

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea
Maria Luisa Casado

M^a Luisa Casado López

Coordinadora Técnica de Asuntos Internacionales, Dirección General de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Introducción

Europa ha sido siempre un continente marcado por movimientos migratorios muy acusados: inmigraciones e invasiones desde los continentes africano y asiático en tiempos pretéritos, emigración masiva hacia el Nuevo Mundo, primero, y Australia y Nueva Zelanda después, para huir de guerras, persecuciones religiosas y hambrunas, desplazamientos dentro del continente por motivos bélicos y económicos en los siglos XIX y XX, para últimamente volver a ser tierra de inmigración.

En lo que respecta a la Unión Europea de 25 Estados, a los que hay que sumar los países del Espacio Económico Europeo –Noruega, Suiza e Islandia–, los movimientos migratorios hacia éstos han sido y siguen siendo muy dispares, con un denominador común, la entrada a una tierra que promete mejores condiciones de vida que el suelo propio. Esta entrada se ha realizado de forma más o menos ordenada, legal o ilegalmente, pero es el componente económico y laboral, real o imaginado, el que constituye su denominador común y el polo de atracción para el emigrante.

Algunos países como Suiza, Alemania, Francia o Reino Unido han forjado, a partir de los años sesenta del pasado siglo, su potencial económico gracias a la llegada masiva de inmigrantes, procedentes casi todos ellos, de la misma Europa o de la cercana Turquía, en el caso de Alemania o Austria. Esta llegada se realizaba, en la mayoría de los casos, ordenadamente y cumpliendo los inmigrantes unos requisitos muy estrictos, dictados por las autoridades de los países de acogida: certificados médicos, de penales y de competencias profesionales. Otros países, como España, Italia, Portugal y Grecia, han pasado de países emisores de mano de obra emigrante a ser países de acogida de flujos migratorios; una acogida masiva, poco ordenada, al menos en los últimos años y en lo que a España se refiere.

El concepto de regularización en la Unión Europea

Este concepto responde a la necesidad que han experimentado, en los últimos 25 años, una serie de países de ordenar la gestión de una población

inmigrante, que por diferentes causas carece de documentación, ha entrado en el país de forma irregular, o una vez en él su situación ha pasado a ser ilegal, según la normativa en materia de extranjería del país en cuestión.

Se puede definir la regularización como *“la concesión por un Estado de un permiso de residencia a una persona de nacionalidad extranjera que reside ilegalmente en su territorio”* (Informe de síntesis sobre la Comparación de las regularizaciones de extranjeros ilegales en la UE, elaborado por el equipo de coordinación de la Red Académica Odisea, de la Université Libre de Bruxelles).

Es muy difícil estimar el número de inmigrantes indocumentados por país, entre otras cosas porque el inmigrante ilegal, a efectos oficiales, es virtual, aunque hay fuentes que permiten realizar esa estimación: policía, ministerios del Interior, ONG, ayuntamientos, etc. El informe mencionado también establece una tipología de las regularizaciones:

Permanente, sin restricción en el tiempo, sin tomar en consideración la fecha de entrada del inmigrante en el país, o puntual, estableciendo dicha fecha;

De hechos consumados, basada en criterios económicos o geográficos e individual, que deja a la autoridad competente un margen amplio de apreciación, o colectiva, basada en criterios de evaluación colectivos;

De protección a las personas, para evitar daños derivados de una expulsión;

De oportunidad, generosidad o amnistía, como se denomina en los países de habla sajona, prerrogativa soberana del Estado;

Organizada o desorganizada, individual o residual.

Estas categorías no son excluyentes y, es más, los programas de regularización constituyen una combinación de las cinco categorías.

Inventario de regularizaciones recientes en la UE

Alemania

Su legislación de extranjería no permite las regularizaciones masivas y de hechos consumados y ha sido uno de los países que más ha criticado el reciente proceso de normalización español. Cuentan con un 9% de población extranjera y sólo han realizado dos procesos de regularización de tipo puntual, uno en marzo de 1996, para demandantes de asilo que se encontraban en el Estado antes del 1 de julio de 1990 y del que se beneficiaron 7.856 inmigrantes, y el segundo en noviembre de 1999, para las familias de demandantes de asilo con un menor al menos en la familia y entrados en Alemania antes del 1 de julio de 1993; 23.000 personas se han beneficiado de este proceso. La regularización permanente sólo se aplica a los casos de protección y el país no acepta regularizar a personas que han permanecido ilegalmente. No tienen prevista ninguna regularización.

Bélgica

En 1990 el porcentaje de inmigrantes era del 9,3% y ha descendido al 8,3% en el año 2000. Esta población se constituyó con inmigrantes legales con fines económicos, beneficiarios de la reunificación familiar y demandantes de asilo. Sin embargo, entre agosto de 1974 y octubre de 1975, se tramitaron 8.420 solicitudes de regularización, de las que se concedieron 7.448. Desde entonces y hasta 1999, sólo se han tramitado solicitudes individuales y por circunstancias excepcionales, casi todas ellas de índole humanitaria, sumando un total de 6.137 solicitudes favorables.

Sin embargo el número creciente de “sin papeles” y la organización que crearon, el Movimiento Nacional para la Regularización de Inmigrantes Indocumentados y Refugiados, hizo que el Gobierno aprobara una campaña masiva de regularización el 6 de enero de 2000, destinada a quienes llevaran al menos 4 años con una demanda de asilo sin resolver (3 años para familias con niños menores), a quienes no podían regresar a sus países, por motivos humanitarios, enfermedad grave o aquellos que llevaban viviendo 6 años en el país sin haber recibido una orden de expulsión en los últimos 5 años.

El proceso duró 3 semanas, se presentaron 60.000 solicitudes, de las cuales 23.000 de menores. Más de 50.000 personas han sido regularizadas, a las que se han ido sumando los beneficiarios de la reunificación familiar. Esto ha puesto fin a situaciones de marginalidad y ha favorecido la integración de los irregulares; pero, según el Ministerio Federal de Interior, produjo un efecto llamada, sobre todo de los inmigrantes en situación irregular en otros Estados Miembros. La opinión pública lo ha percibido como un mal menor.

Francia

En los últimos años, Francia ha realizado dos regularizaciones a gran escala. La primera en 1982, de la que se beneficiaron unas 200.000 personas, basada en el marco jurídico de la Circular de 24 de junio de 1977 del Ministerio del Interior; y la segunda en 1997, con las que se preveía regularizar a 110.000, pero fueron 90.000. Pudieron beneficiarse los cónyuges de franceses o de extranjeros en situación regular, los padres de niños franceses o nacidos en Francia y los niños entrados en Francia al margen del procedimiento de reagrupación familiar, cuyos padres estaban en situación regular. También los extranjeros sin cargas familiares que llevaban varios años en el país y podían justificar una inserción profesional o social, o personas en tratamiento médico.

La Ley del 11 de mayo de 1998 prevé la concesión de una tarjeta de residencia, en la que figura “vida privada y familiar”, válida por un año y que faculta para ejercer una actividad remunerada, siempre que se justifiquen más de 10 años (15 para los estudiantes) de residencia habitual en Francia. En la actualidad se contempla la superación de exámenes de idioma, civilización y valores franceses (como en Alemania).

Grecia

De ser un país de emigración, la tendencia se ha invertido a partir de los años noventa; la sociedad griega es bastante xenófoba y en 1991 se aprobó una Ley de Extranjería muy restrictiva. Sin embargo, el número de residentes en situación irregular no ha cesado de aumentar; originarios, sobre todo, de Albania, Rumania e Irak, un 15% (por lo menos) de la población total de extranjeros, trabaja en la economía sumergida y sin ninguna protección legal, por lo que las autoridades griegas autorizaron dos grandes procesos de regularización, uno en 1998 y otro en 2001.

En 1998, ante una fuerte oposición, los requisitos de solicitud de “una tarjeta blanca”, permiso inicial de residencia por seis meses, facultaba para la obtención de la “carta verde”, permiso renovable de trabajo y residencia de 1 a 5 años. Se concedieron 370.000 tarjetas blancas, tantas como las solicitadas, pero 220.000 verdes.

El proceso se repitió en 2001, del 2 de junio al 2 de agosto, para que los que estaban en situación irregular pudieran demostrar que habían gozado de estatuto legal en el pasado y habían estado viviendo en el país desde que expiró su documentación, o que llevaban un año viviendo desde la entrada en vigor de la ley. Para obtener un permiso de trabajo un extranjero tiene que solicitarlo antes de que expire el visado de 6 meses de duración, aunque no necesita probar que está trabajando.

Debido a la lentitud en las tramitaciones, se amplió la validez de todos los permisos temporales hasta el 31 de diciembre de 2002. Se registraron 368.000 solicitudes, de las cuales 228.000 recibieron una respuesta favorable.

El porcentaje de población extranjera es en la actualidad del 7%.

Hungría

La nueva Ley de Extranjería, que entró en vigor en mayo de 2004, ha permitido la tramitación de 1.406 expedientes de solicitud y la regularización de 1.128 indocumentados. Se han podido beneficiar de la ley: los cónyuges de una persona húngara o los padres de alguien nacionalizado húngaro que residían en el país; por razones humanitarias; las personas que realizaban actividades económicas como empresarios autónomos o gerentes de una empresa. Los solicitantes han tenido que demostrar conocimientos suficientes del idioma y lazos culturales con el país. Los permisos de residencia concedidos tienen validez de un año y las denegaciones no son recurribles. La concesión de los permisos de trabajo no está sujeta a la evaluación del mercado de trabajo nacional.

Italia

También ha pasado a ser un país de inmigración; la población residente extranjera representa el 2,5% de la población total (57 millones) por debajo de la tasa de la Unión europea (5,1%). Entre 1986 y 2002, se legalizaron más de 1,5 millones de inmigrantes, que la economía

italiana necesita, a través de vías de entrada de inmigración económica, mediante cuotas, en función de la demanda del mercado laboral. Se conceden los permisos de trabajo por períodos de nueve meses (trabajo temporal), un año (contrato por tiempo definido) y dos años (contrato indefinido). Tras una estancia legal de 6 años y careciendo de antecedentes penales, se concede la tarjeta de residente de larga duración, que permite la exención de visado de entrada y salida y permite trabajar y estudiar.

Sin embargo, la entrada de inmigrantes ilegales por las fronteras marítimas ha ido incrementando el número de residentes irregulares y ya en 1986, en un período de tres meses, se regularizaron 118.000 trabajadores. En 1990 el número ascendió a 235.000. Otro Decreto gubernamental permitió, entre 1995 y 1996 la regularización de 238.000 personas, con requisitos más estrictos que en las anteriores regularizaciones: los solicitantes tenían que demostrar que llevaban tiempo viviendo en Italia, y habían trabajado los últimos seis meses o que tenían una oferta de empleo y habían cotizado al menos tres meses a la Seguridad Social.

La Ley de Inmigración de 1998 proporcionó los ejes de la gestión de la política de inmigración: integración de los inmigrantes, cuotas anuales para trabajo legal y restricción de la inmigración irregular y la necesidad de una inmigración sostenida. Mediante varios decretos se regularizaron 193.200 inmigrantes, en un proceso que llevó un año.

En el año 2002, la Ley Bossi-Fini modifica la ley anterior y establece otro programa de regularización que alcanza a 634.700 personas, muchas de ellas del sector del servicio doméstico, basado en contratos laborales que facultan para un permiso de estancia de un año.

No hay un número exacto de beneficiarios de todos estos programas, porque muchos inmigrantes legalizados terminan siendo ilegales y se apuntan a otros programas de regularización, y sobreviven entre uno y otro gracias a la economía sumergida.

Lituania

El Gobierno lituano también ha realizado varios programas de regularización: en 1996 se beneficiaron 51 extranjeros; en 1999, se recibieron 385 solicitudes, de las cuales 172 fueron aceptadas; en 2004 se concedió un plazo de siete días para inscribirse en el Ministerio del Interior, se recibieron 103 solicitudes y se otorgaron 83 permisos de residencia.

Luxemburgo

A partir de los años noventa se incrementó el número de refugiados políticos y por la presión de ONG y sindicatos, el Gobierno realizó entre mayo y julio de 2001 una campaña de regularización de la que se beneficiaron 1.839 personas. Todas estas personas tenían asegurados sus puestos de trabajo; el proceso contó con el apoyo de empresarios y cámaras de comercio.

Portugal

Entre octubre de 1992 y marzo de 1993 se entabló un proceso de regularización, en el cual se recibieron 80.000 solicitudes, de las cuales sólo se resolvieron positivamente 38.364. El programa recibió muchas críticas por su gestión y en 1996, con el cambio de Gobierno, se inició otro proceso, en que los candidatos tenían que demostrar que estaban trabajando, hablaban portugués y carecían de antecedentes penales. Gozaban de preferencia los originarios de países de habla lusa.

En 2001 se materializa otro programa y se regulariza la situación de 170.000 inmigrantes, la mayoría de ellos ucranianos y brasileños. A partir del 20 de octubre de 2003 se vuelven a legalizar a todos los brasileños que habían entrado en el país antes del 15 de julio de 2003, un total de 11.837 personas.

La Ley de 26 de julio de 2004 permite otra regularización, previa inscripción en Correos y Telégrafos. Se han recibido 53.196 solicitudes, de las cuales 7.729 cumplen todos los requisitos, lo que se notifica a los Servicios de Extranjeros y Fronteras, a lo que sigue la intervención posterior de la Inspección General de Trabajo. De las 46.467 restantes, 7.000 están siendo tramitadas.

Países Bajos

En 1975 se regularizaron 15.000 solicitudes, de un total de 18.000, de inmigrantes que se encontraban en el país antes del 1 de noviembre de 1974 y desempeñasen un puesto de trabajo. En 1979, a la vez que se decidía no conceder permisos de trabajo a las personas oriundas de terceros países, salvo en aquellas ocupaciones no cubiertas por los propios nacionales, se aprueba un reglamento transitorio para regularizar a 1.800 trabajadores.

Entre 1991 y 1994 se legalizó la situación de otros 2.000 trabajadores. La administración holandesa persigue muy duramente el trabajo sumergido y no se conceden permisos de residencia sin el preceptivo permiso de trabajo, concedido cuando se dan todas las garantías legales para el desempeño del mismo, a la vez que se demuestra el conocimiento del idioma y el compromiso del inmigrante a respetar los valores democráticos del país.

Reino Unido

Posee un sistema bien definido en materia de inmigración legal económica, dirigida, sobre todo, a personas cualificadas; para trabajadores poco cualificados existe un programa de trabajadores temporales del sector agrícola y otro para trabajadores de la Commonwealth, principalmente del sector de la hostelería e industrias agroalimentarias.

La Ley de la Cámara de los Lores de 2002 establece las diferentes categorías de inmigrantes irregulares, pero con todo, en el año 2001 la Organización Mundial de las Migraciones calculaba en más de un millón el número de inmigrantes ilegales. No hay tradición de regularizaciones a gran escala, salvo un programa para regularizar a trabajadores del sector doméstico procedentes de la Commonwealth. Posee, sin embargo, un programa de regularización permanente, realizado caso por caso, para inmigrantes que hayan residido sin interrupción en el país durante 14 años, 7 si tienen niños pequeños, o discrecionalmente cuando concurren circunstancias excepcionales, como necesidad urgente de asilo (1.000 refugiados de Irak o Afganistán en 2002).

Cuando los países de la Europa del Este se incorporaron en mayo de 2004 a la UE, se concedió el permiso a los inmigrantes de estos países que estaban trabajando sin éste, siempre que se inscribiesen en los registros del Ministerio del Interior.

España

El proceso de normalización se ha basado en un marco jurídico nuevo: el nuevo Reglamento de Extranjería que entra en vigor el 7 de febrero de este año. Este marco jurídico responde a un marco administrativo nuevo: la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de la que dependen la Dirección General de Inmigración y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de nueva creación, en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este Reglamento se elaboró mediante consenso: organizaciones empresariales y sindicales, ONG, asociaciones de inmigrantes, partidos políticos, autonomías, etc. Mediante Orden Ministerial se concretan los requisitos de acceso. Todo el proceso se basa en la iniciativa del empresario que contrata a una persona que residía y trabajaba de forma irregular en España. Es una forma de luchar contra el trabajo ilegal y de asegurar unos ingresos a las arcas de la Seguridad Social, una mejor gestión de los flujos migratorios y una integración mejor de los inmigrantes.

No es el primer proceso de regularización que se produce en España: entre 1991 y 1996 se regularizaron 108.321 inmigrantes y desde esa fecha hasta el 2003 otros 480.185. Antes del proceso de normalización se estimaba que el número de irregulares que residía en España era de 1,2 millones.

A 12 de diciembre se han resuelto 686.983 solicitudes de 691.655, y se han elevado el número de concesiones a 572.134. Las decisiones son recurribles por parte del empresario y del inmigrante, que si carece de recursos suficientes puede recibir ayuda legal gratuita.

En la actualidad España cuenta con un porcentaje de inmigrantes más alto que Francia, un 8,4% de la población total, con 3,6 millones de personas (datos del INE y de estudios realizados por el BBV).

Repercusiones

Críticas por parte de algunos países: efecto llamada hacia España y UE y volumen muy elevado de inmigrantes regularizados.

Elogios por parte de muchos países: medida valiente y necesaria.

Efecto en el ámbito de la UE: se ha respondido que la persona regularizada en España es para trabajar aquí, que también como país del espacio de Schengen estamos expuestos a recibir trabajadores regularizados o no de otros Estados Miembros. Se ha propuesto la adopción de un sistema mutuo de información entre Estados Miembros sobre estas medidas, que facilitará un mejor conocimiento de los mercados laborales y una mejor gestión de los flujos migratorios.

Países que no regularizan

Alemania, Austria, Dinamarca, República Checa, Irlanda y Suecia no han realizado nunca programas de regularización de inmigrantes ni tienen previsto realizarlos.

Algunos comentarios

Dentro de la disparidad de datos y procedimientos propios a estos procesos examinados, explicables porque, primero, las realidades y características de la inmigración son muy diferentes de un país a otro y, segundo, las políticas de regularización se basan en las políticas de empleo de cada país, estas políticas pertenecen al ámbito competencial nacional y no se puede establecer una política comunitaria de regularización de inmigrantes. Pero se está trabajando en la creación de un sistema de información mutuo.

Se puede observar un denominador común: el deseo de mejorar la integración de los inmigrantes, el reconocimiento de sus derechos y obligaciones laborales y los beneficios sociales que de ello se derivan.