
La ‘otra crisis’ migratoria: inmigración irregular, flujos y regulaciones en la Unión Europea

Ludmila Quirós²

En los últimos cuatro años, la crisis de los refugiados se convirtió en el tema excluyente de la Unión Europea (UE). Sin embargo, mientras la llegada masiva de inmigración clandestina compuesta de refugiados y solicitantes de asilo (*asylum-seeker*) dejó en evidencia tanto el ineficaz mecanismo normativo de asilo conocido como regulación de Dublín, como la escasa cooperación entre los países de la zona Schengen para alcanzar una armonización normativa común sobre la cuestión migratoria, la crisis de los ‘sin papeles’, es decir, de los inmigrantes irregulares que residen en el territorio de la UE, continuó sin cambios aparentes.

De acuerdo con el marco legal, la Unión Europea reconoce tres tipos de sujeto migrante: refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes. Mientras los dos primeros se encuentran regulados por el mencionado acuerdo de Dublín de 1990, 2003 y 2013, los inmigrantes –en buena medida económicos– se encuentran regulados por una política de flujos y visas de residencia temporal, permanente y tarjetas azules (*blue card*) para profesionales altamente cualificados.

Debido a que la Unión Europea no cuenta actualmente con una política migratoria común a todo el bloque, cada Estado Miembro tiene la potestad de establecer sus propias normativas migratorias y de fijar anualmente los flujos laborales que permiten a un nacional de un tercer país trabajar en el territorio de la UE. El objetivo central de estas medidas restrictivas radica en mantener controlada la migración de ciudadanos extra-UE y de fomentar la migración legal. Sin embargo, la inmigración irregular en la Unión Europea no ha sido desanimada por estas medidas, dado que los Estados que componen el bloque poco han hecho para erradicar el factor causante de la inmigración ilegal, esto es, los altos porcentajes de trabajo informal.

Terminológicamente, no existe actualmente una definición universalmente aceptada sobre lo que llamamos ‘migración irregular’. Sin embargo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que se considera inmigrante irregular: al ingreso (*unauthorized entry*), permanencia (*unauthorized stay*) o trabajo (*irregular work*) de una persona en un país determinado sin la autorización o documentos requeridos según las leyes migratorias del país de acogida. Siguiendo la clasificación de Tapinos (1999), existen al menos seis categorías (o combinaciones) de irregularidad: a) entrada legal, residencia legal y trabajo ilegal, b) entrada legal pero residencia y trabajo ilegal, c) entrada legal, no trabaja pero tiene residencia ilegal, d) entrada ilegal, residencia legal(izada), pero trabajo ilegal, e) entrada ilegal, residencia ilegal y trabajo ilegal y f) entrada ilegal, residencia ilegal, pero no trabaja (Tapinos, 1999).

Desde la perspectiva del país que envía, la irregularidad es vista en casos en los cuales una persona cruza una frontera o un límite internacional sin un pasaporte o un documento de viaje válidos. Un ejemplo de ello es el cruce fronterizo de inmigrantes centroamericanos desde México a Estados Unidos. No obstante, y más allá de estas dos acepciones, la OIM considera

² Licenciada en Relaciones Internacionales

que existe una tendencia a restringir el uso del término ‘migración ilegal’ a casos de tráfico (smuggling) y trata de personas (human trafficking).

A los efectos del presente artículo, consideraremos ‘migrante irregular’ a aquella persona que ha ingresado a un país determinado de forma legal –por ejemplo, con una visa turística y/o laboral-, y se ha vuelto irregular tras haber superado el tiempo estimado de estadía permitido (visa overstayers) en el territorio de otro Estado. En este sentido y de acuerdo a la normativa adoptada por co-decisión en el año 2008 por la Unión Europea, el inmigrante que ha perdido los requisitos para permanecer en el territorio nacional de un Estado Miembro, queda sujeto a la aplicación de la Directiva del Retorno, esto es, a un procedimiento para retornar ilegales a sus países de origen que contempla entre otras cosas: la priorización de un retorno voluntario de entre 7 y 30 días, la posibilidad de detención por un periodo de hasta 18 meses, la posible prohibición del reingreso a la UE por un lapso de 5 años y la posibilidad de detener y retornar menores no acompañados.

El endurecimiento de las políticas migratorias que está teniendo lugar en buena parte del mundo no es un fenómeno nuevo para Europa, aunque el mismo se fue exacerbando en años recientes en consonancia con la tendencia –por algunos académicos sobreestimada– a la securitización de las migraciones, lo cual conectó el fenómeno migratorio con la crisis del Estado de Bienestar, la seguridad cultural y la seguridad interna (Huysmans, 2000). De acuerdo con la literatura, si bien el movimiento de trabajadores de terceros países, fue siempre una cuestión marginal en la construcción del mercado interno europeo (Ugur, 1995), lo cierto es que Europa comenzó a restringir sus políticas migratorias entre las décadas de 1960 y 1970, motivada por cambios en el mercado laboral y por el deseo de proteger los derechos económicos y sociales de la fuerza laboral doméstica (Huysmans, 2000). En los años 80s, la idea del ‘fortress Europe’ y la europeización de la política migratoria tuvieron una fuerte incidencia sobre la firma del acuerdo Schengen (1985), el cual relacionó la inmigración y el asilo con el control fronterizo, el crimen transnacional y el terrorismo.

En la década de 1990 las políticas restrictivas hacia la migración fueron ligeramente atenuadas tras la Cumbre de Tampere de 1999, que propuso terminar con las políticas de “inmigración cero” en consonancia con las recomendaciones que resultaron del Tratado de Ámsterdam del mismo año, el cual incluyó el tema migratorio en el primer pilar comunitario y encomendó la creación de una política migratoria común en los siguientes cinco años. En esta línea, la Cumbre de Tampere hizo hincapié en la construcción de un régimen común de asilo e inmigración, enfatizando que tanto uno como el otro por tratarse de cuestiones jurídicas distintas, requerían un tratamiento disociado por las administraciones nacionales de los Estados Miembros de la UE. En este sentido, la Comisión Europea fue la encargada de elaborar un plan de trabajo dividido en tres ejes de intervención: a) régimen común de asilo e inmigración, b) espacio judicial europeo y c) lucha contra la delincuencia internacional organizada.

El desglose de la cuestión migratoria promovido por el Tratado de Ámsterdam (1999) implicó el reconocimiento de que ambas problemáticas no podían ser tratadas por igual, toda vez que las mismas son desencadenadas por factores distintos: asilo-protección e inmigración-desarrollo económico. Es por ello por lo que, a partir de la puesta en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Comisión se encaminó a proponer distintas iniciativas, tales como: la reagrupación familiar para

inmigrantes legales, acuerdos comunitarios de readmisión, cooperación con los países de origen, un fondo europeo para los refugiados y un estatuto de protección temporal.

Tras los atentados terroristas del 11S en Estados Unidos y los ataques posteriores que tuvieron lugar en Madrid (2004) y Londres (2007), la academia se dividió entre aquellos que vieron una tendencia mayor a la securitización del fenómeno migratorio (Huysmans, 2000; Zucconi, 2004; Berthelet, 2002) y aquellos que por el contrario, demostraron que el discurso político y la práctica en Europa no habían sido afectadas por la amenaza terrorista (Boswell, 2007). Esto último podría explicar parcialmente la continuidad de las regularizaciones masivas de irregulares que se llevaron a cabo en 2003, 2005, 2006 y 2009 tanto en España como en Italia, las cuales dieron como resultado la regularización de 650 mil personas en cada uno de los dos países por cada regularización (Wihtol de Wenden, 2012).

De acuerdo con Ferrero y Pinyol (2008), los instrumentos de regularización de inmigrantes ilegales se ha vuelto un lugar común en buena parte de los Estados de la UE como resultado del fracaso de las políticas de control y entrada de flujos migratorios (Ferrero y Pinyol, 2008, p. 145). En este sentido y volviendo al caso de Italia y España, los mismos se constituyen como los países que más cantidad de regularizaciones vienen haciendo desde principios de la década del noventa -junto con Grecia y posteriormente Portugal-, a través de “un procedimiento cíclico de etapas formadas por un periodo de acumulación de un stock de extranjeros ilegales seguido de un periodo de regularización” (De Bruycker, 2001, p.185). Sin embargo, no toda Europa actúa de igual manera. Hay algunos países en Europa central que han utilizado las regularizaciones para casos puntuales (Francia, Luxemburgo), mientras que otros como Dinamarca o Suecia, si bien contemplan programas de regularización, se han mostrado más esquivos a la hora de aplicarlos.

En este contexto, es menester señalar que las políticas de regularización están diseñadas según ciertos criterios. Las hay por motivos laborales o de residencia, permanentes o de duración determinada, individuales o colectivas y regularizaciones de protección (Ferrero y Pinyol, 2008).

En relación con las estimaciones acerca de la cantidad de inmigrantes que residen/trabajan actualmente de forma irregular en el territorio de la Unión Europea, las mismas resultan en sí mismas inherentemente problemáticas y se sostiene que no existen estadísticas de stocks y flujos de inmigrantes irregulares y de su situación de irregularidad que sean confiables. En este sentido, debido a que la migración irregular es considerada un ‘fenómeno no registrado’, lo primero que hay que señalar es que la estimación usualmente se realiza mediante el cruceamiento de información y/o comparación de datos entre todos los registros de los servicios nacionales de estadísticas de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, lo cual permite hacer una estimación de lo que se denominan ‘poblaciones escondidas’ (hidden population). La conformación de tales registros parte de diferentes fuentes: ONGs que asisten jurídicamente a los inmigrantes irregulares, controles (detenciones) al azar por autoridades migratorias/policiales, etc. En esta línea y de acuerdo con un informe de 2017 de EUROSTAT, la desagregación de datos por sexo de ciudadanos de terceros países presentes ilegalmente en la UE, indica que la migración irregular es una cuestión predominantemente masculina, dado que la mayor cantidad de detenciones fueron de hombres jóvenes de una edad promedio de entre los 18 a los 34 años (49% del total de detenciones en 2016). Sin embargo, no debe soslayarse que el porcentaje de mujeres detenidas pasó de 13% en 2008 a 24% en 2016.

De acuerdo con el mismo informe, la mayor parte de los inmigrantes que se encontraban ilegalmente en el territorio de la UE en el periodo 2008-2010 eran de nacionalidad albanesa y afgana. Mientras que entre 2011 y 2012 la migración ilegal se centró en afganos y paquistaníes. En el año 2013 la guerra en Siria cambia el patrón de migración irregular hacia Europa. Contemporáneamente, también comenzaron a efectuarse cambios en las políticas migratorias a nivel nacional.

En relación con la diáspora latinoamericana hacia Europa, la OIM señaló en un documento del año 2004 que la migración irregular, incluyendo el tráfico de seres humanos, es sustancial. De acuerdo con el mismo informe, un 85% de latinoamericanos que contaban hacia 2000/2001 con permisos de trabajo, se desempeñaban en el sector servicios, mientras que un importante número de ellos trabajaban en empleos de baja calificación y permanecían indocumentados.

Otra tendencia que está caracterizando las migraciones internacionales irregulares es la que tiene que ver con una mayor cantidad de mujeres que migran para desempeñar labores domésticas o de cuidado en los países receptores. En este sentido, las mujeres se han vuelto un componente importante de los flujos migratorios dentro de Europa (del Este al Oeste) y desde países en desarrollo de Asia y África hacia Europa (Triandafyllidou, 2013). De esto se sigue que, por ejemplo, las cadenas de cuidado hayan contribuido a fomentar la ilegalidad en la UE, dado que la escasez de mano de obra local en áreas de trabajo doméstico (incluido el cuidado de niños y ancianos), ha obligado a impulsar distintas medidas de reclutamiento especialmente en los países de Europa del Sur, como Italia, España y Grecia, donde la concentración de irregulares es alta. En relación con esto último, la academia ha abordado recientemente la importante demanda europea de lo que se denominan “trabajadores migrantes domésticos”, es decir, un grupo especial de agentes -generalmente inmigrantes indocumentados-, que son altamente requeridos por un mercado informal de cuidado, que está directamente relacionado con el envejecimiento poblacional (Anderson, 2006).

De todo lo previamente mencionado se desprende que la inmigración irregular es un problema acuciante para la Unión Europea. En principio y como resaltamos anteriormente, esto se debe a su política de flujos, dado que los mismos son lo suficientemente restrictivos como para fomentar la ilegalidad gracias al alto porcentaje de trabajo informal que reina en el bloque. En segundo lugar, falta una política migratoria que impulse la migración legal. Por ejemplo, una que flexibilice y permita las conversiones de los permisos de estadía, dado que la UE prohíbe actualmente la conversión de una visa turística en una visa de estudio y/o de trabajo. Otro punto no menor es aquel que respecta a los acuerdos de repatriación. En el año 2008 los 27 Estados Miembros de la UE fracasaron en su misión de alcanzar una política unificada para retornar inmigrantes irregulares. En este sentido, si bien la UE como bloque unificado ha firmado acuerdos bilaterales de readmisión (muy pocos) con países como Pakistán, la carencia de una política comunitaria en el tema conduce a que cada uno de los Estados del bloque deba establecer sus propios acuerdos de readmisión por su cuenta. Esto importa un problema en sí mismo, dado que como cada Estado debe establecer sus propias normativas de expulsión, los inmigrantes irregulares pueden evitar la repatriación transfiriéndose de un Estado a otro. No obstante, las expulsiones tienen un costado poco considerado. Por un lado, está la dificultad de llevarlas a cabo debido a la incapacidad de individualización de los inmigrantes irregulares y a la situación particular de cada uno de ellos. Por otro, está el alto costo burocrático que representa para el Estado reenviar a un irregular a su país de origen.

De esto se sigue que Europa tenga un importante caudal de inmigrantes irregulares trabajando o residiendo en el territorio de la UE, que no son retornados, pero tampoco son legalizados, lo cual facilita su precarización, la dificultad de acceder a servicios básicos (educación, salud) y la marginalización.

Desde los últimos años, las migraciones se presentan como una mega-tendencia. En la actualidad, el 3,5% de las personas en el mundo son migrantes, los cuales representan el 9% del PBI mundial, esto es, 4% más de lo que producen si no migrarían. Sin embargo, hoy una cantidad importante de esos migrantes permanece en las sombras.

Referencias

Anderson, B (2006). A very private business: Migration and domestic work. Center on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 28. University of Oxford

Berthelet, P. (2002) 'L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice'. Cultures et Conflits, Vol. 42, No. 2.

Boswell, C (2006). Migration Control in Europe after 9/11. Explaining the absence of securitization. Conference on Migration Policy After 9/11: US and European perspectives. UT Austin, 2-3 Marzo 2006

De Bruycker (2001). Regularización y política migratoria en Europa. Revista Afers Internacionals, No 53

Ferrero y Pinyol (2008). ¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. Revista de Estudios Políticos. No, 142, Madrid, octubre-diciembre (2008), pp 139-170

Huysmans, J (2000). The European Union and the securitization of Migration. Journal of Common Markets Studies. Vol. 38, No 5, pp 751-77

Tapinos, G (1999). Clandestine immigration: Economic and Political Issues. En OECD/Sopemi (1999). Trends in International Migration, pp. 229-251, OECD Publications, Paris

Triandafyllifou, A (2013). Irregular Migration and domestic work in Europe: who cares? Routledge, 2013

Ugur, M (1995). Freedom of movement vs exclusion: a reinterpretation of the "insider" – "outsider" divide in the European Union. International Migration Review. 1995 Winter; 29(4): 964-99.

Wihtol de Wenden, C (2012). La política migratoria en la Union Europea: puentes en vez de muros? Quaderns de la Mediterranea 17.2012

Zucconi, M. (2004) 'Migration and Security as an Issue in US-European Relations'. En Tirman, J. (ed.) The Maze of Fear: Security and Migration After 9/11 (New York: New Press).