

Los derechos de movilidad en Europa

Yongmi Schibel. Grupo de Política de Inmigración (MPG). Bruselas, Bélgica

Esta contribución trata de la inmigración de ciudadanos de terceros países dentro de los Estados Miembros de la Unión Europea y se pregunta qué papel juegan los derechos de movilidad en el proceso. Se argumenta que el momento de admisión no es el único en el que son relevantes los derechos de movilidad, por el contrario, hay un equipaje importante de derechos concedidos a los inmigrantes una vez que han entrado en un país europeo.

1. El régimen de legalización

Los ciudadanos de países terceros que entren en un Estado Miembro de la UE pueden ser refugiados y solicitantes de asilo; miembros de familias nacionales y miembros de familias inmigrantes; e inmigrantes económicos. Todos tienen que pasar por un proceso de legalización que consiste en ser elegido y superar unas pruebas de condiciones de admisión. Si se tiene éxito, los cuestionarios finalizan con un estatus legal (permiso de residencia y/o permiso de trabajo) por un periodo de tiempo limitado o ilimitado. El “régimen de legalización” establece cómo se obtiene el estatus, cómo es de seguro y qué derechos están asociados a él.

Cuántos inmigrantes son admitidos, y en qué categoría, depende de los compromisos humanitarios, compromisos en derechos sociales (reunión de la familia), necesidades de inmigración y capacidad para integrar inmigrantes. El proceso normalmente empieza antes de que los trabajadores entren en el país de destino. Ellos, su futuro patrono, o los miembros de su familia, solicitan el estatus de una inmigración económica o de reunificación familiar. Sin embargo, en multitud de ocasiones, los inmigrantes solicitan el estatus cuando ya están en el país (es un caso habitual con los solicitantes de asilo). Los poseedores de un cierto estatus pueden solicitar también un estatus diferente después de que sean admitidos por primera vez.

Aquellos que no tienen ningún estatus, o lo han perdido, pueden intentar obtenerlo de nuevo. Ejemplos muy conocidos son los periodos de regulación y las amnistías. Las personas que se desvían o fallan en los cuestionarios de admisión inicial también forman parte del fondo de trabajadores y pueden ser “legalizados” en una fase posterior. El número de los admitidos legalmente, comparado con los que lo están ilegal, depende de la capacidad y voluntad para realizar estrictos controles en las fronteras y “dentro del país” y la voluntad para regularizar los mercados de trabajo. Las políticas pueden abrirse o cerrarse, más o menos; pueden ser liberalizadoras o restrictivas; estar relajadas o capturar. En un principio la inmigración desde fuera de la UE ha permanecido controlada por los diferentes Estados Miembros, 25 regímenes de inmigración diferentes existen dentro de una Europa integrada con un mercado común y una moneda única. Esto contrasta con la movilidad de los ciudadanos de la Unión y tiene como resultado significativas diferencias en el tratamiento de la libertad de movimiento (derecho de libertad de movimiento) entre los ciudadanos de la Unión y los inmigrantes de fuera.

Legislación

	Inmigrantes económicos	Miembros de la familia	Refugiados	Inmigrantes irregulares
Eligibilidad	Disponibilidad	Vínculos familiares	Compromisos humanitarios	Registro de trabajo
Condiciones	Test de mercado de trabajo	Test de vivienda e ingresos	Convención de Ginebra	Número de años de trabajo/residencia
Protección	Contra la expulsión	Contra la expulsión	Contra la repatriación	Mínima
Derechos	Igualdad	Igualdad	Igualdad	Mínimos

2. Derechos de movilidad e integración

Tres aspectos son particularmente importantes en las políticas de integración de los países europeos¹:

- a. Asegurar los derechos de residencia y protección contra la expulsión
- b. Asegurar la vida familiar mediante la reunión de la familia
- c. Garantizar la igualdad y luchar contra la discriminación

Las políticas en las dos primeras áreas son instrumentos de inmigración e integración al mismo tiempo. Las políticas nacionales están dando forma a un gran número de iniciativas para adherirse a los instrumentos del Consejo de Europa y al desarrollo de la legislación comunitaria. Sobre el tercer aspecto, igualdad y antidiscriminación, se están adoptando medidas legales y se respaldan medidas políticas en toda Europa. La igualdad continúa siendo la piedra angular de las políticas de integración europea y las políticas nacionales antidiscriminación se han reforzado con la adopción de estándares europeos. Esta consideración resume como el acercamiento a los derechos individuales es complementado con un acercamiento activo a la igualdad (acción positiva).

¿Cómo son de relevantes los derechos de movilidad en el proceso de integración? Si miramos los aspectos propuestos arriba, tres son las vías clave que se pueden identificar en las cuales los derechos de movilidad juegan un importante papel:

- a. Reunión familiar
- b. La movilidad dentro de la UE de los residentes de larga duración provenientes de terceros países.
- c. Salida y entrada de los inmigrantes entre sus países anfitriones y sus países de origen.

Es interesante hacer constar que la Directiva sobre reunificación familiar y la Directiva sobre residentes de larga duración fueron concebidas inicialmente como instrumentos de integración, y presentados así por la Comisión Europea, pero el Consejo, primeramente decidió tratar la reunificación bajo aspectos de admisión (mientras seguía usando la capacidad de integración como una posibilidad para restringir ese derecho), y después se centró en las implicaciones que supondría “admitir” la movilidad de los ciudadanos de terceros países, como se proponía en la Directiva sobre residentes de larga duración.

a. Reunión Familiar

La reunión familiar es un derecho básico y es de vital importancia para la planificación de la vida de los inmigrantes. Esto también contribuye a la estabilidad familiar y de esa manera a la cohesión social. Sin embargo, en los actuales debates sobre reunión familiar se considera con frecuencia como una menos deseable forma de inmigración. En muchos países los gobiernos actúan asumiendo que se está abusando del sistema para la reunión familiar. Consecuentemente, se tiende a combatir los matrimonios y las adopciones fraudulentos, a restringir los miembros familiares elegibles y a hacer del “sponsor” (el residente esperando para reunirse con su familia) una persona económicamente responsable del bienestar de la familia. Otras tendencias incluyen aplicar reducciones en la edad de los hijos elegibles, y un incremento de la edad en la cual los cónyuges de un matrimonio pueden elegirse. La familia de los inmigrantes se considera menos adecuada para su integración y se mira con frecuencia como una carga económica. Esto es, sin embargo, parte del trabajo de los gobernantes puesto que hay muchas restricciones en la movilidad y en la participación económica.

En la UE, la Directiva sobre el derecho de reunificación familiar fue acordada después de un periodo de tres años de negociación. La comisión presentó al menos tres diferentes propuestas para estas directivas, oscilando desde una bastante liberal en 1999 hasta un texto más restrictivo presentado en el año 2000 y 2002. En 2003, se alcanzó un acuerdo sobre un texto de compromiso y se adoptó la Directiva de 22 de septiembre². El 22 de diciembre de 2003, el Parlamento Europeo elevó una queja de esta directiva, contra el Consejo, ante el Tribunal de Justicia Europeo, argumentando que ciertas

¹ Ver, por ejemplo, K Groenendijk, E Guild, R Barzilay, El Estatuto Legal para Ciudadanos de Terceros Países que son residentes de larga duración en un Estado Miembro de la Unión Europea (2000); E Guild and P Minderhout (eds), Seguridad de residencia y expulsión. Protección para los extranjeros en Europa (2001). La Legalización es un aspecto central para la integración pero no está regulado en el nivel europeo.

² Directiva 2003/86/EC. La fecha límite para la transposición finalizaba el 3 de octubre de 2005, con 16 Estados Miembros fallaron notificar a la Comisión la puesta en marcha de medidas. Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña han ejercido su derecho de veto.

estipulaciones eran contrarias al artículo 8 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, en concreto al derecho a la vida privada y familiar. Tres estipulaciones se criticaron como especialmente inaceptables, el artículo 4(1), artículo 4(6) y el artículo 8, que trataban sobre los límites de edad para los niños y sobre los periodos de espera respectivamente. El 8 de septiembre de 2005, el Abogado General del Tribunal de Justicia Europeo presentó su opinión sobre el caso. La sentencia final está pendiente.

Con un derecho otorgado a los inmigrantes ya residentes igual que a los nacionales, la reunión familiar implica el derecho a inmigrar de aquellos miembros que se consideren elegibles, si se cumplen ciertas condiciones. Sin embargo, los Estados Miembros parecen cada vez más reacios a conceder esos derechos.

b. La movilidad dentro de la UE de los residentes de larga duración provenientes de terceros países.

Siguiendo el borrador preparado por la Comisión en 2001, el Consejo aprobó una versión de la Directiva sobre el estatus de los ciudadanos de terceros países que sean residentes de larga duración el 25 de noviembre de 2003³.

De acuerdo con la directiva, el estatus de residente de larga duración se obtendría después de una residencia legal y continuada de 5 años, la directiva otorga a los residentes de larga duración un estatus más seguro. El capítulo 3 trata de la residencia en otros Estados Miembros. Este capítulo contiene muchas limitaciones, que pueden interpretarse de manera muy restrictiva, por ejemplo, que los residentes de larga duración que vengan de otros Estados Miembros puedan tener acceso limitado al empleo en el segundo Estado Miembro. Este último puede imponer cuotas para garantizar el derecho de los residentes de larga duración si ya existiere alguna estipulación en la ley nacional cuando la directiva se apruebe (artículo 14(4)). El segundo Estado Miembro puede, también, por un periodo hasta de un año, restringir a los residentes de larga duración el acceso a empleos diferentes de aquellos por los que haya sido concedido su permiso de residencia. El artículo 15 (3) indica que a los ciudadanos de terceros países, que se muevan a un segundo Estado Miembro, se les puede exigir la asistencia a cursos de idioma o cumplir con otras medidas de integración. Estos requisitos de integración son una restricción a la libertad de movimiento de los trabajadores; no hay tal condición para ciudadanos de la UE que se muevan desde un Estado Miembro a otro. De hecho, la promoción de la movilidad de las personas, se declaró prioridad política en las instituciones europeas. Los esfuerzos hacia la eliminación de barreras sobre movilidad incluye el traslado de pensiones y otros derechos de seguridad social, incentivos fiscales y otros incentivos para la movilidad, reducción de la burocracia, del control de fronteras, etc.

El estatus de los residentes de larga duración incluye derechos de movilidad que, aunque limitados, abren alguna vía para garantizar un tratamiento igual para los ciudadanos de terceros países. Sin embargo, este estatus es difícil de adquirir en numerosos Estados Miembros. En algunos sistemas (propuestos) de inmigración económica selectiva, se hacen estrictas distinciones entre capacitación formal o informal de los trabajadores. Al no entrar en las categorías de las “capacitaciones” se entra en los permisos temporales, que, aunque puedan renovarse, son muy difíciles de cambiar dentro de los permisos de larga duración. Tales barreras significan que este grupo se queda deliberadamente excluido de la igualdad de derechos entre ellos el de movilidad.

c. Salida y entrada de los inmigrantes entre sus países anfitriones y sus países de origen.

La inmigración ha surgido en los últimos años como un asunto de la agenda de política exterior y, la dimensión de las relaciones exteriores sobre inmigración, está cada vez más considerada en debates nacionales y europeos. Dos asuntos reciben una particular atención: saber la contribución de los inmigrantes a su país de origen a través de envíos y transferencias de conocimientos; y el vacío de recursos humanos. Sin embargo, el reconocimiento del impacto positivo que los inmigrantes pueden tener en el desarrollo de sus países de origen, no ha conducido a flexibilizar el otorgamiento de los derechos de movilidad para inmigrantes residentes en los estados miembros de la UE.

Por ejemplo, la Directiva sobre residentes de larga duración, artículo 4, especifica los periodos de residencia requeridos para otorgar este estatus, permite a los Estados Miembros rechazar a solicitantes que se han ausentado durante periodos mayores de 6 meses consecutivos (o un total de 10

³ Directiva/109/2003. La fecha límite para la transposición es el 23 de enero de 2006. Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña han ejercido su derecho de veto.

meses). Los Estados Miembros pueden aceptar largas ausencias por “específicas y excepcionales” razones aunque es improbable que la contribución al desarrollo de su país pueda ser aceptada como legítima razón.

El artículo 9 de la misma Directiva trata de la retirada o pérdida del estatus. La retirada puede ocurrir después de una ausencia de 12 meses consecutivos, con una cláusula matizada de “específicas y excepcionales razones”. Así, incluido el estatus de residente de larga duración, el cual concede igual tratamiento en numerosos campos, este artículo restringe los derechos sobre movilidad de los ciudadanos de terceros países.

3. Conclusiones

Los derechos sobre movilidad son un componente esencial del trato igualitario, que intermitentemente está en el centro de las políticas de integración en la UE, por lo tanto un examen de los derechos de movilidad no debería limitarse a una discusión de los sistemas de admisión y de los canales de entrada. Analizar la magnitud de los derechos de movilidad, reconociéndoselo a los inmigrantes ya en el país, dibuja el completo significado de la integración en Europa: trato similar de inmigrantes y europeos e igual tratamiento para los europeos y los residentes de larga duración que procedan de terceros países. Una breve mirada a dos Directivas adoptadas confirma que esta “promesa de Tempere” (Tempere es una ciudad de Finlandia) todavía no se ha cumplido.