

¿CÓMO GESTIONAR LA INMIGRACIÓN IRREGULAR? LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

RUTH FERRERO

Universidad Complutense de Madrid

GEMMA PINYOL

Fundación CIDOB

INTRODUCCIÓN.—1. LOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZACIÓN: *Regularizaciones por motivos laborales o de residencia. Regularizaciones permanentes o de duración determinada. Regularizaciones individuales o colectivas. Regularizaciones de «fait accompli» o de protección.*—2. EL TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EUROPA: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN 1986-2007: 2.1. *El escenario nórdico y de Europa del Este.* 2.2. *El escenario centroeuropeo:* 2.2.1. Alemania. 2.2.2. Bélgica y Países Bajos. 2.2.3. Francia. 2.2.4. Gran Bretaña. 2.3. *El escenario meridional:* 2.3.1. Grecia. 2.3.2. Italia. 2.3.3. Portugal. 2.3.4. Mecanismos de gestión de la irregularidad en España y el proceso de 2005.—3. ¿UN MODELO DE REGULARIZACIÓN COMÚN EN EUROPA?: *Un punto de inflexión: La propuesta Frattini de 2005.*—4. PERSPECTIVAS DE FUTURO.—5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS: 5.1. *Fuentes primarias.* 5.2. *Fuentes secundarias.*

RESUMEN

A pesar de que los diferentes gobiernos europeos aboguen por gestionar unos flujos migratorios legales y ordenados, la presencia de inmigrantes irregulares en territorio europeo es una evidencia. Los países del sur europeo son, por razones va-

rias, los que mayor número de irregulares acogen, pero el resto de Europa también debe enfrentarse a este fenómeno. Este artículo tiene por objetivo analizar los mecanismos e instrumentos que se han implementado a lo largo de los últimos años para responder al reto de la irregularidad en los distintos países europeos. Se prestará especial atención al punto de inflexión que representa el 2005, año a partir del cual la Unión Europea ha empezado a construir un marco común para debatir y reflexionar sobre las respuestas políticas que deben darse para gestionar la inmigración irregular en el escenario europeo.

Palabras clave: Inmigración irregular, política migratoria, regularización, Unión Europea.

ABSTRACT

Although national European governments prefer to manage orderly, legal migration flows, the presence of irregular immigrants on European territory is evident. Although Southern-European countries are, for various reasons, the ones with most such irregular immigrants, the rest of Europe must also come to grips with the same phenomenon. The goal of this paper is to analyse the mechanisms and instruments implemented through the years in order to deal with immigration irregularities in the different European countries. We will pay special attention to year 2005, in which the European Union has begun to build up a common framework within which to discuss the political answers needed to manage irregular immigration in Europe.

Key words: Irregular immigration, migration policies, regularizations, European Union.

INTRODUCCIÓN

Los distintos programas e instrumentos de regularización que se han puesto en marcha en Europa para intentar gestionar el problema de la inmigración irregular, han suscitado intensos debates. Debates que no quedan circunscritos sólo al marco estatal sino que, debido a la libre circulación por el espacio Schengen, en los mismos también participan el resto de países miembros de la Unión Europea (Niessen *et al.*, 2005).

Seguramente uno de los factores que hace de estos instrumentos de la política migratoria un elemento de encendida discusión es su carácter reactivo (Apap *et al.*, 2003). Los distintos mecanismos de regularización sirven para solucionar una disfunción en el desarrollo de las políticas de gestión de la inmigración legal por las que abogan la mayoría de países europeos, pues

dichos mecanismos se aplican para otorgar, *a posteriori*, un estatuto jurídico a personas que ya se encuentran en el país (Albrecht, 2002).

En la primera parte de este artículo se expondrán los principales instrumentos de regularización, mientras que en un segundo punto, se hará un repaso a los distintos procesos de regularización que han tenido lugar en los últimos años en Europa, prestando especial atención a aquellos que, por su concepción o desarrollo, han adquirido una mayor trascendencia. En una tercera parte, se reflexionará sobre el papel de la Unión Europea en la gestión de la inmigración irregular, planteando hasta que punto tiene sentido centrar ahí los esfuerzos sin tener un modelo de inmigración legal por el que apostar, y se analizará hasta que punto los instrumentos de regularización se han convertido, de manera paradójica, en mecanismos estructurales para la gestión de la inmigración. Cabe añadir que el objetivo de este trabajo no es evaluar los resultados de los procesos de regularización en cada uno de los países europeos, analizando en qué medida han sido efectivos en reducir la irregularidad administrativa de los inmigrantes; los flujos de entrada irregulares o el volumen del mercado de trabajo informal. El objetivo principal ha sido analizar cómo los diferentes países europeos han ido aplicando este instrumento «excepcional» con cierta regularidad, en contextos históricos y temporales distintos, contemplando las razones políticas aducidas para justificar la implementación de un proceso de regularización. El artículo no pretende tanto examinar las circunstancias que rodean cada proceso de regularización como establecer una línea temporal sobre el uso de estos procesos como instrumentos de política migratoria.

1. LOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZACIÓN

Los instrumentos de regularización son aquellos que permiten a los inmigrantes que residen en un país de forma irregular, normalizar su situación obteniendo un permiso de residencia y/o trabajo de carácter permanente o temporal (Meissner *et al.*). En la mayoría de países de destino de los flujos migratorios, los programas de regularización se han convertido en una fuente de mano de obra regular, que a la vez garantiza la incorporación de nuevos residentes en las sociedades de acogida (Aja, 2005).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004), en los países miembros de dicha organización hay unos 20 millones de inmigrantes en situación irregular —la mitad de los cuales en Estados Unidos— que mayoritariamente han llegado a estos países en las dos últimas décadas. Para la Unión Europea, las cifras se sitúan en unos tres

millones de irregulares en dicho territorio, aunque se asume la dificultad de proporcionar una estimación exacta (Broeders, 2007). Para afrontar esta situación, una gran parte de estos países han planteado en alguna ocasión programas de regularización, cuya implementación ha ido casi siempre acompañada de un cierto nivel de controversia. Desde una perspectiva económica, dichos programas facilitan la incorporación de los trabajadores necesarios en el mercado de trabajo formal, donde sus derechos laborales son protegidos y donde se pueden establecer mecanismos impositivos que graven su participación económica. Para los trabajadores afectados, las regularizaciones pueden significar recibir mejores salarios, ver reconocidas sus cualificaciones y acceder a los programas de formación profesional entre otros. Además, no se pueden minimizar los efectos que estos programas tienen en la integración social de dichos trabajadores, así como para los trabajadores autóctonos (García Martínez, 2006).

Parece evidente, por lo tanto, que la existencia de un mercado de trabajo informal explica en buena medida la perpetuación de unos volúmenes de inmigración clandestina (Jordan *et al.*, 2003b). La vinculación entre trabajo irregular e inmigración irregular se constata como una evidencia, y la propia Comisión Europea ha señalado que luchar contra el mercado de trabajo informal es un instrumento para desincentivar la inmigración irregular [COM (2006) 402]. Pero si bien es cierto que en Europa el vínculo entre estos dos elementos es clave, es importante señalar que la relación entre estas variables no es siempre cierta, como se demuestra en el caso de Estados Unidos (Niessen, 2003). En este país, el importante número de inmigrantes en situación irregular —superior a los 10 millones de personas— no coincide con la casi nula importancia que tiene el trabajo sumergido. Eso es así porque, en Estados Unidos y debido a la flexibilidad del mercado laboral, y durante mucho tiempo, los inmigrantes irregulares han podido ser contratados para trabajar en la economía formal. Estos trabajadores pagaban impuestos en relación con su aportación económica, pero no tenían acceso a los servicios sociales (Papademetriou, 2004).

En Europa, en cambio, esta situación no parece factible y se mantiene la relación entre inmigración irregular y economía informal. Los inmigrantes irregulares que residen en algún país europeo, no pueden sino ser mano de obra barata en la economía sumergida, pues las leyes castigan a quienes contratan a extranjeros que no dispongan de toda la documentación en regla.

El desarrollo del mercado de trabajo informal no es uniforme en los distintos Estados miembros de la Unión Europea, que tampoco son homogéneos ni en el tratamiento ni en la penalización de la economía sumergida en sus mercados de trabajo (Geddes, 2003). Tradicionalmente, se ha dicho que

los países del sur de Europa eran aquellos que tenían un porcentaje más elevado de economía sumergida, mientras que los países del centro y el norte europeo la tenían más controlada (Reyneri, 2001). Sin embargo, no se puede afirmar de manera estricta que esta situación no esté cambiando. Las políticas de inmigración se encuentran en un proceso extremadamente dinámico. Como algunos estudios han mostrado hace ya algunos años, la situación en los países de la Europa del Sur se está transformando rápidamente debido a la mayor apertura y adaptación a las nuevas situaciones (Jordan *et al.*, 2003a). En estos países se han tomado ciertas medidas para reforzar el control e incrementar las multas y penalizaciones contra aquellos empleadores y empresas que infrinjan la ley.

En cualquier caso, los programas de regularización sirven para dar respuesta a un escenario, el de los inmigrantes en situación irregular, que se entiende como una distorsión en el correcto funcionamiento de las políticas de inmigración y que, por tanto, afectan, de manera muy directa a la cohesión social (Albrecht, 2002). Los instrumentos de regularización pueden ir desde los mecanismos permanentes que cada estado tiene para resolver las situaciones de irregularidad de manera individual, hasta respuestas *ad hoc* para solucionar, de manera puntual, un número considerable de las mismas. De manera general, se pueden apuntar cuatro criterios básicos que distinguen los programas de regularización, y hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que todas estas regularizaciones pueden otorgar permisos de residencia y/o trabajo de carácter permanente o de carácter temporal (Apap *et al.*, 2000).

Regularizaciones por motivos laborales o de residencia

Este tipo de regularizaciones se distinguen por los criterios utilizados para legalizar la situación de los inmigrantes. Las regularizaciones por razones de residencia parten de la base que después de un período, habitualmente largo, de residencia, los inmigrantes han establecido vínculos con el país en el que viven. En estos programas de regularización, se establece una fecha y se pide a los inmigrantes que demuestren que residían de manera continuada en el país desde antes de la misma. En este tipo de regularizaciones, los instrumentos para demostrar la residencia continuada de carácter irregular varían, pudiendo ir desde la figura del empadronamiento (como en el caso español) a documentos bancarios, alquileres, etc. Las regularizaciones por motivos laborales buscan normalizar la situación de aquellos inmigrantes que, a pesar de su condición irregular, están trabajando en el país de residencia.

Regularizaciones permanentes o de duración determinada

Las regularizaciones permanentes se establecen sin ningún tipo de limitación temporal, mientras que las de duración determinada se acotan a unas fechas concretas. En el primer caso, poco habitual en Europa, no interesa la fecha de entrada del inmigrante en el país que lleva a cabo la regularización, aunque sí se puede tener en cuenta la duración del período de residencia. Por su parte, las regularizaciones de duración determinada, también conocidas como *one-off*, incluyen una fecha precisa, que se establece como elemento discriminador para poder acceder al programa de regularización. Generalmente, este tipo de regularizaciones responden a la voluntad de dar respuesta a un contingente importante de inmigrantes en situación irregular, mientras que el primero se puede entender como un mecanismo permanente para regularizar, si se dan las condiciones requeridas, a un inmigrante en situación irregular.

Regularizaciones individuales o colectivas

Estos programas de regularización se distinguen entre ellos dependiendo del grupo al cual van dirigidos. En el primer caso, la regularización se lleva a cabo estudiando, de manera individual, el caso de aquellos inmigrantes que respondan a unos criterios determinados. En este proceso, pueden tenerse en consideración elementos de carácter discrecional y puede dirigirse a grupos nacionales concretos. Por el contrario, las regularizaciones colectivas tienen unos criterios generales que se aplican a todos los solicitantes sin excepción.

Regularizaciones de «fait accompli» o de protección

Mientras las regularizaciones de *fait accompli*, de hechos consumados, regularizan a los inmigrantes que ya residen en el país de forma irregular, la de protección responde a la necesidad de garantizar la residencia a un colectivo por razones específicas, principalmente de carácter humanitario. En el primer caso, al que responden la mayoría de regularizaciones llevadas a cabo en Europa, varían los criterios de concesión (duración de la estancia, situación laboral, etc.), mientras que las de protección —que son las únicas que han implementado los países nórdicos— se basan en criterios humanitarios concretos o en la existencia de lazos familiares entre otros.

Otras clasificaciones de distintos tipos de regularización incluyen aquellas basadas en *mecanismos formales o informales* o las que responden a *obligaciones* creadas por acuerdos bilaterales o convenciones internacionales. En general, los programas de regularización pueden establecer criterios de tipo geográfico, económico, humanitario (familia, estado de salud, etc.), de integración o relativo al nivel de calificación de los inmigrantes.

2. EL TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN EUROPA: LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN 1986-2007

Los instrumentos de regularización se entienden como un fracaso de las políticas de control y entrada de flujos migratorios, lo que explica las reticencias de los Estados en aplicarlas o, cuando se aplican, en publicitarlas.

Aun así, son muchos los países de la Unión Europea que han optado en distintas ocasiones por utilizar mecanismos de regularización, aunque no siempre lo hayan reconocido como tal. Muchos, pero no todos: al examinar los procesos de regularización que se han llevado a cabo en la Unión Europea en los últimos años, se pueden distinguir cuatro escenarios bien diferenciados. Por un lado, en la Europa meridional se encuentra un primer escenario en el que se han llevado a cabo regularizaciones de carácter masivo y con cierta frecuencia desde principios de los noventa. Un segundo escenario se situaría en la Europa central, donde se han utilizado instrumentos de regularización de modo puntual y mayoritariamente en la década de los setenta y ochenta, mientras que la región escandinava sería un tercer escenario en el que se han mostrado reacios a aplicar programas de regularización. Los países que entraron en la Unión Europea con las ampliaciones de 2004 y 2007 conforman un cuarto y último escenario, en el que la poca tradición como países de inmigración no permite, aún, dibujar unas características generales sobre la gestión de la irregularidad.

El primer grupo lo conforman los países del sur de Europa, siendo España e Italia quienes mayor número de programas de regularización han puesto en marcha, seguidos de Grecia y finalmente Portugal. Para estos países, los procesos de regularización, con las particularidades existentes en cada uno de ellos, son un elemento recurrente en la gestión de la inmigración. Por su parte, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Reino Unido forman el segundo grupo que, aunque con importantes diferencias entre ellos, también han llevado a cabo procesos de regularización de manera puntual. Finalmente, para los países nórdicos, estos programas, especialmente los de carácter masivo, demuestran un absoluto fracaso de las políticas migratorias y les ge-

neran gran preocupación. En los casos en que, en estos países, se han implementado instrumentos de regularización, éstos han sido de carácter particular y han afectado a un número restringido de personas dado sus criterios estrictos de aplicación. Aún está por verse el comportamiento de los países que accedieron a la Unión Europea en 2004: hasta la fecha, los mismos no son aún destino privilegiado de flujos migratorios, aunque se prevé que, de manera paulatina, convergirán también en esta cuestión con el resto de socios europeos.

MAPA 1. *Los escenarios de las regularizaciones en Europa*



Para conocer con mayor profundidad los instrumentos de gestión de la inmigración irregular en la Unión Europea, puede ser interesante emprender un trayecto que se inicie con aquellos países de poca inmigración o más recientes a iniciar procesos de regularización y termine en los países más meridionales, que en los últimos años han sido los grandes protagonistas de los mismos (véase tabla 1).

TABLA 1. *Cronología de los procesos de regularización en los países de la UE 1973-2005*

Año	País	Número de personas regularizadas	% inmigrantes sobre población total
1973	Francia	40.000	s.d.
1974	Bélgica	7.448	s.d.
	Reino Unido	1.809	s.d.
1975	Países Bajos	15.000	s.d.
1977	Reino Unido	462	s.d.
1978	Países Bajos	1.800	s.d.
1981	Francia *	121.000	6,8
	Italia	s.d.	0,6
1986	España	43.800	0,8
	Italia	118.700	0,8
	Reino Unido	s.d.	3,2
1990	Italia	235.000	1,4
1991	Francia **	15.000	6,3
	España	110.100	0,9
1993	Portugal	39.200	1,4
1995	Bélgica	6.137	9,0
	Italia	238.000	1,7
	España	21.300	1,3
1996	Alemania	7.856	8,9
	Países Bajos	2.000	4,4
	Portugal	21.800	1,7

Año	País	Número de personas regularizadas	% inmigrantes sobre población total
1998	Francia ***	77.800	5,9
	Grecia	371.000	s.d.
	Italia	193.200	2,1
	Reino Unido	600	3,8
1999	Alemania	23.000	8,9
2000	Bélgica	52.000	8,4
	España	398.500	2,2
2001	Grecia	351.000	6,9
	Luxemburgo	2.850	37,5
	Portugal	179.200	3,4
2002	Italia	634.700	2,6
2003	Portugal	3.000	2,3
2004	Hungría	s.d.	1,3
2005	España	573.270	7,8

Notas complementarias:

s.d. Sin datos disponibles.

* Datos de 1982; ** Datos de 1990; *** Datos de 1999. INED-Institut National d'Études Démographiques.

Fuente: APAP *et al.*, 2000 y PAPADEMETRIOU *et al.*, 2004 para los procesos de regularización. Para facilitar la comparativa, los datos de población total y población extranjera proceden, a partir de 1996-1997, de EUROSTAT. Los datos anteriores han sido obtenidos de World Development Indicators Database (Banco Mundial); el European System of Social Indicators y diferentes institutos nacionales de estadística.

2.1. El escenario nórdico y de Europa del Este

Los países escandinavos tienen unas cifras de inmigración irregular comparativamente bajas en relación con sus socios europeos. Tanto en Suecia como en Dinamarca existen programas muy específicos para regularizar la situación de algunos inmigrantes en situación irregular, si bien la mayoría de programas que se han implementado en este sentido responden a criterios de protección, e intentan dar respuesta a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Por otro lado, los países de Europa del Este están en un proceso de transformación de región de emigración a región de inmigración. El efecto salida

que tuvo lugar en estos países fue importante durante los noventa, pero ya en la primera década de los 2000 esta tendencia empezó a cambiar de manera progresiva y están empezando a recibir inmigrantes y a sus propios nacionales que, en algunos casos, están siendo apoyados mediante políticas de retorno. (Ferrero, 2007). En cualquier caso, desde su entrada en las instituciones europeas, muchos de estos países han cambiado sus políticas de extranjería e inmigración hacia posiciones más restrictivas. De todos modos, el hecho que, desde diciembre de 2007, estos países hayan entrado a formar parte del Acuerdo Schengen, los convierte en frontera exterior de la Unión Europea e incrementa la presión de flujos irregulares que estos países pueden recibir.

2.2. *El escenario centroeuropeo*

En la mayoría de países que conforman este grupo (Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido), las regularizaciones que se han llevado a cabo han respondido, principalmente, al criterio de *fait accompli*, o lo que es lo mismo de hechos consumados. A diferencia de los países del primer grupo, en estos países los requisitos que acompañan la temporalidad de la estancia son más restrictivos, y van ligados a condiciones de carácter humanitario (Bélgica), de integración (Francia) o de ocupación (Países Bajos). Alemania y, en menor medida, Reino Unido, prefieren las regularizaciones por protección antes de las basadas en hechos consumados. En el caso alemán, por ejemplo, este tipo de regularizaciones se han implementado principalmente para dar respuesta a los solicitantes de asilo a quienes se ha denegado dicha protección.

La mayoría de estos países son destino de flujos migratorios, principalmente de carácter laboral, desde la década de los cincuenta, lo que explica que sus primeros programas de regularización tuvieran lugar antes que los del grupo anterior (Ferrero y Pinyol, 2007). Así, Francia implementó su primer programa de regularización en 1973 y llevó a cabo otro en 1981, mientras que Bélgica y Reino Unido lo hicieron en 1974, y en el caso británico, hubo otro en 1977. Países Bajos estableció un programa de regularización en 1975 y, posteriormente, en 1978. En 2007, asimismo, comenzó un nuevo proceso que está previsto que regularice a cerca de 30.000 personas llegadas al país como peticionarios de asilo durante la década anterior. Se estima que, en Francia, estos dos procesos anteriores a 1986 afectaron a 170.000 personas, mientras que en el caso neerlandés fueron poco más de 15.000 los regularizados (la mayoría en el programa de 1975). Los dos programas británicos no llegaron a regularizar a 2.000 personas, mientras que el proceso belga superó los 7.000 regularizados.

2.2.1. Alemania

Desde la década de los setenta hasta la actualidad, Alemania ha sido muy reticente a llevar a cabo procesos de regularización, especialmente las del tipo *fait accompli*. Actualmente, la ley no permite las regularizaciones extraordinarias, y sólo se han llevado a cabo dos procesos de regularización de carácter puntual, uno de los cuales se realizó en 1996 y por el que se regularizaron 7.856 demandantes de asilo, y otro en 1999 para familiares de demandantes de asilo, y que afectó a 23.000 personas.

Para evitar la inmigración irregular, la legislación alemana prevé multas o penas de privación de libertad de hasta tres años para aquellas personas que entren o residan irregularmente en Alemania. Para aquellas personas que estén en esta situación, la ley prevé la expulsión, aunque ésta puede ser aplazada. Los «tolerados», aquellos extranjeros cuya expulsión ha sido aplazada, por razones jurídicas o éticas, son unas 174.000 personas, muchas de las cuales residen desde hace más de 5 años en el país (1). A pesar de no poder ser expulsadas, no tienen permiso para trabajar, tienen limitada su libertad de movimiento y las prestaciones que reciben se rigen por la ley de prestaciones para solicitantes de asilo.

En 2007 la coalición gubernamental aprobó que, por un lado, los inmigrantes tolerados solteros que llevasen ocho años viviendo en Alemania y, por otro, los que tuvieran hijos y llevasen seis años en el país, recibiesen un permiso provisional de residencia y trabajo, supeditado al encuentro de empleo hasta el año 2009. Una vez conseguido, el permiso de residencia se prolongará dos años más. Mediante disposiciones para casos de especial necesidad está previsto facilitar la opción de prórroga para familias con hijos, familias monoparentales, jubilados, personas sin capacidad laboral y jóvenes en formación profesional. En cualquier caso, al colectivo de «tolerados» no se les permitirá la reagrupación familiar.

La principal novedad es que son los *Länder* quienes deciden la concesión, al colectivo de «tolerados», de ayudas económicas o prestaciones en especie; la intención de los conservadores, y principalmente del gobierno del Land de Baviera, que propusieron esta norma, era evitar que los tolerados tuviesen acceso a las prestaciones sociales durante el proceso de regularización.

Al margen de las respuestas diseñadas para los «tolerados», el secretario de Estado del Ministerio del Interior, Peter Altmaier (CDU), manifestó en el

(1) Sobre la regularización de los tolerados y, más ampliamente, la reforma de la ley de extranjería alemana, véase *Actualidad Sociolaboral*, 2007.

marco de un congreso sobre la irregularidad que su Ministerio tenía pendiente la presentación de recomendaciones para mejorar la situación de los inmigrantes en situación irregular. Según el ministro, esto no había sido posible debido a las largas negociaciones sobre la legalización de la residencia de los tolerados, y según parece el debate político está centrado en si se debe, o no, facilitar acceso a las prestaciones sociales a los inmigrantes en situación irregular. Según fuentes del Ministerio del Interior alemán se calcula que en dicho país residen un millón de inmigrantes irregulares.

2.2.2. *Bélgica y Países Bajos*

Desde la década de los setenta, Bélgica había optado por no llevar a cabo ningún otro proceso de regularización de extranjeros en situación de irregularidad administrativa. Entre 1995 y 1999, antes de la entrada en vigor de la nueva ley, en Bélgica se habían regularizado poco más de 6.000 personas. A principios de 2000, sin embargo, el crecimiento paulatino del número de inmigrantes irregulares generó un movimiento de solidaridad que desembocó en la creación del Movimiento Nacional para la Regularización, y que acabó facilitando que el gobierno iniciara una campaña de regularización masiva, vinculada a la residencia y a motivos humanitarios. Este programa iba dirigido a aquellos solicitantes de asilo que llevaban como mínimo cuatro años sin obtener una resolución, a aquellas personas que no podían volver a sus países de origen por razones humanitarias o a aquellos que vivían desde hacía, como mínimo, seis años en Bélgica y no tenían orden de expulsión. El proceso duró tres semanas, y se presentaron cerca de 60.000 solicitudes, de las que se aprobaron unas 50.000. A esta cifra debe sumarse las personas regularizadas por razones de reagrupación familiar.

Al margen de este proceso, el actual gobierno belga ha señalado que no tiene previsto ningún nuevo proceso masivo de regularización de inmigrantes, y que las únicas regularizaciones existentes son de carácter individual y dirigidas a aquellas personas que llevan más de cinco años residiendo en Bélgica y que no recibieron respuesta a su solicitud de regularización en el proceso general llevado a cabo en 1999.

Por otro lado, el proceso de regularización que Países Bajos puso en marcha en 2007 es el resultado del nuevo cambio de rumbo llevado a cabo por el nuevo gobierno, en el poder desde finales de 2006. Nebahat Albayrak, de origen turco, fue designada como nueva Secretaria de Estado de Justicia y, por tanto, responsable holandesa de las políticas migratorias. Albayrak ha cambiado de manera radical el discurso político y las políticas que habían

sido puestas en marcha por su predecesora, Rita Verdonk (2) que reforzó un discurso político cerrado contra los inmigrantes. La primera medida que adoptó el nuevo gobierno fue instaurar el diálogo con las administraciones locales, siguiendo el modelo español de cooperación con todos los niveles de la administración, para plantear una reforma de la política de inmigración que afectase a los peticionarios de asilo que hubieran presentado su solicitud antes de abril de 2001. Hay que recordar que debido a la generosidad y flexibilidad de las políticas de asilo neerlandesas, esta figura administrativa ha sido utilizada en multitud de ocasiones para gestionar también la migración económica.

2.2.3. Francia

Con posterioridad a 1986, Francia ha llevado a cabo dos procesos de regularización. El primero, en 1991, afectó a cerca de 15.000 personas, mientras que el segundo, celebrado en 1997, benefició a 77.800 personas. Los beneficiarios fueron los cónyuges de franceses o de extranjeros en situación regular; los padres de niños franceses o nacidos en Francia; los extranjeros sin cargas familiares que llevaban varios años en el país y podían justificar una inserción profesional o social; o personas que estaban bajo tratamiento médico (Whitol de Wenden, 2002).

En el marco de la política migratoria francesa, en julio de 2006 se elaboró la nueva Ley núm. 2006-911 relativa a la Inmigración y a la Integración, adoptada con el objetivo de promover la inmigración escogida como única fuente de entrada de los flujos migratorios y para luchar contra la inmigración irregular (Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations).

El cambio principal que ha tenido lugar en la legislación francesa es el tránsito desde la inmigración familiar hacia la inmigración económica. Hasta ahora la mayoría de los inmigrantes que llegan a Francia por razones familiares (reagrupación familiar) representan el 90 por 100 de la inmigración y, por lo tanto, no ligada en ningún caso al mercado de trabajo. Esta nueva ley pretende impulsar la inmigración económica, lo que Sarkozy ha denominado *immigration choisie* (inmigración escogida). De hecho durante las revueltas de los suburbios en 2005, Sarkozy, entonces ministro del Interior, se-

(2) Rita Verdonk, conocida también como Iron Rita o Iron Lady por sus reformas migratorias, radicalizó su discurso hasta el extremo de intentar deportar a otra diputada de su propio partido, Hirsi Ali, quien reconoció haber proporcionado informaciones inciertas en su solicitud de asilo presentada en Países Bajos en 1992.

ñaló que la inmigración escogida debía ser la solución que evitaría crisis similares en el futuro.

Paralelamente a este proyecto de ley, se abrió un período de dos meses para promover una regularización por motivos humanitarios, entre los que destacaba la normalización de la situación de aquellas familias sin papeles con hijos escolarizados en Francia. Otro criterio a tener en cuenta era la voluntad real de integración de estas familias, por lo que se tenían en cuenta elementos como la escolarización de los hijos, el conocimiento de la lengua francesa y la no perturbación del orden público. Aproximadamente 20.000 personas podían beneficiarse de esta regularización de carácter específico según datos del Ministerio del Interior francés.

Ya en 2007 tuvo lugar la aprobación de la nueva ley de inmigración del Gobierno Sarkozy. En este texto lo que se pretendía era reforzar los mecanismos selectivos de la reagrupación familiar a través de los test de ADN y potenciar la inmigración por razones económicas siguiendo la doctrina de «inmigración escogida». El objetivo era que la inmigración económica en Francia pasase del 7 por 100 al 50 por 100 (3) de la inmigración total residente. Uno de los puntos que pasaron más desapercibidos fue el de la puesta en marcha de una regularización de trabajadores sin papeles «a título excepcional» según la cual un extranjero podía regularizarse con la condición de que encontrase trabajo en un sector o zona geográfica «caracterizado por las dificultades de reclutamiento».

Los criterios que sigue este proceso de regularización en ciernes parecen muy similares a los que se utilizaron durante el proceso de normalización de 2005 en España, vinculados a la posibilidad real de conseguir un contrato de trabajo.

En Francia se calcula que hay entre 200.000 y 400.000 sin papeles (Levinson, 2005; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2006) y que dos tercios de ellos tienen trabajo, por lo que se podrían beneficiar de la enmienda incluida en la nueva ley. El ministro Hortefeux calculó que había 470.000 ofertas de empleo que los franceses no querían aceptar en sectores como agricultura, construcción, hostelería y restauración.

En cualquier caso, anualmente, y por los mecanismos de regularización de carácter permanente, se estima que en Francia se regularizan unas 70.000 personas, una cifra similar al número de inmigrantes que acceden cada año

(3) En Francia la mayoría de la inmigración llega vía reagrupación familiar y no por vinculación al mercado de trabajo. Es decir, en Francia se dan, en este momento, los porcentajes inversos a España, en donde el 90 por 100 de la inmigración llega vinculada al mercado de trabajo.

irregularmente al país, lo que explica una cierta estabilidad en las cifras de la irregularidad.

2.2.4. *Gran Bretaña*

El Reino Unido, de igual modo que sucede en Países Bajos, no ha llevado a cabo regularizaciones masivas en los últimos años, sino que apuesta por regularizaciones puntuales y específicas, que afectan a un número limitado de personas.

Según fuentes del gobierno británico (Ministerio de Interior Británico, 2005), se estima que la población irregular residente en el país es de alrededor de medio millón de personas, y el principal problema que existe en relación a esta población son las dificultades en resolver su repatriación. Debido a esta situación, no es inusual que en Reino Unido se debata sobre la oportunidad de establecer un proceso de regularización específico dirigido a aquellas personas que llevan largo tiempo esperando ser repatriadas (JCWI, 2006).

Como excepción, ni Irlanda ni Austria han llevado a cabo procesos de regularización en sentido estricto. En estos países, los debates sobre la gestión de la inmigración irregular han quedado solapados con otros temas de prioridad política, a pesar de su interés por participar en los debates europeos sobre gestión de la irregularidad. En el caso austriaco, por ejemplo, la irregularidad administrativa estuvo durante la década de los noventa principalmente ligada a los flujos de refugiados que procedían de los Balcanes, mientras que las cifras estimadas de inmigrantes no superan las 100.000 personas (EMN, 2005). Por su parte, la progresiva transformación de Irlanda en un país de inmigración y su posición geográfica explican la poca atención que el fenómeno de la irregularidad levanta en el país, principalmente focalizado en el tema de las personas traficadas o los matrimonios de conveniencia (EMN, 2005).

2.3. *El escenario meridional*

A pesar de que para ellos la inmigración es una novedad, los países del sur de Europa han llevado a cabo muchos más procesos de regularización que sus vecinos del norte. Cuestiones geográficas —como la proximidad a los países de origen de los flujos migratorios— y estructurales —como la pervivencia de un mercado de trabajo informal potente— parecen explicar la notable presencia de inmigrantes en situación irregular (Arango y Jachimowicz, 2005), y que los mismos se planteen con mayor frecuencia la oportuni-

dad de llevar a cabo programas de regularización. Los países del sur de Europa se han convertido en países de inmigración en las últimas décadas, y han recurrido con frecuencia a este tipo de programas, lo que ha despertado un importante debate en el seno de la Unión Europea (De Haas, 2008).

España e Italia son los dos países de este grupo que mayor número de procesos de regularización han puesto en marcha, y los mismos se han sucedido con una frecuencia de entre 4 y 5 años. Así, en España ha habido regularizaciones —de carácter distinto— en 1985, 1991, 1996, 2000 y 2005, mientras que en Italia éstas se han sucedido en 1986, 1990, 1995, 1998, 2002 y 2006, aunque este último con una casuística especial. Por su parte, Grecia ha vivido dos grandes regularizaciones, en 1998 y en 2001, mientras en Portugal ha habido cinco (1992-1993, 1996, 2001, 2003 y 2004), pero principalmente dirigidas a los inmigrantes lusófonos.

La mayoría de estos procesos han sido de carácter puntual y han regularizado a un volumen considerable de personas.

2.3.1. *Grecia*

Hasta la década de los noventa, Grecia no empezó a ser un país de recepción de flujos migratorios (Apap *et al.*, 2000). A partir de esta fecha el país helénico se convirtió en un destino privilegiado de la inmigración extracomunitaria, que en poco tiempo ha llegado a representar en torno al 10 por 100 de la población. En los últimos quince años, el número de inmigrantes —tanto regulares como irregulares— que residen y (la mayoría) trabajan en el país, se ha cuadruplicado, dando como resultado una de las mayores tasas de crecimiento de la población inmigrada en la Unión Europea (EMN, 2005).

Grecia ha tenido dos grandes procesos de regularización, uno en 1998 y otro en 2001. En 1998, se definió un proceso de dos tiempos: primero, se establecieron una serie de requisitos para solicitar una «carta blanca», un permiso inicial de residencia por seis meses, que permitía la obtención de la «carta verde», un permiso renovable de trabajo y residencia de uno a cinco años. En el marco de este programa, se concedieron en torno a 370.000 cartas blancas, y sólo 220.000 verdes. En 2001, se llevó a cabo un proceso similar, en el que se debía demostrar que, con anterioridad, se había gozado de un estatuto legal. Para obtener el permiso el extranjero debía solicitarlo antes de que expirase el visado, aunque no era necesario demostrar que se estaba trabajando. Este proceso registró 351.000 solicitudes, de las que se aprobaron 228.000 (SOPEMI, 2006).

2.3.2. Italia

Para la economía italiana, la inmigración ha sido positiva, puesto que según estudios del Ministerio de la Función Pública, los trabajadores extranjeros, contribuyen, directa e indirectamente, en un 6 por 100 del PIB italiano. Aun así, el fenómeno de la inmigración irregular ha sido objeto de importantes debates en la vida política y social italiana. El número de embarcaciones que se acercan a las costas italianas, especialmente en Sicilia, y protagonizan desembarcos masivos ha crecido de manera considerable en los últimos años. Según cifras del Ministerio del Interior italiano, en 2004 hubo unos 13.300 desembarcos, mientras que en 2005 fueron cerca de 23.000. Al igual que España, Italia avaló desde el principio la celebración de la Conferencia euroafricana sobre migraciones que tuvo lugar en Rabat en 2005, con el objetivo de fortalecer las relaciones con los países de origen no sólo en materia de expulsiones y readmisiones, sino también en la vinculación de las políticas de inmigración con las de desarrollo y cooperación.

Entre 1986 y 2002, Italia llevó a cabo 5 programas de regularización que legalizaron la situación de más de 1,5 millones de inmigrantes. En el programa de 1986, se regularizaron 118.000 trabajadores, mientras que en 1990 la cifra ascendió a 217.000. Durante la regularización de 1995-1996 se concedieron 244.000 solicitudes (Carfagna, 2002), y se llevó a cabo con unos requisitos —tanto de tiempo de residencia como de situación laboral demostrable en Italia— más estrictos que en las anteriores ocasiones. La entrada en vigor de una nueva ley de extranjería en 1998 estuvo acompañada por varios decretos que permitieron la regularización de 217.000 personas (Carfagna, 2002), y lo mismo sucedió con la nueva ley de 2002. La ley Bossi-Fini modificó la anterior y estableció un programa de regularización dirigido inicialmente a los trabajadores del servicio doméstico. Posteriormente, el programa se amplió a trabajadores a quienes los empleadores estuvieran dispuestos a ofrecerles un contrato de trabajo. Entre septiembre y noviembre de 2002, se recibieron más de 700.000 solicitudes, el 50 por 100 de las cuales fueron de trabajadores del servicio doméstico. En conjunto, se estima que la regularización de 2002 afectó a unos 600.000 inmigrantes en situación irregular (SOPEMI, 2006).

En 2006, y sin responder exactamente a un proceso de regularización, se aprobó un decreto de «programación adicional» de los contingentes para 2006, según el cual se permitía normalizar la situación de todos los que presentaron solicitud sobre la base del Decreto de 14 de febrero de 2006. Dicho decreto fijaba un contingente de 170.000 trabajadores, mientras que las solicitudes presentadas fueron 500.000 según fuentes del Ministerio de Trabajo

italiano, todas ellas con contrato de trabajo ofrecido por un empleador. Ante esta situación el Gobierno italiano decidió, para cumplir con la ley de extranjería vigente, ampliar el número de contingente a 350.000 ofertas, admitiendo a todas aquellas personas que presentaron solicitud, pero que residían en Italia y, por tanto no hubieran entrado en una convocatoria por contingente *strictu sensu*.

2.3.3. Portugal

A partir de los noventa, el flujo de inmigración extranjera empezó a superar los flujos de emigración portuguesa, iniciando la transición de Portugal de país de emigración a país de inmigración. Hasta 2001, las distintas regularizaciones que se llevaron a cabo en el país no estaban directamente relacionadas con la participación de la población extranjera en el mercado de trabajo, lo que se convirtió en requisito imprescindible a partir de dicha fecha.

Entre octubre de 1992 y marzo de 1993, el gobierno portugués puso en marcha un proceso de regularización en el que se recibieron 80.000 solicitudes, de las que resolvieron favorablemente más de 38.000 (SOPEMI, 2006). En el programa de regularización de 1996, en el que los extranjeros tenían que demostrar que hablaban portugués y que carecían de antecedentes penales, se regularizaron 21.800 personas (SOPEMI, 2006). En 2001, hubo un proceso de regularización basado en los permisos de trabajo que afectó a 179.000 personas, mientras que en 2003, se estableció otro proceso dirigido a los trabajadores brasileños, que regularizó a 11.837 nacionales de este país que habían llegado a Portugal antes de julio del mismo año (SOPEMI, 2006).

En 2004, la nueva ley de inmigración abrió un nuevo proceso de regularización, que normalizó la situación de cerca de 3.000 de las 53.196 solicitudes que se presentaron según fuentes del Ministerio de Trabajo portugués.

2.3.4. Mecanismos de gestión de la irregularidad en España y el proceso de 2005

En España, hasta la fecha, han tenido lugar seis procesos de regularización entre el año 1986 y el 2005. Los dos primeros, 1986 y 1991 legalizaron a 146.502 personas. Si bien en el del año 1986 no fue necesario aplicar el criterio de arraigo, dado el poco impacto migratorio del momento, en el año 1991 y a partir de ese momento, ha sido uno de los criterios a seguir.

En el año 2001, el gobierno español llevó a cabo diferentes procesos de regularización, el primero de los cuales se incluía en el reglamento de la ley de extranjería y al que siguieron otros procesos de regularización específicos como el dirigido a los nacionales ecuatorianos. Con carácter extraordinario, el Gobierno abrió un nuevo proceso de regularización en junio de ese mismo año, dirigido a los inmigrantes residentes en España antes del 23 de enero bajo el criterio de arraigo. En el período 2000-2001, por lo tanto, el Gobierno realizó cuatro procesos de regularización de permisos de trabajo y residencia que afectaron a 334.882 personas.

Por su parte, en 2005 se puso en marcha un proceso basado en la figura de arraigo laboral que había sido incorporado por el reglamento de extranjería aprobado en diciembre de 2004 (Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre).

Tanto con la incorporación del nuevo reglamento a la normativa española, como con la puesta en marcha del proceso de normalización quedaba inaugurado un nuevo concepto en el diseño de las políticas inmigratorias en Europa. En poco tiempo, este nuevo enfoque iniciado después de las elecciones generales de 2004, unió las cuestiones de empleo y de gestión de la inmigración para luchar contra la inmigración clandestina. España se adelantaba así, a sus socios europeos, que confirmarían esta aproximación global a la inmigración en la cumbre informal de la Unión Europea que reunió a los Jefes de Gobierno en Hampton Court (octubre 2005).

Toda esta nueva visión quedó reflejada en la nueva normativa de inmigración que se desarrolló a finales de 2004 y que incluía como anexo un proceso de regularización. Los cuatro pilares sobre los que se construyó el mismo fueron el control de los flujos de inmigración irregular, la gestión de la inmigración laboral, la cooperación con los países de origen y tránsito de dichos flujos y las políticas de integración social. Este ambicioso plan sólo podía conseguirse con el concurso de todos los actores implicados en el proceso que incluían a sindicatos, partidos políticos, patronal, asociaciones de inmigrantes y las Comunidades Autónomas. Desafortunadamente no todos ellos estuvieron de acuerdo con este proceso, e incluso antes de comenzar las negociaciones rechazaron la propuesta. Así que, finalmente, el pacto fue firmado por el Gobierno, los sindicatos mayoritarios y los empresarios, junto con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos, con la excepción del Partido Popular.

La filosofía subyacente en esta regulación estaba basada en el concepto de arraigo laboral. Este concepto significaba que cualquier ciudadano ex-

tranjero que probase haber vivido y trabajado en España durante un período determinado de tiempo podría normalizar su situación legal. El objetivo era luchar contra la economía sumergida y atraer a trabajadores desde una situación laboral informal hacia otra formal. El resultado sería una competición más limpia y equilibrada entre trabajadores y empleados, una mayor contribución a la Seguridad Social (4) y, por supuesto, una mejor integración de los nuevos ciudadanos a través del empleo.

La nueva normativa también incluía otras medidas más relacionadas con cuestiones de tipo preventivo y relativas a la seguridad. Por un lado, al tiempo que trabajadores inmigrantes y empleadores encontraban la manera de establecer sus relaciones laborales de manera legal, la administración incrementaba las inspecciones de trabajo, así como las multas a los empresarios que tuvieran trabajadores en situación irregular. Lo anterior iba acompañado, a su vez, por medidas orientadas al incremento del control de fronteras así como a una mayor cooperación con el resto de los Estados miembros de la UE. Esto dio como resultado una activa asistencia por parte de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX, que comenzó a inspeccionar las costas de las Islas Canarias, Mauritania y Senegal.

Mientras todo este sistema se ponía en funcionamiento, el gobierno español comenzaba el conocido como proceso de normalización de trabajadores extranjeros al que se optó por llamar «proceso de normalización», que duró alrededor de cuatro meses. Durante este período, se recibieron 690.679 peticiones de las cuales 604.357 fueron aceptadas, y 572.961 fueron concedidas.

El número de altas en la Seguridad Social fue de 552.187, lo que significaba que el 96,32 por 100 de las solicitudes favorables culminó en una auto-rización definitiva como se puede observar en el siguiente cuadro:

Solicitudes favorables	Altas en S. Social	% de altas
572.961	552.187	96,32

Fuente: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, 2005.

(4) El total de ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social en el proceso de normalización de trabajadores extranjeros se estimó en 97.464.623 euros/mes tomando para el cálculo las bases mínimas de cotización (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Al tiempo que observadores externos como el Consejo de Europa o la alta comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, valoraban que el proceso había sido un éxito, y aseguraban que la combinación de medidas para acabar con la inmigración clandestina, garantizando los canales apropiados para la inmigración y combatiendo el empleo ilegal, mitigarían la posibilidad del «efecto llamada» (5), la oposición política y muchos de los socios europeos mantenían lo contrario, afirmando que todas estas medidas no hacían otra cosa que provocar un «efecto llamada» hacia España (y Europa) totalmente fuera de control.

Sin lugar a dudas, el proceso de regularización que se llevó a cabo en España en 2005, ha sido uno de los que mayores reacciones ha suscitado en el escenario europeo. Así, mientras el ministro alemán de Interior declaraba que «Ese proceso de legalización traerá consecuencias al resto [de Europa] porque los inmigrantes podrán moverse libremente a Francia o Alemania», la ministra neerlandesa de inmigración del momento, Rita Verdonk, señalaba «Debemos discutir las consecuencias de estas medidas para los otros países europeos» (6). En la misma línea, el por entonces ministro de Interior francés, Nicolas Sarkozy, apuntaba que «Sé por experiencia que la regularización no es la solución. En Francia, tuvimos una regularización masiva en 1997 que incrementó por cuatro el número de refugiados. Cuando un país regulariza a sus ilegales, los está regularizando para él mismo pero también para cada uno de los países de la zona Schengen» (7).

Por ello, no debe extrañar que dicho proceso acabara convirtiéndose en un punto de inflexión en la gestión de la inmigración irregular en Europa.

3. ¿UN MODELO DE REGULARIZACIÓN COMÚN EN EUROPA?

En el marco de la Unión Europea, el debate sobre la regularización de la población inmigrante es relativamente reciente. El punto de partida puede considerarse la Comunicación 412 de junio de 2004, en la que se tratan los vínculos entre la migración legal e ilegal. Según señala la misma,

(5) Según las estimaciones realizadas por Lorenzo CACHÓN a partir del estudio de las variaciones residenciales, el «efecto llamada directo máximo» que produjo el proceso de normalización de 2005 fue tan sólo del 16,7 por 100. El peso de la irregularidad, por tanto, se redujo casi a la mitad con el proceso, pasando del 41 por 100 al 23 por 100 entre el cuarto trimestre del 2004 y el mismo período del 2005, tras la normalización.

(6) Ambas declaraciones aparecieron en *The Independent*, 7 de febrero de 2005.

(7) *Le Figaro*, 29 de septiembre de 2006.

«La mayoría de los Estados miembros reconocen que por razones pragmáticas puede surgir la necesidad de regularizar a determinados individuos que no cumplen los criterios normales para obtener un permiso de residencia. (...) Algunos países se niegan a realizar regularizaciones, salvo en casos concretos en circunstancias excepcionales» COM (2004) 412.

Se reconocía, por lo tanto, la necesidad de determinados Estados miembros de implementar programas de regularización, y se señalaba que el hecho de que la mayoría de población inmigrante que residía en estos países también trabajaba, ponía de relieve la existencia de una economía informal de dimensiones notables. Según esta comunicación, los programas de regularización tenían una dimensión positiva —principalmente relacionada con la lucha contra el trabajo irregular— y otra negativa —ya que podían tener un efecto llamada—. En la comunicación, se señala que dichos programas

«permiten una mejor gestión de la población, permitiendo a los Gobiernos tener un panorama más claro de quién está presente en su territorio. También sirven para abordar el trabajo ilegal y aumentar los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y seguridad social (...). Sin embargo, cabe señalar que se ha cuestionado la eficacia de las regularizaciones para reducir la magnitud del mercado laboral no regulado. Por otra parte, se cree que las regularizaciones ofrecen hasta cierto punto un estímulo a la migración ilegal» COM (2004) 412.

Valorando tanto los beneficios como los inconvenientes de los programas de regularización, la Comisión Europea evitaba un pronunciamiento definitivo sobre dichos instrumentos. Con esta ambigüedad, se respondía a las diferentes opiniones que, sobre las regularizaciones, tenían los países miembros. Tal y como reconocía, el mismo año el Consejo Europeo, los países miembros deberían plantearse un debate sobre este tema, puesto que la libre circulación de personas, la ausencia de controles fronterizos en el espacio de Schengen o la política común de visados implican que las regularizaciones que se llevan a cabo en un país tienen también efectos en el resto de sus socios europeos. En este sentido, los países nórdicos han expresado en más de una ocasión el temor a que las regularizaciones que llevan a cabo los países del sur europeo, acaben afectando sus fronteras y territorios.

En esta línea, Países Bajos, que ostentaba por entonces la presidencia de la Unión, inició un debate sobre la necesidad de establecer un marco común sobre el que articular los procesos de regularización. Para ello, preguntó a los Estados miembros si consideraban necesario establecer mecanismos de información conjunta sobre estos procesos y si creían necesario adoptar normas comunes para llevar a cabo dichas regularizaciones. La mayoría de Estados miembros contestaron afirmativamente a la propuesta de un sistema

de información, y también una mayoría respondió negativamente a la necesidad de diseñar mecanismos comunes para las regularizaciones.

Un punto de inflexión: La propuesta Frattini de 2005

Poco antes de que éste tuviera lugar, la Unión Europea tuvo noticia que España tenía previsto iniciar en febrero de 2005, un proceso de regularización por razones de arraigo laboral. La noticia molestó a muchos países socios que, como Alemania, Francia o Países Bajos, consideraron que España debería haber consultado antes de emprender este nuevo proceso. Para suavizar la situación y con el objetivo de evitar futuras discrepancias, la presidencia luxemburguesa propuso el establecimiento de un mecanismo de información mutua.

«De este modo, de acuerdo con el programa de La Haya y a las competencias previstas por el tratado sobre la base de las comunicaciones de la Comisión, la Presidencia luxemburguesa y la Comisión proponen retomar las reflexiones expuestas bajo la presidencia holandesa para la puesta en marcha de un sistema de información mutua y de alerta temprana entre los responsables políticos de las políticas de inmigración y asilo de los Estados miembros que conciernen a las decisiones importantes a tomar por uno o varios Estados miembros» (8).

En la misma línea, el comisario Franco Frattini, a cargo del espacio de libertad, seguridad y justicia, propuso el establecimiento de un mecanismo de información mutua que no sólo se aplicará en relación a las regularizaciones, sino a cualquier medida que afectara a la legislación de inmigración y asilo, especialmente cuando fuera susceptible de afectar a otros Estados miembros. El Consejo recogió la misma idea en sus conclusiones de abril de 2005, y la Comisión la plasmó en la comunicación 480 de octubre de ese mismo año. El Consejo adoptó formalmente dicha comunicación en octubre de 2006, y en las consideraciones de su decisión, apuntaba que:

«El desarrollo de políticas comunes de asilo e inmigración desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam ha dado lugar a una interdependencia más estrecha de las políticas de los Estados miembros en estas áreas, lo que

(8) Comunicado de la Presidencia. «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 États membres» 11-02-2005.

requiere un enfoque más coordinado de las políticas nacionales, esencial para consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia» (2006/688/CE).

En la Decisión, el Consejo consideraba que el mecanismo de información debería aplicarse

«entre las medidas en materia de asilo e inmigración, que puedan tener un impacto significativo en varios Estados miembros o en el conjunto de la Unión Europea, se podrán incluir intenciones políticas, programación a largo plazo, proyectos de legislación o legislación adoptada, resoluciones firmes de órganos jurisdiccionales superiores que aplican o interpretan medidas de Derecho nacional y decisiones administrativas que afectan a un número de personas significativo» (2006/688/CE)

Por otro lado, la insistencia española de vincular inmigración irregular con trabajo irregular, responsabilizando a este último de ser uno de los principales factores de atracción de los flujos de inmigración clandestina, empezó a calar en el resto de socios europeos. Ciertamente no es sólo un mérito español, pero es un hecho que España ha encabezado la mayoría de iniciativas dirigidas a luchar contra la inmigración irregular. Así, en la Cumbre de Sevilla de 2002 el gobierno Aznar propuso vincular la ayuda al desarrollo con las políticas de lucha contra la inmigración irregular en los países de origen. A pesar que la opción de condicionalidad positiva resultante no iba en la línea de lo planteado por el gobierno español, la lucha contra la inmigración irregular se convirtió a partir de esa fecha en una prioridad en la agenda europea. De igual modo, la vinculación inmigración irregular-trabajo irregular que ha llevado a cabo el gobierno Zapatero, y que tiene su máxima expresión en el proceso de 2005, ha servido para facilitar la incorporación de esta lógica en el ámbito europeo. En este sentido, la Comisión planteó la importancia de luchar contra los mercados de trabajo informales como instrumento para desincentivar la inmigración irregular en su Comunicación 402 de 2006, en la que afirmaba que:

«La posibilidad de encontrar trabajo mientras se permanece ilegalmente en la UE es un factor muy atrayente, ya que actualmente el riesgo a ser detectado por las autoridades competentes es muy bajo tanto para el empresario como para el empleado. Por otra parte, la contratación ilegal, especialmente en pequeñas y medianas empresas y en el trabajo temporal, socava seriamente la credibilidad de los canales de migración legal y perjudica las recaudaciones tributarias de los Estados miembros».

En este sentido, en la propuesta de Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, la Comisión intenta homogeneizar las inspecciones dirigidas

a empresas y empresarios que contraten mano de obra en situación irregular, y reconoce que la mayor o menor facilidad para encontrar un empleo es lo que provoca un verdadero «efecto llamada».

«Uno de los factores que fomentan la inmigración clandestina en la Unión Europea es la posibilidad de encontrar trabajo. La presente propuesta tiene por objeto limitar ese factor de atracción luchando contra el empleo de nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la Unión Europea». (COM (2007) 249 final).

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Poco a poco, la Unión Europea avanza en la construcción de un entramado legislativo común en el ámbito migratorio. Ya existen algunas directivas en relación a la inmigración regular, y tal como demuestra la propuesta Frattini, cada vez es más evidente que los temas de la gestión de la irregularidad, especialmente los mecanismos de regularización, se deben tratar también en el marco europeo. La cuestión parece, pues, centrada en cuál es el margen de acción que los Estados miembros van a ceder a la Unión Europea para que plantee un marco legislativo común en relación a las regularizaciones.

En este sentido, se podría aprobar la propuesta de información mutua obligatoria, que no sólo afectara al tema de las regularizaciones, sino a todos aquellos elementos de la política migratoria susceptibles de tener efectos comunes. Como se ha hecho en otros ámbitos, esto significaría implementar el método abierto de coordinación en los temas de política de inmigración. Un paso más en este sentido, y que parece poco probable a corto plazo, sería la obligatoriedad de conseguir una autorización del Consejo, por mayoría cualificada, antes de llevar a cabo un proceso de regularización.

En la Unión Europea, es difícil hablar de un modelo de regularización común cuando hay opiniones tan contrapuestas en relación a estos mecanismos. A pesar de no ser considerado un instrumento deseable por ninguno de los gobiernos de la Unión, los programas de regularización son ciertamente frecuentes en algunos de los mismos, especialmente los países del sur de Europa. Para éstos, los distintos programas de regularización sirven como «válvulas de escape» ante volúmenes insostenibles de población inmigrada en situación de irregularidad. Para otros países, estos programas sirven para responder a situaciones muy concretas, mientras que para un tercer grupo, principalmente los países escandinavos (aunque no sólo ellos), estos mecanismos son un fracaso de la política migratoria.

En este sentido, la Unión Europea podría decidir prohibir las regularizaciones, lo que parece poco probable ya que despertaría la oposición de algunos países, o establecer unas normas mínimas para las regularizaciones. Esta segunda opción tendría la ventaja de tranquilizar a aquellos países contrarios a las regularizaciones masivas, pero significaría reconocer que, aunque no deseable, los programas de regularización son un instrumento de gestión de la inmigración.

De hecho, estos procesos han tenido en diversas ocasiones, una dimensión humanitaria y protectora de los derechos humanos, por lo que estos instrumentos de regularización pueden ser entendidos como una respuesta flexible de una política de inmigración ajustada a derecho. Además, de acuerdo con las recomendaciones presentadas en octubre de 2007 por el Consejo de Europa, esta institución entiende los procesos de regularización como uno más de los instrumentos para gestionar la inmigración irregular, y no como una acción política independiente y desvinculada del resto. Esto último significa que las políticas de inmigración deberían diseñarse teniendo en cuenta los flujos migratorios, el mercado de trabajo, las necesidades demográficas del país y las medidas de control y seguridad y todo ello debería ser desarrollado con un total respeto de los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes y sus familias. (Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, 2007).

La propuesta Frattini y la necesidad de intercambiar información es, por el momento, el paso consensuado que la Unión Europea ha dado en relación a las políticas de gestión de la inmigración irregular. Parece evidente que alcanzar un acuerdo en relación a la gestión de la inmigración irregular en el escenario europeo será complicado, por lo que tal vez lo más prioritario fuera asumir la necesidad de articular una política europea de inmigración de carácter global. En este sentido, la presidencia francesa se ha propuesto, con el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, intentar avanzar en la línea de un marco de acción común. La iniciativa, que no aporta nada radicalmente distinto a lo que existe hasta la fecha, sí ha servido para que países como Francia, Alemania y España acuerden unas mínimas reglas de juego en el escenario europeo, y entre las mismas, cabe destacar la eliminación de la prohibición de realizar regularizaciones de carácter económico y no sólo humanitarias.

Tanto la propuesta Frattini como la aprobación de la directiva de retorno o el más ambicioso Pacto Europeo de Inmigración confirman que, en materia de política migratoria, en la Unión Europea se avanza poco a poco, en pequeños pasos que suman pero no alcanzan a dibujar una política global (9).

(9) Una política global no debería incluir sólo mecanismos e instrumentos para luchar contra la inmigración irregular, sino también instrumentos para gestionar mejor los distintos

Sin una política común que articule unos objetivos comunes, que defina unos instrumentos comunes y que establezca unas reglas de juego comunes, no parece tener sentido plantearse la necesidad de actuar, de manera común, a la hora de responder al reto de la irregularidad. El diseño de una política de inmigración común sería la respuesta, pero de momento, parece que la Unión Europea ha optado por ir acercando posiciones en aspectos parciales y muy concretos antes que dar mayor prioridad a la construcción de una auténtica política de inmigración europea.

La puerta está abierta, y la Unión Europea debería trabajar duro para poder encontrar las mejores prácticas que gestionen el fenómeno de la inmigración como un hecho global. Debe destacarse que una mayor economía sumergida significa un mayor volumen de trabajo informal y desregulado, lo que a su vez supone menos derechos para los trabajadores. Desde nuestro punto de vista, el primer paso hacia una correcta integración social es garantizar los derechos, por lo que la persecución y sanción de empleadores fraudulentos, y el refuerzo de las inspecciones de trabajo son también herramientas para luchar contra la irregularidad.

En nuestra opinión, es necesario refocalizar el debate al hablar de la gestión de la inmigración irregular. Más que centrarlo en negar la validez de los instrumentos de regularización como herramienta para gestionar la inmigración irregular, se debería empezar a plantear la necesidad de articular un marco de estándares mínimos para estos procesos (Pinyol, 2007). Parece extraño rechazar la utilización de los instrumentos de regularización, especialmente cuando han sido utilizados como «herramientas excepcionales» en muchos países europeos desde 1973. La Europa de los setenta presentaba un contexto migratorio distinto al de la década 2000 en términos generales. Pero son muchas las similitudes entre los países que en esos años fueron destino privilegiado de los flujos migratorios (Europa occidental) y los que lo son actualmente (Europa mediterránea). Una de estas coincidencias es la necesidad de responder, durante el proceso de construcción de políticas migratorias coherentes, a los flujos de recién llegados; y en muchas ocasiones, la gestión de estos flujos ha significado la puesta en marcha de un proceso de regularización (masivo; *ad hoc*, etc.). Sorprenden, por lo tanto, las actitudes críticas o de rechazo que algunos países han articulado ante circunstancias similares a las que vivieron en otros períodos de tiempo.

flujos migratorios regulares. Como se ha evidenciado con los debates alrededor de la directiva de retorno, avanzar sólo en un sentido afecta a la coherencia, legitimidad y efectividad de las políticas migratorias.

Lo que debe ser debatido, por tanto, no son los instrumentos, sino la oportunidad, las razones y las opciones de cada país europeo para poner en marcha estos mecanismos de regularización. Evaluar las condiciones en las cuales una herramienta regularizadora puede ser utilizada para garantizar derechos y obligaciones para los residentes en un determinado país de la UE debería implicar diálogo y discusión en los países de la Unión, no sólo a nivel interno, sino también en el ámbito comunitario. Por encima de todo, los mecanismos para luchar contra la inmigración irregular deberían ser también un paso firme y efectivo para contribuir a la construcción de una política migratoria europea global y coherente.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1. Fuentes primarias

AGENCE NATIONALE DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS.

ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA (2006): «Human rights of irregular migrants». Ponente: ED VAN THIJN (NL/PS), *Committee on Migration, Refugees and Population*, Doc. 10924, 4 de mayo.

ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA (2007): «Regularisation programmes for irregular migrants». Ponente: JOHN GREENWAY (UK/ED), *Group Committee on Migration, Refugees and Population*, Doc. 11350, 6 de julio.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: *Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal*, COM (2004) 412.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, COM (2005) 621.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países. COM (2006) 402.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: *El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*, COM (2006) 735.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: *Una política común de inmigración*, COM (2007) 780.

COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA: «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 États membres» 11-02-2005.

DECISIÓN DEL CONSEJO 2006/688/CE de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados

miembros en materia de asilo e inmigración. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L283/40 de 14/10/2006.

DOCUMENTO DEL CONSEJO 13266/04. *Links between legal and illegal migration*, 13-10-2004.

PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países (Presentada por la Comisión). COM (2007) 249.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

5.2. Fuentes secundarias

ACTUALIDAD SOCIOLABORAL (2007): «La Regularización de los inmigrantes tolerados la reforma de la Ley de Extranjería». Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales. República Federal de Alemania.

<http://www.mtin.es/mundo/consejerias/alemania/publicaciones/Public8/9.pdf> [consultado: 20 julio 2008]

ALBRECHT, H. J. (2002): «Fortress Europe? Controlling Illegal Immigration», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 10(1), 1-22.

AJA, E. y L. Díez (coord.) (2005): *La regulació de la immigració a Europa*, Barcelona, Fundació La Caixa.

APAP, J., P. DE BRUYCKER, C. SCHMITTER (2000): «Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study», *European Journal of Migration and Law*, 2, 263-308.

APAP, J. y S. CARRERA (2003): *Towards a Proactive Immigration Policy for the EU?*, Brussels, CEPS-Centre for European Policy Studies.

ARANGO, J. y M. JACHIMOWICZ (2005): *Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach Migration Information Source*, Washington, Migration Policy Institute.

BROEDERS, S. (2007): «The New Digital Borders of Europe. EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants», *International Sociology*, vol. 22, núm. 1, 71-92.

CACHÓN, L. (2007): *La experiencia internacional en regularizaciones extraordinarias de inmigrantes indocumentados. España en el modelo del sur de Europa*, Madrid, Universidad Complutense (mimeo).

CARFAGNA, M. (2002): «I sommersi e I sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia», en A. COLOMBO y G. SCIORTINO (eds.), *Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi*, Mulino, Bologna.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2005): *Illegally Resident Third Country Nationals in the EU Member States: State approaches towards them, their profile and social situation*, Berlin, European Migration Network.

- FARRANT, M., C. GRIEVE y D. SRISKANDARAJAH (2006): *Irregular Migration in the UK*, Londres, Institute for Public Policy Research.
- FERRERO, R. (2007): «Del Este al Oeste. Ampliación y flujos migratorios», *Migraciones*, 21, 59-75.
- FERRERO, R. y G. PINYOL (2007): *El reto de la inmigración irregular: Los procesos de regularización en Europa*, Ponencia presentada en el V Congreso sobre Inmigración en España, Valencia.
- GARCÍA-MARTÍNEZ, J. (2006): «Procesos de Regularización y Unión Europea», G. PINYOL (coord.), *Inmigración y Derechos de Ciudadanía*, Barcelona, Fundación CIDOB, 35-42.
- GEDDES, A. (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, Sage Publications.
- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (2005): *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Geneva, GCIM.
- GUIRAUDON, V. y C. JOPPKE (2001): *Controlling a New Migration World*, London, Routledge.
- LEVINSON, A. (2005): *Regularisation Programmes in France*, COMPAS - Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- DE HAAS, H. (2008): *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends*, IOM Migration Research Series, núm. 32, Geneva, International Organization for Migration.
- JCWI-JOINT COUNCIL FOR THE WELFARE OF IMMIGRANTS (2006): *The case for regularising irregular migrants*, London, JCWI.
- MEISSNER, D., D. NORTH y D. PAPADEMETRIOU (1987): «Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from Other Countries», *International Migration Review*, 21(3), 424-432.
- MINISTERIO DEL INTERIOR BRITÁNICO (2005): *Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001*, Londres, Home Office.
- NIESSEN, J. y Y. SCHIBEL (eds.) (2003): *EU and US Approches to the Management of Immigration. Comparative Perspectives*, Brussels, Migration Policy Group.
- NIESSEN, J., Y. SCHIBEL y C. THOMPSON (eds.) (2005): *Current Immigration Debates in Europe*, Brussels, Migration Policy Group.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (2004): *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, París, OECD.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (1989): *Comparative Analysis of Regularisation Experience in France, Italy, Spain and the United States*, SOPEMI, París, OECD.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (1990): *Comparative Analysis of Regularisation Experience in France, Italy, Spain and the United States*, SOPEMI, París, OECD.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (varios años): *Internacional Migration Outlook*, SOPEMI, París, OECD.

- PAPADEMETRIOU, D.G., K. O'NEIL y M. JACHIMOWICZ (2004): *Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*, Washington, D.C., Migration Policy Institute.
- PASTORE, F. (2004): «To Regularize or Not to Regularize Unauthorized Immigrants: Experiences and Views from Europe. Migration Policies and Processes in Europe», *Briefing series*, Washington DC, Migration Policy Institute.
- PINYOL, G. (2007): «Las regularizaciones en la Unión Europea», *La Vanguardia*, 19 de junio.
- REYNERI, E. (2001): *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*, Ginebra, International Labour Organization.
- WHITOL DE WENDEN, C. (2002): «Ouverture et fermeture de la France aux étrangers: un siècle d'évolution», *Vingtième siècle*, 73, 27-38.