acciones que dejaron entrar a más de un millón de personas, por poner restricciones al ingreso o permanencia de las personas que más necesitan la protección internacional. A las personas que claramente optan por el asilo, les están dando la protección subsidiaria para privarlas de su derecho a la reunificación familiar y limitar su tiempo de estancia—dos factores que dañan severamente sus oportunidades para integrarse. Por el éxito que estas personas han tenido al recurrir la decisión de protección subsidiaria y acceder al nivel de refugiado, vemos que el Estado no resuelve conforme a derecho en su decisión inicial y esto transmite un mensaje negativo a las personas que buscan la protección internacional.

Por último, los incentivos financieros dirigidos a los solicitantes de asilo sin alta probabilidad de una decisión favorable, reproducen a la política de los años 1970 cuando el gobierno alemán quería animar a las personas turcas no deseadas (trabajadores no cualificados) a salir del país a cambio de una cantidad de dinero. Este enfoque tiene el objetivo de favorecer el retorno de las personas a.) que están teniendo dificultades en los cursos de integración—probablemente vinculados a un nivel bajo de educación b.) que no son independientes financieramente y consecuentemente están necesitados económicamente y c.) con pocos conocimientos de la Ley, por no poder advertir que al aceptar la ayuda económica, renuncian su derecho a apelar a una decisión negativa.

La promoción de las actitudes negativas hacía los refugiados ha creado una gran separación entre ellos y la población alemana. Aunque haya organizaciones y grupos comunitarios trabajando como aliados de los refugiados para ofrecerles los recursos y oportunidades de participar socialmente y ser más activos en sus comunidades, hay otras comunidades que han rechazado en buena medida a los recién llegados. Vemos que los refugiados que viven en las zonas rurales del Este del país sufren más actitudes de rechazo y ataques discriminatorias, mientras los refugiados que residen en las ciudades del Oeste generalmente han sido mejor acogidos. Su experiencia en los centros de acogida y luego en la region donde han sido destinados por el Estado les afecta mucho en su proceso de establecerse y crear contactos sociales por el nivel de seguridad y acogida que perciben.

En mi opinion, el futuro de los refugiados en Alemania será muy parecido al resultado de la previa oleada de inmigrantes turcos. Ya se trate de inmigrantes económicos o personas refugiadas, después de llegar a Alemania y tener el permiso de residencia, el proceso de acostumbrarse e integrarse es el mismo. En los primeros años, generalmente las personas con una alta tasa de transferibilidad y poco capital humano, al llegar a Alemania sin un oficio o un alto nivel de educación tendrán dificultades en integrarse, y solo van a poder encontrar un trabajo poco cualificado. Por ser de un grupo “auto-seleccionado”, los refugiados tienen mucho que perder si han de regresar a su país, así que estarán más motivados a superar los obstáculos para seguir adelante. Algunos de ellos tendrán éxito con las capacidades y los cursos de alemán, y van a poder superarse y dedicarse a un oficio aprendido en Alemania. Otros de este grupo—quizá la mayoría—tendrán dificultad por no constituir su integración la prioridad del Estado. Algunos se irán para otro Estado miembro y otros eventualmente regresarán a su país de origen. Pero muchos se quedarán y vivirán en la periferia social, luchando por acceder a los trabajos poco-cualificados, manteniendo las relaciones dentro su propia cultura e idioma, y no lograrán integrarse durante este generación. En abierto contraste con ello, las personas refugiadas con un alto nivel de educación, experiencia y capacidades laborales o con un oficio en su país de origen, con un alto capital humano y una tasa de transferibilidad baja, tendrán una experiencia opuesta. Ellas tendrán dificultad al comienzo para adaptar sus habilidades y experiencias a las demandas laborales en Alemania, y para obtener un reconocimiento oficial de sus credenciales o

capacitaciones previas. Sin embargo, dentro de poco tiempo llegarán al mismo nivel de los trabajadores nacionales cualificados, y tendrán las oportunidades para establecerse y apoyarse financieramente.

Sabemos que siguiendo este modelo quedará un gran porcentaje de la población refugiada sin apoyo o recursos a largo plazo por el simple hecho de llegar al país en una posición desfavorecida. Es importante, entonces, establecer hacia ellos un enfoque prioritario durante el periodo inicial de integración, y dar seguimiento a este grupo durante los primeros años. De primar un enfoque en promover la capacitación para los trabajos más demandados en Alemania específicamente a las personas sin experiencia previa, les estamos dando la oportunidad de acceder a un nivel semejante al del resto de la población capacitada. Es un paso muy importante para evitar la promoción de sociedades paralelas y la estratificación social en Alemania.

Es importante reconocer que la integración en una nueva sociedad y cultura es un proceso que tarda mucho tiempo y a veces no se logra en una sola generación. Requiere un acuerdo entre el Estado y el inmigrante para contribuir recíprocamente en el proceso. Es el deber del inmigrante o refugiado estar dispuesto a integrarse, participar y aprovechar los recursos disponibles, evitar la excesiva confianza en personas del mismo país y reconocer su estatus en su nuevo hogar como permanente. Por su parte, es el deber del Estado facilitar los recursos necesarios disponibles a las personas en necesidad, hacer el esfuerzo de capacitar y educar a cada individuo de la nueva población para poder incorporarse al mercado laboral, asumir el mismo estándar de vida para los extranjeros que para la población nacional, permitir espacios públicos dedicados a la promoción educacional, cultural y religiosa de estos grupos, y también de reconocer su estatus como permanente. Estos deberes tienen que venir concretados en una legislación clara y precisa que garantice a los refugiados que si hacen el esfuerzo, tendrán éxito y que el Estado está invirtiendo en ellos para incorporarles como miembros plenos de la sociedad.

## 8 PARTE VIII: FUENTES DE CONOCIMIENTO

### I. DOCTRINALES:

#### 1.) *Monografías y obras colectivas*

ALLPORT, G., *The Nature of Prejudice*, Cambridge: Addison-Wesley. Reading, MA, 1954.

DERRIDA, J., *On Cosmopolitanism and Forgiveness*, 2001, *Studies in Practical Philosophy*, New York: Routledge.

FEITLOWITZ, M., *A Lexicon of Terror: Argentina and the Legacies of Torture*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GARTNER, J.L., "(In)credibly Queer: Sexuality-based Asylum in the European Union" *Transatlantic Perspectives on Diplomacy and Diversity*, Humanity in Action Press, 2015.

GRAMSCI, A., *Selections from the Prison Notebooks*. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers, 1971.

LATOUR, B., "Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory". Oxford: Oxford University Press, 2017.

#### 2.) *Artículos*

BACH, S. et al, "Refugee Integration: A worthwhile investment", *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 7, Issue 3/4, pp. 33-43.

BAUER, T. y ZIMMERMAN, K., *Occupational mobility of ethnic migrants*. IZA Discussion Paper No. 58, Institute for the Study of Labor, Bonn, septiembre 1999.

BEKYOL, Y., BENDEL, P., "Reception of female refugees and asylum seekers in the EU case study Belgium and Germany", *Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs*, 2016.

Beauftragte für Integration und Migration (BIM), "Vielfalt fördern—Zusammenhalt stärken: Das Integrationskonzept für Berlin," Drucksache 15/4208 (Berlin: Land Berlin, Abgeordnetenhaus Berlin: August 2005)

BENČEK, D. y MARTIN, C., "Explaining hate crimes against refugees in Germany: Regional spill-overs or local determinants?" Working paper, *Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*, 2016.



BERGLUND, J., “Publicly Funded Islamic Education in Europe and the United States”, *The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World*, Analysis Paper, No. 21, April 2015, pg. 16-19.

BHIMJI, F., “Contesting the Dublin Regulation: Refugees’ and Migrants’ Claims to Personhood and Rights in Germany” *Intersections: Eastern European Journal of Society and Politics* Vol 2, No 4, 2016. Pg. 51-68

BORJAS, G. “Self-selection and the earnings of immigrants”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2248, mayo 1987.

BRÜCKER, H. et al, “Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration”, *German Institute for Economic Research (DIW) Bulletin*, 48.2016, p 541-557.

CASTAÑEDA, H., “‘Over-foreignization’ or ‘Unused Potential’? A Critical Review of Migrant Health in Germany and Responses toward Unauthorized Migration.” *Social Science and Medicine* 74 (6): 830–38, 2012.

CHEUNG, S. y PHILLIMORE, J., “Gender and Refugee Integration: A quantitative analysis of integration and social policy outcomes”, *Journal of Social Policy* 10.1017/S0047279416000775, 2016.

CONSTANT, A., NOTTMEYER, O., y ZIMMERMANN, K. “Cultural Integration in Germany”, *The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper Series* No. 4675, December 2009.

GERHARDS, J., HANS, S., SCHUPP, J. “German public opinion on admitting refugees”, *DIW Economic Bulletin*, ISSN 2192-7219, Vol. 6, Iss. 21, 2016, pp. 243-249.

HOLMES, SM., CASTANEDA, H., “Representing the ‘European refugee crisis’ in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death”, *American Ethnologist*, Vol. 43, No. 1, 2016, pp. 12-24.

“Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis” *United Nations Refugee Agency, United Nations Population Fund and Women’s Refugee Commission*, 5 de mayo 2016

ISPHORDING, E., et al “The Effect of Language Deficiency on Immigrant Labor Market Outcomes in Germany”, *German Institute of Labor Economics (IZA)*, 12 febrero 2014.

JACKLE, S., KONIG, P., “The dark side of the German ‘welcome culture’: investigating the causes behind attacks on refugees in 2015”, *Western European Politics*, Vol. 40, No. 2, 2017, pp. 223-251.

KARAKAYALI, S. et al, “EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland”, *Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung*, Humboldt Universität, 17 de abril 2015.

KATZ, B., NORING, L., y GARRELTS, N., “Cities and Refugees—The German Experience”, *Centennial Scholar Initiative at Brookings*, septiembre 2016.

LEHR, S., “Germany as Host: Examining Ongoing Anti- immigration Discourse and Policy in a Country with a High Level of Non-national Residents.” *Refugee Review: Reconceptualizing Refugees and Forced Migration in the 21st Century* 2 (1), 2015, pp.113–131.

MÜNZ, R. y ULRICH, R., “Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1997” Universidad de Humbolt en Berlin, UC-CIIP Seminar, marzo 2004.

OESTREICH, H. “‘Then just lock yourself in’—female refugees in Germany” *Freidrich Ebert Stiftung Forum Politik und Gesellschaft*, pg. 45-53, 2016.

OEZCAN, V. “Germany: Immigration in Transition” *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, 1 julio 2004.

PHILLIMORE, J. “Gender and refugee integration: a quantitative analysis of integration and social policy outcomes”, University of Birmingham, DOI: 10.1017/S0047279416000775, 2016.

RICHTER, M., *Business Insider*, “German industries have an economic case to welcome refugees”, 7 de septiembre 2015.

SHUSTER, S. “Why Germany’s Plan to Deport Criminal Foreigners Won’t Work” *TIME*, 14 de enero 2016.

SOMASKANDA, S., “In Germany, Immigrants Bristle at a New Generation”, *Foreign Policy*, 8 de marzo 2016. SCHMID, T.C., “Germany’s ‘Open-Door’ Policy in Light of the Recent Refugee Crisis: An Interpretive Thematic Content Analysis of Possible Reasons and Underlying Motivations”, *Linköpings Universitet* Master’s Thesis, Autumn 2016, ISRN-number: LIU-IEI-FIL-A—16/02372—SE.

University of California, Davis, “Germany: Green Cards?”, *Migration News*, April 2000, Volume 7, Number 4.

WEINGARTEN, E., “Is Germany Failing Female Refugees?” *TIME Magazine* con *New America’s Global Gender Parity Initiative*, 7 de septiembre, 2016.

WOMEN’S REFUGEE COMMISSION, “Falling Through the Cracks: Refugee Women and Girls in Germany and Sweden”, New York, marzo 2016.

### 3.) Otras fuentes

ABC News “Cologne attacks: More than 500 complaints filed over New Year’s Eve assaults” 10 enero 2016, accesible en <<http://www.abc.net.au/news/2016-01-11/cologne-new-year-violence-cases-more-than-500-police-say/7079836>> (consultado el 21 de abril 2018)

ABDUL KARIM, J., “Refugees in Germany: ‘I want to integrate, but how?’”, *Deutsche Welle*, 18 de abril, 2016.

AKRAP, D. “Germany’s response to the refugee crisis is admirable. But I fear it cannot last” *The Guardian*, 6 de septiembre, 2015.

Asylum Information Database (AIDA), “Country Report: Germany”, 2016 update, accesible en <[http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_de\\_2016update.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_de_2016update.pdf)> (consultado el 16 de junio 2017)

Asylum Information Database (AIDA), “Dublin Statistics 2016: Germany” 21 febrero 2017, accesible en <[http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/dublin#footnote7\\_587ieaa](http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/dublin#footnote7_587ieaa)> (consultado el 13 de junio 2017)

Asylum Information Database (AIDA), “Germany: halt on Dublin procedures for Syrians”, 24 agosto 2015, accesible en <<http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians>> (consultado el 12 de mayo 2017)

Asylum Information Database (AIDA), “Statistics: Germany”, 2016, accesible en <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>> (consultado el 7 de abril 2017)

AVIV, R. “The Trauma of Facing Deportation” *The New Yorker*, Letter from Sweden, April 3 2017 Issue, accesible en <<http://www.newyorker.com/magazine/2017/04/03/the-trauma-of-facing-deportation>> (consultado el 19 de abril 2017)

BAMF “Subsidiary protection”, 1 de octubre 2016, accesible en <<http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/SubsidaererS/subsidaerer-schutz-node.html>> (consultado el 18 de junio 2017)

BARTSCH, M. et al, “Asylum Shelters in Germany Struggle with Violence”, *Spiegel Online*, 6 de octubre, 2015, accesible en <<http://www.spiegel.de/international/germany/asylum-shelters-in-germany-struggle-with-refugee-violence-a-1056393.html>> (consultado el 28 de marzo 2017)

BBC News, “Germany attacks: What is going on?”, 20 diciembre 2016, accesible en <<http://www.bbc.com/news/world-europe-36882445>> (consultado el 26 de junio 2017)

BBC News, “How is the migrant crisis dividing EU countries?“, accesible en <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34278886>> (consultado el 13 de marzo 2017)

BBC News, “Merkel says German multicultural society has failed”, accesible en <<http://www.bbc.com/news/world-europe-11559451>> 17 octubre 2010, (consultado el 7 junio 2017)

BBC News, “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, accesible en <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>> (consultado el 13 marzo de 2017)

Bundesregierung. “Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug”, *Die Bundesregierung*, marzo 2016, accesible en <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-03-asylpaket2.html?nn=694676>> (consultado el 2 de marzo 2017)

Bundesregierung, “Merkel: Erstmals Bundesgesetz zur Integration”. *Die Bundesregierung – Koalitionsausschuss*, abril 2016, accesible en <[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04\\_en/2016-04-14-pressekonzern-merkel\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04_en/2016-04-14-pressekonzern-merkel_en.html)> (consultado el 1 de marzo 2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, “*Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen*”, 14 de abril 2010.

CLEAVER, H., “Turkish workers a mistake, claims Schmit”, *The Telegraph*, 25 de noviembre 2004.

DEARDEN, L. “Germany offers asylum seekers up to €1,200 each to voluntarily return to their home countries”, *Independent Online*, 2 febrero 2017, accesible en <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-offer-asylum-seekers-1200-euros-voluntarily-return-home-countries-refugees-crisis-merkel-a7561701.html>> (consultado el 15 de marzo 2017)

Deutsche Welle, “Program paying asylum applicant to leave Germany voluntarily begins”, 1 febrero 2017, accesible en <<http://www.dw.com/en/program-paying-asylum-applicants-to-leave-germany-voluntarily-begins/a-37374656>> (consultado el 12 de abril 2017)

Deutschlandfunk, “Merkel will Flüchtlinge besser integrieren”, October 2015, accesible en <[http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-merkel-will-fluechtlinge-besser-integrieren.1818.de.html?dram:article\\_id=334918](http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-merkel-will-fluechtlinge-besser-integrieren.1818.de.html?dram:article_id=334918)> (consultado el 11 de abril 2017)

ECHO (Humanitarian Aid and Civil Protection, European Commission), “ECHO Factsheet: Syria Crisis.”, 2015, accesible en <[http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf)> (consultado el 1 de marzo 2017)

*Europe Balkan Latest News*, “Anti-migrant critic: Guns should be used to protect German borders”, 30 enero 2016.

European Commission Migration and Home Affairs, “Identification of applicants (EURODAC)”, accesible en <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en)> (consultado el 12 de junio 2017)

Eurostat, 'Asylum in the EU Member States'. *Eurostat – News Release*. Retrieved on 13 marzo 2017 from: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016- AP-EN.pdf>

Eurostat, “Asylum statistics”, 13 de marzo 2017, accesible en <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)>(consultado el 30 de abril 2017)

Eurostat “File: Employment rate, age group 20-64, 2005-2015 (%) YB16 III. accesible en <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment\\_rate,\\_age\\_group\\_20%E2%80%9364,\\_2005%E2%80%932015\\_\(%25\)\\_YB16\\_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Employment_rate,_age_group_20%E2%80%9364,_2005%E2%80%932015_(%25)_YB16_III.png)> (consultado el 27 de marzo 2017)

Federal Ministry of the Interior, “Asylum and refugee policy in Germany”, accesible en <[http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Asylum-Refugee-Protection/Asylum-Refugee-Protection\\_Germany/asylum-refugee-policy-germany\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Asylum-Refugee-Protection/Asylum-Refugee-Protection_Germany/asylum-refugee-policy-germany_node.html)> (consultado el 11 de mayo 2017)

Federal Ministry for Traffic, Building, and Urban Development, “Migration/Integration and Borough Policy: Building Strategy and Action Strategies for Promoting Integration”, 2010.

GORLACH, A. “To Integrate the New Refugees, Germany Must Avoid Its Mistakes With Turkish Immigrants” *The World Post*.

GORZEWSKI, A., “Islam takes another step to German recognition” *Deutsche Welle*, 29 de enero 2013, accesible en <<http://www.dw.com/en/islam-takes-another-step-to-german-recognition/a-16556956>> (consultado el 28 de marzo 2017)

GRIESHABER, K. “Education Key for Germany’s Migrants”, *US News*, 2 de mayo 2016.

Handout: “Learn German—Improve your Chances: Youth integration courses for immigrants”, *Federal Office for Migration and Refugees*, enero 2017, accesible en <[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Flyer/jugend-ik\\_deutschlernchancenverbesser\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Flyer/jugend-ik_deutschlernchancenverbesser_en.pdf?__blob=publicationFile)> (consultado el 4 de abril 2017)

International Federation for Housing and Planning, “Housing Refugees Report: Part of the IFHP Refugee Housing Programme”, 2015, accesible en <<http://www.ifhp.org/sites/default/files/staff/IFHP%20Housing%20Refugees%20Report%20-%20final.pdf>> (consultado el 12 de julio 2017).

International Organization for Migration (IOM), “Migration, Asylum and Refugees in Germany: Understanding the Data”, *The UN Migration Agency*, 22 de enero 2016.

Internations "Religion in Germany" 2016, accesible en <<https://www.internations.org/germany-expats/guide/16030-culture-shopping-recreation/religion-in-germany-16010>> (consultado el 10 de abril 2017)

KINGSLEY, P., "Tens of thousands migrate through Balkans since route declared shut", *The Guardian*, 30 agosto 2017, accesible en <<https://www.theguardian.com/world/2016/aug/30/tens-of-thousands-migrate-through-balkans-since-route-declared-shut>> (consultado el 12 de junio de 2017)

KNIGHT, B., "Berlin to build on Tempelhof despite drop in refugees", *Deutsche Welle*, 25 de marzo 2016, accesible en <<http://www.dw.com/en/berlin-to-build-on-tempelhof-despite-drop-in-refugees/a-19143212>> (consultado el 17 de junio 2017)

KNIGHT, B. "Merkel presents new refugee integration law as 'milestone'" *Deutsche Welle*, 25 de mayo 2016, accesible en <<http://www.dw.com/en/merkel-presents-new-refugee-integration-law-as-milestone/a-19281722>> (consultado el 21 de abril 2017)

Law Library of Congress, "Germany: Act to Integrate Refugees Enters Into Force", *Global Legal Monitor*, 15 de agosto, 2016.

Law Library of Congress, "Germany: Parliament Adopts Legislative Package on Asylum and Refugees", *Global Legal Monitor*, 2 de noviembre 2015.

Law Library of Congress, "Refugee Law and Policy: Germany", 21 julio 2016, accesible en <<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>> (consultado el 21 junio 2017)

NATH, T., "Is Germany Carrying The European Economy?", *Investopedia*, 15 abril 2015, accesible en <<http://www.investopedia.com/articles/investing/041515/germany-carrying-european-economy.asp>> (consultado el 5 de mayo 2017)

NOUGAYREDE, N., "Angela Merkel is right: the migration crisis will define this decade" *The Guardian*, 21 de agosto, 2015, accesible en <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/21/angela-merkel-migration-crisis-europes-biggest-challenge>> (consultado el 30 de abril 2017)

OLIPHANT, V. "No forgiveness, no forgetting: Thousands to attend huge anti-migrant protest in Cologne", *Express*, 4 de enero 2017, accesible en <<http://www.express.co.uk/news/world/750225/Huge-protest-Cologne-migrant-crisis-sex-attacks-New-Years-Eve-Germany>> (consultado el 21 de abril 2017).

PATERSON, T. "Refugee crisis: Thousands are living in cramped conditions in a former German airport waiting to be granted asylum", *Independent*, 24 marzo 2016, accesible en <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-thousands-are-living-in-cramped-conditions-in-a-former-german-airport-waiting-to-be-a6950896.html>> (consultado el 11 de junio 2017).

Pew Research Center “The Global Divide on Homosexuality” 4 junio 2013, accesible en <<http://www.pewglobal.org/2013/06/04/the-global-divide-on-homosexuality/>> (consultado el 5 de abril 2017).

POMMERAU, I. “Why German public schools now teach Islam”, *The Christian Science Monitor*, 20 de enero 2010, accesible en <<http://www.csmonitor.com/World/Europe/2010/0120/Why-German-public-schools-now-teach-Islam>> (consultado el 20 de abril 2017)

Pro Asyl. (2015). Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen. *Pro Asyl – Asylrecht*, October 2015, accesible en <<https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>> (consultado el 22 de marzo 2017)

ROBINSON, D. “How the EU plans to overhaul ‘Dublin regulation’ on asylum claims”, *Financial Times*, 20 de enero, 2016, accesible en <<https://www.ft.com/content/d08dc262-bed1-11e5-9fdb-87b8d15baec2>> (consultado el 30 de marzo 2017).

The Local, “Seven refugees attacked every day on average in Germany”, 27 febrero 2017, accesible en, <<https://www.thelocal.de/20170227/seven-refugees>> (consultado el 7 de mayo 2017).

The World Bank, “Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+) (modeled ILO estimate)”, 2014, accesible en <<http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>> (consultado el 12 de mayo 2017).

The World Bank, “Literacy rate, adult female (% of female ages 15+)”, 2015, accesible en <<http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS?end=2010&start=2010>> (consultado el 3 de abril 2017).

UNHCR, “Europe: Syrian Asylum Applications” de abril 2011-octubre 2016, accesible en <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>> (consultado el 4 de abril 2017).

UNHCR, “UNHCR concern over testimonies of abuse and sexual violence against refugee and migrant women and children on the move in Europe” 23 octubre 2015, accesible en <<http://www.unhcr.org/562a150f6.html>> (consultado el 12 de abril 2017).

YAKINE, N., “Arab refugee women in Germany speak out on International Women’s Day”, *Deutsche Welle*, 8 de marzo 2017, accesible en <<http://www.dw.com/en/arab-refugee-women-in-germany-speak-out-on-international-womens-day/a-37842496>> (consultado el 10 de marzo 2017).

*Zeit Online*, “Afd-Politiker will Flüchtlinge notfalls mit Schüssen abhalten”, 1 de noviembre 2015, accesible en <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/afd-fluechtlingskrise-schusswaffen>> (consultado el 24 junio 2017).

## II. NORMATIVA

### *1. Tratados internacionales*

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

### *2. Normas de la Unión Europea*

Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros

Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2011 por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional



de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida

### *3. Actos del Consejo de Europa*

Council of Europe, Parliamentary Assembly, “Gender-related claims for asylum” Recommendation 1940 (2010), Doc. 12687, 18 July 2011.

### *4. Legislación alemana*

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Deutscher Bundestag, 23 mayo 1949.

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, Drucksache 10/351, Sachgebiet 26, 06.09.1983.

Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (Aussiedleraufnahmegesetz-AAG) vom 28 Juni 1990.

Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz-KfbG) 21.12.1992 (BGBl. I S. 2094)

Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 20 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2017 (BGBl. I S. 1612) geändert worden ist.

Grüne Karte für hoch Qualifizierte, Die Bundesregierung, agosto 2000.

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - Residence Act), Vom 30. Juli 2004.

Asylverfahrensgesetz (Asylum Procedure Act), Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992 Teil 1 Nr. 92 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I, 1798).

Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz - GKV-FQWG), 21-07-2014, Bundesgesetzblatt Teil I, 2014-07-24, vol. 33, pp. 1133-1147.

Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, BGBl. I, No. 49, 5 November 2014.

Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 12, ausgegeben zu Bonn am 16. März 2016, Vom 11. März 2016.

Integrationsgesetz (Integration Act) July 31, 2016, Bundesgesetzblatt (BGBl.), Federal Gazette I at 1939

Verordnung zum Integrationsgesetz, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 39, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2016, Vom 31. Juli 2016.