

ALEMANIA

ENTRADA EN VIGOR DEL NUEVO TEST DE NACIONALIZACIÓN

El 1 de septiembre entró en vigor el nuevo test de naturalización. La competencia de la gestión y puesta en práctica del test recae en la Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, que a su vez colabora con las aproximadamente 500 universidades populares y centros educativos locales en los que se realiza el test.

Los participantes reciben un impreso con un total de 33 preguntas con cuatro respuestas alternativas para cada una. Tienen como máximo una hora para contestar y deben acertar al menos 17. Están exentas de participar aquellas personas que se hayan escolarizado en Alemania, los menores de 16 años, así como otras personas que no pueden adquirir los conocimientos necesarios por motivos de salud o edad. De la totalidad de las preguntas, 30 giran entorno a los siguientes temas: "Vivir en la democracia", "Historia y responsabilidad" y "Hombre y sociedad". Las tres preguntas restantes se referirán a la región en la que reside el participante.

La Oficina Federal para Inmigración y Refugiados pone a disposición de las personas interesadas en prepararse para el test un cuestionario modelo que puede servir de orientación. Además, el Ministerio del Interior ofrece en su página web las 300 preguntas que componen el catálogo, de las que se seleccionan las 30 que se incluyen en el test, así como las 10 preguntas específicas para cada región de las que se seleccionan tres. El nivel de conocimientos de alemán aplicado al cuestionario corresponde al B 1 GER (nivel inferior de uso independiente idiomático). Los 12 participantes en el primer examen, que tuvo lugar el 18 de septiembre, superaron la prueba.

La Federación alemana de universidades populares se ha comprometido a ofrecer un examen en un plazo no superior a 12 semanas después de la inscripción. Una vez concertada la fecha de examen, la universidad popular la comunicará a la Oficina Federal. Los exámenes se remitirán a la Oficina Federal para Inmigración y Refugiados, que procederá a evaluarlos. Se calcula que la duración total del proceso será de dos meses.

El debate acerca de la idoneidad de un examen previo a la nacionalización surgió de un manual elaborado por el Ministerio del Interior de Baden-Wurtemberg para evaluar la ideología de los solicitantes de la nacionalidad alemana de religión musulmana. Este manual, popularmente conocido entonces como "test para los musulmanes", motivó un debate nacional. Al principio los socialdemócratas se mostraron reacios a implantar un test a nivel nacional, aunque finalmente cedieron a las presiones de sus socios democristianos en el Gobierno.

Las 300 preguntas fueron elaboradas por expertos de la Universidad Humboldt de Berlín por encargo del Ministerio del Interior y en una fase previa de prueba con cerca de 4.600 inmigrantes. A pesar de

tratarse de preguntas de conocimiento general, una vez publicadas, recibieron duras críticas. Destacaron las del Presidente de la comisión de Interior del Parlamento, el socialdemócrata Sebastian Edathy, al enumerar en una carta al Ministro del Interior Wolfgang Schäuble (CDU) un total de 71 preguntas en su opinión equívocas. Ralf Stegner, miembro de la Comisión Ejecutiva socialdemócrata, abogó por un examen que no dificultara el proceso de nacionalización, objetivo que según él podrían tener los conservadores. A finales de julio una comisión de expertos de las Naciones Unidas se sumó a las críticas.

Con motivo de la aprobación del cuestionario por el Consejo de Ministros, Schäuble calificó el examen de “adecuado y [que] para nadie supone un reto excesivo”. La Delegada del Gobierno en materia de Integración, Maria Böhmer, remitió a la experiencia en EE.UU.

El Ministerio del Interior reiteró en respuesta a una interpelación parlamentaria de Los Verdes su respaldo tanto al cuestionario como al propio examen. Anunció que está prevista una exhaustiva evaluación, que en dos años permitirá hacer un balance no sólo sobre el examen sino también sobre su incidencia en la integración. En caso necesario se procederá entonces a modificar o sustituir alguna pregunta. Hasta el momento el Gobierno no ve motivos para hacer cambios.

LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS EN ALEMANIA

El presente informe se basa en la respuesta del Gobierno Federal del pasado 14 de julio a una interpelación de varios diputados y del grupo parlamentario de los Verdes, Bündnis 90/Die Grünen, sobre la situación de los ciudadanos comunitarios en Alemania²⁷. Mientras que el Eurobarómetro muestra que por ejemplo en Italia o España un 65% y un 63% de los ciudadanos están familiarizados con el término “ciudadano de la Unión”, el porcentaje en Alemania es de sólo el 20%, a pesar de que los derechos y obligaciones que se desprenden de la ciudadanía comunitaria son cruciales para el desarrollo de una identidad y de la integración europea. El programa “Derechos fundamentales y ciudadanía”, aprobado en abril de 2007 por el Consejo de Europa, define las medidas y proyectos que deben emprender la Comisión Europea, los estados miembros y terceros países, así como las ONGs, a fin de, por ejemplo,

- promover y dar a conocer a los ciudadanos residentes en la UE los derechos fundamentales que se desprenden de la ciudadanía,
- alentar a los ciudadanos europeos a participar activamente en la vida democrática de la Unión,
- fomentar el diálogo interconfesional y multicultural en el plano europeo.

²⁷ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/099/1609971.pdf>

El último informe presentado por la Comisión sobre la implementación de estas disposiciones relativas a la ciudadanía europea destaca los problemas detectados en cinco ámbitos:

- Dificultades de implementación de la directiva sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares al encontrarse con problemas los familiares de terceros países en la autorización de la entrada o la expedición de cartas de residencia.
- Restricción de la libre circulación de trabajadores de los estados incorporados a la UE en 2004.
- Bajo interés en la proclamación de candidaturas en otro estado miembro para las elecciones al Parlamento Europeo.
- Negativa a la participación de ciudadanos europeos en las elecciones nacionales o regionales de su lugar de residencia.
- Falta de personal en los centros SOLVIT de apoyo a ciudadanos y empresarios de la UE para la solución de problemas debidos a una defectuosa implementación del derecho comunitario por parte de las administraciones nacionales.

Por otro lado la Delegada del Gobierno para Integración destaca dos problemas con los que se encuentran los ciudadanos europeos residentes en Alemania:

- sólo tienen derecho al reconocimiento de cualificaciones profesionales o científicas en “determinadas profesiones” y
- los desempleados europeos quedan excluidos de la prestación asistencial por desempleo o del subsidio social en los tres primeros meses de estancia en Alemania.

A 31 de diciembre de 2007 había en Alemania 2.337.234 extranjeros comunitarios inscritos en el Registro central de extranjeros.

Estados de la UE	2.337.234*	República Checa	34.266
de éstos		República Eslovaca	24.458
Italia	528.318	Bélgica	22.559
Polonia	384.808	Eslovenia	20.971
Grecia	294.891	Lituania	19.833
Austria	175.875	Dinamarca	18.658
Países Bajos	128.192	Suecia	17.126
Portugal	114.552	Finlandia	13.394
Francia	106.549	Irlanda	10.059
España	106.301	Letonia	9.806
Reino Unido	97.070	Luxemburgo	9.796
Rumanía	84.584	Estonia	4.065
Hungría	56.165	Chipre	875
Bulgaria	46.818	Malta	410

* incluidas 6.835 personas registradas de la antigua Checoslovaquia

Empleo

Extranjeros por nacionalidad y participación en la vida laboral (miles)

Nacionalidad Estados UE	Total	Pobl. act.	Ocup.	Posición en el trabajo					Desempl.	Pobl. inact.	
				Autónomos (con o sin empleados)		Ayuda fam.	Empl.	Peón			Apre- diz
				Sin	Con						
Bélgica	26	16	14	/	/	-	10	/	-	/	10
Bulgaria	44	27	25	/	-	/	16	6	-	/	16
Dinamarca	22	13	12	/	/	-	10	/	-	/	9
Estonia	6	/	/	/	/	-	/	/	-	/	-
Finlandia	18	12	10	/	/	/	7	/	-	/	6
Francia	105	66	59	6	/	/	40	9	-	6	40
Grecia	332	195	172	13	15	/	58	76	/	23	137
Irlanda	12	8	8	/	/	-	6	/	-	/	/
Italia	626	385	331	19	23	/	130	141	12	54	241
Letonia	11	6	/	-	/	/	/	/	/	/	/
Lituania	22	12	9	/	/	/	5	/	-	/	9
Luxemburgo	10	/	/	-	-	-	/	/	-	/	6
Malta	/	/	/	-	-	-	/	/	-	/	/
Países Bajos	133	79	75	6	6	/	41	16	/	/	54
Austria	196	129	121	15	10	/	72	20	/	8	67
Polonia	271	170	137	24	6	/	54	49	/	33	101
Portugal	136	91	80	/	/	/	28	45	/	11	46
Rumanía	67	42	37	/	/	/	19	14	/	5	25
Suecia	20	12	11	/	/	-	8	/	-	/	7
Rep. Eslovaca	27	14	12	/	/	/	7	/	/	/	13
Eslovenia	31	19	17	/	/	-	7	8	-	/	12
España	115	72	64	/	/	/	32	22	/	8	43
Rep. Checa	36	22	19	/	/	/	12	/	/	/	13
Hungría	46	33	28	/	/	/	14	10	-	/	13
Reino Unido	105	70	66	13	/	/	38	9	-	/	35
Chipre	/	/	/	-	/	-	/	-	-	-	/
Total UE	2.416	1.499	1.317	124	76	16	617	441	29	183	917
Total extranj.	7.300	3.852	3.115	226	138	38	1.228	1.377	93	736	3.448

Según datos del microcenso de 2006, de los 7,3 millones de extranjeros que había en Alemania, más de 2,4 millones eran ciudadanos comunitarios. De ellos, casi 1,5 millones eran población activa; un promedio de 1,3 millones trabajaban por cuenta ajena y unos 200.000 trabajaban por cuenta propia. Había 183.000 desempleados.

Formación

Por lo que respecta a la formación escolar y profesional, destaca que los jóvenes entre 18 y 21 años procedentes de estados comunitarios, así como de EE.UU. y Asia Oriental, en condiciones socioeconómica similares, tienen prácticamente las mismas posibilidades de finalizar la educación secundaria que los alemanes. En el caso de griegos, españoles, portugueses, vietnamitas o

procedentes de otros estados del sureste asiático, el análisis de las características socioeconómicas de las familias ofrece incluso un significativo efecto positivo de la nacionalidad.

En cuanto a estudios superiores, es difícil diferenciar el éxito académico de los estudiantes de países europeos, ya que las estadísticas no distinguen a los estudiantes que pretenden finalizar sus estudios en Alemania de aquellos otros que estudian sólo temporalmente en el país para titularse en sus países de origen. En el semestre 2006/2007 estaban matriculados en universidades alemanas 64.225 jóvenes europeos, de ellos 18.715 estaban cursando el primer año académico. En 2006 se habían titulado 7.240 jóvenes comunitarios.

En los años 2005 a 2007 participaron en cursos de integración 29.340 ciudadanos comunitarios (entre ellos 1.100 españoles), finalizándolos un total de 12.215 personas con la participación en un curso de orientación (334 españoles).

Derecho de residencia

Con la Ley sobre la libre circulación de ciudadanos de la Unión, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, se transpuso en gran parte la Directiva europea sobre la libre circulación; con la Ley sobre la transposición de las directivas de residencia y asilo de 19 de agosto de 2007 se complementó dicha transposición. Los familiares de ciudadanos comunitarios procedentes de terceros países, si no poseen un título de residencia de otro estado miembro, requieren un visado para entrar en Alemania conforme a las disposiciones definidas para los otros extranjeros. Una vez cumplidos estos requisitos no existen problemas ni para la entrada en el país ni para la expedición del título de residencia correspondiente.

Reconocimiento de títulos profesionales y académicos

Por lo general no hay problemas en el reconocimiento de cualificaciones profesionales de ciudadanos comunitarios en Alemania. Sólo se han detectado problemas de interpretación debido a que la nueva directiva europea ha hecho necesarias algunas modificaciones legales a nivel federal y regional. Asimismo hay algunos problemas con el reconocimiento de titulaciones de los nuevos estados miembros anteriores a la adhesión y a su adaptación del ordenamiento educativo. Las universidades son responsables del reconocimiento de cualificaciones para la admisión a estudios superiores. Se han creado las condiciones legales y los instrumentos para la homologación de estudios como el ECTS (European Credit Transfer System) y el Diploma Supplement. El derecho al reconocimiento de cualificaciones se aplica para las profesiones denominadas reglamentarias que, en base a normativas legales o administrativas, requieren dicha titulación para su desempeño (médicos, dentistas, enfermeras, arquitectos, maestros, ingenieros, etc.).

Exclusión de las prestaciones sociales

Varios Tribunales de lo Social han denegado a ciudadanos comunitarios la percepción de prestaciones no contributivas por desempleo y de ayuda social, lo cual ha provocado dos demandas frente al TJCE que consideran que esta exclusión de las prestaciones representa una infracción de la prohibición de discriminación prescrita por el Art. 12 del TCE²⁸. Ambos procedimientos están todavía pendientes de resolución, por lo que se espera la respuesta del TJCE para, en su caso, proceder a las correspondientes transformaciones legales.

Libre circulación de trabajadores

Los datos del Gobierno muestran que después de la ampliación de la Unión Europea en 2004 ha aumentado considerablemente la inmigración procedente de los estados del centro y este de Europa a los antiguos estados miembros. Este fenómeno también se ha detectado en Alemania, a pesar de las restricciones impuestas para la libre circulación de trabajadores.

Desde la incorporación a la UE de los 10 nuevos estados en 2004, se ha registrado un aumento del volumen migratorio entre Alemania y estos países. Las entradas de ciudadanos de estos países aumentó continuamente desde 2003 pasando de 129.566 a 199.447 personas en 2006 (+54%). Cabe destacar el aumento de la entrada de ciudadanos polacos (un 73%) desde 2003. El volumen de salidas también aumentó entre 2003 y 2006 de 112.922 a 145.228 personas (+29%). Esas cifras reflejan también un aumento del saldo migratorio positivo de +16.644 a +61.465 personas entre 2003 y 2005 (2006: +54.219).

Información de los ciudadanos

La Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal mantiene informados a los ciudadanos sobre sus derechos como tales ciudadanos comunitarios, tanto en publicaciones periódicas generales como sobre temas específicos, haciendo hincapié en la distribución de información dirigida a los jóvenes. El programa JUGEND IN AKTION 2007-2013, subvencionado por la Comisión Europea y continuación de su precursor para los años 2000-2006, fomenta la activa participación cívica de los jóvenes, en particular en el marco europeo. El núcleo del programa es el desarrollo de un sentido cívico europeo, incluyendo el fomento de la participación de los jóvenes en el proceso de configuración de Europa.

También, en el marco de las actuaciones internacionales se organizan encuentros juveniles bilaterales y multilaterales, así como intercambios de profesionales del trabajo con jóvenes. Asimismo se tiene acceso a los jóvenes a través de los portales de Internet nacionales y europeos de cooperación juvenil: Netzcheckers, European Youth Portal.

²⁸ Asuntos C-22/08 (Koupatantze) y C-23/08 (Vatsouras)

Fomento de la participación política

No está registrada la cifra de ciudadanos comunitarios que votan en Alemania para las elecciones al Parlamento Europeo. Únicamente se tiene constancia del registro en las listas electorales. En las elecciones de 1994 estaban registrados en Alemania un 6,7% de los ciudadanos comunitarios en edad electoral; en 1999 el porcentaje fue el 2,1% y en 2004 del 6,1%.

El Gobierno central, los *länder* y los municipios informan a los ciudadanos sobre su derecho de sufragio activo y pasivo. En 2004 en particular la información se distribuyó del siguiente modo: se publicó el "Anuncio para nacionales de los estados miembros de la Unión Europea y de los nuevos estados sobre las elecciones al Parlamento Europeo en la República Federal de Alemania" en varios periódicos de tirada nacional, así como el Boletín Federal (*Bundesanzeiger*), indicando las condiciones requeridas a los ciudadanos europeos residentes en Alemania para votar. También explicó en su página web el funcionamiento del sistema electoral y colgó la solicitud de inscripción en la lista de votantes, ofreciendo la información en los idiomas de los estados miembros. Asimismo publicó sendos comunicados de prensa en los que informaba sobre el derecho electoral de los ciudadanos comunitarios residentes en el país.

Colaboraron en la distribución de información sobre las elecciones al Parlamento Europeo la Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal, los Ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores y la delegada del Gobierno para Inmigración, Refugiados e Integración.

El Gobierno alemán acepta la propuesta de la Comisión Europea de modificación de la Directiva 93/109/CE, que está todavía sin resolver ya que su aprobación requiere la unanimidad del voto de los estados miembros y algunos de ellos tienen algunas reservas. El derecho a sufragio para ciudadanos de la UE en Alemania se basa en el derecho comunitario: las personas que poseen la nacionalidad de un estado miembro tienen derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, como corresponde al art. 28,1 frase 3 de la Ley Fundamental y a su adaptación del art. 19,1 del TCE.

Salvo esta circunstancia, la Ley Fundamental alemana excluye básicamente la participación de extranjeros en las elecciones tanto en el plano estatal como municipal. El Tribunal Constitucional Federal constató en sus sentencias de 31 de octubre de 1990 que el derecho a sufragio supone la condición de la nacionalidad alemana. Una modificación de la Ley Fundamental requeriría la aprobación de sendas terceras partes del Parlamento y del Senado.

En ambas cámaras se han presentado propuestas de modificación de la Ley Fundamental para introducir el derecho de sufragio a nivel municipal para ciudadanos de terceros estados. A tenor de las mayorías cualificadas necesarias la aprobación de una modificación constitucional requeriría el consenso en todos los partidos.

El centro SOLVIT alemán

SOLVIT es una red en línea de resolución de problemas en la que los estados miembros de la UE trabajan en colaboración para resolver de manera pragmática los problemas que plantea la aplicación incorrecta de la legislación relativa al mercado interior por parte de las autoridades públicas. En Alemania, el centro SOLVIT está adscrito al Ministerio de Economía y se ocupa del mismo una persona (en Francia una también, en Gran Bretaña y Polonia dos y en Italia y España tres).

El centro SOLVIT recibe mensualmente numerosas reclamaciones, sobre todo de ciudadanos alemanes, acerca de la supuesta incorrecta aplicación de sus derechos como ciudadanos europeos, aunque la mayoría de las reclamaciones se desestiman, o bien al constatarse que la aplicación del derecho europeo sí ha sido correcta, o porque la entidad receptora no es SOLVIT.

Desde la creación de la red en 2002 se ha registrado un incremento de las reclamaciones. Mientras que en ese año se registraron 15 casos de quejas de alemanes sobre autoridades de otros estados miembros, en 2006 fueron 52 y 95 en 2007. Las reclamaciones de ciudadanos de otros estados sobre autoridades alemanas se incrementaron de 7 en 2002 a 52 en 2007. Por lo general interponen las reclamaciones personas privadas: en 2007, en toda la red SOLVIT sólo un 18% de las reclamaciones fueron remitidas por empresas. El 26% de los casos afectó al ámbito de la seguridad social, el 20% el reconocimiento de cualificaciones profesionales, el 15% a la libre circulación de personas y el 10% a cuestiones fiscales. En Alemania la distribución es prácticamente la misma.

En 2007, el centro SOLVIT alemán pudo resolver el 98% de todas las reclamaciones presentadas contra autoridades alemanas.