

# Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Immigració i polítiques de regularització a la Unió Europea

Processos de regularització i Unió Europea  
Jordi García Martínez

### Jordi García-Martínez

*Unitat B2 Immigració i Asil.  
DG Justícia, Llibertat i Seguretat. Comissió Europea*

**V**oldria agrair a la Fundació CIDOB que hagi convidat un representant de la Comissió Europea a aquest seminari, ja que, com saben, la Comissió és l'única institució europea que pot proposar una legislació relativa a les qüestions d'immigració i asil. Actualment existeix un repertori important de legislació comunitària sobre immigració i asil, però voldria centrar la meva intervenció en el desenvolupament dels debats sobre regularitzacions a la Unió Europea.

### Algunes observacions preliminars

Abans d'entrar en els debats europeus al voltant dels processos de regularització de persones estrangeres, voldria realitzar una sèrie de consideracions relatives als esmentats processos.

En primer lloc, l'economia submergida és una causa, no un efecte, de la immigració il·legal. Per això, regularitzar immigrants en situació irregular no soluciona directament el problema de l'economia submergida.

D'altra banda, tots els estudis sobre el tema que s'han dut a terme als Estats Units apunten a un increment de la immigració il·legal a causa dels programes de regularització. Aquests programes actuen com un factor d'atracció (*pull factor*). A més, a través de la família i coneguts regularitzats, es creen nous fluxos migratoris, tant regulars com irregulars.

En qualsevol cas, existeixen tres elements indispensables perquè una regularització tingui èxit. El primer seria una excel·lent preparació del procés de regularització, fet que implica consens amb sindicats, empresaris, ONG, administracions, etc., així com una definició clara de les condicions per accedir a la regularització i la promoció del procés entre els immigrants. Un segon requisit és la correcta implementació del procés, amb una bona posada en pràctica que compti amb mitjans administratius suficients. Finalment, cal una anàlisi ulterior –basada en les estadístiques– per poder obtenir informació.

## La situació a la UE

En examinar els processos de regularització implementats, sembla que es pugui traçar una línia divisòria que, passant per Brussel·les, fa una diferència entre el nord i el sud d'Europa. D'una banda, hi ha els països que "practiquen", amb certa freqüència, la regularització massiva, com Itàlia, Espanya, Portugal, Grècia i, en certa manera, França (encara que s'han donat casos de regularitzacions a Bèlgica, Luxemburg o Regne Unit).

D'altra banda, hi ha els països centreeuropeus i escandinaus que es mostren contraris a aquesta mena de pràctiques per raons de lògica jurídica i de coherència (si s'entra il·legalment es continua sent il·legal fins que la persona surt i torna a entrar de manera legal). Aquests països tracten la regularització gairebé com un anatema, i quan en algunes ocasions es produeixen regularitzacions, aquestes tenen caràcter particular i concerneixen, en termes quantitius, poques persones. Amb l'abolició de fronteres en el territori de la Unió Europea, els països del nord temen ser "envaïts" pels immigrants que han estat regularitzats pels seus veïns del sud: un temor teòricament possible, però que, en la pràctica, sembla poc probable.

El quadre 1 ofereix una estimació del nombre d'immigrants regularitzats durant diferents processos de regularització duts a terme a la Unió Europea.

3.751.845 persones<sup>1</sup> han estat regularitzades en aquests cinc països de la UE des de principis dels anys vuitanta. Altres països de la UE també han utilitzat regularitzacions en el passat. Les xifres de les regularitzacions assenyalen una disfunció fonamental en el sistema de l'admissió d'immigrants en molts Estats Membres de la UE: els emigrants entren irregularment a ocupar llocs vacants al mercat laboral perquè les vies legals per fer-ho són limitades i ineficaces. Generalment, els immigrants il·legals treballen en l'economia submergida, segons es posa en evidència en l'última campanya espanyola de regularització.

## L'activitat en l'àmbit europeu

El debat sobre regularitzacions en el marc de la Unió Europea és relativament recent. El punt de partida pot establir-se en la Comunicació 412 de juny de 2004, en què es tracten els vincles entre la migració legal i il·legal.

*"La majoria dels Estats Membres reconeixen que per raons pragmàtiques pot sorgir la necessitat de regularitzar determinats individus que no compleixen els criteris normals per obtenir un permís de residència. (...) Alguns països es neguen a realitzar regularitzacions, excepte en casos concrets en circumstàncies excepcionals. Prefereixen realitzar les anomenades regularitzacions humanitàries o de protecció, dirigides a concedir un dret de*

1. Això no significa que 3.751.845 persones *diferents* hagin estat regularitzades; en molts casos, la mateixa persona haurà estat regularitzada més d'una vegada, ja que sovint una persona regularitzada torna a la irregularitat després de cert temps.

### Quadre 1. Regularitzacions a la Unió Europea

|                     | Sol·licituds | Persones regularitzades |
|---------------------|--------------|-------------------------|
| <b>GRÈCIA</b>       |              |                         |
| 1998.Targeta blanca | 370.000      | 370.000                 |
| 1998.Targeta verda  | 228.000      | 220.000                 |
| 2001                | 368.000      | 228.000                 |
| <b>ITÀLIA</b>       |              |                         |
| 1986-1987           | -            | 118.700                 |
| 1990                | -            | 235.000                 |
| 1995-96             | 256.000      | 238.000                 |
| 1998-99             | 308.000      | 193.200                 |
| 2002                | 700.000      | 634.700                 |
| <b>FRANÇA</b>       |              |                         |
| 1981-82             | -            | 121.100                 |
| 1997-98             | -            | 77.800                  |
| <b>ESPANYA</b>      |              |                         |
| 1985-86             | 44.000       | 23.000                  |
| 1991                | 135.393      | 109.135                 |
| 1996                | 25.000       | 21.300                  |
| 2000                | 247.598      | 153.463                 |
| 2001                | 350.000      | 221.083                 |
| 2005                | 690.679      | 548.000                 |
| <b>PORTUGAL</b>     |              |                         |
| 1992-1993           | 80.000       | 38.364                  |
| 1996                | 35.000       | 31.000                  |
| 2001                | -            | 170.000                 |

Font: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

*residència a categories específiques de persones que no poden sol·licitar protecció internacional, però a les quals tampoc no es pot repatriar*<sup>2</sup>.

En la comunicació es reconeix, així, la necessitat de molts Estats Membres de dur a terme processos de regularització i es fa una distinció entre diferents tipus de processos. A més dels processos de regularització a gran escala o dels processos puntuals o personals, la comunicació assenyala, per exemple, que les regularitzacions “de fets consumats” (que impliquen la regularització de migrants en situació irregular i que generalment ja estan empleats també de manera irregular) posen en relleu l’existència d’una economia submergida dinàmica a l’Estat en qüestió.

2. Comunicació de la Comissió, COM (2004) 412 – Estudi sobre vincles entre la migració legal i il·legal.

En la Comunicació 412 es pot trobar –diria que fins al dia d’avui– la posició oficial de la Comissió sobre les regularitzacions. En l’esmentada comunicació, hi ha un paràgraf que assenyala que “...aquests programes [de regularització] admeten una millor gestió de la població, i permeten als governs tenir un panorama més clar de qui és present en el seu territori. També serveixen per abordar el treball il·legal i augmentar els ingressos públics mitjançant el pagament d’impostos i seguretat social (...). No obstant això, cal assenyalar que s’ha qüestionat l’eficàcia de les regularitzacions per reduir la magnitud del mercat laboral no regulat. D’altra banda, es creu que les regularitzacions ofereixen fins a cert punt un estímul a la migració il·legal”<sup>3</sup>.

Definiria aquesta posició com equilibrada, ja que, d’una banda, admet els avantatges –evidents– de la regularitzacions. De l’altra, en canvi, assenyala alguns dels seus inconvenients, com la incapacitat de solucionar el mercat de treball il·legal (que es resol només parcialment, ja que de seguida una nova remesa d’immigració il·legal el substitueix) o la repetició dels esmentats processos cada cert temps.

En principi, per tant, la Comissió no concreta si els esmentats processos de regularització són bons o dolents. És cert que es reben nombroses preguntes de membres del Parlament que volen conèixer la postura de la Comissió en aquest aspecte, però el cert és que des d’aquesta institució mantenim aquesta certa ambigüitat, ja que repetim que els esmentats processos tenen aspectes negatius i també positius.

Com a conseqüència d’aquesta comunicació, l’octubre de 2004 i sota la presidència neerlandesa, hi va haver una discussió en l’àmbit del Consell sobre la conveniència d’establir un marc jurídic comú sobre regularitzacions.

*“One important issue is that of regularisations, which is addressed in the Communication in the context of managing legal migration. The Presidency holds the view that a discussion on regularisations is needed. Regularisations can –in the longer term– have effects on migratory movements between Member States, because of the mobility provisions contained in Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”<sup>4</sup>.*

En aquest context, la presidència va preguntar als Estats Membres si els estats haurien d’informar sobre aquest tipus de processos, i, en segon lloc, si els Estats Membres estarien disposats a adoptar normes comunes europees sobre les regularitzacions. A la primera pregunta, sobre informació mútua, la majoria dels Estats Membres van contestar que estaven disposats a informar sobre aquest tipus de processos, si bé Itàlia i Grècia van concretar que només a posteriori. En la segona qüestió, en canvi, la majoria d’estats van coincidir a respondre negativament a la possibilitat d’establir normes comunes sobre les

3. Comunicació de la Comissió. COM (2004) 412 - Estudi sobre els vincles entre la migració legal i il·legal.

4. Document del Consell 13266/04. Links between legal and illegal migration. 13-10-2004.

regularitzacions. Alguns, com Espanya, Hongria, Malta i fins i tot el Regne Unit, no van donar una negativa directa i es van declarar disposats a considerar la qüestió. Però per a la majoria dels estats, la situació no estava prou madura com per parlar de regulació comuna en aquesta àrea.

## La “crisi” per la regularització a Espanya i la proposta Frattini

A finals de 2004 i principis de 2005, van arribar les primeres notícies sobre el procés de regularització que empenia Espanya. Hi va haver una crisi a Brussel·les, al Consell de Ministres, quan el ministre alemany Otto Schily va declarar, enfadat, que això era inacceptable, i que Espanya hauria d’haver consultat els altres Estats Membres. També els Països Baixos i França van coincidir que el tema s’hauria d’haver consultat, per la qual cosa tant la presidència de torn de la Unió –en mans de Luxemburg durant el primer semestre de 2005– com el comissari Frattini van proposar l’establiment d’un mecanisme d’informació mútua.

*“Ainsi, conformément au programme de La Haie, conformément aux compétences prévues par le Traité et sur la base des communications de la Commission, la Présidence luxembourgeoise et la Commission proposent de reprendre les réflexions entamées sous Présidence néerlandaise sur la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats membres concernant des décisions importantes à prendre par un ou plusieurs Etats Membres”<sup>5</sup>.*

L’esmentat mecanisme no concerneix solament a les regularitzacions, sinó a qualsevol mesura de consideració que afecti la legislació sobre immigració i asil, especialment quan sigui susceptible d’afectar a altres Estats Membres.

En aquest mateix sentit es va pronunciar el Consell en les seves conclusions d’abril de 2005, i la Comissió va elaborar, l’octubre de 2005, una proposta de decisió del Consell per establir l’esmentat sistema. En l’exposició de motius de la Comunicació COM (2005) 480, s’assenyalen les conseqüències que les mesures preses en un país de la Unió tenen per als seus socis comunitaris per justificar la necessitat de major informació compartida.

*“Efectivament, l’absència de controls fronterers a l’espai de Schengen, la política comuna de visats, les estretes relacions econòmiques i socials entre els Estats Membres de la UE i el desenvolupament de polítiques comunes d’immigració i asil en aquests últims anys han tingut com a conseqüència indirecta que les mesures d’asil i immigració adoptades per un Estat Membre puguin tenir un impacte en altres Estats Membres. Per exemple, una política migratòria molt restrictiva*

5. Comunicat de la Presidència. “Régularisation des sans-papiers: La Présidence et la Commission veulent discuter de la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats Membres”. 11-02-2005.

*en un Estat Membre pot desviar els fluxos de migració als seus veïns, i un procediment de regularització pot atreure la immigració il·legal a un Estat Membre, a partir del qual els emigrants regularitzats podrien després traslladar-se més fàcilment a altres Estats Membres. Altres mesures nacionals d'asil i immigració, com els canvis en el procediment per concedir protecció internacional, la determinació dels països d'origen assegurances, els programes d'admissió per a ciutadans de països tercers, incloses les quotes, i les mesures d'integració també poden tenir un impacte en altres Estats Membres o en la Comunitat en el seu conjunt"<sup>6</sup>.*

En el fons, estem parlant d'un petit pas, ja que simplement ens referim a intercanvi d'informació. Una informació que pot donar lloc a un debat en algun organisme consultiu que depengui de la Comissió, però que mai no donaria lloc a cap tipus de conclusions ni de recomanacions a l'Estat en qüestió. És a dir que si, per exemple, en dos anys Espanya portés a terme una nova regularització, segons aquest sistema Espanya hauria d'informar als altres Estats Membres abans d'adoptar el text legislatiu en qüestió. D'aquesta manera, podria escoltar el que els altres estats han de dir-li i, potser i si ho considera convenient, incorporar algunes de les seves idees per evitar les friccions. Però bàsicament això és tot, perquè Espanya es podria fer el desentès i continuar amb la seva proposta de regularització.

En qualsevol cas, aquesta proposta per establir un sistema d'intercanvi d'informació es troba ara<sup>7</sup> al Consell. La negociació es portarà a terme durant el 2006, i no es preveu que hi hagi problemes per a l'adopció del text, encara que segurament els Estats Membres rebaixaran una mica el nivell d'ambició del text.

## **Possibilitats legislatives per al futur**

La pregunta que es planteja ara és conèixer quines són les perspectives de futur sobre la qüestió de les regularitzacions en el marc de la Unió Europea. Hi ha diverses opcions, entre les quals existeix la possibilitat de no fer res. Em sembla que aquesta no és l'opció més probable perquè, al cap i a la fi, a nivell europeu estem regulant molts aspectes de l'àmbit migratori. Així, l'asil ja està regulat gairebé exclusivament a nivell europeu, i existeixen una sèrie de directives per a la immigració il·legal i també per a la immigració legal. Seria il·lògic, per tant, deixar de banda l'aspecte de les regularitzacions (numèricament molt important en certs estats) quan, al cap i a la fi, tots els estats porten a terme procediments de regularització, ja sigui a través de l'arrelament o mitjançant regularitzacions massives. Seria estrany, per tant, que aquest aspecte es deixés de banda i que no hi hagués cap tipus de norma comunitària en aquest tema.

6. COM (2005) 480. Proposta de Decisió del Consell relativa a l'establiment d'un procediment d'informació mútua sobre les mesures dels Estats Membres en matèria d'asil i immigració.

7. El III Seminario Inmigració i Europa es va celebrar a Barcelona el desembre de 2005 (Nota de l'Editor).

Una altra possibilitat, amb un nivell d'ambició mitjà, consistiria a aprovar la proposta d'informació mútua i aconseguir que el sistema establert funcionés de manera efectiva, proporcionant informació mútua i promovent un debat constructiu entre els Estats Membres. Segons la meua opinió, aquesta és l'opció que funcionarà a curt termini. L'aprovació de la proposta i l'aplicació del sistema haurien de servir per crear una major coordinació entre les polítiques migratòries dels Estats Membres. De fet, aquesta opció seria similar al mètode obert de coordinació que ja existeix a la Unió Europea i que funciona en àrees com la d'ocupació i seguretat social.

Un major nivell d'ambició ofereix diverses opcions de diferent sentit. D'una banda, existeix la possibilitat d'establir un mecanisme comunitari que prohibeixi les regularitzacions. Aquesta opció, poc probable, segurament comptaria, a més, amb l'oposició de determinats països, especialment els mediterranis. Una altra proposta seria establir unes normes mínimes que tots els països haguessin de respectar a l'hora de fer una regularització. Aquesta proposta tindria l'avantatge, d'una banda, de satisfer als països nòrdics, als quals no agraden les regularitzacions, i de garantir-los que, com a mínim en cas de portar-se a terme, els estats del sud respectarien una sèrie de mecanismes, condicions i criteris clars. D'altra banda, tindria un inconvenient per a aquests mateixos països del nord, ja que en el fons, amb l'esmentat text legislatiu comú, s'estaria reconeixent la regularització com a instrument de gestió de la immigració, la qual cosa els seria difícil d'acceptar.

Una última opció seria establir un mecanisme segons el qual un Estat Membre que volgués dur a terme una regularització extraordinària o massiva o normalització, hagués de demanar permís al Consell, el qual li donaria l'autorització per dur-la a terme per majoria qualificada, i no per unanimitat.

Precisament amb relació a la unanimitat i a la majoria qualificada vull esmentar un aspecte important sobre la base legal que afecta a qualsevol acte que es realitzi, en el futur, en l'àrea de les regularitzacions. Actualment, per una sèrie de caramboles jurídiques, el mecanisme de presa de decisions sobre normes d'immigració il·legal és el de codecisió (amb el Parlament Europeu) i es requereix la majoria qualificada al Consell. Succeeix el mateix amb l'asil, però no amb la immigració legal, que requereix d'unanimitat en el Consell i que només consulta amb el Parlament. Això significa que, en el fons, el que digui el Parlament compta poc, ja que els estats, una vegada sentida la seva opinió, poden fer el que més els interessi. Si en l'àmbit de la immigració legal s'apliqués, com passa en l'àmbit de la immigració il·legal i l'asil, el sistema de codecisió, la cosa seria diferent, ja que l'opinió del Parlament compta igual que la dels Estats Membres.

El que passa és que no queda molt clar on s'han de situar els processos de regularització. Jurídicament, es pot argumentar que la regularització és un mecanisme per lluitar contra la immigració il·legal. De la mateixa manera, però, es pot argumentar que les regularitzacions són un mecanisme d'immigració legal, ja que el seu objectiu és, al cap i a la fi, legalitzar una sèrie de persones. Serà interessant veure què passa amb el tema, perquè si es tracta com un mecanisme d'immigració il·legal requerirà de

majoria qualificada al Consell, fet que pot arribar a posar en situació de minoria una sèrie d'estats i pot obligar-los a acceptar una norma que no els agradi. Si es tracta com un aspecte d'immigració legal, requereix unanimitat i, per tant, l'acord de tots els Estats Membres.

En aquests moments hi ha un procés de consulta interna en la Direcció General sobre aquests aspectes. El desembre de 2005, sortirà a la llum una comunicació sobre immigració legal i també un pla d'acció sobre immigració econòmica força innovador. Per al mes de març o abril de 2006 es preveu una comunicació sobre immigració il·legal en què, probablement, es tractarà el tema de les regularitzacions, tot i que no es contemplen proposicions legislatives. Haurem d'esperar una mica més enllà del curt termini per poder conèixer avenços al voltant del debat sobre aquesta qüestió.