

REGINE – Regularizaciones en Europa

Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea

Febrero 2010

Resumen del Estudio

Nuevo estudio sobre prácticas de regularización en los Estados Miembros de la UE

Un nuevo estudio sobre las regularizaciones de migrantes irregulares en la Unión Europea (UE) proporciona una revisión profunda sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los 27 Estados Miembros de la UE, haciendo también referencia a prácticas de regularización en otras regiones. El estudio titulado 'REGINE- Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU' ha sido subvencionado por la Comisión Europea y llevado adelante por un equipo de investigadores del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) con la contribución adicional de expertos externos.

Conclusiones principales

La regularización - un mecanismo común, pero complejo

El estudio sugiere que, en general, los gobiernos tienden a comprender las regularizaciones como medidas excepcionales, pero aún así, éstas se aplican muy frecuentemente en la práctica. De hecho, la mayoría de los Estados Miembros actualmente usan o han usado en el pasado reciente, ciertas formas de regularizaciones. Sin embargo, la aplicación de estas medidas como instrumento político varía enormemente, según el contexto nacional.

Definiendo la regularización

En el estudio, la "regularización" es definida como: *cualquier procedimiento estatal a través del cual aquellos nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en el territorio son concedidos un estatus legal*. Sin embargo, las prácticas son mucho más complejas de lo que parece sugerir esta prolija definición. En primer lugar, no todos los procedimientos estatales que tienen un efecto de regularización, son diseñados como medidas de regularización. En general, hay varios procedimientos de regularización que permiten a inmigrantes que residen de forma ilegal adquirir un estatus legal en su actual país de residencia. En algunos casos, dichas medidas se usan de manera relativamente consciente como disposiciones legales para regularizar; mientras que en otros, las regularizaciones 'suceden' sin existir una política explícita que tenga ello como fin. Además, a veces las medidas de regularización tienen como objetivo a varias categorías de inmigrantes que residen 'técnicamente' de manera legal y quienes

tienen por lo tanto, permisos de residencia transicional o limitada. Finalmente, a veces las regularizaciones conceden un estatus menor a un estado legal de pleno derecho, como son los casos en donde existe una orden de expulsión que ha sido formalmente suspendida (estatus de "tolerancia").

Entre 1996 y 2008: más de 5.5 millones de personas involucradas en procesos de regularización

Según el estudio, entre 1996 y 2008, el número de personas registradas que aplicaron para regularización es de aproximadamente 5 millones. Teniendo en cuenta la falta de datos exactos, se estima que **el número total de sujetos involucrados en un proceso de transición - de estatus irregular a legal -** debe ser mucho más alto - **aproximadamente, entre 5.5 y 6 millones de personas**. Según los datos disponibles, aproximadamente 3.5 millones de personas en total han sido regularizadas en la UE-27 durante el período bajo investigación. Es muy probable que el número actual de regularizaciones sea sustancialmente mayor.

Dos tipos de medidas básicas de regularización: programas y mecanismos

Los Estados Miembros de la Unión Europea regularizan inmigrantes residentes de forma ilegal mediante dos tipos de medidas básicas: **los programas y los mecanismos de regularización**. Los *mecanismos* forman parte del marco regular de las políticas migratorias de un país y son por ende, medidas permanentes; mientras que los *programas* son procedimientos particulares, vigentes por un período limitado de tiempo y típicamente destinados a categorías específicas de extranjeros en una situación irregular. En principio, la planificación de programas y mecanismos no es necesariamente diferente; asimismo, los dos tipos de medidas pueden ser usadas para alcanzar los mismos objetivos. Sin embargo, en el terreno práctico se observan diferencias notables. Típicamente, los programas incluyen a un gran número de personas y están frecuentemente destinados a inmigrantes empleados que residen de forma ilegal y a menudo se usan como medidas contra el empleo irregular en general. Los criterios para los programas de regularización son transparentes y claramente definidos, siendo los más comúnmente utilizados la residencia en el país antes de cierta fecha, período de residencia y evidencias de un contrato de trabajo. Por el contrario, los criterios y procedimientos relacionados a los mecanismos de regularización no son tan claramente definidos, dejando un espacio substancial para la discreción administrativa. A diferencia de los programas, los mecanismos permanentes suelen ser medidas limitadas, regularizando solamente un pequeño número de inmigrantes irregulares y se focalizan en gran medida en razones humanitarias. Aún así, con el

tiempo el número de personas regularizadas a través de mecanismos puede llegar a ser considerable y comparable con el número de personas regularizadas en ciertos países a través de programas.

Las programas de regularización reciben la mayor cantidad de solicitudes

La **gran mayoría de las aplicaciones de regularizaciones fueron recibidas a través de programas de regularización**. Entre 1996 y 2008 se implementaron 43 programas en 17 Estados Miembros de la UE, incluyendo también los programas de regularización *de facto**. En total, unas **4.7 millones de personas aplicaron**, otorgándoles a unas 3.2 millones -como mínimo-, un estatus legal. En primer lugar se coloca Italia, con un poco menos de 1.5 millones de aplicaciones (incluyendo también la regularización *de facto* de 2006); en segundo lugar se encuentra España, con 1.3 millones de aplicaciones y en tercero Grecia, con un poco menos de 1.2 millones de aplicaciones (aunque el número es exagerado en aproximadamente 230,000 aplicaciones, debido al procedimiento de regularización de 1997-8, realizado en dos etapas). Estos tres países representan el 84% de las aplicaciones registradas en programas de regularización. Mientras que gran parte de los países del sur de Europa han implementado programas de regularización amplios destinados a trabajadores migrantes indocumentados, los países de Europa del norte han llevado a cabo regularizaciones por consideraciones humanitarias incluyendo, entre otros, solicitantes de asilo de larga duración, solicitantes de asilo de solicitud rechazada, extranjeros que no se pueden deportar y miembros de familia.

Mecanismos de regularización: menos en número, pero ganando en importancia

A diferencia de los programas, muchas estadísticas sobre **mecanismos de regularización** o bien no se recogen o no están disponibles. Esto refleja, en cierta medida, el hecho de que las regularizaciones a través de mecanismos se conceden habitualmente a través de los marcos normales para la expedición de permisos de residencia. Por lo tanto, a menudo no se puede distinguir entre permisos de residencia ordinarios de permisos concedidos por consideraciones humanitarias y permisos de residencia concedidos a través de mecanismos de regularización. En este contexto, las estadísticas publicadas en el estudio representan probablemente solo una parte del total de número de regularizaciones llevados a cabo por

* Un programa de regularización de facto no está definido por medidas políticas explícitas, sino sucede como consecuencia indirecta de otros acontecimientos políticos. Por ejemplo, la ampliación de la UE en 2007 resultó en la de facto regularización del estatus de residencia de nacionales búlgaros y romanos que viven en otros Estados Miembros de la UE.

mecanismos. **A partir de 2001, y en el marco de este proyecto, se han registrado aproximadamente 305,000 regularizaciones a través de mecanismos.** Sin embargo, es importante tener en cuenta que las bases para la regularización varían de manera significativa según el país y los mecanismos utilizados. La base común y general es que, de acuerdo con varias disposiciones legales (principalmente por razones humanitarias), la persona solicitante puede cambiar el estatus de residencia irregular a legal.

Dos enfoques de regularización

El análisis de las medidas de regularización implementadas en los Estados Miembros de la UE sugiere que se puede diferenciar entre dos distintos enfoques, por una parte **1) el enfoque humanitario, basado en los derechos**, y por otra **2) el enfoque no humanitario, regulador, orientado al mercado laboral.**

El enfoque humanitario vs. el enfoque regulador, orientado al mercado laboral

En el primer caso la regularización es, hasta cierto punto, un objetivo en sí mismo y se usa para tratar inconsistencias políticas y faltas ocurridas en la implementación (por ejemplo, en el sistema de asilo), respondiendo así a situaciones y necesidades específicas. Es importante tener en cuenta que la regularización es a menudo una alternativa explícita a la deportación. En estos casos la regularización se basa típicamente en un amplio conjunto de criterios humanitarios y es generalmente apoyada en consideraciones de derechos humanos. Por contraste, en el segundo caso, los objetivos de la regularización son más amplios y se focalizan en la relación entre migración irregular y economía informal. Esta forma de regularización intenta combatir el trabajo no declarado, asegurar el pago de impuestos y obligaciones relacionados con la seguridad social, cumplir con derechos sociales y estándares de trabajo, luchando así contra la exclusión social, la vulnerabilidad y otros efectos negativos asociados con el trabajo en negro. Además, un cierto número de los programas de mercado de trabajo en general se dirigen también explícitamente a promocionar la integración de migrantes regularizados. Programas de regularización se utilizan casi exclusivamente para objetivos relacionados con el mercado laboral. En comparación, ambos -mecanismos y programas de regularización-, se aplican por razones humanitarias, lo cual sugiere que los dos son más bien opciones complementarias que alternativas.

Asuntos Políticos Principales

El estudio identifica varios puntos principales en lo que refiere a la regularización. En primer lugar, se plantean varias cues-

¿Hasta qué punto las regularizaciones son medidas efectivas?

tiones relacionadas a la eficacia política de las medidas de regularización: ¿logran los inmigrantes regularizados mantener su estatus con el tiempo?; ¿producen las regularizaciones nuevos flujos de migración ilegal? Se plantean también cuestiones acerca de la implementación de medidas. El estudio sugiere que en términos generales el impacto de programas de regularización es positivo llevando a reducciones pequeñas -pero permanentes- del número de migrantes de terceros países que residen o trabajan de forma irregular. El estudio dispone de evidencias limitadas para confirmar el argumento de que las regularizaciones atraen nuevos flujos de inmigrantes ilegales. A pesar de eso, hay evidencias que sugieren que las medidas de regularización tienen un efecto negativo sobre los programas de retorno. Generalmente, los mecanismos de regularización parecen ser un instrumento político útil y flexible cuando se trata de casos humanitarios. No obstante, los problemas principales tienen que ver con la falta de transparencia de reglas y prácticas administrativas.

Tratando de evitar la creación de migrantes irregulares

En segundo lugar, el estudio sugiere que la "**creación**" (**imprevista**) de **inmigrantes irregulares** a través de procedimientos estatales (p.ej. pérdida o retirada del estatus) debe entenderse como un problema principal en los Estados Miembros; el cual podría resolverse mediante reformas en los procedimientos administrativos y disposiciones legales en el área de migración legal.

Como un canal de hecho para los migrantes laborales

En tercer lugar, se plantea la cuestión: ¿podrían los programas de regularización orientados al empleo y mano de obra (enfoque económico) sustituirlas **políticas migratorias de enfoque laboral**? El estudio recomienda que las respuestas políticas deberían adoptar una perspectiva de largo plazo, intentando asimismo mejorar las políticas de contratación (reclutamiento) y admisión. Sin embargo, a corto plazo y particularmente en países que tienen un alto número de migrantes irregulares, a menudo, la regularización es una opción necesaria e inevitable para hacer frente a la presencia de estos individuos; lo cual no puede ser directamente abordado por reformas en los procedimientos de admisión.

En cuarto lugar, el estudio encuentra al **sistema de asilo** como estrechamente vinculado a la "creación" de inmigrantes irregulares (especialmente en los países de la Europa de Norte), reflejando así diferencias importantes que existen entre los Estados Miembros en lo referente al acceso a la protec-

Asilo y nacionales de terceros países 'no deportables'

ción. En quinto lugar, el estudio subraya la necesidad de elaborar reglas claras que tratan la situación del pequeño pero significativo número de **personas que no se pueden deportar por un período prolongado**, la mayoría de los cuales son solicitantes de asilo rechazados que no cumplen con los requisitos de la Convención de Ginebra o para una protección subsidiaria.

Las regularizaciones por vínculos familiares están ganando importancia

Finalmente, el estudio identifica que las regularizaciones por **razones vinculadas a la familia** están ganando en importancia y asimismo sugiere que existen deficiencias en las actuales disposiciones legales para la reagrupación familiar. En este sentido, se reconoce la necesidad de medidas más flexibles.

El camino hacia adelante: ¿se necesita una acción coordinada a nivel de la UE?

La regularización y el marco legal de la política migratoria a nivel de la UE

En la actualidad, la cuestión de la **regularización** es exclusivamente un asunto de política nacional; sin embargo, ésta forma parte de un **marco legal e institucional más amplio**, tanto en el contexto de la **Unión Europea**, como en el campo del **derecho internacional**. Según el Artículo 63 (3) del Tratado de Ámsterdam, la regularización entra claramente en las competencias de la Unión Europea en el terreno de la migración. El artículo define, entre otras, medidas relacionadas a las "condiciones de entrada y residencia, y normas sobre procedimientos de expedición [...] de visados de larga duración y permisos de residencia" y también medidas tratando "la inmigración y la residencia ilegales".

A pesar de que actualmente los principios básicos de las políticas migratorias de la UE no tratan de forma directa el asunto de la regularización, éstos son evidentemente relevantes para las políticas de regularización. Dichos principios incluyen: transparencia y seguridad legal del marco regulatorio de la migración, procedimientos claros y simples, creciente alcance de derechos para los migrantes de residencia de larga duración, el derecho a la reagrupación familiar y el derecho a la protección internacional para las personas que lo necesitan. Además, objetivos más amplios –como ser el fomento de la integración de nacionales de terceros países y la lucha contra la exclusión social, la marginación y la discriminación – son también principios relevantes que pueden servir de base para el desarrollo de medidas de regularización a nivel euro-

peo. Finalmente, derechos fundamentales– tales como el acceso a recursos legales, la proporcionalidad, la duración razonable de procedimientos administrativos y el derecho a la no-discriminación deben considerarse como principios adicionales para el desarrollo de políticas de regularización tanto a nivel nacional como de la UE. Algunos de estos principios están también definidos en disposiciones legales de derecho internacional, lo que podría servir como referencia para la elaboración de una política de regularización.

Las posiciones de los gobiernos y actores de la sociedad civil

Estados Miembros: divididos entre "a favor" o "en contra" de las regularizaciones, pero interesados en mayor cooperación

No existe consenso en la UE-27, en cuanto a la necesidad de políticas de regularización. Generalmente los Estados Miembros proponen una variedad de objetivos políticos asociados con la regularización, entre otros, el control del empleo informal y la inmigración, la trata de asuntos humanitarios tales como la situación de aquellos extranjeros que no pueden ser deportados, etc. Teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista a nivel europeo, en general, los gobiernos no están a favor de la regularización. No obstante, **sostienen la idea** de que existe la necesidad de un **mayor intercambio de información, incluyendo también intercambio de buenas prácticas**. El estudio demuestra que en ciertas esferas políticas existe un apoyo limitado en cuanto a la regulación de estándares mínimos, mientras que en otras, se nota un gran interés por resolver "problemas técnicos" (frecuentemente de carácter burocrático o estructural), para minimizar la creación "accidental" de migrantes irregulares.

Actores de la sociedad civil: Defensores cautelosos de la regularización y a favor de un papel limitado de la Unión Europea

Los puntos de vista de los **sindicatos** nacionales no difieren mucho de los de los Estados Miembros: pocos de ellos están a favor de una fuerte regulación por parte de la UE, algunos podrían dar respaldo a un conjunto de medidas más amplio (p.ej. la regulación de la migración legal) y la mayoría **sostiene la idea de un papel limitado de la UE mientras respetan las diferentes necesidades políticas según el contexto nacional**. La principal federación europea de sindicatos – ETUC – no ha expresado una clara posición política; implícitamente ETUC favorece un abordaje más amplio a nivel europeo que pudiese reducir la necesidad actual de regularizaciones basadas en el empleo. Esto podría realizarse a través de la modificación de las reglas de admisión para migrantes económicos. Generalmente, los sindicatos son defensores cautelosos de las políticas de regularización.

Las **ONG** son los actores más activos en cuanto a la movilización y organización de campañas de apoyo a los programas de regularización –esto se observa particularmente en el caso de Bélgica, Francia, Portugal, España, el Reino Unido, Irlanda y Alemania. A pesar de la gran diversidad de opiniones, la mayoría de las ONG **están de acuerdo en que la regularización es un instrumento político adecuado** para reducir el número de residentes ilegales, proteger a los grupos vulnerables, reparar faltas en la aplicación de las políticas de inmigración, mejorar el acceso a los derechos sociales fundamentales o para fomentar la integración de los migrantes. Gran parte de las ONG organizadas a nivel de la UE expresan opiniones similares. Generalmente, ellas se oponen a la introducción de una regulación estricta de las regularizaciones a nivel europeo y apoyan la introducción de medidas “blandas” tales como el intercambio de buenas prácticas y la definición de reglas de regularización claras.

Opciones a nivel de políticas

El estudio sugiere cuatro grandes áreas para una posible acción a nivel Europeo. Estas incluyen: (1) **políticas para el intercambio de información**, desarrollo de políticas y apoyo técnico en lo cual la Comisión actuaría como facilitador apoyando el intercambio de información y facilitando el acceso al asesoramiento por parte de profesionales; (2) **políticas de notificación y elaboración de políticas**, en las cuales la Comisión tendría un papel de seguimiento y los Estados Miembros estarían obligados a proporcionar información a la Comisión y a participar en consultaciones; (3) **políticas centradas en minimizar la “creación de inmigrantes ilegales”** que principalmente tendrían como objetivo mejorar y aumentar los instrumentos políticos existentes que tratan la migración legal y el asilo a nivel de la UE; y (4) **políticas para la definición de estándares mínimos** en el terreno de la regularización.

Publicaciones relacionadas

Versión libro

Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (editores) (2009): REGINE. Regularizaciones en Europa. Amsterdam: Pallas Publications. 576 paginas. ISBN 978 90 8555 008 2. Para ordenar, visite: www.aup.nl

Versión del estudio en línea

Informe final: Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Vienna: ICMPD.

Estudios por país (Apéndice A): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009) (eds): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix A: Country Studies. Vienna: ICMPD.

Perfiles de los países (Apéndice B): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009) (eds): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix B: Country Profiles of 22 EU Member States and the USA. Vienna: ICMPD.

Apéndice estadístico (Apéndice C): Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009): REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix C—Statistical Annex

El informe completo y sus anexos se pueden acceder en:
<http://research.icmpd.org/1184.html#c2309>

**Papel de Trabajo/
IMISCOE**

Albert Kraler (2009): Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? IMISCOE Working Paper Nr. 24.
<http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/WP24-regularisation.pdf>

Para más información, contactar a:

Albert Kraler, Research Officer
phone: +43-1-5044677-45
e-mail: albert.kraler@icmpd.org
International Centre for Migration Policy Development (ICMPD),
Gonzagasse 1, A-1010 Vienna, Austria,
Web: www.icmpd.org; <http://research.icmpd.org>
