



Mecanismos y
programas de regularización:
motivos de su importancia
y cómo diseñarlos

Agradecimientos

El presente informe ha sido elaborado por Laetitia Van der Vennet, técnica de incidencia, y editado por Michele LeVoy, directora de PICUM —la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados. Nos gustaría dar las gracias a Lilana Keith, técnica sénior de incidencia, por sus contribuciones, y a Manuela De Koster, pasante del departamento de incidencia, por su apoyo en la etapa final.

Asimismo, PICUM desea agradecer a los siguientes miembros por su tiempo y experiencia:

- [Association for the Social Support of Youth](#) (Arsis) - Grecia
- [Associazione per gli Studi Giuridici sull' Immigrazione](#) (ASGI, Asociación de estudios jurídicos sobre inmigración) - Italia
- [Association de Soutien aux Travailleurs Immigres asbl](#) (ASTI) - Luxemburgo
- [CCSI](#) - Suiza
- [Fundación Cepaim: Convive](#) - España
- [Generation 2.0 for Rights, Equality and Diversity](#) (Generation 2.0 RED)- Grecia
- [Immigrant Council Ireland](#) (ICI) - Irlanda
- [Joint Council for the Welfare of Immigrants](#) (JCWI) - Reino Unido
- [Kisa](#) - Chipre
- [Migrants Rights Centre Ireland](#) (MRCI) - Irlanda
- [Orbit](#) - Bélgica
- [Pakolaisneuvonta](#) (Refugee Advice Centre) - Finlandia
- [Red Acoge](#) - España
- [Stichting LOS](#) (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt; Centro nacional de apoyo a las personas indocumentadas) - Países Bajos

Para facilitar la lectura, se ha incluido la traducción no oficial de las citas y los textos jurídicos cuando no estaban disponibles en español

© PICUM, 2022

Traducción: Lucía López Castro

Diseño: www.chocolatejesus.be

Foto de portada: © KatjaTähjä



SIGRID RAUSING TRUST



Financiado por la Unión Europea. Sin embargo, las ideas y opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente aquellas de la Unión Europea o del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social "EaSI" (2021-2027). Ni la Unión Europea ni la entidad de concesión de subvenciones pueden ser consideradas responsables por ellas.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	9
ANTECEDENTES Y CONTEXTO	12
DIEZ ELEMENTOS CLAVE DE UNOS PROGRAMAS Y MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN HUMANOS Y JUSTOS	23
LOS PROGRAMAS Y MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN EN ACCIÓN: PRÁCTICAS DE TODO EL MUNDO	26
1. Las propias personas en situación irregular pueden presentar su solicitud, incluidas las menores	26
2. La sociedad civil, incluidas las asociaciones de personas migrantes y refugiadas, participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del plan.	28
3. Las decisiones se basan en criterios claros y objetivos.	29
4. Los motivos de la denegación se documentan y argumentan y pueden ser recurridos.	41
5. Las decisiones se toman de forma independiente e imparcial y son ratificadas por personas expertas en los criterios evaluados	42
6. El procedimiento es accesible en la práctica	44
7. Existen garantías procesales	49
8. Durante el proceso de solicitud se emite un permiso temporal que da acceso a los servicios, la justicia y el mercado laboral.	55
9. El permiso de residencia resultante es seguro y de larga duración, da acceso a los servicios y al mercado laboral, cuenta para el asentamiento y la ciudadanía, y no depende de nadie.	57
10. La medida de regularización previene la estancia y el trabajo irregulares y va acompañada de medidas de apoyo.	67
ANALIZAMOS: DIGITALIZACIÓN Y TASAS COMO BARRERAS A LA INCLUSIÓN	74
CONCLUSIÓN	80
RECOMENDACIONES	81
RECURSOS ADICIONALES DE PICUM SOBRE REGULARIZACIÓN	82

Resumen Ejecutivo

La migración no puede desconectarse de los procedimientos: de solicitud, de renovación del permiso, de reagrupación familiar, de reasentamiento, de retorno, etc. Este informe se centra en uno de ellos: los mecanismos y programas de regularización por los que deben pasar las personas en situación irregular o precaria para conseguir un permiso de residencia en el país en el que viven.

Sin embargo, no todos son iguales. El diseño de los procedimientos, la forma en que las personas los experimentan y los obstáculos que deben superar dependen de su nacionalidad, su estatuto de

residencia, los motivos que alegan para permanecer, el país en el que viven o al que emigran, así como la edad y composición familiar de la persona.

Este informe está dirigido tanto a las personas responsables de la toma de decisiones como al personal de la Administración que diseña o aplica los procedimientos de residencia —ya sean programas de regularización por tiempo limitado o mecanismos de regularización continuos. Asimismo, se dirige a las organizaciones de la sociedad civil que deseen evaluar los procedimientos existentes en su país y aspiren a mejorarlos.

Extensión y motivos de la estancia

La regularización es una herramienta comúnmente utilizada por los Gobiernos en materia de migración. Tanto en la Unión Europea¹ como fuera de ella,² los Gobiernos han adoptado habitualmente mecanismos de regularización o han lanzado programas de duración limitada. Varios países europeos han puesto en marcha programas

o iniciativas más de una vez,³ y algunos han combinado mecanismos y programas.

Las regularizaciones se han utilizado con diferentes objetivos y a menudo reflejan planteamientos más amplios del Gobierno en materia de igualdad, gestión de la migración o economía. En ese sentido,

1 REGINE, el estudio más completo sobre regularizaciones en Europa hasta la fecha, muestra que 24 de los 27 Estados miembros de la UE implementaron programas o mecanismos de regularización entre 1996 y 2008. La investigación de OSCE ODIHR, que abarca desde 2006 hasta 2020, identificó 49 medidas en los 57 Estados que forman parte de la OSCE. La investigación de la Red Europea de Migración (REM) constató que habían 60 procedimientos de protección nacionales (a diferencia de la protección internacional, la mayoría de los cuales se considerarían mecanismos de regularización) en los 24 Estados miembros de la UE, el Reino Unido y Noruega examinados a finales de 2018. Fuentes: ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, final report (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, informe final, en inglés); Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2021 [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendation \(Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés\)](#); Red Europea de Migración, 2020, [Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway \(Resumen comparativo de los estatutos de protección nacionales en la UE y Noruega, en inglés\)](#). EMN Synthesis report for the EMN study 2019 (Informe de síntesis de la REM para el estudio de la REM 2019, en inglés).

2 Algunos ejemplos recientes son Colombia, Marruecos y Tailandia, mientras que Ecuador y Canadá están en proceso de lanzar o estudiar nuevos programas en el momento de redactar este informe.

3 Por ejemplo, Irlanda contó con programas de regularización en 2018 y 2022. En los últimos 30 años, Italia ha aplicado ocho programas (fuente: Red Europea de Migración, 2021, [Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway](#), estudio (Respuesta a las personas migrantes en situación irregular de larga duración: prácticas y desafíos en la UE y Noruega, en inglés). Bélgica llevó a cabo dos campañas de regularización (en 1999 y 2009).

se han utilizado, por ejemplo, como respuesta tanto a situaciones y desafíos económicos específicos como a un fallo del sistema migratorio de manera más general.

Es por ello que las Administraciones han reconocido una amplia gama de motivos de estancia. Entre otros, se incluyen: una relación laboral existente, una explotación laboral actual o pasada, la vida privada, la vida familiar, la unidad familiar, haber

vivido un determinado número de años en el país, la salud o la enfermedad, la imposibilidad de regresar al país de origen por razones prácticas, la no devolución, ser víctima de un delito, de abuso doméstico o de la trata de personas, la formación y la educación, el interés superior del niño/a, estar al cuidado del Estado, haber crecido en el país, etc. Los mecanismos o programas suelen abarcar más de un motivo.⁴

Marco internacional y regional

Si bien la UE no ha adoptado una política de regularización de forma explícita, la legislación comunitaria incluye varias disposiciones que establecen las condiciones de acceso a los permisos de residencia para determinados grupos. Además, tiene un impacto directo en el estatuto de residencia de las personas a través del marco de gestión migratoria, entre otros, de la prórroga o la finalización de los permisos.⁵

A nivel internacional, el Pacto Mundial para una

Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018⁶ y la Declaración de Progreso de 2022⁷ constituyen guías importantes para los Gobiernos, siendo el Pacto el primer acuerdo global en materia de gestión migratoria. En ellos, los Gobiernos se comprometen tanto a «[aprovechar] las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación»⁸ como a «redoblar los esfuerzos para ampliar y diversificar las vías disponibles para la migración segura, ordenada y regular».⁹ La Red de

4 Por ejemplo, en Grecia, a la hora de solicitar el permiso de residencia por razones humanitarias se pueden alegar diez motivos de estancia diferentes, entre ellos; ser víctima de la trata de seres humanos; ser víctima o testigo de un acto delictivo; ser víctima de abusos domésticos; estar empleado/a en condiciones laborales especialmente abusivas o estar trabajando siendo menor de edad; asistir a un «programa de tratamiento sobre dependencia mental» aprobado por ley; ser una persona adulta que no pueda ocuparse de sus asuntos por razones de salud, o ser un/a menor que necesita protección y está al cuidado de instituciones públicas, cuando el retorno a un «entorno seguro» no sea posible; ser un/a menor bajo el cuidado de una familia griega o de una familia que resida regularmente en virtud de una decisión de un tribunal griego o extranjero; ser víctima de un accidente de trabajo, mientras dure el tratamiento; ser menor y vivir en un internado; tener problemas graves de salud. Artículo 19A, de la [Ley 4251/2014](#).

5 Concretamente: la [Directiva relativa al derecho de los ciudadanos](#) (art. 13), la [Directiva sobre reagrupación familiar](#) (art. 15), la [Directiva sobre permisos de residencia](#), la [Directiva sobre sanciones a los empleadores](#) (art. 6.5 y 13.4), la [Directiva de retorno](#) (art. 6.4) y la [Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración](#) (art 13).

6 Asamblea General de la ONU, 2018, [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular](#) (2018), resolución.

7 Asamblea General de la ONU, 2022, [Declaración de Progreso del Foro Internacional de Revisión de la Migración Foro de Revisión de la Migración Internacional \(en inglés\)](#), resolución.

8 En virtud del objetivo 7 «Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración», § 23(i).

9 Asamblea General de la ONU, 2022, [Declaración de Progreso del Foro Internacional de Revisión de la Migración Foro de Revisión de la Migración Internacional \(en inglés\)](#) resolución, § 59.

las Naciones Unidas sobre Migración, encargada de brindar apoyo a los Gobiernos en la aplicación y revisión del Pacto Mundial, publicó una nota de orientación sobre las vías regulares, en la que se

subraya que los mecanismos y programas de regularización ocupan un lugar legítimo en el enfoque migratorio de cualquier país.¹⁰

Impacto en las personas y la sociedad

La regularización beneficia tanto a las personas afectadas como a la sociedad en general. Una vez regularizadas, pueden respirar, planificar sus vidas y construir su futuro a través de un trabajo legal¹¹ o de los estudios. Asimismo, pueden mudarse a mejores hogares,¹² ver crecer a sus hijos/as con un estatuto seguro y reencontrarse con sus familiares, si estaban separados.

la exclusión social, ya que las personas pueden participar mejor en todas las facetas económicas, sociales y culturales de la sociedad en la que viven. Se crean vínculos más fuertes y duraderos entre la gente y el Gobierno, porque las personas aumentan su compromiso con las entidades¹³ y las organizaciones. Por su parte, los organismos¹⁴ se vuelven más representativos y las relaciones laborales se regularizan. Las economías de los países también se benefician cuando la gente puede empezar a pagar impuestos.¹⁵

Los Gobiernos y la sociedad en general se benefician cuando se reduce la desigualdad y

Elementos clave de los programas y mecanismos de regularización

Para que los programas, mecanismos o iniciativas de regularización funcionen bien y sean eficaces, rápidos, humanos y justos, deben cumplir las garantías necesarias y tener ciertas características.

Basándonos en la experiencia de PICUM y sus miembros, hemos identificado diez elementos clave. El grueso del informe los detalla e incluye ejemplos de procedimientos existentes en todo el mundo.

10 Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, nota de orientación](#). La red incluye a las personas indocumentadas entre las que se encuentran en una situación de vulnerabilidad ya que la «irregularidad fomenta la exclusión y expone a los migrantes a un mayor riesgo de discriminación y otras violaciones de los derechos humanos, abusos y explotación».

11 Kossoudji, S.A. y Cobb-Clark, D.A, 2002, [Coming out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population](#), *Journal of Labor Economics* (Salir de la oscuridad: aprender sobre el estatuto legal y los salarios de la población regularizada, en inglés), 20 (3), pp. 598-628. Kossoudji y Cobb-Clark (2002) concluyeron que en EE.UU., la regularización de 1986 tuvo un fuerte efecto positivo en las oportunidades laborales y los salarios de las personas trabajadoras que habían sido regularizadas, ya que la gente consiguió empleos mejor remunerados que se adaptaban mejor a sus estudios académicos y habilidades. En ULB, y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

12 ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck and Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#). Para más información sobre la repercusión del estatuto de residencia en la situación de las familias en materia de vivienda, véase: PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: el impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

13 Por ejemplo, oficinas de empleo, agentes inmobiliarios, centros de ocio, servicios de orientación socioprofesionales, etc.

14 Por ejemplo, sindicatos, consejos escolares, organizaciones de pacientes, organizaciones de la sociedad civil, etc.

15 Cuando la Operación Papyrus, una iniciativa de regularización entre 2017-2018 lanzada en Ginebra (Suiza), regularizó a 1.663 personas adultas y 727 menores (aproximadamente a la mitad del programa), se había generado un beneficio de al menos 5,7 millones de francos suizos (aproximadamente 5,2 millones de euros) para los seguros sociales cantonales. La contribución final fue mayor, ya que al término de la iniciativa se había regularizado a 2.883 personas. Fuente: République et Canton Genève Service communication et information, 2020, [Communiqué de presse conjoint du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé et du département de la cohésion sociale «Opération Papyrus: Bilan final et perspectives»](#); Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., 2022, [Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study](#) (Vivir y trabajar sin estatuto legal en Ginebra. Primeros hallazgos del estudio Parchemins, en inglés), Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève; información adicional del miembro de PICUM [CCSI](#), el 25 de septiembre de 2022.

Analizamos: digitalización de los trámites y pago de tasas como barreras a la integración

Existen dos aspectos de las medidas de regularización que pueden dificultar el proceso: el grado de digitalización de los procedimientos y su coste. Las tasas y otros costes asociados son una característica común de las medidas de regularización, pero en algunos países son prohibitivamente altas. Por otro lado, los Gobiernos han ido digitalizando sus procedimientos, creando portales y métodos de pago online, lo que genera oportunidades, pero también desafíos para las personas excluidas digitalmente.

Digitalización

Los procedimientos de residencia y la «gestión» de la migración se están digitalizando cada vez más.¹⁶ Si bien las solicitudes en papel solían ser la norma, actualmente varios países han creado portales online en los que la ciudadanía puede presentar, renovar o hacer el seguimiento de su solicitud.¹⁷ Por ejemplo, en Irlanda, las personas solo podían acogerse a un programa de regularización lanzado en 2022 a través de un portal online similar a una encuesta. Y, si bien estos formatos simplificados pueden, en teoría, agilizar la toma de decisiones, la automatización ha provocado errores y experiencias deshumanizantes en otros países.¹⁸

Si bien los portales y los métodos de pago online ofrecen ventajas, también corren el riesgo de ampliar la brecha digital y crear nuevas barreras a la inclusión. Es posible que las personas indocumentadas no tengan acceso (asequible) a internet o a dispositivos digitales para conectarse a la red; que carezcan de las habilidades digitales necesarias para usar internet y escanear documentos o que tengan poca o ninguna experiencia en navegar por portales online. Esto último se agrava cuando las páginas web no son especialmente intuitivas. Los Gobiernos no deberían añadir más obstáculos mediante la digitalización de los procedimientos de residencia.

16 Para más información sobre otros aspectos de la digitalización de la gestión y la aplicación de las leyes migratorias, véase PICUM, 2022, [Digital technology, policing and migration – What does it mean for undocumented migrants?](#) (Tecnología digital, vigilancia y migración: ¿cuáles son sus implicaciones para las personas migrantes en situación irregular?, en inglés); PICUM, n.d., [Desmontando el uso de Big Data para deportar y Migration and Tech Monitor](#).

17 Por ejemplo, [Finlandia](#), [Francia](#) (en papel en el momento de redactar el informe), [Grecia](#), [Hungría](#) (para los visados Schengen), y [España](#) (solo para el seguimiento de las solicitudes).

18 Por ejemplo, en Canadá, consulte Canadian Immigration Lawyers Association, 23 de marzo de 2022, [User experience is an afterthought: Vulnerable refugees and others forced to troubleshoot IRCC's experimental online portals](#) (La experiencia de usuario/a es una prioridad: personas refugiadas vulnerables y otras obligadas a solucionar los problemas de los portales experimentales online del IRCC, en inglés) [consultado el 2 de septiembre de 2022]; Molnar, P. y Gill, L., 2018, [Bots at the gate. A human rights analysis of automated decision-making in Canada's immigration and refugee system](#) (Robots a la vuelta de la esquina. Análisis de derechos humanos de la toma de decisiones automatizada en el sistema de inmigración y asilo de Canadá, en inglés), El Citizen Lab y la Universidad de Toronto.

Tasas y costes adicionales

Actualmente, las tasas administrativas son una política común en la gestión de la migración e incluyen las tasas de solicitud y renovación, de traducción, de expedición de permisos, de tratamiento de datos biométricos, etc. Además, a esto hay que añadirle otros costes, como el de la representación legal¹⁹ y los gastos de viaje.

Dado que las personas migrantes en situación irregular suelen vivir en la pobreza o en riesgo de caer en ella, el coste de los procedimientos de residencia debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar unos procedimientos migratorios justos. En ese sentido, deben diseñarse para ser accesibles, entre otros, haciéndolos asequibles mediante la reducción o eliminación de las tasas y costes adicionales. Si se impone el pago de tasas, estas no deberían ser desproporcionadas, excesivas, ni suponer un obstáculo para la inclusión. Además, no deberían superar los costes reales de tramitación y expedición.²⁰ Por otro lado, deberían introducirse políticas de exención de tasas para las personas que viven en la pobreza, los/as menores y las víctimas de delitos.

19 No todos los procedimientos de residencia/medidas de regularización requieren representación legal, si bien es posible que las personas no lo sepan o se sientan más seguras cuando son asistidas por un/a abogado/a.

20 En ese sentido, la propuesta de la Comisión de 2022 para la refundición de la Directiva sobre permisos únicos exige que las tasas sean proporcionadas y se basen en los servicios «realmente prestados» para tramitar las solicitudes y expedir los permisos (artículo 10). Fuente: Comisión Europea, 2022, [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro \(refundición\), en inglés.](#)

Introducción

La migración no puede desconectarse de los procedimientos. Para las personas que salen o crecen fuera de su país de origen²¹ la vida está llena de procedimientos: de solicitud, de renovación del permiso, de reagrupación familiar, de reasentamiento, de retorno, etc. Sin embargo, no todos son iguales. Su diseño, la forma en que las personas los experimentan y los obstáculos que deben superar dependen de su nacionalidad, su estatuto de residencia, los motivos que alegan para permanecer, el país en el que viven o al que emigran, así como la edad y composición familiar de la persona.

Este informe se centra en uno de ellos: las solicitudes de residencia y los procedimientos de renovación que las personas pueden tramitar desde el país en el que viven. En otras palabras, examina los mecanismos y programas de regularización por los que deben pasar las personas en situación irregular o precaria para obtener un permiso de residencia para el país en el que viven.

Con base en la experiencia de PICUM y sus miembros, se ha elaborado una lista de diez elementos clave que contribuyen a que los planes de regularización sean más eficaces y justos. El presente informe se centra en ellos y ofrece ejemplos de cómo se han cumplido (o no) en todo el mundo.

Está dirigido tanto a las personas responsables de la toma de decisiones como al personal de la Administración que diseña o aplica los procedimientos de residencia —ya sean programas de regularización por tiempo limitado o mecanismos de regularización continuos. Asimismo, se dirige a las organizaciones de la sociedad civil que deseen

evaluar los procedimientos existentes en su país y aspiren a mejorarlos.

El informe se estructura de la siguiente forma: empieza definiendo los conceptos de persona o migrante indocumentada y de «regularización», seguido del primer capítulo que profundiza en la prevalencia de la regularización en la región, los motivos comunes de estancia, el marco internacional y regional y el impacto de la regularización tanto en las personas como en la sociedad. El segundo capítulo analiza cómo pueden los Gobiernos desarrollar planes de regularización eficaces, rápidos, humanos y justos cumpliendo los diez elementos clave. A continuación, se describen los elementos y se ofrecen ejemplos de procedimientos existentes para cada uno de ellos. El tercer y último capítulo se centra en dos obstáculos a la integración que se han vuelto cada vez más relevantes: la digitalización de los procedimientos de solicitud y renovación y la imposición de tasas. El informe termina con recomendaciones a las instituciones de la UE y a los Gobiernos nacionales.

21 El «país de origen» es relativo cuando se trata de menores hijos/as de padres inmigrantes.

Definiciones

Las «**personas migrantes indocumentadas**» o las «**personas indocumentadas**» viven en un país en el que no se reconoce oficialmente su residencia. Muchas han tenido permisos de residencia vinculados a un empleo, estudios, familia o a la protección internacional, pero eran temporales o muy precarios y caducaron. Asimismo, hay menores hijos/as de padres en situación irregular que heredan su estatuto de residencia precario.

La «**regularización**» se refiere a cualquier proceso o procedimiento mediante el que una persona puede obtener un permiso de residencia por parte de una autoridad gubernamental pertinente que autoriza —«regulariza»— su estancia en el país en el que reside. La persona inicia estos trámites desde el país, incluso cuando reside irregularmente, a diferencia de los permisos de residencia y trabajo que deben solicitarse desde otro país. Si bien algunas medidas benefician o se dirigen a las personas indocumentadas, otras están destinadas a aquellas con un permiso de residencia temporal o limitado o con una suspensión de la deportación (por ejemplo, con un estatuto *Duldung*).²²

La regularización también puede producirse mediante cambios en la política que eximan a una determinada nacionalidad del requisito de tener un permiso de residencia para permanecer en el país.

En materia de regularizaciones existen dos subgrupos principales:

- **los programas de regularización**, que tienen un periodo de tiempo limitado para presentar la solicitud
- **los mecanismos de regularización** permanentes, cuya solicitud se acepta de forma continua.

Un ejemplo de programa de regularización fue el lanzado en Italia en 2020 dirigido a personas indocumentadas que trabajaban en determinados sectores, mientras que los procedimientos para adquirir un permiso de residencia por motivos humanitarios²³ en Polonia constituyen un mecanismo de regularización.

²² La suspensión de la deportación no es un permiso de residencia, ya que el Gobierno suspende la orden de deportación de la persona, pero no le autoriza a residir en el país. El acceso a los servicios y al mercado laboral varía ampliamente para este tipo de permisos: las suspensiones de deportación alemanas dan acceso a ciertos derechos sociales y, a veces, a la formación y al mercado laboral, mientras que las griegas no dan acceso a nada de esto.

²³ Migrantinfo.pl, [Residence permit for humanitarian reasons and consent for tolerated stay](#) (Permiso de residencia por razones humanitarias y autorización de estancia permitida, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

Algunos también identifican un tercer grupo; **las iniciativas de regularización**. Estos planes por tiempo limitado se diferencian de los programas en que se basan en un mecanismo existente que «ponen en práctica de forma proactiva [...]».²⁴ Mientras que los programas se basan en un instrumento jurídico independiente (ley, decreto u orden ministerial), las iniciativas utilizan una base jurídica preexistente. La «Operación Papyrus» suiza llevada a cabo en Ginebra y las campañas de regularización belgas de 2000 y 2009 son ejemplos de iniciativas.

²⁴ OSCE ODIHR, 2021, [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations](#) (Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés), pág. 4.

Antecedentes y contexto

La regularización es una herramienta comúnmente utilizada por los Gobiernos en materia de migración. El capítulo comienza con un análisis más amplio de la regularización como herramienta política utilizada

Una herramienta política común

Gobiernos de todo el mundo han regularizado a gente en los últimos años, entre otros, los de Colombia,²⁵ Marruecos²⁶ y Tailandia.²⁷ Ecuador²⁸ y Canadá²⁹ están poniendo en marcha o estudiando nuevos programas. La legislación venezolana considera el acceso a la regularización como una obligación del Estado y un derecho de las personas migrantes. Asimismo, establece que debe ser la primera respuesta del Gobierno antes que la detención o la deportación.³⁰ Algunas de estas políticas gubernamentales tienen el potencial de regularizar a poblaciones muy grandes: se prevé que unos/as 600.000 venezolanos/as se beneficiarán de la regularización en Ecuador,³¹

en toda la región, el marco jurídico y político de la UE y una descripción de su impacto en la vida de las personas y en la sociedad en general.

mientras que en Colombia, se alcanzaría la cifra de un millón de personas,³² convirtiéndolo en el mayor mecanismo de regularización en la actualidad.

Sin embargo, a menudo se piensa que la regularización es un tabú en Europa, sobre todo a nivel de la UE. Esta impresión errónea se consolidó en 2008, cuando la Presidencia francesa de la UE propuso prohibir la regularización en la UE.³³ Países como Alemania, Francia, Polonia, Países Bajos, Dinamarca, Austria e Irlanda se mostraron en contra de las regularizaciones «puntuales» a gran escala (si bien muchos de ellos habían lanzado anteriormente programas de regularización), mientras que países

25 Freier L.F. y Castillo Jara S., 30 de marzo de 2021, [Colombia's exceptional migratory regularization](#) (La excepcional regularización de migrantes de Colombia, en inglés), Migration Mobilities Bristol [consultado el 2 de septiembre de 2022].

26 En 2014 y 2017. Fuente: ACNUDH y DLA Piper, 2018, [Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice](#) (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

27 Reuters, 29 de diciembre de 2020, [Thailand offers work permits to undocumented migrants to curb COVID-19](#) (Tailandia ofrece permisos de trabajo a las personas migrantes indocumentadas para contener la COVID-19, en inglés) [consultado el 2 de septiembre de 2022].

28 Reuters, 1 de septiembre de 2022, [Ecuador begins regularization process for thousands of Venezuelan migrants](#) (Ecuador inicia el proceso de regularización de miles de migrantes venezolanos, en inglés) [consultado el 11 de octubre de 2022].

29 Radio Canada, 7 de octubre de 2022, [Ottawa envisage de régulariser des centaines de milliers de sans-papiers](#) (Ottawa planea regularizar a cientos de miles de inmigrantes indocumentados, en francés) [consultado el 11 de octubre de 2022].

30 Ley 25.871, art. 17. Fuente: ACNUDH y DLA Piper, 2018, [Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice](#) (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés). Cuando se detecta que una persona está residiendo irregularmente en el territorio venezolano, la oficina de inmigración del país (la Dirección Nacional de Migraciones) le ordena regularizar su estancia en un plazo determinado. Ley 25.871, art. 61.

31 Reuters, 1 de septiembre de 2022, [Ecuador begins regularization process for thousands of Venezuelan migrants](#) (Ecuador inicia el proceso de regularización de miles de migrantes venezolanos, en inglés) [consultado el 11 de octubre de 2022].

32 Danish Refugee Council, 2021, [DRC commends Colombia's decision to regularize Venezuelan migrants](#) (El Consejo danés para refugiados elogia la decisión de Colombia de regularizar a los/as migrantes venezolanos/as, en inglés) [consultado el 5 de agosto de 2021].

33 Brick, K., 2011, [Regularisations in the European Union: The Contentious Policy Tool](#) (Regularizaciones en la Unión Europea: una herramienta política conflictiva, en inglés), Migration Policy Institute Insight.

como Italia, Grecia y España se mostraron a favor. Para alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros, el Consejo Europeo recomendó que solo se hicieran regularizaciones caso por caso.³⁴

Sin embargo, la regularización es un instrumento político que ha sido ampliamente utilizado en la UE en las últimas décadas. REGINE, el estudio más completo sobre regularizaciones en Europa hasta la fecha, muestra que 24 de los 27 Estados miembros de la UE implementaron programas o mecanismos de regularización entre 1996 y 2008.³⁵ En ese periodo, 17 Estados miembros pusieron en marcha 43 programas de regularización en el que participaron 4,7 millones de personas.³⁶ Según los datos disponibles, al menos 3,5 millones de personas regularizaron su estancia a través de programas y mecanismos, si bien investigadores e investigadoras estimaron que la cifra real fue mucho mayor. Según sus cálculos, en ese periodo de 12 años, entre 5,5 y 6 millones de personas obtuvieron un permiso de residencia legal.³⁷

Seguimientos recientes han confirmado la existencia generalizada de mecanismos de regularización y el

uso de programas en Europa. La investigación de la OSCE ODIHR, que abarca el periodo desde 2006 hasta 2020, identificó 49 medidas en los 57 Estados que forman parte de la OSCE.³⁸ La investigación de la Red Europea de Migración (REM) constató que había 60 procedimientos de protección nacionales (a diferencia de la protección internacional, la mayoría de los cuales se considerarían mecanismos de regularización) en los 24 Estados miembros de la UE, el Reino Unido y Noruega examinados a finales de 2018.³⁹ El estudio incluía los procedimientos basados en motivos humanitarios, circunstancias excepcionales, razones médicas, infancia, no devolución y cambio climático, pero no los relativos a las víctimas de delitos y de la trata, que también existen. Otro estudio realizado por la REM identificó mecanismos de regularización basados en «logros de integración específicos» o en «esfuerzos de integración» en cinco Estados miembros de la UE, en los que las personas «realizaron esfuerzos particulares para integrarse, como el de asistir regularmente a la escuela, dominar el idioma, establecer vínculos sociales, referencias o demostrar su valía como trabajador/a cualificado/a».⁴⁰

34 Consejo de la Unión Europea, 2008, [Pacto europeo sobre migración y asilo](#), p.7.

35 ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, final report (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, informe final, en inglés).

36 ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, policy brief (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, informe de política, en inglés). En Italia, un programa de 2002 regularizó a 650.000 personas, y otro denominado de «normalización» lanzado en España en 2005 regularizó a 578.375 personas.

37 ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, policy brief (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, resumen de política, en inglés).

38 Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2021, [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations](#) (Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés).

39 Red Europea de Migración, 2020, [Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway. EMN Synthesis report for the EMN study 2019](#) (Resumen comparativo de los estatutos de protección nacional en la UE y Noruega. Informe de síntesis de la REM para el estudio de la REM de 2019, en inglés).

40 Alemania, España, Francia, Luxemburgo y Malta. Fuente: Red Europea de Migración, 2021, [Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway](#), estudio (Respuesta a las personas migrantes en situación irregular de larga duración: prácticas y desafíos en la UE y Noruega, en inglés).

Varios países europeos han puesto en marcha programas o iniciativas más de una vez,⁴¹ y algunos han combinado mecanismos y programas. En los últimos años, han introducido nuevos programas, desarrollado nuevos mecanismos o rediseñado los existentes.⁴²

Los estudios muestran que los Gobiernos de toda Europa han considerado la regularización como una medida política legítima y proactiva para cumplir

Motivos de estancia

Las regularizaciones se han utilizado con diferentes objetivos y a menudo reflejan planteamientos más amplios del Gobierno en materia de igualdad, gestión de la migración o economía. En ese sentido, se han utilizado, por ejemplo, como respuesta tanto a situaciones y desafíos económicos específicos como a un fallo del sistema migratorio de manera más general. El programa de regularización que lanzó Italia en 2020 durante la pandemia de la Covid-19,⁴³ que inicialmente se centró en las personas trabajadoras del sector agrícola y se amplió para incluir a las del sector doméstico y de

sus objetivos sociales y de desarrollo, así como sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, algunos de los planes aprobados en los últimos años en Europa tenían fallos en su diseño que creaban nuevos retos y sufrimiento o no llegaban a las personas que más los necesitaban. Tomando como experiencia las regularizaciones pasadas, existen formas claras de evitar esos inconvenientes y llevar a cabo regularizaciones inclusivas y exitosas.

cuidados personales⁴⁴ fue un ejemplo de respuesta gubernamental a retos económicos específicos. Por su parte, el de Suecia, dirigido a exmenores no acompañados/as,⁴⁵ y el de Irlanda de 2022⁴⁶ son ejemplos de programas que dan respuesta a un problema de política migratoria más amplio.

Asimismo, las medidas temporales han pasado a ser permanentes. Por ejemplo, el plan conocido como *bridging visa* (visado puente) lanzado en Irlanda en 2009 para las personas trabajadoras en situación irregular, fue adoptado como un programa

41 Por ejemplo, Irlanda contó con programas de regularización en 2018 y 2022. En los últimos 30 años, Italia ha aplicado ocho programas. Fuente: Red Europea de Migración, 2021, [Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway](#), estudio (Respuesta a las personas migrantes en situación irregular de larga duración: prácticas y desafíos en la UE y Noruega, en inglés). Bélgica llevó a cabo dos campañas de regularización (en 1999 y 2009).

42 Por ejemplo, España y el Reino Unido. España rediseñó su ley para evitar que tanto menores como exmenores no acompañados/as quedaran excluidos del estatuto en 2021, y realizó varios cambios en 2022, entre ellos, la adopción de un mecanismo de regularización con fines de formación o estudio («arraigo para la formación»). En 2022, el Reino Unido integró en la ley una concesión anterior relativa a un mecanismo de regularización para los/as jóvenes que hubieran crecido en el país. Fuentes: PICUM, 1 de septiembre de 2022, [UK: new rules make it easier for young people to access secure residence permit](#) (Reino Unido: nuevas normas facilitan el acceso de las personas jóvenes a un permiso de residencia seguro, en inglés), blogpost; PICUM, 18 de noviembre de 2021, [Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants](#) (España aprueba una ley para facilitar la regularización de los/as jóvenes migrantes, en inglés), blogpost; PICUM, 2022, [Newsletter de septiembre \(en inglés\)](#).

43 Véase: PICUM, 2020, [Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19](#) (Resumen no exhaustivo de medidas gubernamentales europeas adoptadas en el contexto de la COVID-19 que afectan a las personas migrantes en situación irregular, en inglés) pp. 3-6, y PICUM, 14 de diciembre de 2021, [Italy: the regularisation scheme leaves many behind \(Italia: el programa de regularización de 2020 deja atrás a muchas personas, en inglés\)](#), blogpost.

44 Finalmente, el programa se aplicó a la agricultura, la ganadería y la cría de animales, la pesca, la acuicultura y las actividades relacionadas; a la asistencia a personas que sufren patologías o minusvalías que limitan su autosuficiencia o a los miembros de su familia, aunque no convivan y al trabajo doméstico para apoyar las necesidades familiares.

45 Suecia está eliminando este programa. Véase: PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), Anexo 2.

46 Euronews, 1 de febrero de 2022, [Ireland launches amnesty scheme for undocumented migrants](#) (Irlanda lanza un plan de amnistía para las personas migrantes indocumentadas, en inglés) [consultado el 2 de septiembre de 2022].

temporal para quienes hubieran perdido su permiso de trabajo por causas ajenas a su voluntad. Este permiso de cuatro meses les permitía encontrar un trabajo o, si ya lo tenían, obtener un permiso para dicho empleo.⁴⁷ En 2014, este programa pasó a ser un mecanismo permanente en forma de «permiso de reactivación del empleo», que permitía la regularización de quienes se hubieran quedado sin permiso «por causas ajenas a su voluntad» o hubieran sido maltratadas o explotadas laboralmente.⁴⁸

Según REGINE, las medidas implementadas entre 1996 y 2008 siguieron «un enfoque humanitario, basado en derechos» o un «enfoque no humanitario, regulador y orientado al mercado laboral». Los autores y autoras afirman que:

«En el primer caso la regularización es, hasta cierto punto, un objetivo en sí mismo y se usa para tratar inconsistencias políticas y faltas ocurridas en la implementación (por ejemplo, en el sistema de asilo), respondiendo así a situaciones y necesidades específicas. Es importante tener en cuenta que la regularización es a menudo una alternativa explícita a la deportación. [...] Por contraste, en el segundo caso, los objetivos de la regularización son más amplios y se focalizan en la relación entre migración irregular y economía informal. Esta forma de regularización intenta combatir el trabajo no declarado, asegurar el pago de impuestos y obligaciones relacionados con la seguridad social, cumplir con derechos sociales y estándares de trabajo, luchando así

*contra la exclusión social, la vulnerabilidad y otros efectos negativos asociados con el trabajo en negro. Además, un cierto número de los programas de mercado de trabajo en general se dirigen también explícitamente a promocionar la integración de migrantes regularizados».*⁴⁹

Sin embargo, la investigación de PICUM⁵⁰ —incluido este informe— muestra que los Gobiernos también tienen en cuenta otros motivos de estancia que no encajan en ninguna de estas dos categorías. Algunos ejemplos son los mecanismos de regularización basados en los estudios o la formación profesional, así como los permisos de residencia para víctimas de delitos como la trata de personas y la violencia doméstica. Dicha distinción también separa de forma un tanto artificial los derechos laborales y sociales de los razonamientos humanitarios y de derechos humanos. Asimismo, algunos agentes han identificado otras categorías. Por ejemplo, el mapeo realizado por la OIDDH de la OSCE distinguía entre medidas basadas en motivos humanitarios (entre otros, la no devolución y la imposibilidad de retorno); integración social, educación o empleo; y aquellas basadas en los derechos de la infancia o las dirigidas a exmenores no acompañados/as.⁵¹ Otro motivo es el que señala la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, que afirma que el principio internacional de derechos humanos de la unidad familiar también puede constituir un motivo de estancia y que, «en el marco de una reunificación familiar efectiva y accesible se debe permitir tanto la entrada en el territorio como la regularización en el mismo».⁵²

47 Irish Times, 14 de septiembre de 2009, [New 'bridging visa' for immigrants](#) (Nuevo «visado puente» para las personas migrantes, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

48 Departamento de negocios, comercio y empleo de Irlanda, [Reactivation Employment Permit](#) (Permiso de reactivación del empleo, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

49 ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, policy brief (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, resumen de política, en inglés) p.3.

50 PICUM, 2018, [Manual on Regularisations for Children, Young People and Families](#) (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés); PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>]; PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#).

51 Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2021, [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations](#) (Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés).

52 Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, pp. 7-8](#).

Marco internacional y regional

Marco legal de la UE

Si bien la UE no ha emitido una política explícita sobre la regularización, podría argumentarse que:

«*dado el estrecho vínculo entre las prácticas de regularización y la protección internacional en una mayoría de Estados miembros de la UE (entre otras, de asilo y de protección subsidiaria y temporal), las competencias de la Unión en materia de personas refugiadas y asilo proporcionan un motivo adicional para considerar la regularización como un ámbito político que, en principio, es competencia de la Unión Europea, tal como se define en el Tratado*».⁵³

Además, la legislación de la UE incluye varias disposiciones que establecen las condiciones de acceso a los permisos de residencia para determinados grupos,⁵⁴ y tiene un impacto directo en el estatuto de residencia de las personas a través del marco de gestión migratoria, entre otros, de la prórroga o la finalización de los permisos. Por ejemplo,

- La «Directiva relativa al derecho de los ciudadanos»⁵⁵ (artículo 13) y la «Directiva sobre reagrupación familiar»⁵⁶ (artículo 15) garantizan

que las víctimas de violencia doméstica cuyo permiso de residencia dependa de su pareja o progenitor/a, recibirán un permiso de residencia en determinadas circunstancias.

- La «Directiva sobre el permiso de residencia»⁵⁷ exige a los Estados miembros que consideren la posibilidad de expedir un permiso de residencia de duración limitada a las víctimas de la trata que cooperen con las autoridades competentes en relación con los procedimientos nacionales pertinentes, y establece las condiciones relacionadas con ello. Los Estados miembros también pueden hacerlo en los casos de tráfico ilícito.
- La Directiva sobre sanciones a los empleados⁵⁸ (artículos 6.5 y 13.4) solicita a los Estados miembros que establezcan las condiciones para conceder permisos de residencia de duración limitada a las personas que cooperen con las autoridades competentes en relación con los procedimientos nacionales relativos a su experiencia de «condiciones de trabajo especialmente abusivas» o de trabajo infantil, así como para recibir las remuneraciones e indemnizaciones pendientes en tales casos. Dichas condiciones deberían ser equiparables a las de las víctimas de trata de personas, tal y como se establece en la «Directiva sobre el permiso de residencia».

53 ICMPD, 2009, [REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, final report](#) (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, informe final, en inglés), p. 102.

54 Véase también, PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>].

55 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2005, [Corrección de errores de la corrección de errores de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento \(CEE\) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE](#) (en inglés).

56 Consejo de la Unión Europea, 2003, [Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar](#).

57 Consejo de la Unión Europea 2004, [Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes](#).

58 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2009, [Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular](#).

- La Directiva de retorno⁵⁹ (artículo 6.4) subraya que los Estados miembros pueden conceder un permiso de residencia autónomo a una persona indocumentada en cualquier momento.
- La Directiva sobre residentes de larga duración⁶⁰ (artículo 13) establece el derecho de los Estados

miembros a expedir permisos de residencia «permanentes o de validez ilimitada» en condiciones más favorables que las establecidas por la Directiva.

Marco normativo y de políticas global

El marco normativo y de políticas global incluye referencias tanto a los compromisos de los Gobiernos como a los elementos que deben cumplir las medidas de regularización; de los cuales, los más importantes están incluidos en el presente informe. Además, los elementos de procedimiento incluidos en dicho marco que se enumeran a continuación aparecen subrayados con el fin de destacarlos.

En virtud del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018,⁶¹ adoptado por 18 Estados miembros de la UE,⁶² los Gobiernos se comprometen a:

«*Aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación, caso por caso y con criterios claros y transparentes, especialmente cuando se trate de niños, jóvenes y familias, como opción para reducir la vulnerabilidad, y para que los Estados puedan mejorar su conocimiento de la población residente*»;⁶³

Si bien no es jurídicamente vinculante, el Pacto sirve de guía para los Gobiernos, ya que es el primer acuerdo mundial sobre un enfoque común de la migración, que abarca todas sus dimensiones.

Además del compromiso anterior, los Gobiernos acordaron evitar que las personas pasen a una situación irregular estableciendo «procedimientos accesibles y expeditivos que faciliten la transición de un estatus a otro [...] sin temor a la expulsión arbitraria»;⁶⁴

Los Gobiernos también se comprometieron a «examinar y revisar las vías [...] existentes para la migración regular [...] en consulta con el sector privado y otros interesados pertinentes»; a elaborar «planes de movilidad laboral flexibles, basados en los derechos y con perspectiva de género [...] ofreciendo como opción visados y permisos que tengan flexibilidad, sean convertibles y no discriminen», y a «elaborar o aprovechar prácticas nacionales y regionales que permitan la admisión y una estancia [...] por motivos humanitarios o de otra

59 Parlamento europeo y Consejo de la Unión Europea, 2008, [Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de diciembre de 2008 sobre las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países](#).

60 Consejo de la Unión Europea, 2003, [Directiva del Consejo 2003/109/CE de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración](#).

61 Asamblea General de la ONU, 2018, [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular](#) (2018), resolución.

62 Cuando se adoptó el Pacto Mundial para la Migración (PMM) de la ONU en diciembre de 2018, el Reino Unido formaba parte de la UE y fue uno de los 19 Estados miembros que lo negociaron y adoptaron. Kainz, L., y Le Coz, C., 2022, [The Winding Road to Marrakech Lessons from the European Negotiations of the Global Compact for Migration](#) (El sinuoso camino hacia Marrakech. Lecciones de las negociaciones europeas del Pacto Mundial para la Migración, en inglés), Migration Policy Institute.

63 En virtud del objetivo 7 «Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración», § 23(i).

64 En virtud del objetivo 7, § 23(h).

índole para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias, por ejemplo, mediante visados humanitarios, patrocinios privados, el acceso de los niños a la educación y permisos de trabajo temporales, mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él». ⁶⁵

La Declaración de Progreso de 2022⁶⁶ del Foro Internacional de Revisión de la Migración (IMRF, por sus siglas en inglés), que evalúa los avances desde la adopción del Pacto y confirma el compromiso de los Gobiernos con el mismo, incluye más compromisos y normas relevantes para la regularización. En el IMRF, los Gobiernos y otras partes interesadas reconocieron que «la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular siguen siendo limitadas en muchos casos», a pesar de que el acceso al estatus regular reduce la vulnerabilidad de las personas. ⁶⁷

Asimismo, los Gobiernos se comprometieron a «evitar la aplicación de enfoques [en materia de migración] que puedan crear o agravar situaciones de vulnerabilidad para los migrantes», ⁶⁸ a «formular políticas y leyes migratorias nacionales con perspectiva de género e infantil [...]» ⁶⁹ y a «garantizar que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas las medidas relativas a los niños en nuestras leyes, políticas y

prácticas». ⁷⁰ La declaración también hace referencia a la regularización abiertamente, ya que los Gobiernos se comprometen a:

«Redoblar nuestros esfuerzos por mejorar y diversificar las vías disponibles para la migración segura, ordenada y regular, incluso en respuesta a las realidades demográficas y del mercado de trabajo, y para los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, así como para los afectados por los desastres, el cambio climático y la degradación del medio ambiente, entre otras cosas [...] concertando acuerdos de movilidad laboral, optimizando las oportunidades de educación, facilitando el acceso a los procedimientos de reagrupación familiar a través de medidas adecuadas que promuevan el ejercicio del derecho a la vida familiar y el interés superior del niño, y regularizando a los migrantes en situación irregular, de acuerdo con las leyes nacionales». ⁷¹

La Red de las Naciones Unidas sobre Migración, encargada de brindar apoyo a los Gobiernos en la aplicación y revisión del Pacto Mundial, publicó una nota de orientación sobre las vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, una situación en la que se encuentran las personas indocumentadas debido a su condición de irregularidad. ⁷² La nota subraya que las regularizaciones y el «cambio

65 Todo en virtud del objetivo 5, «Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular».

66 Asamblea General de las Naciones Unidas, 2022, [Declaración sobre los progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional](#) (en inglés), Resolución.

67 Ibid., § 24.

68 § 55.

69 § 56.

70 § 57.

71 § 59.

72 Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, nota de orientación](#). La red incluye a las personas indocumentadas entre las que se encuentran en situación de vulnerabilidad ya que la «irregularidad fomenta la exclusión y expone a los migrantes a un mayor riesgo de discriminación y otras violaciones de los derechos humanos, abusos y explotación».

de una situación migratoria a otra» ⁷³ son vías de migración regular ⁷⁴ equiparables a la obtención de permisos de residencia antes de la llegada y al llegar a un puerto de entrada. En otras palabras, los mecanismos y programas de regularización tienen un lugar legítimo en el enfoque de la migración de cualquier país.

La guía enumera aspectos que los Gobiernos pueden mejorar para avanzar en sus compromisos en el marco del Pacto: principios rectores, ⁷⁵ criterios, ⁷⁶ accesibilidad, ⁷⁷ costos asequibles, ⁷⁸ disponibilidad, ⁷⁹ garantías de procedimiento, ⁸⁰ decisiones individualizadas de la solicitud, seguimiento y

revisión independientes de las vías, emisión de «documentación provisional» y documentación mientras el procedimiento esté pendiente de resolución, acceso pleno e igualitario al mercado laboral y a los servicios tras la concesión del permiso de residencia y garantía de que las personas con permisos temporales puedan hacer la transición a otro estatuto regular.

La nota se hace eco de los elementos enumerados en este informe y debería ser leída por cualquier responsable político, experto/a técnico o defensor/a a la hora de diseñar un mecanismo o programa de regularización.

73 Es decir, por el que una persona pasa de un estatuto/permiso de residencia a otro.

74 Se entiende que las vías de migración regular para la admisión y la estancia son «los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos que propician el viaje, la admisión y la estancia en el territorio de un Estado de manera regular (independientemente de si la entrada inicial ha sido regular o temporal)» § 14.

75 Estos son: centrarse en las personas, observar las consideraciones relativas a los/as menores (incluido el interés superior del niño), tener perspectiva de género, considerar los aspectos relacionados con el trauma y respetar las normas internacionales de los derechos humanos y laborales, en particular la prohibición de la discriminación.

76 Los criterios utilizados deben ser claros, transparentes y basados en los derechos, y responder a las necesidades específicas de las personas migrantes, a las situaciones de vulnerabilidad que afrontan y a su contexto económico y sociodemográfico. Esto incluye «la ampliación de las oportunidades de admisión y estancia basadas en los derechos humanos y en los motivos humanitarios, de acuerdo con las normas internacionales y las mejores prácticas internacionales; la facilitación del acceso a vías regulares para la admisión mediante la exención de condiciones onerosas o tasas de solicitud; la racionalización y aceleración de los procedimientos, incluida la provisión de información clara sobre los distintos requisitos y etapas, plazos razonables y documentación probatoria de fácil acceso; la ampliación de la definición de familia para los casos de reunificación familiar; y la prestación de apoyo específico para los migrantes en situación de vulnerabilidad», párrafo 29.

77 Para mejorar la accesibilidad, «cabe establecer mecanismos de identificación y remisión de los migrantes en situación de vulnerabilidad, que deben ser aplicados por autoridades capacitadas, calificadas y competentes, así como por otro tipo de instancias, incluidas las autoridades encargadas del bienestar infantil, de acuerdo con un enfoque multidisciplinar, que observe las consideraciones relativas a los menores y tenga perspectiva de género. Además, es necesario brindar información y asesoramiento adecuados y accesibles en una lengua que los migrantes entiendan. Por su parte, las mujeres migrantes deben poder acceder a la información de forma independiente sin deber recurrir a sus cónyuges, ya que pueden ser víctimas de malos tratos».

78 Las vías «deben tener un costo asequible o ser gratuitas, incluida la obtención de la documentación necesaria». La información sobre los procedimientos debe estar fácilmente disponible para que la gente no dependa de intermediarios (caros).

79 Enumerados como «procedimientos» en la nota. Deben existir vías regulares para las personas, y los Gobiernos deberían incluir los derechos humanos, los motivos humanitarios «así como otras consideraciones pertinentes para los migrantes en situación de vulnerabilidad» como motivos para la admisión y la estancia.

80 Las garantías de procedimiento que deben establecerse incluyen: decisiones formales e individualizadas por escrito; indicación de los motivos en caso de denegación; garantía de un proceso rápido y transparente; aplicación de los procedimientos relativos al interés superior del niño; revisión administrativa y judicial de una decisión de denegación; efecto suspensivo del recurso; acceso a la información en un formato accesible; asesoramiento jurídico gratuito e independiente; apoyo de intérpretes cualificados e independientes; posibilidad de que las personas puedan solicitar los procedimientos por sí mismas y tengan acceso a toda la información y documentación relacionada con su caso; garantía de que los datos de las personas solicitantes no se utilicen con fines de control migratorio en caso de que la solicitud no sea aceptada.

Impacto de la regularización en las personas y la sociedad

La regularización es un acontecimiento que cambia la vida de la persona y su familia. También tiene

efectos positivos en su entorno y en la sociedad en general.

Impacto en la persona y su familia

Vivir y crecer en la irregularidad supone vivir bajo el estrés y la incertidumbre.⁸¹ Una vez regularizada su situación, la gente puede respirar, planificar su vida y construir su futuro. Pueden trabajar legalmente,⁸² estudiar en la universidad e ir al médico cuando estén enfermas. Pueden ir a tomar un café o hacer algo tan cotidiano como coger el autobús sin preocuparse de que pueda derivar en un enfrentamiento con las fuerzas del orden que pueda dar un giro a sus vidas. Pueden defenderse a ellas mismas y a otras personas cuando alguien

intente abusar de ellas o explotarlas, sin temor a que eso dé lugar a la detención y la deportación. Los niños y niñas pueden ir a un viaje escolar al extranjero, a la universidad, conseguir un trabajo de estudiante y progresar en la vida al mismo ritmo que sus amistades. Muchas personas ponen fin al periodo de viviendas precarias, ya que pueden permitirse espacios más grandes y mejores o pueden finalmente firmar contratos de alquiler o conseguir préstamos.⁸³

«Es muy estresante vivir como inmigrante en situación irregular. En cualquier momento pueden ordenar tu deportación. Eso afecta a tu salud mental y a tu capacidad para dormir o funcionar en sociedad. Tienes la sensación de estar encarcelado, aunque la cárcel esté abierta. Cuando se aprobó mi caso, me sentí libre. Sentí que el mundo se abría ante mí y que todo era posible. Me sentí motivado y supe que quería seguir luchando por otras personas que estuvieran en la misma situación que yo» - Hombre, 34 años.⁸⁴

Uno de los pocos proyectos de investigación que han consultado a personas regularizadas y comparado sus vidas antes y después de la

regularización en Bélgica menciona su cambio de comportamiento.⁸⁵ La regularización les permitió verse a sí mismas y su lugar en la sociedad de

81 PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: el impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

82 Kossoudji, S.A. y Cobb-Clark, D.A, 2002, [Coming out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population](#), *Journal of Labor Economics* (Salir de la oscuridad: aprender sobre el estatuto legal y los salarios de la población regularizada, en inglés), 20 (3), pp. 598-628. Kossoudji y Cobb-Clark (2002) concluyeron que en EE.UU., la regularización de 1986 tuvo un fuerte efecto positivo en las oportunidades laborales y los salarios de las personas trabajadoras que habían sido regularizadas, ya que la gente consiguió empleos mejor remunerados que se adaptaban mejor a sus estudios académicos y habilidades. En ULB, y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

83 ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#). Para más información sobre la repercusión del estatuto de residencia en la situación de las familias en materia de vivienda, véase: PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: el impacto de crecer en Europa en situación irregular](#).

84 Hombre de 34 años de la República Democrática del Congo que vive actualmente en los Países Bajos, cita. Citado en PNUD, 2019, [Scaling Fences: Voices of irregular African migrants to Europe](#) (Escalando vallas: voces de migrantes africanos/as en situación irregular hacia Europa, en inglés), p. 57.

85 ULB, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

una manera nueva y diferente. Les permitió ser más autosuficientes en cuanto a la búsqueda de vivienda y alimentos, y garantizar su seguridad y supervivencia diaria. El mismo estudio señaló que las personas encuestadas describieron inequívocamente su etapa de irregularidad como el periodo más oscuro de sus vidas, momento que les resultó difícil de relatar.

La regularización también beneficia a la vida familiar. Las familias que han estado viviendo en diferentes países pueden por fin reunirse. Asimismo, se abre la posibilidad de una reagrupación familiar a través de los canales oficiales para las parejas, hijos/as y progenitores/as. Las familias cuyos miembros tienen diferentes estatutos también se benefician, concretamente cuando el/la progenitor/a, pareja o hijo/a indocumentado/a de una persona que reside legalmente recibe un permiso de residencia.

Impacto en la sociedad en general

Además del impacto directo en las vidas, perspectivas y bienestar de las personas, los Gobiernos y la sociedad en general también salen beneficiadas. La regularización de las personas en situación irregular reduce la desigualdad y la exclusión social, ya que eso les permite participar mejor en todas las facetas económicas, sociales y culturales de la sociedad en la que viven. Se sienten seguras viendo cómo sus hijos e hijas echan raíces y entablan amistades con sus pares.⁸⁶

Asimismo, la regularización ofrece tanto a la persona como a la sociedad la oportunidad de conectar y construir relaciones más duraderas. La gente empieza a interactuar más con las redes sociales formales y con entidades como las oficinas de empleo, las agencias inmobiliarias, los servicios de orientación socioprofesional, etc., porque es seguro hacerlo.⁸⁷ Los sindicatos, los consejos escolares, las organizaciones de pacientes, los organismos de defensa de los/as consumidores, las organizaciones de mujeres, jóvenes, medioambientales y otras muchas organizaciones de la sociedad civil se benefician de la regularización, ya que representan mejor a la población.

Asimismo, supone una oportunidad para regularizar las relaciones laborales existentes y promover el trabajo decente y la protección social. Si bien los permisos de residencia y de trabajo no deberían depender de un/a empleador/a o contrato concreto,⁸⁸ las relaciones laborales existentes pueden continuar, y de hecho lo han hecho, después de la regularización de la persona trabajadora.⁸⁹ El trabajo puede ser declarado e integrado en el sistema de la seguridad social. Dependiendo de las condiciones del permiso concedido, las personas trabajadoras que hayan sido regularizadas también tienen una mayor movilidad en el mercado laboral. Pueden negociar condiciones justas en el trabajo, evolucionar en su carrera y, en algunos casos, encontrar un empleo que se ajuste mejor a sus competencias y conocimientos. La experiencia en determinados sectores económicos, como el de la limpieza y el cuidado doméstico mientras las personas se encontraban en situación irregular, también les facilitó su posterior entrada en el mercado laboral formal.⁹⁰

86 La Red de las Naciones Unidas sobre Migración identifica beneficios similares en: Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad](#), §2.

87 ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

88 Véase el elemento clave nº 9.

89 Este fue el caso de la Operación Papyrus, pero también de la iniciativa de regularización de 2000 en Bélgica (Fuente: ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#)).

90 ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq y Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, [“Before and after”, de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

La economía de los países también se beneficia de la regularización. Cuando la Operación Papyrus, una iniciativa de regularización entre 2017-2018⁹¹ regularizó a 1.663 adultos y 727 menores en el cantón suizo de Ginebra (aproximadamente a la mitad del programa), se generó un beneficio de al menos 5,7 millones de francos suizos (aproximadamente 5,2 millones de euros) para los seguros sociales cantonales.⁹² La contribución final fue mayor, ya que al término de la iniciativa se había regularizado a 2.883 personas.⁹³

Cuando faltan elementos clave

Cuando los países cuentan con procedimientos de regularización eficaces, los Gobiernos se benefician al tener conexiones más fuertes con las comunidades locales, y las comunidades confían en que serán tratadas con justicia. Sin embargo, cuando un Gobierno no adopta procedimientos de regularización justos y eficaces, esto se traduce en sufrimiento humano, burocracia innecesaria y presión sobre los tribunales y sistemas de justicia.

Cuando las personas no pueden solicitar la regularización y solo pueden recurrir las órdenes de abandonar el territorio y/o las de expulsión,⁹⁴ los jueces deben tramitar estos recursos. Asimismo, es posible que las personas soliciten permisos de residencia que no les correspondan, simplemente porque son los únicos disponibles. Esto también provoca una ansiedad innecesaria para quienes los

Desarrollar vías para que las personas en situación irregular se regularicen ofrece a los países otras ventajas tangibles. Además de obtener un aumento de los ingresos fiscales y de los pagos a la seguridad social, los Gobiernos también desarrollan un mejor entendimiento de su población residente y de su mercado laboral, y tienen la oportunidad de regular mejor las condiciones de trabajo, salud y los servicios sociales.

solicitan, tiene un impacto enorme en su bienestar y el de sus hijos e hijas y les hace perder tiempo y recursos económicos.

Como siempre: hay que probar antes de juzgar. El resultado de las regularizaciones depende de las disposiciones de la medida de regularización en cuestión. Si solo se expide un permiso de residencia temporal, el alivio de la incertidumbre y la exclusión social puede ser efímero, ya que es posible que vuelvan a estar en situación irregular. Si el permiso está vinculado a un/a empleador/a concreto/a, existen importantes riesgos de explotación. Si no se regulariza la situación de todos los miembros de la familia al mismo tiempo, la ansiedad que experimentan y los riesgos de separación familiar siguen afectando a su salud mental.

⁹¹ Recordatorio: una iniciativa de regularización es un uso intensificado temporal de un mecanismo de regularización existente. En este caso no se modificó la disposición ya existente que permite a las personas indocumentadas solicitar un permiso de residencia temporal (permiso B), sino que se establecieron y acordaron criterios transparentes que permitan presentar la solicitud de un permiso de tipo B. Fuente: Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. y Fakhoury, J., 2022, [Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study](#) (Vivir y trabajar sin estatuto legal en Ginebra. Primeros hallazgos del estudio Parchemins, en inglés), Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève.

⁹² République et Canton Genève Service communication et information, 2020, [Communiqué de presse conjoint du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé et du département de la cohésion sociale «Opération Papyrus: Bilan final et perspectives»](#). Información adicional del miembro de PICUM CCSI, el 25 de septiembre de 2022.

⁹³ Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. y Fakhoury, J., 2022, [Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study \(Vivir y trabajar sin estatuto legal en Ginebra. Primeros hallazgos del estudio Parchemins, en inglés\)](#), Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève.

⁹⁴ Una «orden de abandonar el territorio» o una «decisión de retorno» es un documento administrativo por el que se ordena a una persona abandonar el territorio de un determinado país, normalmente en un plazo determinado. Se espera que lo haga por sí misma, pero puede solicitar ayuda (por ejemplo, a través de programas de retorno voluntario asistido y de reintegración). Una orden de deportación o expulsión es una decisión o acto administrativo o judicial por el que se ordena la expulsión de una persona del territorio a un tercer país; y normalmente va seguida de una deportación o retorno forzoso.

Diez elementos clave de unos programas y mecanismos de regularización humanos y justos

Para que los programas, mecanismos o iniciativas de regularización funcionen bien y sean eficaces, rápidos, humanos y justos, deben cumplir las garantías necesarias y tener ciertas características.

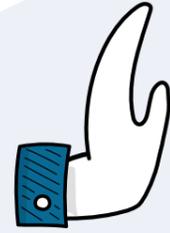
Basándonos en la experiencia de PICUM y sus miembros, hemos identificado diez elementos clave. El grueso de este informe los detalla e incluye ejemplos de procedimientos existentes en todo el mundo.

1. Las propias personas en situación irregular pueden presentar su solicitud, incluidas las menores.
2. La sociedad civil, incluidas las asociaciones de personas migrantes y refugiadas, participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del plan.
3. Las decisiones se basan en criterios claros y objetivos.
4. Los motivos de la denegación se documentan y argumentan y pueden ser recurridos.
5. Las decisiones se toman de forma independiente e imparcial y son ratificadas por personas expertas en los criterios evaluados.
6. El procedimiento es accesible en la práctica.
7. Existen garantías procesales.
8. Durante el proceso de solicitud se emite un permiso temporal que da acceso a los servicios, la justicia y el mercado laboral.
9. El permiso de residencia resultante es seguro y de larga duración, da acceso a los servicios y al mercado laboral, cuenta para el asentamiento y la ciudadanía, y no depende de nadie.
10. La medida de regularización impide la estancia y el trabajo irregulares y va acompañada de medidas de apoyo.

Diez elementos clave para la regularización

10. Anticipación al futuro

La regularización previene la estancia y el trabajo irregulares y va acompañada de medidas de apoyo.



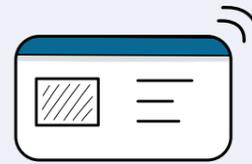
9. Permiso de residencia

El permiso de residencia resultante es seguro y de larga duración, garantiza acceso a servicios y al mercado laboral, cuenta para el asentamiento y la ciudadanía, no depende de nadie y garantiza la unión familiar.



8. Permisos temporales

Durante el proceso de la solicitud, se emite un permiso temporal que da acceso a servicios, la justicia y el mercado laboral.



7. Mecanismos de protección

Existen garantías procesales, incluyendo el acceso a la información disponible y asistencia jurídica gratuita, la existencia de cortafuegos y el derecho a ser escuchado



6. Accesibilidad

El procedimiento es accesible en la práctica, es decir, no es un proceso burocrático laborioso ni caro. Los programas de regularización deberían estar abiertos durante al menos 18 meses.



1. Solicitud

Las propias personas en situación irregular pueden presentar su solicitud, incluidos los niños y las niñas.



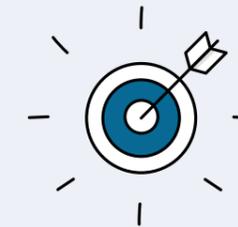
2. Enfoque conjunto de la sociedad

La sociedad civil, incluidas las asociaciones de personas migrantes y refugiadas, participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del plan.



3. Requisitos

Las decisiones se basan en criterios claros y objetivos.



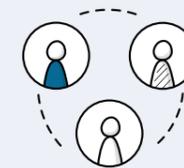
4. Posibilidad de recurso

Los motivos de la denegación se documentan y argumentan y pueden ser recurridos.



5. Toma de decisiones

Las decisiones se toman de forma independiente e imparcial y son consultadas por personas expertas en los criterios evaluados.



Los programas y mecanismos de regularización en acción: prácticas de todo el mundo

El presente informe profundiza en los diferentes elementos de los programas y mecanismos de regularización y destaca ejemplos de cómo los han aplicado los diferentes países. Incluye tanto prácticas prometedoras como ejemplos de procedimientos que no integran los elementos mencionados —o lo hacen de forma deficiente. Se espera que los ejemplos dejen claro que: todos los países han adoptado tanto prácticas positivas como negativas, y el mismo mecanismo o programa de regularización (procedimiento de residencia) puede incluir tanto elementos deficientes como prometedores.

Los ejemplos citados están relacionados únicamente con el elemento clave que ilustran y su inclusión en este informe no debe entenderse como un juicio exhaustivo sobre el procedimiento en su conjunto.



1. Las propias personas en situación irregular pueden presentar su solicitud, incluidas las menores

Garantizar que las personas puedan solicitar el permiso de residencia por sí mismas contribuye a evitar o disminuir la dependencia y las posibles relaciones de poder peligrosas con otras personas. Este puede ser el caso de trabajadores y trabajadoras que dependan de un/a empleador/a,

de parejas que dependan de su cónyuge —que sea nacional del país— y de los hijos e hijas.

Cuando Italia lanzó un programa de regularización de dos vías⁹⁵ en 2020, mediante la primera, los/as empleadores/as⁹⁶ podían solicitar formalizar un

95 Stranieri in Italia, 20 de mayo de 2020, [Regolarizzazione, ecco il testo in Gazzetta Ufficiale. Il contributo forfettario è di 500 euro.](#)

96 Limitado a sectores/tipos de empleo específicos, entre otros: la agricultura, la ganadería y la cría de animales, la pesca, la acuicultura y las actividades relacionadas; la asistencia a personas que sufren patologías o minusvalías que limitan su autosuficiencia o a los miembros de su familia, aunque no convivan y al trabajo doméstico para apoyar las necesidades familiares.

contrato de trabajo con una persona extranjera que viviera en el territorio o declarar una relación laboral irregular existente. Debían pagar una tasa de 500 euros además de cuantías fijas en concepto de impuestos que probablemente no estaban

pagando. Sin embargo, resultó que algunos/as empleadores/as obligaron a la persona trabajadora indocumentada a pagar la tasa, les chantajearon con la posible regularización para que hicieran más horas⁹⁷ o vendieron contratos de trabajo por sumas de hasta 7.000 EUR.⁹⁸

Solicitudes individuales en la «Operación Papyrus»



Quienes solicitaron un permiso de residencia durante la «Operación Papyrus» —una iniciativa de regularización lanzada en el **cantón suizo de Ginebra** (2017-2018)—, podían hacerlo sin la ayuda de su empleador/a. Para ello, tenían que «autodeclarar» su relación laboral actual. El Estado utilizaba esta información (solo una vez concedido el permiso y, por tanto, cuando la persona estaba segura de que no habría represalias) para realizar controles en el mercado laboral y asegurarse de que los/as empleadores/as cumplían las leyes pertinentes sobre el salario mínimo, las cotizaciones sociales, los permisos remunerados, etc.⁹⁹

Es importante que los organismos gubernamentales encargados de tramitar y decidir sobre las solicitudes de permisos de residencia evalúen de forma sistemática si una persona a la que se le ha denegado el permiso por un motivo, cumple los requisitos para obtener otro permiso de residencia.

Esta salvaguarda, denominada examen de oficio, cierra las brechas de protección y se asegura de que las personas no permanezcan o pasen a estar en situación irregular por desconocer ciertos permisos, no poder pagarlos y/o haber perdido la fe. Asimismo, garantiza que los Gobiernos cumplan con su obligación de diligencia debida.

Exámenes de oficio en Italia



En **Italia**, la Comisión de Protección Internacional debe examinar si una persona cumple los requisitos para obtener un permiso de protección especial (*protezione speciale*) al rechazar su solicitud de asilo.¹⁰⁰ Este permiso está pensado para las situaciones en las que existan obstáculos para el retorno relacionados con el art. 33 de la Convención sobre el estatuto de los Refugiados (el principio de no devolución), el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH; prohibición de la tortura y los malos tratos), el art. 8 de la CEDH (vida privada y familiar) y para los/as familiares de ciudadanos/as italianos/as.

97 PICUM, 14 de diciembre de 2021, [Italy: the 2020 regularisation scheme leaves many behind](#) (Italia: el programa de regularización de 2020 deja atrás a muchas personas, en inglés), blogpost.

98 Caritas Internacional, 2021, [Demystifying the regularisation of undocumented workers](#) (Desmitificando la regularización de las personas trabajadoras en situación irregular, en inglés), documento de políticas.

99 PICUM, 2 de abril de 2020, [Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers \(Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés\)](#), blogpost.

100 [Decreto ley, 21/10/2020 n°130](#), G.U. 19/12/2020, conocido como «Decreto Lamorgese».

2. La sociedad civil, incluidas las asociaciones de personas migrantes y refugiadas, participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del plan

Con demasiada frecuencia, Gobiernos y sociedad civil trabajan de forma separada, a menudo en detrimento de las personas indocumentadas, de una administración eficaz y de la sociedad en general. Sin embargo, cuando participan todas las partes interesadas, todas salen beneficiadas: los Gobiernos tienen la certeza de poner en marcha

procesos eficaces, recibiendo solicitudes de calidad de las personas que pueden acogerse al programa; las personas migrantes hacen uso de procedimientos diseñados pensando en ellas y pueden confiar en una decisión justa; y tanto el diseño como la aplicación del procedimiento se benefician del conocimiento de todas las partes interesadas.

«Sigo yendo al Ministerio del Interior a declarar, y eso me está dando hasta depresión porque no he hecho nada malo. ¿Por qué tenemos que ir allí a declarar todo? Tenemos que hacer mucha cola, cola, mucha cola, a veces estás dos horas de pie. Además, te gritan, te tratan como si fueras un don nadie. Cada vez que voy allí se desencadena en mí un sentimiento de odio. Y no es bueno, esa no soy yo, yo soy una buena persona. Pero el hecho de que te traten como una m**rda no es una buena experiencia» - Constance, madre, Reino Unido.¹⁰¹

En otros ámbitos políticos, los Gobiernos han hecho uso de un diseño centrado en las personas y en los usuarios, creando mejores relaciones con la gente e impulsando la confianza en la Administración. Por ejemplo, el departamento de Servicios Humanos del condado de Allegheny (Estados Unidos) rediseñó sus servicios tras llevar a cabo un proceso centrado en las personas para comprender las experiencias de quienes buscan tratamiento contra las drogas y el alcohol.¹⁰²

Además del enfoque general de la sociedad, un enfoque global del Gobierno durante la fase de

diseño garantiza una coherencia horizontal y vertical de las políticas en toda la Administración y ayuda a agilizar los procedimientos.¹⁰³ Sin embargo, el principio de cortafuegos¹⁰⁴ debe mantenerse cuando se apliquen los procedimientos, ya que el intercambio de información personal —como la situación legal de la persona— por parte de los proveedores de servicios con la Oficina de Inmigración y los organismos encargados de hacer cumplir las leyes migratorias impedirá el acceso de los/as migrantes a los servicios y el apoyo necesarios.

101 Thomas, S., Jolly, A. and Goodson, L., 2020, "It was like they cut off all my dreams": Emotional health and wellbeing of undocumented children in London («Fue como si hubieran interrumpido todos mis sueños»: salud emocional y bienestar de los niños y niñas en situación irregular en Londres, en inglés). London: Barnado's, p. 15.

102 Technical.ly, 2 de octubre de 2018, [5 ways Pittsburgh's public servants are using human-centered design](#) (5 maneras en las que el funcionariado público de Pittsburgh utiliza el diseño centrado en las personas, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

103 También la Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, nota de orientación, pp. 12-13.](#)

104 PICUM, 2020, [Protección de datos y «cortafuegos»: Promoviendo el derecho a la salud de las personas en situación irregular](#); PICUM, n.d., [Firewall and labour. Fighting exploitation, promoting decent work](#) (Cortafuegos y empleo. Luchar contra la explotación, promover el trabajo decente, en inglés); PICUM, n.d., [Cortafuegos y salud. Crear espacios seguros, abordar las desigualdades en materia de salud.](#)

Participación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de los programas y mecanismos de regularización



Varias organizaciones miembros del *Collectif de soutien aux sans-papiers de Genève* (Colectivo de apoyo a las personas indocumentadas de Ginebra), entre ellas el miembro de PICUM CCSI,¹⁰⁵ participaron desde las primeras fases en el desarrollo de la Operación Papyrus (**Ginebra, Suiza**).¹⁰⁶ Lo hicieron como parte de los comités de dirección técnico y político creados para la fase de ejecución, y se reunieron con las autoridades migratorias y los/as representantes políticos al menos una vez al mes durante la ejecución de la iniciativa. De este modo se mantuvo un diálogo constructivo y se pudieron debatir rápidamente los imprevistos con todas las partes relevantes.¹⁰⁷

Por su parte, el Gobierno **español** debe consultar al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes al reformar la ley de inmigración. Dicho foro está formado por representantes de diferentes organizaciones relevantes de la sociedad civil. También se realizan consultas públicas para que las organizaciones que no forman parte del foro hagan aportaciones y sugerencias.¹⁰⁸

Cuando el Gobierno de coalición **irlandés** decidió lanzar un programa de regularización y estableció la población objetivo, el Ministerio consultó a la sociedad civil antes de decidir los detalles del plan, entre otros, los criterios de elegibilidad y el proceso de solicitud.¹⁰⁹

3. Las decisiones se basan en criterios claros y objetivos

Conceder un permiso a alguien es, básicamente, una decisión. Si bien todos los mecanismos y programas de regularización contienen requisitos técnicos (como estar o no en posesión de un determinado documento), no todos incluyen

criterios sustanciales claros. De hecho, varios mecanismos importantes no enumeran ningún criterio sustancial o son completamente discrecionales a propósito.¹¹⁰ Esto es problemático, ya que puede crear confusión y generar falsas esperanzas.

105 Para más información sobre CCSI, consulte www.ccsi.ch.

106 La Operación Papyrus fue una iniciativa de regularización llevada a cabo en el cantón suizo de Ginebra en 2017 y 2018. Regularizó a unas 3.000 personas trabajadoras indocumentadas, muchas de las cuales eran mujeres que trabajaban en el sector del cuidado doméstico. Para más información sobre la Operación Papyrus, véase PICUM, 2 de abril de 2020, [Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers](#) (Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés), blogpost.

107 Información proporcionada por el miembro de PICUM [CCSI](#), el 25 de septiembre de 2022.

108 Intercambio de correos con el miembro de PICUM [Fundación Cepaim: Convive](#), 30 de agosto de 2022.

109 Gov.ie, 23 de abril de 2021, [Minister McEntee outlines draft scheme to regularise undocumented migrants to Cabinet](#) (El ministro McEntee presenta al Consejo de Ministros un proyecto para regularizar a personas migrantes indocumentadas, en inglés) [consultado el 10 de septiembre de 2022].

110 El estudio REGINE observó que los programas de regularización «en general» incluían criterios relativamente transparentes y claramente definidos, mientras que los criterios, e incluso los procedimientos, de los mecanismos solían estar mucho menos definidos y dejaban «un margen considerable para la discreción administrativa». Sin embargo, esto debe matizarse, ya que algunos mecanismos sí cuentan con criterios bien definidos (por ejemplo, el arraigo en España, la vida privada y familiar en el Reino Unido).

Además, es poco probable que las personas proporcionen toda la información relevante para el estudio de su caso, lo que hace que el procedimiento sea ineficaz. Asimismo, el hecho de que no esté claro quién podría beneficiarse puede disuadir a la gente de solicitarlo. Por su parte, los procedimientos totalmente discrecionales tienden a aplicarse de forma diferente según la orientación política del Gobierno de turno y

Crterios

A la hora de desarrollarlos, los Gobiernos deberían tener en cuenta las realidades de las personas indocumentadas, entre otros, en relación con los requisitos de ingresos cuando estén formalmente excluidas del mercado laboral. Por ello, se deberían elaborar consultando a la sociedad civil local y a quienes estuvieron en situación irregular, para que puedan adaptarse a las realidades locales. Determinados requisitos que pueden parecer inofensivos para los/as responsables políticos y las administraciones pueden suponer verdaderas barreras para las personas.

El programa de regularización de Italia de 2020 incluía varios criterios muy difíciles de cumplir, y es posible que fueran más el resultado de las negociaciones políticas que otra cosa. Por ejemplo, las personas trabajadoras indocumentadas de los sectores agrícola y doméstico (a las que se dirigía el programa) tenían que demostrar que vivían en

pueden dar lugar a grandes variaciones en la práctica entre regiones y localidades, e incluso en algunos casos, entre individuos. Así pues, si bien las personas responsables de la toma de decisiones necesitan cierta discrecionalidad para evaluar las solicitudes, sobre todo las que no están claras, los criterios sustanciales deben ser lo más objetivos y transparentes posibles.

una casa de cierto tamaño que cumpliera con determinadas normas de vivienda, si bien los trabajadores y trabajadoras agrícolas suelen vivir en asentamientos informales o en viviendas comunes inadecuadas en las granjas en las que trabajan o cerca de ellas. La segunda vía del programa¹¹¹ excluía a las personas solicitantes de empleo cuyo permiso de residencia caducara antes del 31 de octubre de 2019, una fecha aparentemente aleatoria.¹¹²

Los dos mecanismos de regularización principales¹¹³ belgas son muy discrecionales y difíciles de solicitar. En primer lugar, la ley establece que la solicitud para un permiso de residencia (temporal) por motivos humanitarios o médicos¹¹⁴ debe presentarse desde el extranjero, pero alguien que ya viva en Bélgica puede solicitarla si «circunstancias excepcionales» justifican que no pueda presentarla en la embajada o consulado belgas. Sin embargo, el umbral de

111 El programa incluía dos vías: una para quienes estuvieran trabajando en ese momento y otra para quienes estuvieran buscando trabajo y hubieran trabajado anteriormente en uno de los sectores indicados. Para más información sobre el programa, consulte PICUM, 2020, [Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19](#) (Resumen no exhaustivo de medidas gubernamentales europeas adoptadas en el contexto de la COVID-19 que afectan a las personas migrantes en situación irregular, en inglés).

112 PICUM, 14 de diciembre de 2021, [Italy: the 2020 regularisation scheme leaves many behind](#) (Italia: el programa de regularización de 2020 deja atrás a muchas personas, en inglés), [blogpost](#).

113 La legislación belga incluye un tercer mecanismo de regularización para los/as menores no acompañados/as que no soliciten asilo. Para más información sobre el procedimiento de «soluciones duraderas» consulte PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#).

114 Artículos 9bis y 9ter de la Ley de Inmigración, respectivamente.

admisibilidad es bastante alto ya que, según la oficina de extranjería,¹¹⁵ el Consejo de Litigios para Extranjeros y el Consejo de Estado, habría muy pocas razones por las que una persona no pueda presentar su solicitud desde fuera de Bélgica.¹¹⁶ Esto supone que muchas solicitudes sean declaradas inadmisibles y nunca se analice el fondo de la cuestión. En segundo lugar, la decisión sobre el fondo es muy discrecional, ya que la legislación no incluye criterios ni un plazo en el que deba tomarse la decisión. Si bien en 2009¹¹⁷ se establecieron los criterios sobre el fondo mediante una instrucción,

esta fue anulada posteriormente por el Consejo de Estado ya que «dejaría sin efecto» la condición legal de admisibilidad de que deben darse «circunstancias excepcionales».¹¹⁸ Además, la jurisprudencia respalda la posición de la oficina de extranjería de que la integración no es motivo suficiente para recibir un permiso de residencia.¹¹⁹ De 2013 a 2016, se expidieron 10 permisos de residencia temporal, 111 prórrogas y 106 permisos de residencia permanente basados en el artículo 9 bis (motivos humanitarios).¹²⁰

115 Circular, 21 de junio de 2007, [Omzendbrief betreffende de wijzigingen in de reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen tengevolge van de inwerkingstredin van de wetten van 15 september 2006](#)

116 Por ejemplo, la jurisprudencia establece que el hecho de haber vivido en Bélgica durante muchos años, ir a la escuela y estar bien integrado en el país, no son motivos suficientes para que la persona no pueda presentar la solicitud desde fuera del país. Este criterio también se aplica a los/as jóvenes en situación irregular que vivían en Bélgica cuando eran menores, con o sin un estatuto de residencia seguro. La siguiente jurisprudencia hace referencia específicamente a exmenores no acompañados/as cuya solicitud fue considerada inadmisibile: RvS, 9 de diciembre de 2009, nr. 198.769; RVV 24 de abril de 2015, nr. 144.068; RVV 15 de octubre de 2015, nr. 154.617; RVV 27 mei 2016, nr. 168.554.

117 Dienst Vreemdelingenzaken, 2009, Instructie m.b.t. de toepassing van het oude artikel 9,3 en het artikel 9bis van de vreemdelingenwet.

118 RvS 9 de diciembre de 2009, nr. 198.769.

119 RvS 27 de septiembre de 2016, nr. 235.858; RVV 30 de noviembre de 2018, n. 213.212; RVV 5 de julio de 2017, nr. 189.419.

120 Consejo de Europa/GRETA, 2017. [Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium](#), § (Informe relativo a la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por parte de Bélgica, en inglés), 145.

Ejemplos de criterios claros en Ginebra, España y Polonia



El mecanismo de regularización que constituyó la base de la iniciativa de regularización¹²¹ «Operación Papiro» en **Ginebra (Suiza)** (2017-2018) se simplificó y se hizo más transparente. Para optar a la regularización, las personas solicitantes debían cumplir cinco criterios: residencia continuada en Ginebra durante cinco años para las familias con hijos en edad escolar, o diez años para las demás; estar empleadas; ser económicamente independientes; tener un nivel A2 certificado de francés (solo oral) y no tener antecedentes penales. Si bien se analizaba cada caso individualmente, el hecho de que el procedimiento estuviera en cierto modo estandarizado y se basara únicamente en criterios objetivos facilitaba la tramitación de muchos casos en poco tiempo. Asimismo, los/as candidatos/as sabían qué documentos podían presentar para demostrar sus años de residencia en Ginebra, lo que disminuía la incertidumbre y hacía que el proceso fuera menos arbitrario.¹²²

Las solicitudes de uno de los cuatro «arraigos» españoles,¹²³ basado en los vínculos con **España**, se evalúan en función del cumplimiento de unos criterios que aclara la ley. Por ejemplo, para recibir un permiso de residencia y trabajo de un año en virtud del arraigo social, las personas deben cumplir siete criterios: a) no ser ciudadano/a de la UE ni del EEE, b) no tener antecedentes penales, c) no tener prohibida la entrada en España, d) no encontrarse dentro del plazo de tres años de compromiso de no retorno a España después de haber regresado a un tercer país (si la persona recibió apoyo oficial para regresar a un tercer país),¹²⁴ e) haber permanecido en España durante un periodo mínimo de tres años,¹²⁵ f) tener vínculos familiares con otras personas extranjeras residentes¹²⁶ o, en su defecto, presentar un informe de la Comunidad Autónoma¹²⁷ que demuestre la integración social de la persona, y g) presentar un contrato de trabajo firmado¹²⁸ o un plan de empresa si se trata de un trabajo por cuenta propia.¹²⁹

El programa de regularización de **Polonia** de 2012 estaba abierto a todas las personas migrantes indocumentadas que vivieran en ese momento en el país, que hubieran vivido allí durante al menos cuatro años y que pudieran presentar una prueba de identidad/identificación. Esos eran los únicos requisitos.¹³⁰

121 Recordemos que las iniciativas de regularización son campañas de regularización temporales que ponen en marcha un mecanismo de regularización existente (es decir, tiene una base jurídica preexistente). Consulte el capítulo de definiciones. En este caso: artículos 30 al. 1 let. b LEtr y 31 de la Ordenanza sobre la admisión, la residencia y el ejercicio de una actividad lucrativa (OASA; RS 142.201).

122 PICUM, 2 de abril de 2020, [Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers \(Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés\), blogpost.](#)

123 Arraigo social, laboral, familiar y formativo (el último adoptado en 2022).

124 Los programas de retorno voluntario de España exigen que las personas se comprometan a no volver a España para residir y/o trabajar durante tres años. Fuente: Gobierno de España, n.d., [Spanish voluntary return and reintegration programme](#) (Programa español de retorno voluntario y reintegración, en inglés) presentación de Powerpoint.

125 Las ausencias no pueden superar los 120 días.

126 Puede ser un/a cónyuge, una pareja de hecho registrada, o descendientes o ascendientes directos de primer grado.

127 O el Ayuntamiento si la Comunidad Autónoma lo autoriza.

128 El contrato debe cumplir determinados requisitos, entre los que se destaca el de garantizar al menos el salario mínimo interprofesional o el establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable. Los/as jornaleros/as agrícolas pueden presentar dos o más contratos con distintos empleadores/as, y también podrían aceptarse varios contratos en la misma profesión o en otra distinta, trabajando a tiempo parcial y simultáneamente para más de un/a empleador/a.

129 Gobierno de España, [Autorización residencia temporal por circunstancias excepcionales. Arraigo social.](#) [consultado el 21 de octubre de 2022].

130 Fagasiński, M., Górczyńska, M. y Szczepanik, M., 2012, Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularizacyjnego. [The Act of 28 July 2011 on legalizing the stay of certain foreigners in the territory of the Republic of Poland \(Wychodząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularizacyjnego\)](#), Polish Helsinki Foundation, citado en: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2021 [Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations](#) (Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés), p.9.

El acceso a las prestaciones y a otras medidas de protección social no deberían ser motivo para denegar la concesión o la prórroga de un permiso. La protección social —sistemas para «ayudar a las personas y a las familias, especialmente a las pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis, a encontrar empleo, a mejorar la productividad, a invertir en la salud y la educación de sus hijos y a proteger a la población que envejece»¹³¹— tiene como objetivo proteger al individuo de lo peor y contribuir a mantener una sociedad próspera. Sin embargo, algunas políticas impiden o de hecho castigan el acceso a las prestaciones. Por ejemplo, algunos permisos de residencia no permiten a las personas acceder a (todas) las ayudas. Es el caso del Reino Unido, donde los permisos de residencia por motivos de vida privada y familiar prohíben el acceso a una amplia gama de prestaciones, como las asignaciones por hijos/as, la prestación por discapacidad y los salarios sociales.¹³² Otros

permisos no pueden renovarse si se han obtenido ayudas. Por ejemplo, para renovar un permiso expedido durante la «Operación Papyrus» de Ginebra, las personas deben demostrar que siguen cumpliendo los criterios iniciales, incluida la independencia económica (es decir, no tener deudas ni estar recibiendo prestaciones sociales).

Negar a las personas el acceso a las ayudas, o castigarlas cuando lo hacen, las mantiene en situaciones de precariedad y pobreza o las empuja hacia ellas. También se corre el riesgo de discriminar a los padres y madres, a las personas jóvenes y a aquellas con discapacidad, y se les niega el acceso a las ayudas necesarias de protección social, incluso cuando hayan estado contribuyendo al sistema que las sostiene. Si en virtud de la legislación nacional pueden optar a recibir asistencia social, el acceso a ella no debe ser un obstáculo para obtener un estatuto seguro y estable.¹³³

En Finlandia no es necesario tener «recursos suficientes»



Finlandia no exige que las personas tengan «recursos económicos suficientes» cuando solicitan un permiso de residencia por motivos humanitarios o un permiso basado en «obstáculos para salir del país».¹³⁴

131 Banco Mundial, [El Banco Mundial en la Protección Social](#), [consultado el 21 de junio de 2022].

132 Este y otros permisos llevan el sello «NRPF» (Sin Recurso a Fondos Públicos, por sus siglas en inglés), lo que significa que las personas titulares del permiso no pueden acceder a los fondos públicos clasificados como tales a efectos de inmigración, salvo que se les aplique una excepción. Fuente: Red NPRF, [Prestaciones. Public funds, exceptions, claiming benefits as a mixed household, and eligibility rules for EEA nationals](#) (Fondos públicos, excepciones, solicitud de prestaciones como hogar mixto y normas de elegibilidad para las personas nacionales del EEE, en inglés) [consultado el 19 de octubre de 2022].

133 Véase también PICUM, 2022, [Panorama de las medidas de protección sociales de los Gobiernos nacionales y locales para las personas migrantes en situación irregular.](#)

134 Artículos 51 y 52 de la Ley finlandesa de migración.

El requisito de autosuficiencia y el acceso a las prestaciones en Alemania



El permiso de residencia alemán basado en la “integración sostenible” exige que los solicitantes sean autosuficientes mediante el trabajo (o que se espere que lo sean pronto).¹³⁵ Sin embargo, las personas que no puedan cumplir ese criterio “debido a enfermedad física, mental o psicológica, discapacidad o edad” quedan exentas.¹³⁶ El artículo también permite recibir prestaciones para la vivienda y enumera cuatro categorías de personas que pueden recibir el permiso a pesar de percibir prestaciones. Éstas son: estudiantes, personas realizando prácticas y en formación profesional; familias con hijos menores de edad que dependan temporalmente de prestaciones sociales; familias monoparentales “de las que no quepa esperar razonablemente que trabajen”; y cuidadores/as de parientes cercanos

¹³⁵ Artículo 25b de la [Ley de Residencia alemana](#). Para más información sobre este permiso, véase el recuadro “Vida privada y familiar como motivo de estancia”. Tenga en cuenta que el gobierno alemán tiene previsto modificar este permiso.

¹³⁶ Artículo 25b§3.

Los Gobiernos pueden aprender de los mecanismos existentes y de programas anteriores —tanto de los suyos como de los de otros países— y adaptar

el diseño y los criterios de los existentes o de los nuevos como corresponda.

Aprendizaje de Marruecos y España de mecanismos y programas anteriores



El programa de regularización de **Marruecos** de 2017 fue más flexible y estuvo abierto durante más tiempo que el anterior programa de 2014.¹³⁷ Los grupos de personas que podían solicitarlo en 2017 eran: mujeres e hijos; menores no acompañados/as; cónyuges de nacionales marroquíes o de personas extranjeras con residencia legal, independientemente de la duración del matrimonio;¹³⁸ extranjeros/as que pudieran demostrar una actividad profesional, pero que no tuvieran contrato de trabajo¹³⁹ y extranjeros/as que no pudieran demostrar cinco años de residencia en Marruecos pero que tuvieran formación universitaria o equivalente.¹⁴⁰ Por el contrario, los/as menores no acompañados/as o las mujeres y sus hijos no podían acogerse al programa de 2014. Además, exigía dos o más años de contrato de trabajo legal o cinco años de estancia continuada y las personas debían estar casadas durante al menos dos años con nacionales marroquíes o cuatro con extranjeros/as que tuvieran un permiso de residencia legal.¹⁴¹

España reformó su marco legal en 2021, facilitando el acceso a un permiso de residencia seguro para los/as (ex)menores no acompañados/as. Hasta noviembre de 2021, los/as menores no acompañados/as que al cumplir 18 años pasaran a estar en situación irregular tenían que cumplir el requisito de obtener unos ingresos mensuales por trabajo para acceder a un permiso de residencia. Para renovarlo, tenían que ganar 4 veces el ingreso mínimo (2.259,60 euros en ese momento), mucho más de lo que se necesita para vivir en España. Debido a este requisito, decenas de miles de jóvenes no pudieron renovar sus permisos y se quedaron sin papeles a pesar de llevar viviendo años legalmente en España. En 2021, el Gobierno reformó la ley, exigiendo unos recursos (procedentes del trabajo, subsidios o ayudas) iguales a la renta mínima (470 euros) y dando acceso al mercado laboral a los/as menores no acompañados/as mayores de 16 años.¹⁴²

¹³⁷ Un año (2017) en comparación con un mes (2014).

¹³⁸ El programa de 2014 exigía dos años de matrimonio.

¹³⁹ El programa de 2014 exigía dos años o más de contratos de trabajo legales.

¹⁴⁰ ACNUDH y DLA Piper, 2018, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice* (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

¹⁴¹ El programa de 2014 se dirigía a las siguientes personas: a) cónyuges de nacionales marroquíes que llevaran casados al menos dos años; b) cónyuges de personas extranjeras con residencia legal tras cuatro años de matrimonio; c) los hijos e hijas de estas dos categorías; d) personas extranjeras con al menos dos años de contrato de trabajo legal; e) extranjeros/as con cinco años de residencia continuada en Marruecos; f) extranjeros/as con enfermedades graves que llevaran al menos un año viviendo en Marruecos. Fuente: Circular 8303 de 16 de diciembre de 2013 que regula la operación excepcional para regularizar la situación de residencia de las personas extranjeras, citada en: ACNUDH y DLA Piper, 2018, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice* (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

¹⁴² PICUM, 18 de noviembre de 2021, *Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants*, (España aprueba una ley para facilitar la regularización de jóvenes migrantes, en inglés) [blogpost](#); PICUM, 2022, *Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta*.

Vida privada y familiar

Los Gobiernos deberían considerar que unos pocos años de residencia son motivo suficiente para la regularización, ya que es probable que en ese periodo la persona haya creado vínculos importantes con la sociedad. De hecho, las medidas que restringen el derecho a residir en un país pueden suponer una violación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) si tienen repercusiones desproporcionadas en la vida privada y/o familiar de la persona afectada.¹⁴³ Antes de emitir una orden de retorno, los Estados están obligados a realizar un riguroso ejercicio de ponderación entre la deportación de una persona y la posible vulneración de su derecho a la vida privada o familiar.¹⁴⁴

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha aclarado que, teniendo en cuenta que el derecho a la vida privada y familiar «protege igualmente el derecho a entablar y mantener los vínculos con sus semejantes y con el mundo exterior y que incluye a veces aspectos de la identidad social de un individuo, habría que aceptar que el conjunto de los vínculos sociales entre los inmigrantes establecidos y la comunidad en la que viven forman parte integrante de la noción de “vida privada”, de acuerdo con el artículo 8».¹⁴⁵

Vida privada y familiar como motivo de estancia



En **los Países Bajos**, una persona cuya deportación viole el artículo 8 del CEDH podría optar a un permiso de residencia. En su evaluación, el Gobierno neerlandés deberá tener en cuenta lo siguiente: la edad en el momento de la llegada al país; el periodo de residencia en los Países Bajos comparado con el tiempo vivido en el país de origen; los periodos de residencia legal en el país; el vínculo de la persona solicitante y su familia con los Países Bajos, el país de origen y terceros países; los problemas que afectarían al ejercicio del derecho a la vida familiar fuera del país y las circunstancias médicas.¹⁴⁶

La legislación **alemana** prevé que una persona que ha estado viviendo con una suspensión de expulsión (también conocida como «*Duldung*») obtenga un permiso de residencia si se ha «integrado permanentemente».¹⁴⁷ Según la ley, eso significa que: a) la persona es autosuficiente económicamente mediante el trabajo o cabe esperar que lo sea mediante el trabajo,¹⁴⁸ b) sabe alemán (nivel A2), c) está comprometida con el «orden democrático libre» y tiene un conocimiento básico del orden jurídico y social y de las condiciones de vida en Alemania, y d) ha vivido en Alemania con una suspensión de expulsión durante ocho años, o seis años si vive con un hijo soltero menor de edad.¹⁴⁹ (Tenga en cuenta que el gobierno alemán tiene previsto modificar el permiso para hacerlo más accesible.¹⁵⁰)

En **Venezuela**, las decisiones administrativas y judiciales sobre el retorno y la regularización incluyen el concepto de arraigo —vínculos con el país. Esto significa que hay que tener en cuenta el tiempo de estancia (residencia de hecho), los vínculos laborales, familiares y afectivos que la persona haya desarrollado en Venezuela y el interés superior de los hijos e hijas que puedan estar implicados en la decisión.¹⁵¹

143 TEDH, 26 de abril de 2018, *Hoti c. Croatia* (en inglés), §122. Véase también, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 30 de abril de 2022, Guía sobre el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Derecho al respeto de la vida privada y familiar.

144 Consejo de Europa, septiembre de 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*, (Veinte directrices sobre el retorno forzoso, en inglés) directriz 2 §2; PACE, 2006, *Human rights of irregular migrants* (Derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular, en inglés), §12 (12). Para más información sobre el artículo 8 en el marco de los retornos, consulte PICUM, 2022, *Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks* (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés), pág. 12-13.

145 TEDH, 23 de junio de 2008, *Maslov y otros c. Austria*, §63; TEDH, 20 de septiembre de 2011, *A.A. c. el Reino Unido*, §49.

146 ACNUDH y DLA Piper, 2018, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice* (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés); Vedder H, n.d., *Minimumnormen beroep op artikel 8 EVRM*; información proporcionada por el miembro de PICUM Stichting Los, el 3 de octubre de 2022.

147 Se denomina “Aufenthalts-gewährung bei nachhaltiger Integration” o permiso de residencia para la integración sostenible.

148 Se basa en la escolaridad, la formación, los ingresos o la situación de la familia.

149 [Artículo 25b](#) de la Ley de Residencia.

150 ProAsyl, [FAQ: Fragen und Antworten zum Chancen-Aufenthaltsrecht](#) [consultado el 27 de octubre de 2022].

151 Decisión 594/2018. Fuente: ACNUDH y DLA Piper, 2018, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice* (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

Cuando se trata de la infancia y la juventud

Sin duda, la infancia se beneficia de un estatuto de residencia seguro. Se debería prestar especial atención a los niños y niñas que están creciendo en el país y a los/as jóvenes que han crecido y vivido un tiempo en él. Los Gobiernos deberían contemplar la posibilidad de concederles permisos de residencia atendiendo a su interés superior (véase el cuadro sobre «Decisiones relativas a la infancia» en la página 43). Asimismo, deberían considerar periodos más cortos para los niños y niñas, así como para las familias con hijos/as y para quienes hayan crecido en el país¹⁵² a la hora

de decidir el tiempo mínimo de permanencia en el país antes de concederles un permiso de residencia basado en los vínculos sociales o personales —tanto en el caso de los programas como de los mecanismos. Cuanto más tiempo pase un/a menor¹⁵³ en un país sin un estatuto de residencia seguro, más tiempo estará expuesto/a a los efectos perjudiciales de la inseguridad que conlleva estar en situación irregular.¹⁵⁴ Además, mayor será el apego y más afectará a su desarrollo y su sentido de la identidad en caso de deportación.¹⁵⁵

Umbral más bajos para los niños y niñas en Irlanda y Ginebra (Suiza)



Durante su programa de regularización de 2022, **Irlanda** aplicó un umbral más bajo para las familias con hijos/as menores de edad, exigiendo tres años de estancia irregular en lugar de cuatro.¹⁵⁶ La «Operación Papyrus» (cantón de Ginebra, Suiza) exigía la mitad de tiempo de estancia a las familias con hijos e hijas en comparación con las demás.¹⁵⁷

152 PICUM, 2022, Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Apoyando a los niños y niñas en su transición a la edad adulta.

153 O persona adulta.

154 PICUM, 2021, Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular.

155 Kalverboer, M.A. & Zijlstra, A.E., 2006, De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet, Rijksuniversiteit Groningen.

156 Departamento de Justicia de Irlanda, 2002, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme (Plan de regularización de personas migrantes indocumentadas de larga duración, en inglés) [consultado el 1 de julio de 2022]. El Gobierno exigía tres (o cuatro) años de estancia irregular antes del 31 de enero de 2022, fecha en la que comenzaba el periodo de solicitud de seis meses.

157 PICUM, 2 de abril de 2020, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers (Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés), blogpost; Jackson, Y. Burton-Jeangros, C. Duvoisin, A., Consoli, L. & Fakhoury, J., 2022, Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study (Vivir y trabajar sin estatuto legal en Ginebra. Primeros hallazgos del estudio Parchemins, en inglés), Sociograph Sociological Research Studies 57b, Université de Genève.

Permisos para menores que nacieron o se criaron en el país



Algunos países tienen disposiciones para que los niños y niñas nacidos en su territorio adquieran un permiso de residencia seguro y/o la ciudadanía. Otros las tienen para quienes hayan crecido en el país.

Por ejemplo, las personas jóvenes (adultas) que hayan nacido o completado seis años de escolarización en **Grecia** pueden acceder a un permiso de residencia de cinco años.¹⁵⁸ Por su parte, en Portugal, las personas jóvenes (adultas) que hayan vivido en el país desde antes de cumplir los 10 años pueden regularizar su estancia.¹⁵⁹

En el **Reino Unido**, los/as menores en situación irregular que hayan nacido en el país pueden solicitar un permiso de residencia indefinido después de siete años, incluso si durante ese tiempo han tenido un permiso de residencia. Sin embargo, deben demostrar que «no sería razonable» esperar que abandonen el Reino Unido; además, la oficina de inmigración y los tribunales británicos aplican un umbral elevado.¹⁶⁰ También pueden optar a la ciudadanía británica a partir de los diez años.¹⁶¹

En 2014, **Noruega** adoptó un mecanismo para emitir un permiso por motivos humanitarios o basado en un «vínculo particular con Noruega» para menores en situación irregular de «larga estancia». Si bien la ley no define la estancia mínima, en general, deben haber vivido en Noruega durante al menos cuatro años y medio y haber asistido a la escuela durante un año. La norma deja claro que el interés superior del niño y su apego a Noruega se ponderarán en gran medida y, en muchos casos, se le dará más importancia que a los «problemas de gestión migratoria». Asimismo, la ley también define lo que puede ser esto: los problemas de inmigración «importantes» incluyen la «oposición activa» de los padres a ser identificados y los delitos graves. La estancia irregular, el incumplimiento de los plazos de salida y la incapacidad de demostrar la propia identidad son consideraciones «menos importantes», y cuanto más fuerte sea el vínculo del niño o niña con Noruega, más prevalece sobre las preocupaciones en materia de inmigración.¹⁶²

158 Deben presentar un certificado de nacimiento o una prueba de haber completado con éxito la educación primaria y/o secundaria griega y pueden solicitarlo hasta los 23 años de edad. Artículo 108 de la Ley 4251/2014. Véase: PICUM, 2022, Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta pág. 54.

159 Artículo 122 de la Ley 23/2007.

160 Ministerio del Interior, 11 de agosto de 2022, Family Policy. Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances (Política familiar. Vida familiar (como pareja o progenitor/a), vida privada y circunstancias excepcionales, en inglés), pág. 52. Véase también: Free Movement, Can children and parents apply to remain after seven years' residence? (¿Pueden los hijos y los progenitores solicitar la permanencia después de siete años de residencia?, en inglés) [consultado el 22 de marzo de 2022]. Véase también PICUM, 2022, Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta págs. 60-62.

161 Ministerio del Interior, 15 de marzo de 2022, Explanatory memorandum to the statement of changes in Immigration Rules presented to Parliament on 15 March 2022 (HC 1118) (Memorandum explicativo de la declaración de modificaciones en las normas de inmigración presentada al Parlamento el 15 de marzo de 2022 (HC 1118), en inglés), §7.34, p. 8.

162 Asimismo, la norma afirma que: «Al evaluar las consideraciones humanas de peso de acuerdo con el artículo 38 de la Ley, se debe dar especial importancia al vínculo del/de la menor con el Estado. La duración de su estancia en Noruega, junto con su edad, debe ser una consideración fundamental. Además, se debe hacer hincapié en lo siguiente: a) su necesidad de estabilidad y continuidad, b) los idiomas que habla, c) su situación de salud mental y física, d) su vínculo con la familia, las amistades y el entorno local en Noruega y en el país de origen, e) su situación de cuidados en Noruega, f) su situación de cuidados a su regreso y g) la situación social y humanitaria a su regreso». Traducción propia. Fuente: Regjeringen.no, 8 de diciembre de 2014, Forskrift om endringer i utlendingsforskriften (varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn) [consultado el 13 de septiembre de 2022]. Véase también PICUM, 2018, Manual on Regularisations for Children, Young People and Families (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés), pág. 62-67.

Los mecanismos de regularización mencionados anteriormente exigen unos años previos de estancia (irregular). Este no es el caso de **Portugal**, donde los/as menores que hayan nacido y permanecido en el país, y que hayan ido a preescolar, la escuela primaria, secundaria o a formación profesional tienen la posibilidad de regularizar su situación.¹⁶³ En otras palabras, Portugal evita que los niños y niñas crezcan en situación irregular.

Permiso para menores escolarizados/as y sus familias en Luxemburgo



El **Gran Ducado de Luxemburgo** garantiza que las familias con hijos e hijas que hayan asistido a la escuela pública durante al menos cuatro años y que sean menores de 21 años en el momento de presentar la solicitud puedan regularizar su situación.¹⁶⁴ De acuerdo con el respeto a la unidad familiar, toda la familia se regulariza.

En 2013, los Países Bajos adoptaron un mecanismo de regularización y un programa dirigido a los niños, niñas y jóvenes que hubieran solicitado asilo¹⁶⁵ y permanecido en el país durante al menos cinco años antes de cumplir los 18 años.¹⁶⁶ La medida se adoptó para evitar que fueran víctimas de largos procedimientos de asilo o de las decisiones de sus

progenitores.¹⁶⁷ Sin embargo, muchos/as quedaron en situación irregular debido al diseño y la aplicación de las medidas (véase más adelante).¹⁶⁸

Para más información sobre la carga de la prueba y la demostración de que se cumplen los criterios, consulte el elemento clave nº 6.

163 Artículo 122, §1, B) del REPSAE, en relación con el artículo 61, §1 y §4 del RD 84/2007 modificado por la orden número 1563/2007 de 11/12. Véase también: Servicio de Estrangeiros e fronteiras, Applying for residence in Portugal. Special situations: article 122, paragraph 1, subparagraph B) – Minors who were born and have remained in national territory, and who attend pre-school or school at basic, secondary or professional level (Solicitud de residencia en Portugal. Situaciones especiales: artículo 122, apartado 1, subapartado B) - Menores que hayan nacido y permanecido en el territorio nacional, y que asistan a preescolar o a la escuela de enseñanza básica, secundaria o profesional, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

164 Le gouvernement du Grand-duché de Luxembourg Ministère des Affaires étrangères et européennes, Autorisation de séjour d'un ressortissant de pays tiers sur base de l'article 89 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mémorial A- N°255 du 28 décembre 2015).

165 O cuyos padres hubieran presentado la solicitud por ellos/as.

166 Overheid.nl, 2013, Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000.

167 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 de diciembre 2011, Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, nr 1597.

168 Het Parool, 29 de enero de 2003, 'Te strenge uitvoering kinderpardon' [consultado el 12 de septiembre de 2022]; NOS Nieuw, 27 de septiembre de 2013, Raoul en Riad Gamidov vallen buiten het kinderpardon [consultado el 12 de septiembre de 2022]; Defence for Children, Dossier: Kinderpardon, página web [consultado el 12 de septiembre de 2022]; NOS, 29 de septiembre de 2019, Crisissfeer rondom kinderpardon, waar gaat het om? [consultado el 12 de septiembre de 2022]; Nu.nl, 3 de septiembre de 2018, Waarom geen Kinderpardon voor Armeense Lili en Howick?, video [consultado el 12 de septiembre de 2022].

4. Los motivos de la denegación se documentan y argumentan y pueden ser recurridos.

Como parte de una buena gestión para facilitar la coherencia política, la transparencia, la previsibilidad y para garantizar que la ciudadanía no presente solicitudes o recursos inútiles, las decisiones negativas deberían documentarse y argumentarse de forma clara. Asimismo, esto garantiza que las personas puedan argumentar mejor sus objeciones en caso de recurrir la decisión.

Esto es fundamental para que los procedimientos de apelación sean justos y eficaces, y es especialmente importante cuando los Gobiernos tienen discrecionalidad a la hora de evaluar, emitir y retirar los permisos —si bien esto rara vez ocurre. El derecho de apelación es un componente del derecho a un recurso efectivo y sirve para promover procedimientos justos.

Las personas deben tener tiempo suficiente para preparar y presentar su recurso. Si el plazo es demasiado corto, lo más probable es que no hayan podido hablar con su representante legal, revisar y analizar la denegación, ni reunir las pruebas necesarias para apoyar su recurso. Esto es así independientemente de donde vivan; sin embargo, este aspecto es especialmente importante para las personas migrantes indocumentadas que se encuentran detenidas, ya que solo pueden ver a su abogado/a una vez a la semana. Esto implica que el plazo de apelación puede caducar sin que la persona haya podido reunirse con su representante legal.

Asimismo, los Estados deben informarles de la posibilidad de recurrir y del plazo en vigor. No

hacerlo constituiría una violación del artículo 13 del CEDH.¹⁶⁹

En este sentido, es esencial que las personas no sean detenidas ni deportadas mientras no finalice el plazo para recurrir y, en caso de haber apelado, hasta que se adopte una decisión al respecto. Esto es especialmente relevante en los países en los que los procedimientos de residencia están vinculados a los de retorno, o cuando las personas solicitan permisos en el contexto de los procedimientos de retorno.

En Grecia, el fiscal de primera instancia debe reconocer en primer lugar a una persona como víctima de trata antes de que se pueda expedir o renovar un permiso de residencia (ya sea en base a la cooperación con la fiscalía o a motivos humanitarios porque la víctima no coopere o no pueda hacerlo). La decisión de la fiscalía no puede ser recurrida.¹⁷⁰

La Ley de Inmigración de 2014 otorgó al ministerio del Interior británico la facultad de deportar a nacionales de terceros países que tuvieran condenas por delitos penales sin permitirles recurrir la deportación en el Reino Unido, en virtud de una política conocida como «deportar primero, recurrir después». Eso suponía que la persona no estuviera en el país para presentar pruebas en favor de su caso. La Ley de Inmigración de 2016 amplió entonces estos poderes para incluir a todas las personas que quisieran apelar por motivos de derechos humanos.¹⁷¹

169 Por ejemplo, MSS c. Bélgica y Grecia, §290: «Para ser efectivo, el recurso que exige el artículo 13 debe serlo en la práctica y serlo también desde el punto de vista legal, en concreto en el sentido de que su ejercicio no se vea dificultado de forma injustificada por los hechos u omisiones de las autoridades del Estado en cuestión». Véase también Majcher I, 2020, The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law (La Directiva de Retorno de la Unión Europea y su compatibilidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en inglés), Brill Neihof, Leiden Boston, p. 163 etc.

170 La legislación griega incluye dos tipos de permisos de residencia para las víctimas de trata en función de su cooperación con las autoridades nacionales. Las condiciones pertinentes se recogen en los artículos 49 a 56 y en el artículo 19A (1a) de la Ley 4251/2014. Véase: PICUM (2020), ¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa. [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>].

171 Right to Remain, 18 July 2018, Out-of-country appeals (Apelaciones fuera del país, en inglés) [consultado el 3 de octubre de 2022].

Permiso para menores escolarizados/as y sus familias en Luxemburgo



Las personas que no consiguieron acceder al programa de regularización irlandés para personas indocumentadas de larga duración (2022) fueron informadas de los motivos por escrito. Además, disponían de 30 días para recurrir la decisión.¹⁷⁴

5. Las decisiones se toman de forma independiente e imparcial y son ratificadas por personas expertas en los criterios evaluados

Las decisiones deberían tomarse de forma independiente e imparcial. Asimismo, deberían ser ratificadas por personas expertas en los criterios evaluados. Es decir, a la hora de decidir sobre las solicitudes de regularización basadas en motivos médicos, debería escucharse el criterio de un equipo médico especializado en la materia; por otro lado, serán los/as expertos/as del país de origen quienes deban participar en la evaluación del riesgo de violación de los derechos humanos de la persona en el país de retorno (cf. motivos de estancia basados en la imposibilidad de retorno debido a un riesgo de *devolución*).

Asimismo, las decisiones relativas a los/as menores deberían ser independientes e imparciales y ser tomadas por responsables políticos que no tengan ningún conflicto de intereses con los derechos de la infancia. También deberían ser multidisciplinarios y contar con la participación de agentes de protección de la infancia, el/la representante legal del niño o niña, sus progenitores, tutor/a y otras personas en caso de ser necesario (véase el cuadro sobre «Decisiones relativas a la infancia» a continuación).¹⁷²

¹⁷² UNICEF, OIM, ONU Derechos Humanos, Save the Children, ECRE, PICUM y Child Circle, 2019, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework. («Directrices para respetar los derechos de la infancia en el contexto de las políticas y prácticas de retorno: enfoque sobre el marco legal de la UE, en inglés).

Decisiones relativas a la infancia

El marco internacional de los derechos humanos establece normas claras sobre los derechos de la infancia. Por lo tanto, es esencial contar con altos estándares y salvaguardias en lo que respecta a los procedimientos y la toma de decisiones sobre los programas y mecanismos de regularización que afectan a menores. A la hora de diseñar procedimientos relativos a menores que puedan dar lugar a la emisión de una orden de retorno, las «Directrices para respetar los derechos de la infancia en el contexto de las políticas y prácticas de retorno: enfoque sobre el marco legal de la UE (en inglés)»¹⁷³ publicadas por Unicef, OIM, ONU Derechos Humanos, Save the Children, ECRE, PICUM y Child Circle en 2019 detallan cómo debería ser. En dicho documento, las organizaciones describen cómo debería ser un procedimiento para identificar una solución duradera para un niño o niña cuyo estatuto de residencia aún no esté resuelto. Este «procedimiento del interés superior del niño» está diseñado para identificar una solución duradera —regularización o (re)integración en un tercer país— sobre la base de la consideración de su interés superior y de sus derechos fundamentales.



Las características fundamentales del procedimiento de interés superior para encontrar una solución duradera son:

- ✓ Tiene como objetivo identificar una solución duradera (considerando todas las opciones)
- ✓ Procedimiento formal e individual que examina todos los aspectos de la situación del niño o niña
- ✓ Son independientes e imparciales (las personas responsables de la toma de decisiones carecen de conflictos de intereses con los derechos de la infancia)
- ✓ Multidisciplinario (agentes de protección de la infancia, representante legal, padres, tutor/a, otras personas en caso de ser necesario)
- ✓ Las opiniones del/de la menor son debidamente escuchadas y tenidas en cuenta en todo momento
- ✓ Información, asesoramiento y apoyo adaptados a su edad
- ✓ Asistencia jurídica
- ✓ Documentación durante el procedimiento (no se ejercen medidas coercitivas contra el/la menor ni los miembros de su familia) y acceso a los servicios
- ✓ Cualquiera sea la solución duradera, se debate y desarrolla el plan
- ✓ Esto da lugar a una decisión motivada y documentada con derecho a apelar con efecto suspensivo.

¹⁷³ UNICEF, OIM, ONU Derechos Humanos, Save the Children, ECRE, PICUM y Child Circle, 2019, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework. («Directrices para respetar los derechos de la infancia en el contexto de las políticas y prácticas de retorno: enfoque sobre el marco legal de la UE, en inglés).

Víctimas de trata en España



La Secretaría General de Inmigración y Emigración española (dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social) tiene en cuenta la información de las organizaciones que trabajan con las víctimas de trata antes de expedir un permiso de residencia a una víctima de la trata por motivos personales.¹⁷⁴

6. El procedimiento es accesible en la práctica

La accesibilidad implica muchos aspectos diferentes: la gente debería poder presentar su solicitud (véase el «elemento clave 1»), el procedimiento no debería ser burocrático, complejo o caro, y los plazos de presentación y respuesta deberían ser realistas.

Por otro lado, debería ser factible y razonable para las personas indocumentadas presentar las pruebas que exige el Gobierno. Dado que estas personas

intentan limitar su contacto con los organismos gubernamentales por miedo a la deportación, los Gobiernos deberían ser flexibles a la hora de definir lo que constituye una prueba, especialmente de estancia o trabajo. Por ejemplo, una relación laboral podría demostrarse mediante una combinación de mensajes, fotos, testimonios y conocimientos, si no se dispone de pruebas formales como un contrato por escrito o pagos a la seguridad social.

¹⁷⁴ Art. 142.1 §2 Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RELOEX). Véase también Consejo de Europa/GRETA, 2018, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain (Informe relativo a la implementación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por parte de España, en inglés), §197-198.

Ejemplos de elementos aceptados como prueba en Irlanda y Ginebra (Suiza)



Irlanda publicó una lista no exhaustiva de documentos que se aceptarían como prueba de residencia para su programa de regularización de 2022 dirigido a personas en situación irregular de larga duración.¹⁷⁵ Cada solicitante principal debía presentar al menos un documento por cada año que hubiera vivido en Irlanda en situación irregular. La lista de pruebas admisibles incluía: facturas de suministros (electricidad/teléfono/gas/cable/banda ancha/teléfono móvil), cartas de un/a médico/a u hospital, pasaporte de vacunación, pruebas de transferencias de dinero realizadas en alguna empresa de transferencia de dinero en Irlanda, correspondencia oficial con algún organismo gubernamental, carta oficial de la embajada o el consulado local en la que se destaque alguna interacción (por ejemplo, para renovar un pasaporte), alguna prueba de asistencia a la escuela o a alguna formación, etc. Los/as miembros de la familia mayores de edad elegibles para presentar la solicitud tenían que demostrar su estancia en situación irregular, la convivencia con el/la solicitante principal durante al menos dos años justo antes de la puesta en marcha del plan,¹⁷⁶ y que seguían estando en situación irregular y viviendo con el/la solicitante principal en el momento de presentar la solicitud. Por su parte, los/as menores debían demostrar su residencia antes de la publicación del plan.¹⁷⁷ Asimismo, para presentar la solicitud se aceptaba un documento de identidad caducado, si bien para expedir el permiso de residencia propiamente dicho se requería un pasaporte válido.

Por su parte, durante la iniciativa de regularización «Operación Papyrus» de 2017-2018 en **Ginebra (Suiza)**, se publicó una lista de documentos admitidos como prueba. Se daba por hecho que cualquier documentación que estuviera relacionada con niños y niñas (por ejemplo, planes de seguro, matriculación en la escuela, etc.) constituían una prueba de la estancia de sus progenitores/as, ya que las autoridades asumían, con razón, que, si un/a menor de 5 años tenía un seguro médico en Ginebra y asistía a la escuela, sus padres también debían estar allí.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Departamento de Justicia de Irlanda, 2002, Required Documents Guide - Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme (Guía de los documentos necesarios - Plan de regularización de personas migrantes indocumentadas de larga duración, en inglés) [consultado el 12 de septiembre de 2022].

¹⁷⁶ 31 de enero de 2022.

¹⁷⁷ 13 de enero de 2022.

¹⁷⁸ Información proporcionada por el miembro de PICUM CCSI, el 25 de septiembre de 2022.

En 2013, los Países Bajos lanzaron un programa de regularización¹⁷⁹ dirigido a niños, niñas y jóvenes (de 20 años o menos) que hubieran solicitado asilo¹⁸⁰ y permanecido luego en el país durante al menos cinco años antes de cumplir los 18 años. Durante esos cinco años, tenían que haber estado en contacto regular/trimestral con uno de los cuatro organismos nacionales (la oficina de inmigración, la oficina de retorno, la institución de acogida (COA) o la policía).¹⁸¹ Este requisito hizo que muchos/as permanecieran en situación irregular a pesar de haber vivido en los Países Bajos durante años, a veces toda su vida. Por ejemplo, se excluía a los niños y niñas que hubieran nacido después de que sus padres solicitaran asilo.¹⁸² También se rechazó a los niños, niñas y familias que no hubieran permanecido en contacto con las instituciones nacionales que figuraban en la lista, aunque hubieran estado en contacto regular con organismos locales u otros organismos gubernamentales.¹⁸³

Los programas y las iniciativas de duración limitada deben estar abiertos el tiempo suficiente para que la gente se informe, reúna las pruebas necesarias, solicite la ayuda de otras personas si es necesario y presente su solicitud. Lo ideal sería un periodo de al menos 24 meses, ya que puede pasar mucho tiempo hasta que la gente se entere del programa o de la iniciativa, prepare su solicitud y confíe en el proceso. Además, quienes cumplan los requisitos durante el plazo de solicitud del programa también deberían poder presentar su solicitud, pero no siempre es así. En varios programas recientes solo se aceptaron solicitudes de personas que cumplieron los requisitos antes de una fecha determinada, excluyendo así a aquellas que lo hicieron durante el periodo de la solicitud.¹⁸⁴

«Operación Papyrus» en Ginebra, Suiza



La «Operación Papyrus» duró casi dos años (de febrero de 2017 a diciembre de 2018) y las personas que empezaron a cumplir los requisitos a mitad de la iniciativa pudieron solicitarla. Es decir, una familia que hubiese vivido en Ginebra durante cinco años en enero de 2018, podría solicitarla aunque el plan se hubiera anunciado en febrero de 2017.¹⁸⁵

179 Paralelamente, se puso en marcha un mecanismo con criterios similares pero ligeramente diferentes. La persona solicitante no podía ser mayor de 18 años (artículo 2) y se excluía a quienes no hubieran cooperado con la oficina de retorno (artículo 2.2).

180 O cuyos padres hubieran presentado la solicitud por ellos/as.

181 Overheid.nl, 2013, Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Artículo 3.1. Instances in Dutch: Immigratie en Naturalisatiedienst, Dienst Terugkeer & Vertrek, COA en de Vreemdelingenpolitie.

182 Het Parool, 29 de enero de 2003, 'Te strenge uitvoering kinderpardon' [consultado el 12 de septiembre de 2022].

183 Por ejemplo, NOS Nieuw, 27 de septiembre de 2013, Raoul en Riad Gamidov vallen buiten het kinderpardon [consultado el 12 de septiembre de 2022].

184 Por ejemplo, en el caso de la regularización irlandesa de 2022, las personas tenían que alcanzar tres años de estancia irregular ininterrumpida antes del 31 de enero de 2022 (día en que se abrió el programa) para beneficiarse del plan de regularización para personas indocumentadas de larga duración. El próximo programa de regularización para personas con suspensión de la deportación (Alemania) solo beneficiará a quienes cumplan los criterios antes del 1 de enero de 2023.

185 Información proporcionada por el miembro de PICUM CCSI, el 25 de septiembre de 2022.

Dado que muchos programas están abiertos solo durante un par de semanas o meses, hay gente que reúne los requisitos y no puede solicitarlos. El último programa de regularización de Marruecos estuvo abierto durante algo más de un año, del 15 de diciembre de 2016 al 31 de diciembre de 2017. En cambio, la duración del anterior fue solo de un mes (enero de 2014).¹⁸⁶ El de Polonia estuvo abierto durante seis meses, del 1 de enero de 2012 al 2 de julio de 2012.¹⁸⁷

La iniciativa de regularización belga del año 2000 solo estuvo abierta durante tres semanas, del 10 al 30 de enero de 2000. Solo se publicó un folleto informativo oficial en neerlandés y francés el primer día de la campaña, mientras que los folletos en otros idiomas se difundieron una semana después de haberse iniciado la campaña. Una encuesta

realizada a 340 personas indocumentadas que no habían solicitado el plan reveló que el 11 % no lo hizo porque no tuvo tiempo suficiente para preparar su solicitud, alrededor del 22 % porque pensó (en un principio) que no cumplía los requisitos, el 11 % pensó (erróneamente) que necesitaba representación legal y no tenía dinero para pagar sus servicios y el 24 % dijo que no pudo reunir las pruebas necesarias (a tiempo).¹⁸⁸

A nivel general, se debería adoptar la práctica de anunciar los programas y sus detalles con mucha antelación para que la gente pueda informarse y prepararse antes de que comience el plazo de presentación. La información debería estar disponible en varios formatos y muchos idiomas, incluso para las personas con escasa o nula alfabetización.

Periodo de preparación para el programa irlandés de 2022



La propuesta de borrador del programa de regularización de Irlanda para 2022 se anunció con mucha antelación (abril de 2021), el programa definitivo se presentó oficialmente el 3 de diciembre de 2021 y se abrió a los/as solicitantes el 3 de enero de 2022. Duró solo seis meses y, si bien los detalles del procedimiento no se anunciaron hasta diciembre de 2021, los requisitos sustanciales se dieron a conocer desde el principio. Asimismo, el Gobierno elaboró una amplia información en diez idiomas.¹⁸⁹

186 ACNUDH y DLA Piper, 2018, Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

187 Fagasiński, M., Górczyńska, M and Szczepaniak, M., 2012, The Act of 28 July 2011 on legalizing the stay of certain foreigners in the territory of the Republic of Poland (Wychozząc z cienia: Badanie prawnych, politycznych i społecznych konsekwencji programu regularizacyjnego), Polish Helsinki Foundation, citado en: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2021 Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region. Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations (Regularización de migrantes en situación irregular en la región de la OSCE. Acontecimientos recientes, puntos de debate y recomendaciones, en inglés), pág. 9.

188 Kerkwerk Multicultureel Samenleven, 2000, Het andere verhaal van de regularisatie: de niet-aanvragers. Een enquête van Kerkwerk Multicultureel Samenleven voorjaar 2000.

189 Los recursos en árabe, cantonés, inglés, francés, hindi, mandarín, portugués, español, tagalo y urdu estaban disponibles en una página web gubernamental dedicada a ello. Departamento de Justicia de Irlanda, 2022, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme (Plan de regularización de personas migrantes indocumentadas de larga duración, en inglés) [consultado el 18 de agosto de 2022].

Normalmente, los Gobiernos exigen el pago de una tasa por parte de la persona solicitante o empleadora para presentar la solicitud. Sin embargo, la mayoría de las personas indocumentadas se encuentran en situación de pobreza, y las tasas —especialmente las altas— pueden ser un obstáculo insuperable para la regularización. Asimismo, este requisito puede hacerles vulnerables frente a prestamistas usureros y empleadores/as explotadores/as. Además, si las familias están formadas por varios hijos e hijas,

incluidos algunos mayores de 18 años, es posible que sus progenitores tengan que elegir a quién ayudar económicamente para su solicitud, ya que pagar las de todos puede resultar demasiado caro. Las tasas deberían ser mínimas y asequibles para alguien con ingresos inferiores al salario mínimo. También deberían existir exenciones de tasas. La asequibilidad de los permisos de residencia se aborda con más detalle en «Analizamos: digitalización de los trámites y pago de tasas como barreras a la integración» en la página 74.¹⁹⁰

Exención de tasas en Bélgica



Bélgica no aplica tasas a la solicitud de menores y apátridas reconocidos/as, y las regularizaciones por motivos médicos son gratuitas.¹⁹¹

Los procedimientos pueden resultar demasiado gravosos de por sí, y la perspectiva de adquirir un permiso de residencia —aunque en teoría sea factible— se vuelve ilusoria. Por ello, estos deberían simplificarse y, en el caso de los permisos basados en la condición de víctima, no deberían depender de una condena penal.

España concede un «permiso de residencia por motivos excepcionales» de cinco años a las víctimas de la violencia doméstica.¹⁹² Si bien es una importante vía de regularización, el procedimiento exige una condena judicial del agresor. Las denuncias por parte de los servicios sociales o de los centros de acogida para mujeres no constituyen

de por sí una prueba suficiente para que la Administración expida un permiso de residencia. Esto implica que las víctimas tengan que pasar por un procedimiento judicial para tener acceso a él, lo cual está plagado de dificultades, y puede ser en sí mismo una experiencia traumática. Esto sitúa el umbral muy alto para muchas víctimas de violencia de género, especialmente para aquellas con un estatuto de residencia inseguro, ya que suelen tener miedo a denunciar los delitos ante la policía.¹⁹³ Además, si se absuelve al agresor, se le retira el permiso a la víctima y quedan expuestas a sanciones por su estancia irregular y a la deportación.

¹⁹⁰ Véase también PICUM [próximamente], *The use of fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit?* (El uso de tasas en los procedimientos de residencia en Europa: ¿Exclusión de las personas indocumentadas de los permisos de residencia?, en inglés).

¹⁹¹ Dienst Vreemdelingenzaken, 2022, *Retributie*, webpage [consultado el 18 de agosto de 2022].

¹⁹² «Violencia de género» en virtud de la legislación española. La LO 2/2009 modificó la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social e introdujo el art. 31 bis. Dicho artículo contempla la concesión de un permiso de residencia y trabajo para las víctimas de violencia de género que se encuentren en situación irregular. La protección de las mujeres y sus hijos se aclara aún más en los art. 131-134 del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁹³ PICUM 2020, *¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa*. [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>], pág. 55-46.

Flexibilidad para las víctimas de trata en España



La legislación **española** establece que se pueden conceder permisos de residencia a las víctimas de trata en relación con la cooperación con las autoridades en la investigación del delito, o según sus circunstancias personales, para su integración social.¹⁹⁴

Simplificación de requisitos en Brasil como consecuencia de la inestabilidad en Venezuela



En marzo de 2018, el Gobierno **brasileño** simplificó la documentación necesaria para las personas procedentes de países fronterizos, concretamente de Venezuela, que solicitaran un permiso temporal por motivos humanitarios. Esta medida se adoptó debido a la inestabilidad en Venezuela y a los problemas que tenían para reunir la documentación necesaria. Asimismo, se eliminaron las tasas habituales.¹⁹⁵

7. Existen garantías procesales

Para que el procedimiento sea seguro y justo, hay que tener en cuenta varios aspectos. Por regla general, los procedimientos deberían tener en cuenta las necesidades de los niños y de las niñas, así como las cuestiones de género, y cumplir con las características de procedimiento establecidas en los marcos normativos y jurídicos mundiales y regionales (véanse las páginas 17-19). En lo que respecta a los/as menores, deben existir salvaguardias adicionales de los derechos de la infancia (véase el cuadro de la pág. 43).

Aquí nos centramos en cuatro elementos de procedimiento que no se han tratado en otras partes de este informe: la disponibilidad de información, el acceso a la asistencia jurídica gratuita, la posibilidad de ser escuchado/a y la existencia de cortafuegos. En otros espacios se ha debatido acerca de otras salvaguardias como la necesidad de criterios claros y transparentes, el derecho de apelación y de decisiones debidamente motivadas.

¹⁹⁴ Ley Orgánica 4/2000. Art. 59 bis.

¹⁹⁵ ACNUDH y DLA Piper, 2018, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice* (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

La información es fácilmente accesible

Para que una medida funcione, todas las partes implicadas deben estar bien informadas de su existencia, criterios, pruebas requeridas y del procedimiento en su conjunto. Obviamente, es fundamental que las propias personas indocumentadas estén informadas, si bien también deben estarlo los demás agentes. Con frecuencia, se ha dado el caso de que personas en situación irregular que cumplen los criterios no soliciten la regularización porque no conocen la medida o porque no han sido bien informadas. Por ejemplo, en Bélgica, una mujer filipina no presentó su solicitud durante la iniciativa de regularización de 2000 porque un funcionario del gobierno local le dijo equivocadamente que no cumplía los requisitos.¹⁹⁶

Las campañas de información son una forma evidente de concienciar y combatir la desinformación, si bien las sesiones informativas y el asesoramiento individual también son cruciales. Las organizaciones de la sociedad civil suelen encargarse de informar a la gente. Por ejemplo, organizaciones y sindicatos proporcionaron más de 2.230 horas de información y asesoramiento profesional, confidencial y gratuito a las personas a las que iba dirigida la operación suiza Papyrus.

Además, organizaron y llevaron a cabo veinte sesiones de información pública.¹⁹⁷ Esto se sumó a una amplia campaña de comunicación del Gobierno ginebrino, que incluyó una conferencia de prensa a mitad de la iniciativa.¹⁹⁸

Asimismo, los Gobiernos deben promocionar las vías de estancia/mecanismos existentes y difundir información correcta y detallada en varios idiomas, formatos y adaptada a diferentes niveles de alfabetización. Colgar la información en línea no es suficiente para poder llegar a las personas que no sabrían buscarla. Lanzar una amplia red de información es especialmente importante para las personas indocumentadas que puedan mantenerse al margen por miedo a la detención y la deportación, o porque vivan o trabajen en condiciones de relativo aislamiento. Por ello, es importante difundir la información en tiendas, estaciones de transporte público, paradas, escuelas, espacios religiosos y comunitarios, medios de comunicación convencionales y redes sociales. Se debe priorizar especialmente a las escuelas y los/as empleadores/as de las personas trabajadoras indocumentadas, ya que pueden ser importantes fuentes de información y apoyo moral o práctico.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Kerkwerk Multicultureel Samenleven, 2000, Het andere verhaal van de regularisatie: de niet-aanvragers. Een enquête van Kerkwerk Multicultureel Samenleven voorjaar 2000.

¹⁹⁷ PICUM, 2 de abril de 2020, Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers (Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés), blogpost.

¹⁹⁸ Información proporcionada por el miembro de PICUM CCSI, el 25 de septiembre de 2022.

¹⁹⁹ ULB and Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq and Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, "Before and after", de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999. Investigadores e investigadoras han señalado que, en comparación con los hombres, las mujeres tenían conjuntos más diversos de lazos sociales débiles pero importantes con la sociedad belga que les ayudaron a regularizar su estancia. Destacan sobre todo sus empleadores/as, especialmente del sector doméstico, y los colegios de sus hijos/as.

Campaña de información del Gobierno en Irlanda



El Gobierno irlandés publicó una amplia información sobre el programa de regularización de 2022 en una página web específica que incluía guías para presentar la solicitud y una sección de preguntas frecuentes en árabe, cantonés, francés, hindi, mandarín, portugués, español, tagalo y urdu.²⁰⁰ Las actividades de divulgación de información fueron limitadas y se apoyaron en gran medida en la sociedad civil, si bien el Gobierno también lanzó una campaña de información —por ejemplo, colocando carteles en las paradas de autobús— durante las últimas semanas del plazo de solicitud con el fin de animar a la gente a solicitarla.²⁰¹

Asistencia legal gratuita

Si bien las personas solicitantes de asilo suelen tener acceso a asistencia legal gratuita, no siempre es así para quienes solicitan un permiso por otros motivos. Intentar navegar por un sistema administrativo y judicial desconocido es abrumador, sobre todo si no se conocen bien las leyes y los procedimientos y no se domina el idioma lo suficientemente bien como para entender el lenguaje jurídico. Sin recibir esta ayuda de forma gratuita o a bajo coste, esto puede hacer que la gente permanezca en situación irregular, en relaciones abusivas²⁰² o se queden sin permiso.²⁰³

El acceso efectivo a una asistencia legal competente es una salvaguarda clave para que las personas migrantes puedan ejercer su derecho a un recurso efectivo y acceder a la justicia.²⁰⁴ Este es ciertamente el caso de los procedimientos que pueden dar lugar a una decisión de retorno.

Proporcionar asesoramiento legal subvencionado o gratuito también puede mejorar la administración en general y la aplicación del programa de regularización, ya que es más probable que las solicitudes sean admisibles y estén mejor preparadas. Asimismo, contribuye a evitar las prácticas de explotación. Es bastante habitual que abogados y abogadas privados cobren a las personas indocumentadas altos honorarios por presentar las solicitudes, a veces incluso cuando es evidente que no cumplen los requisitos.

En el Reino Unido, el asesoramiento y el trabajo de casos de asuntos migratorios que no estén relacionados con el asilo son muy limitados, ya que dichos asuntos quedan generalmente fuera del ámbito de la asistencia legal (especialmente en Inglaterra y Gales).²⁰⁵ Esto significa que solo un escaso número de organizaciones que cuentan

²⁰⁰ Departamento de Justicia de Irlanda, 2022, Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme (Plan de regularización de personas migrantes indocumentadas de larga duración, en inglés) [consultado el 18 de agosto de 2022].

²⁰¹ Intercambio de correos con un miembro de PICUM Immigrant Council Ireland el 15 de agosto de 2022.

²⁰² Si su permiso de residencia depende del estatus de residencia de su pareja maltratadora.

²⁰³ Refugee Aid Good Practice, 2022, No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities (Sin acceso a la justicia: Cómo la falta de asesoramiento jurídico perjudica a las personas refugiadas, migrantes y a nuestras comunidades, en inglés).

²⁰⁴ Véase también: Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, 2021, Legal aid for returnees deprived of liberty (Asistencia jurídica para las personas retornadas privadas de libertad, en inglés).

²⁰⁵ Ley sobre asistencia jurídica, sentencia y castigo a los infractores (LASPO), 2012.

con «acreditación para asuntos migratorios» —a diferencia de la acreditación para «asilo y protección»— pueden proporcionar asistencia legal.²⁰⁶ En Londres, donde vive la mayoría de personas indocumentadas y donde se encuentra el mayor número de proveedores de asistencia letrada, la demanda supera ampliamente la oferta. Según un estudio (2021), la asistencia jurídica

reconocida por el Estado²⁰⁷ puede atender aproximadamente 10.000 casos de inmigración y asilo al año, si bien se calcula que hay «397.000 personas indocumentadas, de las cuales es probable que al menos 238.000 cumplan los requisitos para presentar una solicitud con el fin de regularizar su situación».²⁰⁸

Acceso a la asistencia legal en Grecia



En **Grecia**, las personas migrantes en situación irregular pueden recibir asistencia jurídica, si bien el procedimiento es complejo ya que deben solicitarla al tribunal competente. Los tribunales y los colegios de abogados griegos comparten la responsabilidad de proporcionar este servicio. En los casos civiles, administrativos y penales, quien carezca de medios económicos para pagar la asistencia jurídica puede solicitarla al tribunal. El/la juez/a o juez/a de paz examina la solicitud y decide si se la concede. Las personas nacionales de terceros países y las apátridas tienen derecho a ella si su residencia habitual está en Grecia.²⁰⁹ La gente puede beneficiarse de la asistencia legal si sus ingresos familiares anuales no superan los dos tercios del salario mínimo anual individual previsto en el Convenio Colectivo Nacional (unos 7.500 euros).²¹⁰

206 Refugee Aid Good Practice, 2022, [No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities](#) (Sin acceso a la justicia: cómo la falta de asesoramiento legal perjudica a las personas refugiadas, migrantes y a nuestras comunidades, en inglés).

207 La Ley de inmigración y asilo del Reino Unido de 1999 tipifica como delito el proporcionar asesoramiento legal en materia de inmigración, a menos que la persona que asesore esté autorizada por la Oficina del Comisionado para Servicios de Inmigración (OISC, por sus siglas en inglés) o sea abogada, procuradora o «ejecutiva jurídica». Para más información sobre esto, consulte Refugee Aid Good Practice, 2022, [No access to justice: How legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities](#) (Sin acceso a la justicia: cómo la falta de asesoramiento legal perjudica a las personas refugiadas, migrantes y a nuestras comunidades, en inglés).

208 Wilding, J., Mguni, M. & Van Isacker, T., 2021. [A Huge Gulf: Demand and Supply for Immigration Legal Advice in London](#) (Un enorme abismo: demanda y oferta de asesoramiento jurídico en materia de inmigración en Londres, en inglés).

209 O residir legalmente en Grecia.

210 Información proporcionada por el miembro de PICUM, [ARSIS](#) el 23 de septiembre de 2022.

Ser oído/a

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuando las autoridades adoptan medidas que entran en el ámbito del Derecho de la UE, como una decisión de retorno, están obligadas a respetar los derechos de defensa de las personas afectadas,²¹¹ los cuales forman parte de los principios generales del Derecho de la UE y están codificados en la Carta de la UE como el derecho a una buena administración. Este último incluye el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder a su expediente, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.²¹²

El derecho a ser oído/a es clave para que las personas tengan acceso a sus derechos, al debido proceso y a un procedimiento justo, y para que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta. Esto no solo ocurre en los casos penales, sino también en los civiles y administrativos. Como dijo el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de las personas migrantes, «el Derecho administrativo debe ofrecer garantías similares cuando las consecuencias de la decisión puedan ser similares o peores. [...] Los procesos de vía rápida [deben] incorporar garantías procesales adecuadas, entre otras, la oportunidad de ser oídas [en el caso de las personas migrantes]».²¹³ El derecho a ser oído/a

es un aspecto crucial del debido proceso y de unos procedimientos de apelación justos.

En el caso de los niños y niñas, ser escuchados contribuye a garantizar que las decisiones se tomen respetando su interés superior. Su derecho a ser escuchados/as y a participar en los procedimientos y decisiones que les afecten está consagrado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (principios rectores, artículo 12). Y «para ejercer de forma efectiva el derecho a ser oído, los niños y niñas tienen derecho a recibir asesoramiento (acceso a asistencia letrada), información e interpretación cuando sea necesario».²¹⁴

En los procedimientos de regularización, este derecho es especialmente importante si los criterios no son totalmente objetivos e implican la evaluación de diversos aspectos de las circunstancias personales y sociales de la persona solicitante, de su seguridad y/o su bienestar. No obstante, también debe respetarse cuando los criterios sean más claros. Asimismo, supone una oportunidad para aclarar dudas en los casos en los que no quede claro —por la solicitud o por los documentos justificativos— que la persona cumple los requisitos. De este modo se pueden evitar denegaciones infundadas y procedimientos administrativos y judiciales innecesarios —con todos los costes económicos y emocionales que conllevan— cuando las personas deban recurrir.

211 [Sophie Mukarubega c. Préfet de Police and Préfet de La Seine- Saint- Denis, C- 166/ 13](#), (5 de noviembre de 2014), §50.

212 En virtud del artículo 41(2). Fuente: Majcher I, 2020, [The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law](#) (La Directiva de Retorno de la Unión Europea y su compatibilidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en inglés), Brill Neihof, Leiden Boston.

213 Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2022, [Migrants' access to justice: international standards and how the global compact for safe, orderly and regular migration helps paving the way](#) (Acceso de las personas migrantes a la justicia: normas internacionales y cómo el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular contribuye a allanar el camino, en inglés), p. 10.

214 Comisión Internacional de Juristas - Instituciones Europeas, 2018, [Access to Fair Procedures Including the Right to Be Heard and to Participate in Proceedings Training. Materials on Access to Justice for Migrant Children](#) (Acceso a procedimientos justos, incluido el derecho a ser oído y a participar en los procedimientos. Materiales de formación sobre el acceso a la justicia para menores migrantes, en inglés), Módulo 1, FAIR Project, p. 5.

Cortafuegos

Uno de los mayores obstáculos para las personas indocumentadas que podrían optar a la regularización es el miedo a ser deportadas. Las solicitudes de regularización implican proporcionar información personal detallada y documentación a una autoridad estatal, normalmente a la de migración. Por ello, las personas se muestran muy reticentes a hacerlo si existe *cualquier* posibilidad de que su solicitud pueda ser rechazada y se utilice la información con fines de control migratorio. Los riesgos también suponen una carga cuando los permisos de residencia expedidos son solo temporales, con el peligro de no ser renovados. Si bien la regularización es un acontecimiento que cambia la vida, la deportación conlleva unas consecuencias de tal alcance que, para algunas personas, cualquier riesgo de ser deportadas supera los posibles beneficios de la regularización. Para que los procedimientos funcionen, la confianza en los organismos gubernamentales y en la toma de decisiones es fundamental. Sin embargo, la confianza en las instituciones estatales y en los procedimientos de migración, incluidos los de regularización, se ve considerablemente mermada por la falta de salvaguardias adecuadas que garanticen que los datos personales recogidos en el contexto de la prestación de servicios públicos no se utilicen con fines de control migratorio. En particular, la priorización casi sistemática de la aplicación de las leyes migratorias sobre la protección de las personas —incluidas las víctimas de violencia y explotación— que interactúan con las instituciones y organismos como los/as inspectores/as de trabajo y las fuerzas del orden, las aleja de cualquier compromiso con las autoridades estatales. Lo mismo ocurre cuando es posible disponer de un permiso de residencia temporal con el fin de

participar en un procedimiento judicial, como sucede en teoría con las víctimas del delito de explotación laboral o de trata de seres humanos en toda la Unión Europea. La probabilidad de que se exija a la víctima abandonar el país antes de poder denunciar, o al final de cualquier procedimiento en caso de que siga adelante (incluso si acaba en condena), implica que estos permisos se expidan en contadas ocasiones y sean ineficaces. La aplicación de salvaguardias, tanto en los procedimientos de regularización como en toda la sociedad, es fundamental para que las personas indocumentadas puedan interactuar con las instituciones estatales.

La Ley Rosarno en Italia,²¹⁵ que transpone la Directiva de sanciones a los empleadores de la UE,²¹⁶ incluye la posibilidad de que las personas trabajadoras en situación irregular que denuncien a su empleador/a por «condiciones de trabajo especialmente abusivas» y cooperen en el procedimiento penal reciban un permiso de seis meses —si el fiscal lo propone o acepta.²¹⁷ El permiso puede renovarse por un año o más en función de la duración del proceso penal. Puede convertirse en un permiso de trabajo por cuenta ajena o propia. Si bien la posibilidad de convertir dicho permiso por explotación laboral grave en otro de trabajo es algo positivo, este puede ser revocado en cualquier momento si el proceso penal se interrumpe o si la presencia de la persona ya no se considera necesaria. Además, la ley no incluye un mecanismo de denuncia que establezca un cortafuegos entre el compromiso y apoyo de las autoridades o tribunales a la persona como trabajadora o víctima, y la sanción de su estancia irregular.

215 Artículo 22, párrafos 12d a 12f, Decreto legislativo No. 109 de 16 de julio de 2012 (Ley Rosarno) modificada por la [L. 1° diciembre 2018, n. 132](#).

216 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

217 Obsérvese que la Directiva sobre sanciones a los empleadores de la UE no exige que la persona participe en el procedimiento penal para que se le expida un permiso de residencia. Los permisos de residencia temporales están vinculados a la duración de la investigación o del procedimiento penal judicial correspondiente o a la voluntad de cooperación con las autoridades, y puede ampliarse hasta que la persona haya cobrado todas las remuneraciones pendientes (artículos 6.5, 13.4 y 15 y Comunicación de la Comisión Europea COM (2021) 592 final, Bruselas, 29.9.2021).

8. Durante el proceso de solicitud se emite un permiso temporal que da acceso a los servicios, la justicia y el mercado laboral.

Las personas indocumentadas suelen tener un acceso muy restringido a los servicios y ayudas debido a su situación de irregularidad. Esto viola sus derechos fundamentales y les impide vivir con dignidad. Asimismo, les hace vulnerables frente a la pobreza, la explotación, el estrés crónico y las enfermedades mentales.²¹⁸

Pueden pasar años antes de que la Oficina de Inmigración neerlandesa (IND) tome una decisión sobre las solicitudes del permiso «sin culpa» (*"buitenschuldstatus"*), destinado a las personas que no pueden regresar por motivos ajenos a ellas.²¹⁹ Durante ese tiempo, tienen acceso a muy pocos derechos,²²⁰ escasa protección y permanecen en situación irregular.²²¹ Francia no expide un permiso de residencia temporal durante el procedimiento

de determinación de la apatridia. Esto supone que las personas no reciban ningún apoyo y corran el riesgo de ser detenidas sin fundamento²²² durante largos periodos antes de que se les reconozca formalmente como apátridas.²²³

La concesión de permisos de residencia temporal que dan acceso a los servicios, la justicia y el mercado laboral durante el proceso de solicitud evitaría y aliviaría el sufrimiento y promovería la inclusión. Este es ya el caso de las personas solicitantes de asilo, que suelen ser²²⁴ consideradas residentes legales mientras se tramite su solicitud, y pueden acceder al mercado laboral durante los nueve meses siguientes a la presentación de la misma.²²⁵

218 14 Para consultar recursos sobre el acceso a la educación, la atención sanitaria, la vivienda etc, visite www.picum.org.

219 Los motivos pueden ser: no haber recibido un salvoconducto; falta de cooperación por parte del país de origen; miembros de la familia que no puedan ser deportados/as juntos/as al mismo país; menores que no tengan un/a familiar o tutor/a legal en su país de origen o personas que estén demasiado enfermas para viajar. Un requisito previo es que se hayan despejado todas las dudas sobre la identidad de la persona.

220 Las personas indocumentadas en los Países Bajos tienen acceso a atención médica de urgencia, asistencia legal y alojamiento básico (denominado *"bed bad brood"*). Los/as menores en situación irregular deben asistir a la educación obligatoria. Fuentes: Amnistía Internacional, [Ongedocumenteerden en uitgeprocedeerden](#) [consultado el 20 de octubre de 2022]; Stichting Los, [Basisrechten](#) [consultado el 20 de octubre de 2022].

221 Para más información sobre este permiso de residencia, consulte PICUM, 2022, [Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés).

222 Infundada porque la detención debería ser una medida de último recurso para garantizar el regreso de la persona a su país de origen o a un tercer país donde tenga derecho a residir. Sin embargo, las personas apátridas rara vez pueden ser devueltas. Para más información sobre este tema (en Francia y en otros países), consulte, Red Europea sobre Apatridia, n.d., [Still stateless, still suffering. Why Europe must act now to protect stateless persons](#) (Aún apátridas, aún sufriendo. Por qué Europa debe actuar ya para proteger a las personas apátridas, en inglés); Flemish Refugee Action, Detention Action, France terre d'asile, Menedék – Hungarian Association for Migrants and The European Council on Refugees and Exiles, 2014, [Point of no return. The futile detention of unreturnable migrants](#) (Punto de no retorno. La inútil detención de los inmigrantes no retornables, en inglés).

223 Véase: Forum Réfugiés - Cosi, septiembre de 2021, [L'apatridie et la rétention administrative en France](#).

224 Es posible que no sea así para las solicitudes de asilo posteriores. Véase: EASO, 2021, [EASO Practical Guide on Subsequent Applications](#), EASO Practical Guide Series, pp. 22-24 (Guía práctica de la EASO sobre solicitudes posteriores, Serie de guías prácticas de la EASO, en inglés, págs. 22-24).

225 Artículo 15 de la [Directiva sobre condiciones de acogida](#). Este no es el caso del Reino Unido, donde solo algunas personas demandantes de asilo pueden solicitar trabajo si llevan más de seis meses esperando una decisión, y solo si la profesión está incluida en la lista de profesiones con escasez de trabajadores y trabajadoras. Fuente: Información proporcionada por el miembro de PICUM [JCWI](#), el 17 de septiembre de 2022.

Permisos para las víctimas de violencia doméstica durante el procedimiento



Varios países estipulan la concesión de un permiso de residencia temporal para las víctimas de violencia doméstica mientras el procedimiento judicial esté en curso.²²⁶ Por ejemplo en **España**, obtienen un permiso de residencia y trabajo provisional para poder independizarse económicamente de su pareja. Su validez comienza cuando se emite una orden de protección (medida cautelar) o una denuncia por parte de la Fiscalía. El permiso también protege a la víctima de ser enjuiciada por su estancia irregular. Si dicho enjuiciamiento ya se había iniciado o si se había dictado una orden de expulsión, quedan suspendidos.²²⁷

Permiso de residencia seguro para menores en Italia y Francia



Si bien en sentido estricto no se expide un permiso durante los procedimientos de regularización, tanto la legislación **francesa** como la **italiana**²²⁸ establecen que todos los niños y niñas que se encuentren en su territorio deben tener un estatuto de residencia legal, al menos en teoría. De este modo, pueden participar plenamente en la sociedad mientras solicitan otro permiso de residencia —de mayor duración. En Francia no se les exigen requisitos de residencia, lo que implica que ningún/a menor —al menos en teoría— puede estar en situación irregular.²²⁹

226 El hecho de que el permiso de residencia definitivo de la víctima dependa de la condena del agresor se considera una mala práctica. Para más información, consulte: PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>]. Véase también el capítulo anterior sobre el marco jurídico de la UE.

227 Consejo de Europa/GREVIQ, 2019, [Report submitted by Spain pursuant to Article 68, §1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#) (Informe presentado por España de conformidad con el artículo 68, §1 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en inglés), p. 63. Véase también: PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>], pág. 55-46.

228 Ministère de l'Intérieur France, 2011, [Le séjour des mineurs étrangers](#); y Adate, 2021, [L'entrée et le séjour des mineurs](#). Véase también el capítulo sobre Francia e Italia en PICUM, 2018, [Manual on Regularisations for Children, Young People and Families](#) (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés).

229 Sin embargo, los problemas siguen ahí. Por ejemplo, en Francia, los/as menores no acompañados/as pueden ser inscritos/as (incorrectamente) como personas adultas, o quedarse sin hogar porque las instancias gubernamentales pertinentes no se hacen cargo de ellos/as. Véase PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en Europa en situación irregular](#), págs. 14-15.

Permiso de residencia seguro durante la pandemia de la Covid-19 en Portugal



En marzo de 2020, el Servicio de Extranjeros y Fronteras **portugués** (SEF; reestructurado desde entonces)²³⁰ emitió una orden por la que se concedía el acceso a la asistencia sanitaria, las prestaciones sociales y el mercado laboral a quienes hubieran solicitado un permiso de residencia antes del 18 de marzo de 2020, fecha de inicio del primer confinamiento por la COVID-19.²³¹ Esta medida incluía también las solicitudes que se hubieran realizado desde el país (regularizaciones) por motivos de trabajo, y se prorrogó hasta el 30 de abril de 2021.²³² El resguardo que recibían al presentar su solicitud de regularización constituía una prueba suficiente de que cumplían los requisitos, y básicamente funcionaba como un permiso de residencia temporal.²³³ Veinte organizaciones de la sociedad civil (en su mayoría asociaciones socioculturales de nepalíes, pakistaníes, brasileños/as y bangladesíes) expresaron su preocupación por la situación de las personas migrantes en Portugal ante la pandemia de la COVID-19.²³⁴ Unas 356.700 personas se beneficiaron de la medida.²³⁵

9. El permiso de residencia resultante es seguro y de larga duración, da acceso a los servicios y al mercado laboral, cuenta para el asentamiento y la ciudadanía, y no depende de nadie.

El tipo de estatuto de residencia de una persona define muchos aspectos de su vida: el grado en que puede participar en la sociedad, mantener a su familia y —a menudo—, alcanzar sus objetivos. Solo los permisos de residencia permanente que dan

acceso al mercado laboral, las ayudas y los servicios garantizan que las personas sean plenamente capaces de cuidar de sí mismas y de sus seres queridos y les ofrecen el marco para prosperar en lugar de sobrevivir.

230 Véase: ECRE, 2022, [Overview of the Main Changes since the Previous Report Update \(Portugal\)](#) (Resumen de los principales cambios desde la actualización del informe anterior (Portugal), en inglés) [consultado el 17 de agosto de 2022].

231 Publico, 28 de abril de 2020, [Governo regulariza todos os imigrantes que tenham pedidos pendentes no SEF](#) [consultado el 17 de agosto de 2022].

232 Social Europe, 6 de diciembre de 2021, [Regularising migrants: Portugal's missed chance](#) (Regularización de migrantes: la oportunidad perdida de Portugal, en inglés) [consultado el 17 de agosto de 2022].

233 PICUM, 2020, [Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19](#) (Resumen no exhaustivo de medidas gubernamentales europeas adoptadas en el contexto de la COVID-19 que afectan a las personas migrantes en situación irregular, en inglés), p. 6.

234 Publico, 20 de marzo de 2020, [Coronavírus. Preocupadas, 20 associações questionam Governo sobre direitos de imigrantes](#) [consultado el 17 de agosto de 2022].

235 Red de las Naciones Unidas sobre Migración, 2021, [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad](#), p. 15.

Permiso seguro y de larga duración

Los permisos de larga duración crean estabilidad mental, social y económica. Los de un año son demasiado cortos para generar a las personas paz mental, para que afiancen sus puestos de trabajo o encuentren un empleo alternativo si es necesario, construyan una estabilidad económica y ahorren para la renovación o la ampliación. El tener que renovar continuamente los permisos a pesar de llevar años viviendo en un país agota a las personas, su economía y su salud mental.²³⁶ Asimismo, resulta

más difícil encontrar trabajo, prácticas, formación o vivienda con un permiso temporal, ya que es posible que los/as empleadores/as desconfíen, que la validez termine durante una formación o que los procedimientos de renovación tarden mucho tiempo.

Si se expide un permiso temporal, este debería revisarse automáticamente de forma gratuita y su duración mínima debería ser de veinticuatro meses

Ejemplos de permisos con una validez superior a 24 meses que pueden convertirse en permisos de mayor duración



En **Francia**, el procedimiento de determinación de la apatridia puede dar lugar a un permiso de residencia de cuatro años, tras el cual, la persona que haya sido declarada apátrida puede adquirir un permiso de residencia de 10 años. Con cada uno de estos permisos, puede acceder a un documento de viaje, la reagrupación familiar, la educación y el mercado laboral. Asimismo, las personas apátridas que hayan sido reconocidas tienen acceso a una vía de naturalización (aunque el proceso no se acelera como en el caso de las refugiadas).²³⁷

El programa de regularización de nacionales venezolanos/as de **Colombia** de 2021²³⁸ se puso en marcha, entre otras cosas, porque el Gobierno observó que programas anteriores que concedían permisos de dos años no estaban funcionando. Más de la mitad de los/as venezolanos/as en el país permanecieron en situación irregular (56 % a finales de 2020). El programa de 2021 ofrece un permiso de residencia temporal con una validez de diez años.²³⁹

236 Let us Learn!, Justice for Kids Law and We belong, 2019, [Normality is a luxury. How 'limited leave to remain is blighting young lives'](#) (La normalidad es un lujo. Cómo el «permiso de residencia limitado está arruinando las vidas de los/as jóvenes», en inglés).

237 [Statelessness Index](#) (Índice de apatridia, en inglés), marzo de 2021, Francia.

238 Denominado «Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos» de acuerdo con el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 0971 de 2021.

239 Mejía Hernández, A., 2021, [Understanding migration as an asset: the Colombian case](#) (Entender la migración como un activo: el caso de Colombia, en inglés), OECD development matters.

En **España**, se expide un permiso de residencia y trabajo de cinco años a algunas personas²⁴⁰ que regularizan su situación a través del «arraigo familiar». ²⁴¹ Este permiso puede expedirse a los/as progenitores/as o tutores/as de niños y niñas españoles (o europeos),²⁴² a algunas personas que trabajen como internas cuidando a españoles/as con discapacidad, a las parejas de nacionales españoles/as y a algunas personas ascendientes y dependientes de ciudadanos/as españoles/as.²⁴³

El permiso de protección especial de **Italia** («*protezione speciale*») es válido durante 24 meses, tras los cuales puede convertirse en un permiso de trabajo.²⁴⁴

Los de residencia temporal del **Reino Unido** («permiso de residencia limitada») basados en el Apéndice Vida Privada²⁴⁵ tienen una duración de 30 o 60 meses (2,5 o 5 años).²⁴⁶ No obstante, dado que las solicitudes son muy costosas en el Reino Unido²⁴⁷ y la mayoría de las personas deben solicitar varias renovaciones antes de poder optar a un «permiso de residencia indefinido», su duración no supone un gran alivio para su estabilidad socioeconómica ni su salud mental, ya que se ven obligadas a preocuparse constantemente y a ahorrar inmediatamente para la siguiente renovación.²⁴⁸

En el **Gran Ducado de Luxemburgo**, el permiso temporal por razones médicas se transforma en uno de residencia permanente al cabo de dos años.²⁴⁹

240 Las personas descendientes de nacionales españoles/as «de origen» también pueden regularizar su situación mediante este mecanismo, si bien reciben un permiso de un año.

241 Hasta la reforma legal en 2022 se concedía un permiso de un año.

242 Parainmigrantes.info, [Arraigo Familiar en 2022: Nuevos Supuestos y Requisitos](#) [consultado el 20 de octubre de 2022]; Immigration Lawyers Spain, [Arraigo Familiar en España: Una Guía Completa](#) [consultado el 20 de octubre de 2022]; Tabla proporcionada por el miembro de PICUM [Fundación Cepaim: Convive](#).

243 Concretamente: ascendientes mayores de 65 años, o dependientes menores de 65 años, descendientes menores de 21 años, o dependientes mayores de 21 años, de un/a ciudadano/a español/a, o de su cónyuge o pareja de hecho.

244 Para más información sobre este permiso, véase PICUM, 2022, [Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés), pág. 23-24. El permiso no siempre se convierte en uno de trabajo, ya que quienes solicitan la *protezione speciale* directamente a la *questura* no siempre la reciben. No obstante, sí ocurre cuando reciben el permiso tras una consideración de oficio después de la denegación de una solicitud de asilo. Fuente: Información presentada por el miembro de PICUM [ASGI](#), 4 de octubre de 2022.

245 Anteriormente se basaba en el artículo 5276ADE (1). Los motivos de estancia basados en la vida privada siguen siendo los mismos: haber vivido de forma continuada en el Reino Unido durante 20 años o más; ser menor de edad, haber vivido en el país de forma continuada durante al menos 7 años y que no sea razonable esperar que abandone el Reino Unido; tener entre 18 y 25 años y haber pasado al menos la mitad de su vida en el país y haber vivido en el Reino Unido durante menos de 20 años mientras hubiera «obstáculos muy importantes para la integración de la persona solicitante en» el país de retorno.

246 Los/as solicitantes pueden elegir cualquiera de las dos duraciones, pero el permiso de 60 meses exige el pago de una tasa doble.

247 Para los/as mayores de 24 años, el permiso de residencia limitada les sitúa ante un camino de diez años hasta conseguir el asentamiento, durante el cual pagarán entre 10.000 y 15.000 libras, además de los honorarios de la representación legal. Dado que cada persona que aparece en la solicitud debe pagar las tasas, las familias indocumentadas pagarán el múltiplo de esta cifra. Fuentes: PICUM, 2022, [Administrative fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit?](#) (El uso de tasas en los procedimientos de residencia en Europa: ¿Forma de exclusión de personas indocumentadas de los permisos de residencia?, en inglés); Gardner, Z and Patel, C, 2021, [We are here: Routes to regularisation for the UK's undocumented population](#) (Estamos aquí: vías de regularización para la población indocumentada del Reino Unido, en inglés), The Joint Council for the Welfare of Immigrants, consulte las págs. 37-41.

248 Let us Learn!, Justice for Kids Law and We belong, 2019, [Normality is a luxury. How 'limited leave to remain is blighting young lives'](#) (La normalidad es un lujo. Cómo el «permiso de residencia limitado está arruinando las vidas de los/as jóvenes», en inglés); We belong, 2020, [Mental Health Check](#) (Análisis de la salud mental, en inglés).

249 Red Europea de Migración, 2021, [Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway](#) (Respuesta a las personas migrantes en situación irregular de larga duración: prácticas y desafíos en la UE y Noruega, en inglés), estudio de la REM.

Los procedimientos deberían contemplar la manera de renovar o ampliar los permisos temporales. Asimismo, debería existir una forma de convertirlos en otro de larga duración o de solicitar un permiso (de larga duración) por otros motivos (por ejemplo, vínculos sociales o trabajo, después de un permiso de estudio o formación). Por otro lado, los permisos expedidos deberían computar para los derechos de residencia acumulados. Los Gobiernos deberían decantarse por emitir permisos de larga duración después de un par de años con permisos temporales.

El Reino Unido expide un permiso específico a los/as menores no acompañados/as cuya solicitud de

asilo haya sido rechazada y que no hayan recibido protección humanitaria, y para quienes «no existan mecanismos de acogida adecuados en el país al que serían devueltos si no se les concediera el permiso de residencia».²⁵⁰ Este permiso de residencia temporal se denomina «permiso para menores no acompañados/as solicitantes de asilo» o «permiso UASC» para abreviar, y es válido hasta que la persona cumpla los 18 años. No puede prorrogarse ni renovarse en la edad adulta, ya que una de las condiciones para obtenerlo es ser menor no acompañado/a. Como tal, no es una vía de asentamiento y es poco probable que el/la menor cumpla los requisitos de otros mecanismos británicos de regularización.²⁵¹

Suspensión temporal de la deportación

Varios países suspenden (o aplazan) la deportación, aunque su duración y fundamento varían mucho de un país a otro. Algunos ejemplos son los estatutos «*Duldung*» en Alemania²⁵² y el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) en Estados Unidos, si bien estas suspensiones también existen en otros lugares. Por ejemplo, España²⁵³ y Alemania²⁵⁴ suspenden la deportación de mujeres embarazadas cuando pueda suponer un riesgo para el embarazo o la salud de la madre.²⁵⁵

A pesar de que las suspensiones de la deportación pueden de por sí suponer un cambio de vida si incluyen el acceso a los servicios y al mercado laboral,²⁵⁶ estas no equivalen a un estatuto de residencia seguro (o permiso de residencia), ya que las personas siguen expuestas a ser deportadas.

250 Ministerio del Interior, 25 de febrero de 2016, Normas de inmigración artículo 11: asilo. Asilo (párrafos 326A a 352H).

251 Por ejemplo, un permiso de residencia temporal de vida familiar o privada, que requiere que las personas jóvenes hayan vivido en el Reino Unido durante más de la mitad de su vida. Para más información sobre este y otros permisos del Reino Unido, véase también PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), Anexo 2.

252 Handbook Germany, [Tolerated stay \('Duldung'\)](#) (Estancia tolerada —«Duldung»—, en inglés) [consultado el 12 de octubre de 2022]; véase también PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), Anexo 2.

253 Art. 57.6 de la [Ley orgánica 4/2000](#).

254 Normalmente, seis semanas antes y doce después del parto, durante las cuales no tienen que pagar los costes de la atención prenatal y postnatal. Fuente: PICUM, 2016, [Los derechos sexuales y reproductivos de los migrantes en situación administrativa irregular: Cerrando la brecha entre sus derechos y la realidad en la Unión Europea](#), pág. 18.

255 En Bélgica, las mujeres indocumentadas pueden solicitar la prórroga de su «orden de salida del territorio» a partir del 7º mes de embarazo. En ese caso, la orden se suspende hasta el segundo mes después de la supuesta fecha de nacimiento, aunque puede prorrogarse más por razones médicas. Si bien no supone la suspensión de la deportación, tiene el mismo efecto que los ejemplos español y alemán. Fuente: Agentschap voor Integratie en Inburgering, [Zwangerschap en bevaling](#) [consultado el 20 de octubre de 2022].

256 Para conocer los motivos por los que se solicitan, consulte: Luna, Y.M and Montoya, T.M, 2019, ["I Need this Chance to ... Help My Family": A Qualitative Analysis of the Aspirations of DACA Applicants](#) («Necesito esta oportunidad para... ayudar a mi familia»: análisis cualitativo de las aspiraciones de los/as solicitantes del programa DACA, en inglés), Soc. Sci. 2019, 8,(9), 265.

Estos permisos son en esencia inseguros, y quienes viven con ellos durante periodos prolongados no pueden construir su futuro ni contribuir plenamente a la sociedad.

Aunque algunas personas cuya deportación se suspende en ciertos Estados miembros pueden acceder a los servicios y al mercado laboral, esto no siempre es así. Grecia suspende la expulsión de personas durante periodos de seis meses seguidos, sin darles acceso al mercado laboral, los servicios o las prestaciones.²⁵⁷ Este tipo de suspensiones relegan esencialmente a las personas a la pobreza extrema y al trabajo no declarado, aunque el Gobierno reconozca que no pueden ser devueltas al tercer país correspondiente.

Si bien estas suspensiones no están pensadas para ser indefinidas —pues, de hecho, suelen emitirse por un periodo de seis meses o un año—, las personas pueden vivir con ellas durante muchos años. El 60 % de las personas que vivían con un estatuto «*Duldung*» en Alemania en julio de 2020 llevaba más de tres años con él y el 6,5 % más de una década.²⁵⁸ El Gobierno alemán calcula que unas 136.000 personas han vivido con este permiso durante más de cinco años.²⁵⁹ Ahora, Alemania quiere conceder permisos de residencia a las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes fueron rechazadas y que, a 1 de enero de 2022, hayan vivido en el país con una suspensión de la deportación durante al menos cinco años. Según el plan, se les concedería un permiso de residencia de un año que les permitiría obtener otro de mayor duración para el que necesitarán haber aprendido alemán y poder mantenerse económicamente.²⁶⁰

257 Art. 24 §2 de la [ley 3907/2011](#). Consulte también PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), anexo 2 y PICUM, 2022, [Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés), para información técnica. Existen excepciones cuando la suspensión de la deportación haya sido ordenada por el tribunal administrativo o cuando esta no sea posible porque al/a la nacional de un tercer país se le haya impuesto una condición temporal (o sentencia) por un tribunal penal que requiera su presencia en Grecia hasta la sentencia definitiva del caso (o el cumplimiento de la misma). En estos casos se puede conceder un «certificado especial de residencia regular», que tiene una validez de un año renovable hasta que el tribunal tome una decisión definitiva sobre la deportación. Este permiso temporal sí permite el acceso al trabajo, los servicios y las ayudas. Fuente: información proporcionada por el miembro de PICUM [ARISIS](#), el 25 de septiembre.

258 Gobierno Federal de Alemania, 2020, [Answer of the Federal Government of Germany to the Small Inquiry \(Kleine Anfrage\) of various members of parliament of the Leftist Party \(Respuesta del Gobierno Federal de Alemania a la pequeña investigación \(Kleine Anfrage\) de varios diputados del Partido de Izquierda, en inglés\)](#) Pregunta 18, p. 28f.

259 ZDF Heute, 6 de julio de 2022, [Kabinett beschließt neues Aufenthaltsrecht](#) [consultado el 7 septiembre 2022].

260 Se propuso por primera vez como parte del acuerdo de Gobierno en diciembre de 2021. La ley se propuso en julio de 2022. InfoMigrants, 6 de julio de 2022, [German interior minister proposes new route to residency for long-term migrants](#) (El ministro del Interior alemán propone una nueva vía de residencia para las personas migrantes de larga duración, en inglés) [consultado el 7 de septiembre de 2022]; ZDF Heute, 6 de julio de 2022, [Kabinett beschließt neues Aufenthaltsrecht](#) [consultado el 7 de septiembre de 2022].

Dar acceso al mercado laboral, las ayudas y los servicios

Si las personas migrantes tuvieran el mismo acceso que las nacionales a los servicios, las prestaciones y el mercado laboral, podrían cuidar de sí mismas y de sus familias, contribuir plenamente a la sociedad y disminuir el riesgo de exclusión, pobreza y explotación.

Esto incluye el acceso a la protección social, el sistema establecido que «ayuda a las personas y las familias, en particular de sectores pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis, encontrar empleo, mejorar la productividad e invertir en la salud y la educación de sus hijos, y protege a la población de edad avanzada».²⁶¹ Negarles el acceso a las ayudas, o castigarlas cuando acceden a

ellas,²⁶² las mantiene en situaciones de precariedad y pobreza o las empuja hacia ellas. También se corre el riesgo de discriminar a los padres y madres, a las personas jóvenes y a aquellas con discapacidad, y se les niega el acceso a las ayudas necesarias de protección social, incluso cuando hayan estado contribuyendo al sistema de protección social.²⁶³

El permiso de residencia temporal finlandés para personas excluidas de la protección internacional, pero protegidas por el principio de no devolución, no les permite trabajar.²⁶⁴ Por tanto, no pueden contribuir a la sociedad ni ganar un salario digno, posiblemente durante años.

²⁶¹ Banco Mundial, 2022, [el Banco Mundial en la Protección Social](#), [consultado el 21 de junio de 2022].

²⁶² Por ejemplo, cuando el haber accedido a servicios o prestaciones es motivo para denegar (la renovación de) un permiso.

²⁶³ Véase también PICUM, 2022, [Panorama de las medidas de protección sociales de los Gobiernos nacionales y locales para las personas migrantes en situación irregular](#).

²⁶⁴ ACNUDH y DLA Piper, 2018, [Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice \(Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés\)](#). Artículo 89 de la Ley finlandesa de migración (301/2004).

Cómputo para obtener la ciudadanía

La ciudadanía es el estatuto de residencia más seguro, y todas las formas de residencia deberían contar de alguna manera para obtenerla. Además de la seguridad que ofrecen otros permisos de residencia indefinidos, la ciudadanía también permite a las personas participar plenamente en la sociedad mediante el voto. La gente siente que adquirir la ciudadanía o la nacionalidad del país es un importante reconocimiento de ellos/as y del hecho de que son iguales que el resto.²⁶⁵ Algunas personas que habían sido regularizadas dijeron que solicitaron la ciudadanía porque sentían que su permiso de residencia temporal (inicial) no gustaba a los/as empleadores/as, incluso cuando su derecho a residir (su estatuto de residencia) era indefinido. Los padres y madres solicitaron la ciudadanía para asegurarse de que sus hijos/as la heredaran, ya que habían nacido o crecido en el país y lo sentían como suyo.²⁶⁶ Algunos investigadores e investigadoras²⁶⁷ afirman que, al permitir el acceso a la ciudadanía,

«la regularización convierte [...] a las personas en ciudadanas de pleno derecho y garantiza que las demás, especialmente [las nacionales], vean su condición de extranjeras de forma diferente».

Los Gobiernos deberían considerar la posibilidad de conceder la ciudadanía o la nacionalidad a los/as menores que hayan crecido en el país después de un corto periodo de tiempo.

La ley de ciudadanía de Chipre excluye de su acceso a todas las personas refugiadas e inmigrantes, incluidas las menores nacidas y criadas en Chipre. Lo hace excluyendo a quienes hayan entrado o residido de forma irregular en el territorio, y no teniendo en cuenta el tiempo que hayan pasado con un visado de estudios o buscando protección internacional a la hora de realizar el cómputo para la obtención de la ciudadanía.²⁶⁸

²⁶⁵ ULB, y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck and Centrum voor Gelijheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, ["Before and after", de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

²⁶⁶ En Bélgica. ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck y Centrum voor Gelijheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, ["Before and after", de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#).

²⁶⁷ ULB y Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck y Centrum voor Gelijheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, ["Before and after", de sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in de uitvoering van de wet van 22/12/1999](#), pág. 141, traducción propia.

²⁶⁸ KISA, 9 de febrero de 2021, [New citizenship bill brings social racism to light!](#) (¡El nuevo proyecto de ley de ciudadanía saca a la luz el racismo social!, en inglés) [consultado el 4 de octubre de 2022].

Acceso a la ciudadanía en Francia y el Reino Unido



Un/a menor que haya estado bajo la tutela de la Ayuda Social a la Infancia (ASE) durante al menos tres años puede solicitar la nacionalidad **francesa**.²⁶⁹ Esto incluye a los niños y niñas no acompañados que, según la legislación francesa, deben estar siempre bajo la tutela de los ASE.²⁷⁰ Las declaraciones de nacionalidad francesa de estos/as jóvenes no pueden ser rechazadas alegando falta de integración.²⁷¹ Se realizan directamente en el tribunal de distrito,²⁷² por lo que no están sometidas a la discrecionalidad de la prefectura. En virtud del mismo artículo de la ley, los niños que hayan recibido cinco años de escolarización también pueden reclamar la nacionalidad francesa si son menores de 25 años, han vivido regularmente en Francia durante más de diez años y han completado al menos cinco años consecutivos de escolarización.²⁷³

Los/as menores que hayan nacido en el **Reino Unido** pueden solicitar un permiso de residencia indefinido después de siete años viviendo en el país, independientemente del estatuto o permiso que tuvieran anteriormente.²⁷⁴ Sin embargo, deben demostrar que «no es razonable» esperar que abandonen el país, y, además, la oficina de inmigración y los tribunales británicos aplican un umbral elevado.²⁷⁵ Al cumplir los diez años, pueden solicitar la ciudadanía británica.²⁷⁶

269 Artículos 21-12 del Código Civil. El/la menor debe ser acogido/a por decisión de un juez.

270 République Française, [Code de l'action sociale et des familles: Chapitre Ier : Service de l'aide sociale à l'enfance](#), (Articles L221-1 à L221-9); République Française, [LOI n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance](#).

271 Véase: Cour de Cassation, [4 de octubre de 2005](#); Cour de Cassation, [11 de julio de 2006](#); Cour de Cassation, [22 de febrero de 2007](#); Cour de Cassation, [18 de mayo de 2005](#).

272 [Artículo 26](#) del Código Civil. Artículo D221-1.2 del Código de Organización Judicial, disponible [aquí](#) (en francés).

273 [Artículo 21-12](#) del Código Civil leído conjuntamente con Ministère de l'intérieur, 16 octubre 2012, [Circulaire no INTK1207286C procedure d'accès à la nationalité française](#); información facilitada por [Utopia 56](#) el 24 de octubre de 2022.

274 Ministerio del Interior, 2022, [Family Policy. Family life \(as a partner or parent\), private life and exceptional circumstances](#) (Política familiar. Vida familiar (como pareja o progenitor/a), vida privada y circunstancias excepcionales, en inglés), pág. 52. Free Movement, [Can children and parents apply to remain after seven years' residence?](#) (¿Pueden los hijos y los progenitores solicitar la permanencia después de siete años de residencia?, en inglés) [consultado el 22 de marzo de 2022].

275 Las orientaciones del Gobierno enumeran ejemplos de cuándo podría ser razonable que un/a menor abandone el Reino Unido con su padre, madre o cuidador/a. Esto incluye: si el/la progenitor/a o los/as progenitores/as, o el niño o niña, son ciudadanos del país y, por lo tanto, pueden gozar plenamente de todos los derechos en el mismo; si no hay nada en la información específica del país que sugiera que el traslado no sería razonable; si el/la progenitor/a o los/as progenitores/as o el niño o niña tienen lazos familiares, sociales o culturales existentes con el país y si hay una familia extensa o vínculos con amistades o la comunidad en el extranjero que puedan proporcionarles apoyo. Fuente: Ministerio del Interior, 11 de agosto de 2022, [Family Policy Family life \(as a partner or parent\) and exceptional circumstances](#) (Política familiar. Vida familiar (como pareja o progenitor/a) y circunstancias excepcionales, en inglés), págs. 49-51.

276 Ministerio del Interior, 15 de marzo de 2022, [Explanatory memorandum to the statement of changes in Immigration Rules presented to Parliament on 15 March 2022 \(HC 1118\)](#) (Memorandum explicativo de la declaración de modificaciones en las normas de inmigración presentada al Parlamento el 15 de marzo de 2022 (HC 1118), en inglés), párrafo 7.34, pág. 8.

No depender de nadie

Esta característica está relacionada con el primer elemento clave (poder solicitar un permiso de forma autónoma). Los permisos dependientes pueden dar lugar muy fácilmente a dinámicas de poder perjudiciales en las que la persona se vea empujada a aceptar un trato inaceptable por miedo a perder su permiso de residencia.

La iniciativa de regularización belga de 2009 basada en el trabajo provocó una amplia explotación de personas, ya que el permiso de trabajo al que daba acceso dependía del/de la empleador/a. Esto

implicaba que las personas perdieran su permiso de residencia si querían o necesitaban cambiar de trabajo o si el/la empleador/a dejaba de pagar la seguridad social. Además, otorgaba a los empresarios mucho poder, del que muchos se aprovecharon. Se obligó a la gente a trabajar por salarios más bajos o más horas de las acordadas, se vendieron contratos (entre 1.000 y 3.000 euros) y los/as empresarios/as coaccionaron a los trabajadores y trabajadoras para que cubrieran los impuestos laborales mensuales y la seguridad social.²⁷⁷

Permisos independientes en Italia



La Ley italiana de Inmigración²⁷⁸ garantiza que los/as hijos/as de padres/madres inmigrantes que residan legalmente reciban un permiso de residencia autónomo «por motivos familiares». Este permiso, válido hasta que cumplan los dieciocho años, garantiza que no pasen automáticamente a estar en situación irregular si su(s) progenitor(es/as) pierde(n) su estatuto. Además, les da la posibilidad de seguir viviendo legalmente en Italia por derecho propio si su(s) progenitor(es/as) decide(n) trasladarse a otro país.

277 De Standaard, 1 de febrero de 2014, [Uitgebuut en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie](#) [consultado el 12 de septiembre de 2022]; De Standaard, 1 de febrero de 2014, ['Plots moest ik alle loonkosten zelf betalen'](#) [consultado el 12 de septiembre de 2022]; De Standaard, 1 de febrero de 2014, ['Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn'](#) [consultado el 12 de septiembre de 2019].

278 Artículo 31, co. 1 T.U. b286/98, [Testo unico sull'immigrazione \(Titolo IV, Diritto all'unità familiare e tutela dei minori\)](#).

Proteger la unidad familiar y permitir la vida en familia

Las familias —en toda su diversidad— son la unidad fundamental de la sociedad y, como tal, requieren respeto y protección. La vida y la unidad familiares son importantes tanto para las personas adultas como para la infancia, ya que protegen la vida de los niños y niñas, su desarrollo y su bienestar. Al estar físicamente juntas, las familias migrantes prosperan y contribuyen de forma más productiva a sus comunidades y se sienten más seguras.²⁷⁹

Sin embargo, no todos los permisos de residencia permiten vivir con la pareja o los/as hijos/as, ya que no todos permiten la reagrupación familiar, ya sea desde el extranjero o con quienes ya estén presentes en el territorio. Los permisos de residencia deberían permitir el respeto de la unidad familiar, haciéndolo extensivo a las parejas ya residentes y a los/as hijos/as dependientes, y permitiendo la reagrupación familiar. Este debería ser el caso tanto de los permisos temporales como de los indefinidos.

Proteger la unidad familiar



El mecanismo luxemburgués de regularización de menores que han asistido a la escuela durante al menos cuatro años regulariza automáticamente la situación de sus progenitores/as y hermanos/as.²⁸⁰ De este modo se evitan las familias con estatutos legales mixtos.

279 UNICEF, n.d., [Family unity in the context of migration](#) (La unidad familiar en el contexto de la migración, en inglés), documento de trabajo.

280 Información proporcionada por el miembro de PICUM [ASTI](#), el 21 de septiembre de 2022.

10. La medida de regularización previene la estancia y el trabajo irregulares y va acompañada de medidas de apoyo.

La regularización debería ir acompañada de medidas para brindar apoyo a las personas solicitantes y abordar las razones estructurales

de la residencia y el trabajo irregulares. Asimismo, los programas de regularización deberían ir acompañados de mecanismos permanentes.

Medidas de acompañamiento

Es probable que las personas que soliciten la regularización hayan vivido en cierto modo aisladas socialmente, ya que están formalmente excluidas de los espacios comunes de interacción, experimentan largas jornadas de trabajo, discriminación, etc. Por lo tanto, podrían beneficiarse de unas clases de idioma adicionales, orientación y apoyo para desenvolverse en el mercado laboral formal y en las instituciones. Asimismo, es posible que pierdan su empleo a causa de la regularización o que quieran cambiar de sector económico una vez que puedan trabajar legalmente.²⁸¹ Sin embargo, puede que necesiten cierta formación u orientación para navegar o entrar en el mercado laboral formal o para hacerlo desde una posición mejor.

Por ejemplo, a pesar de que la iniciativa de regularización de Bélgica de 2009 se dirigía a los trabajadores y trabajadoras en situación irregular, quienes obtuvieron la regularización no pudieron acceder a servicios de empleo —como la búsqueda de trabajo, el asesoramiento, etc.—²⁸² posteriormente. Esto suponía un problema si las personas querían cambiar de empleo, ya que, por lo general, no estaban familiarizadas con el mercado laboral formal y a menudo tenían que confiar en empleadores/as explotadores/as.²⁸³

281 Es decir, ha recibido un permiso de trabajo o de residencia que le permite acceder al mercado laboral.

282 Esto se debía a que se les expidió un permiso de trabajo «B» que solo permite la relación laboral o el contrato específico para el que se expidió. Por lo tanto, la persona trabajadora no estaba «disponible para (todo) el mercado de trabajo», lo cual es un requisito para acceder a los servicios de empleo. Fuente: Intercambio de correos con el miembro de PICUM [Fairwork Belgium](#) el 20 de octubre de 2022.

283 De Standaard, 1 de febrero de 2014, [Uitgebeit en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie](#) [consultado el 12 de septiembre de 2022]; De Standaard, 1 de febrero de 2014, ['Plots moest ik alle loonkosten zelf betalen'](#) [consultado el 12 de septiembre de 2022]; De Standaard, 1 de febrero de 2014, ['Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn'](#) [consultado el 12 de septiembre de 2019].

Ejemplo de medidas de apoyo



La iniciativa de regularización «Operación Papyrus» del cantón suizo de Ginebra (2017-2018) incluía medidas diseñadas para abordar el problema del trabajo no declarado y brindar apoyo a las personas y familias regularizadas. Dado que muchas de las personas que lo solicitaron eran trabajadoras domésticas —que a menudo vivían con sus empleadores/as—, la iniciativa estuvo acompañada de medidas de integración para garantizar que, una vez regularizadas, salieran del aislamiento social, pudieran encontrar más trabajo u otro empleo si perdían horas en el proceso y pudieran encontrar/recibir clases de francés asequibles.²⁸⁴ Además, el cantón de Ginebra puso en marcha campañas públicas para fomentar el empleo formal de estas personas así como controles del mercado laboral²⁸⁵ para garantizar el cumplimiento de las condiciones laborales una vez que los trabajadores y trabajadoras regularizaran su situación.

Evitar la estancia y el trabajo irregulares

Muchas personas están en situación irregular debido a las lagunas y fallos en el diseño de las políticas de migración y residencia. Por lo tanto, los procedimientos de residencia ofrecen la oportunidad ideal para que los Gobiernos eviten una futura estancia indocumentada. Si se comprometen a «combatir [sic] la migración irregular», la eficacia de sus políticas de permisos de residencia debería juzgarse en función de si las personas pueden conservar su residencia legal a lo largo del tiempo. Hoy en día observamos medidas de regularización que contienen criterios que hacen intrínsecamente difícil o incluso imposible

mantener el estatuto legal. Por ejemplo, decenas de miles de exmenores no acompañados/as en España (extutelados/as) pasaron a estar en situación irregular debido a que no pudieron encontrar un trabajo cuyo salario fuera cuatro veces el salario mínimo mensual (2.259 euros),²⁸⁶ un requisito que se les exigía para renovar su permiso. Esta exigencia ha sido revocada desde entonces.²⁸⁷ El hecho de que las propias políticas y procedimientos gubernamentales creen inmigrantes irregulares debería reconocerse como un grave problema y puede y debe abordarse mediante la reforma de dichas políticas y procedimientos.²⁸⁸

284 PICUM, 2 de abril de 2020, [Geneva: Operation Papyrus regularized thousands of undocumented workers](#) (Ginebra: la Operación Papyrus regulariza a miles de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, en inglés).

285 Hay que tener en cuenta que los repetidos controles en el lugar de trabajo eran una de las razones por las que los/as empresarios/as despedían a las personas trabajadoras que habían sido regularizadas en Bélgica, quienes luego perdían su permiso de residencia y volvían a encontrarse en situación irregular. De Standaard, 1 de febrero de 2014, [Uitgebuit en met lege handen. Het fiasco van de economische regularisatie](#) [consultado el 12 de septiembre de 2022]; De Standaard, 1 de febrero de 2014, ['Mijn baas zei dat hij controle kon missen als kiespijn'](#) [consultado el 12 de septiembre de 2019].

286 IPREM, para 2021, la renta mínima mensual era de 564,9 euros * 4 = 2.259,60 euros. Más información sobre el IPREM [aquí](#) (en inglés) [consultado el 23 de agosto de 2022].

287 Véase: PICUM, 18 de noviembre de 2021, [Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants](#), (España aprueba una ley para facilitar la regularización de jóvenes migrantes, en inglés) blogpost; PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#).

288 Para un argumento similar, consulte: ICMPD, 2009, REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, policy brief (Regularizaciones en Europa. Un estudio sobre las prácticas de regularización de nacionales de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados Miembros de la Unión Europea, resumen de política, en inglés).

Evitar que las personas pierdan su estatuto en Brasil, Colombia y España



El programa de regularización de **Colombia** de 2021 para venezolanos/as ofrece un permiso de residencia temporal de diez años, durante los cuales las personas pueden solicitar el indefinido, que requiere cinco años de residencia.²⁸⁹ Por lo tanto, el permiso temporal proporciona un periodo de tiempo amplio para que decidan, preparen, soliciten y obtengan el indefinido.

Quienes hayan recibido un permiso temporal por razones humanitarias en **Brasil** pueden solicitar uno permanente cuando finalice el de dos años. Pueden hacerlo 90 días antes de que caduque y deben demostrar que no tienen antecedentes penales en Brasil y que tienen medios de subsistencia.²⁹⁰

En 2021, se reformó la ley de migración **española** y ahora ayuda a evitar que los/as menores no acompañados/as pasen a estar en situación irregular a los 18 años. Quienes tengan un permiso legal al cumplir los 18 años²⁹¹ recibirán una prórroga de seis meses del permiso que tuvieron siendo menores de edad. Asimismo, tendrán acceso al ingreso mínimo vital y se les permitirá trabajar de manera legal a partir de los 16 años, una medida que les facilitará el acceso a un permiso de residencia basado en otros motivos (por ejemplo, en el trabajo).²⁹²

Una forma de garantizar que las personas no recaigan en la incertidumbre y la exclusión social de la irregularidad y de evitar la explotación es asegurarse de que puedan conservar su estatuto de residencia legal durante un periodo de desempleo y búsqueda de empleo. Los permisos de residencia basados en el trabajo no deberían depender de una relación laboral concreta, sino que deberían permitir que las personas cambien de empleo, trabajen para varios/as empleadores/as, estén desempleadas y busquen un trabajo alternativo. Los permisos

puente o de transición permiten a las personas que hayan tenido un permiso de trabajo y hayan perdido el empleo por causas ajenas a su voluntad estabilizar su situación y reincorporarse al mercado laboral. Por su parte, los vinculados a los estudios tampoco deberían terminar cuando la persona se gradúe, sino que deberían ampliarse para incluir un periodo de búsqueda de empleo, o transponerse a otro permiso con este fin. Las leyes que incluyen un periodo de «búsqueda de empleo» permitirían a las personas obtener un (nuevo) trabajo, ya que es

289 Acaps, [Colombia Refugiados venezolanos](#) [consultado el 24 de agosto de 2021]; Banulescu-Bogdan, N. y Chaves-González, D., 2021, [What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration? ¿Qué viene ahora que Colombia ha dado un paso histórico en materia de migración?](#), en inglés), Migration Policy Institute Commentary.

290 Ordenanza interministerial 9, 14 de marzo de 2018, Art. 3.; Fuente: ACNUDH y DLA Piper, 2018, [Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice](#) (Admisión y estancia basada en motivos humanitarios y de derechos humanos: cartografía de la práctica nacional, en inglés).

291 La reforma también modificó el acceso a un estatuto de residencia seguro para los/as menores no acompañados/as durante la infancia. Véase PICUM, 2022, [Spain adopts law to facilitate regularisation of young migrants](#), (España aprueba una ley para facilitar la regularización de jóvenes migrantes, en inglés) blogpost.

292 Reforma de los artículos 197 y 198 de la [Ley Orgánica de Extranjería](#) de 2000. [Real Decreto 903/2021](#) de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por [Ley Orgánica 2/2009](#), aprobado por el [Real Decreto 557/2011](#), de 20 de abril. Véase también: PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#).

mucho más difícil y costoso conseguir un empleo o permiso cuando están indocumentadas y la sociedad sigue beneficiándose de sus habilidades y conocimientos. Asimismo, es una medida crucial para que puedan abandonar las relaciones laborales de explotación y para promover el trabajo declarado y decente, ya que mientras trabajen en condiciones de explotación, no pueden encontrar otro empleo. De 2018 a 2021, Suecia adoptó un mecanismo de regularización para jóvenes que hubieran pedido asilo como menores no acompañados/as y cuya solicitud hubiera sido rechazada.²⁹³ Podía solicitarlo cualquier persona menor de 25 años que estudiara un programa nacional de educación secundaria superior o de formación profesional²⁹⁴ y que aún no hubiera finalizado dichos estudios, en Suecia o en el extranjero. Si bien el permiso se solía prorrogar solo para los estudios a tiempo completo, también podía hacerse para aquellos a tiempo parcial.²⁹⁵

Para renovarlo, la persona debía informar cada año de su participación activa en los estudios. El permiso de residencia y trabajo obtenido era válido mientras durara el programa de formación más de seis meses. Si la persona encontraba empleo en los seis meses siguientes a su graduación, obtenía la residencia permanente.²⁹⁶ Si bien este «periodo de búsqueda de empleo» es una buena práctica en sí misma, era muy difícil que la gente encontrara un empleo estable en seis meses (especialmente en tiempos de altas tasas de desempleo).²⁹⁷ Además, «muchos/as jóvenes [...] carecen de una continuidad en la educación formal en Suecia, a veces debido a que han sido trasladados/as de unos centros de asilo —y escuelas— a otros en diferentes partes de Suecia y como consecuencia de las limitaciones del derecho a la educación para las personas indocumentadas mayores de 18 años».²⁹⁸

293 [Ley \(2017: 353\)](#) relativa a permisos de residencia para estudiantes de educación secundaria superior. Migrationsverket, n.d., [The Swedish Upper Secondary School Act](#) (Ley sueca de enseñanza secundaria superior, en inglés) [consultado el 13 de diciembre de 2021]; Migrationsverket, n.d., [Swedish Upper Secondary School Act – What's new?](#) (Ley sueca de enseñanza secundaria superior, ¿Qué novedades hay?, en inglés) [consultado el 13 de diciembre de 2021].

294 Ser estudiante de un programa nacional de enseñanza secundaria superior o de un programa equivalente a tiempo completo; de una formación profesional de educación secundaria superior o de un programa de formación profesional municipal.

295 [Ley \(2018: 755\)](#) por la que se modifica la Ley (2017/353) relativa a permisos de residencia para estudiantes de educación secundaria superior.

296 Migrationsverket, n.d., [The Swedish Upper Secondary School Act](#) [consultado el 13 de diciembre de 2021].

297 Sverige Radio, 16 de junio de 2019, [Kritik mot oklarheter i nya gymnasielagen](#) [consultado el 13 de diciembre de 2021].

298 Scott, H, 29 de junio de 2020, [Calling out the law with a lie: Community perspectives on precarity, welfare and law in times of Covid-19 in Sweden](#) (Denunciar la ley con una mentira: perspectivas comunitarias sobre la precariedad, el bienestar y el derecho en tiempos de Covid-19 en Suecia, en inglés), [blogpost Border Criminologies Universidad de Oxford](#).

Ejemplos de permisos que permiten un periodo de desempleo y búsqueda de trabajo



El programa de regularización de dos vías de Italia de 2020 para las personas trabajadoras de los sectores agrícola y doméstico²⁹⁹ incluía una salvaguarda para los/as trabajadores/as a quienes se les hubiese concedido un permiso basado en una relación laboral existente (primera vía).³⁰⁰ Si bien dicho permiso de residencia y trabajo seguía vinculado a la duración del contrato laboral, se les podía expedir uno que fuera válido hasta un año para buscar otro empleo, en ese u otro sector, si perdían su trabajo. Sin embargo, la duración mínima de ese permiso no estaba garantizada, ya que el decreto mencionaba «un permiso de hasta un año».³⁰¹ Además, en virtud de la segunda vía del programa, las personas cuyo permiso de residencia hubiera caducado recientemente, y tuvieran experiencia en uno de los sectores económicos previstos, podían solicitar uno de seis meses para buscar trabajo.

La Directiva sobre estudiantes e investigadores de la UE establece la posibilidad de que estudiantes e investigadores/as nacionales de terceros países permanezcan en el Estado miembro en el que estudiaron/trabajaron para buscar empleo o crear una empresa.³⁰² La Directiva fija una duración mínima de nueve meses³⁰³ para permanecer en busca de trabajo, si bien algunos Estados miembros conceden permisos más largos³⁰⁴ (por ejemplo, un año en Bélgica³⁰⁵ y Francia).³⁰⁶ Durante ese tiempo, la persona tiene acceso ilimitado al mercado laboral.

299 El programa cubría a trabajadores y trabajadoras de la agricultura, la ganadería y la cría de animales, la pesca, la acuicultura y las actividades relacionadas; la asistencia a personas que sufren patologías o minusvalías que limitan su autosuficiencia o a los miembros de su familia, aunque no convivan y al trabajo doméstico para apoyar las necesidades familiares.

300 [Decreto Ley 286/98](#). Consulte PICUM, 2020, [Non-exhaustive overview of European government measures impacting undocumented migrants taken in the context of COVID-19](#) (Resumen no exhaustivo de medidas gubernamentales europeas adoptadas en el contexto de la COVID-19 que afectan a las personas migrantes en situación irregular, en inglés).

301 Artículo 22, § 11.

302 Artículo 25 de la [Directiva \(UE\) del Parlamento Europeo y del Consejo, 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair \(versión refundida\)](#). Deben cumplirse otras condiciones, como tener un seguro médico y demostrar que disponen de medios de vida suficientes.

303 Hungría y Luxemburgo expiden permisos de nueve meses. Fuente: Hungría - Dirección General Nacional de Policía de Extranjería, 2022, [Residence Permit for the Purpose of Job-searching or Entrepreneurship](#) (Permiso de residencia con fines de búsqueda de empleo o emprendimiento, en inglés) [consultado el 16 de agosto de 2022]; Luxemburgo – Guichet.lu, 2022, [Staying in Luxembourg to find a job or start a business after the research work](#) (Permanecer en Luxemburgo para encontrar un empleo o emprender un negocio después del trabajo de investigación, en inglés) [consultado el 16 de agosto de 2022].

304 El permiso tiene varias denominaciones en la UE, como «visado para búsqueda de empleo» (Bélgica), «permiso para búsqueda de empleo/creación de nuevos negocios» (Francia), «permiso de residencia para la búsqueda de empleo o la creación de empresa» (Luxemburgo) y «permiso de residencia con fines de búsqueda de empleo o emprendimiento» (Hungría).

305 KU Leuven, 2022, [Non-EEA students: working in Belgium after graduation](#) (Estudiantes no pertenecientes al EEE: trabajar en Bélgica después de la graduación, en inglés) [consultado el 16 de agosto de 2022].

306 Campus France, n.d., ["Job Seeker/ new business" residence permit](#) (Permiso de residencia para «buscadores/as de empleo/nuevas empresas, en inglés) [consultado el 16 de agosto de 2022].

Permiso para las víctimas de explotación laboral en Finlandia



En octubre de 2021, Finlandia³⁰⁷ introdujo un permiso de residencia de un año para personas que residen legalmente³⁰⁸ y sufren explotación laboral. Para obtenerlo, deben denunciar las infracciones laborales a la autoridad competente, pero no tiene que presentar una denuncia formal ante la inspección de trabajo o los tribunales. El permiso no está vinculado a ninguna investigación. Durante ese periodo de un año pueden trabajar, pero tienen tiempo para estabilizar su situación, estar desempleadas y buscar un trabajo alternativo o tomar medidas para iniciar un negocio. El permiso puede convertirse en uno de trabajo normal si la persona encuentra un empleo en cualquier sector. Asimismo, quienes tengan el permiso tienen derecho a la reagrupación familiar.

Generalmente, los permisos caducan cuando se dejan de cumplir los criterios técnicos o sustantivos (por ejemplo, dejar de ser estudiante, dejar de trabajar, no tener un determinado nivel de competencia lingüística, dejar de tener necesidades médicas). Aunque posiblemente esto tenga aparentemente sentido, también puede crear situaciones inseguras e incluso absurdas y poner a las personas en peligro. Por ejemplo, la legislación francesa garantiza que las víctimas de violencia doméstica que se encuentren en situación irregular reciban un permiso de residencia temporal cuando el/la juez/a de familia emita una orden de protección. El permiso de un año puede renovarse si se renueva la orden de protección.³⁰⁹ En otras palabras, esto crea una situación sorprendente en la que la víctima —y sus hijos/as dependientes— perderán su permiso de residencia cuando dejen de correr el riesgo de sufrir violencia doméstica.³¹⁰

También puede darse el caso cuando los motivos por los que se dejan de cumplir los criterios estén completamente fuera del control de la persona, por ejemplo, que su empleador/a no declare adecuadamente la relación laboral o no realice el pago de los impuestos y la seguridad social, ya sea de forma intencionada y abusiva o involuntaria. De este modo, se castiga a las personas trabajadoras por el comportamiento de sus empleadores/as.

Por su parte, los Gobiernos deberían prevenir la apatridia, que suele ser una causa de la estancia irregular prolongada. Pueden hacerlo registrando los nacimientos, emitiendo certificados de nacimiento y documentos de nacionalidad a los/as menores. Los países que aún no cuentan con procedimientos específicos para determinar la apatridia deben adoptarlos y conceder protección —incluida la residencia, los derechos y una vía para obtener la nacionalidad— en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.³¹¹

307 Ministerio de Asuntos Económicos y Empleo de Finlandia, 17 de diciembre de 2020, [Hallitus esittää lakimuutoksia ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi – Toimenpiteitä tehdään läpi hallituskauden](#) [consultado el 23 de marzo de 2022].

308 Solo para quienes tengan un permiso de residencia que proporcione acceso al mercado laboral.

309 Artículo L316-3 de la [Ley de Inmigración \(CESEDA\)](#).

310 Para más información, véase: PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>]; GISTI, 2020, [Droit au séjour et violences conjugales et familiales](#).

311 Para más información sobre la apatridia en el contexto de la migración, véase: Red Europea sobre Apatridia, n.d., [Stateless refugees and migrants](#) (Refugiados y migrantes apátridas, en inglés) [consultado el 13 de septiembre de 2022].

Evitar la apatridia entre los/as recién nacidos/as en España



Recientemente, los tribunales españoles publicaron un caso decisivo que refuerza positivamente el derecho de los niños y niñas al registro de nacimiento y la concesión de la nacionalidad, incluidos los/as menores migrantes nacidos en tránsito.³¹² En octubre de 2021, un tribunal de primera instancia dictaminó que, para respetar el derecho del menor a ser inscrito lo antes posible después del nacimiento, las autoridades españolas deben registrar su nacimiento, ya que, aunque haya nacido en el extranjero, no ha sido inscrito en ningún otro país. En mayo de 2022, en un caso en el que la niña nació en tránsito y su nacimiento nunca fue inscrito, otro tribunal recurrió al principio del interés superior del niño y detectó una violación de sus derechos fundamentales, por lo que declaró que la niña tenía la nacionalidad española.³¹³

312 Véase también [Statelessness Index, Spain](#) (Índice de apatridia, en inglés) [consultado el 17 de agosto de 2022].

313 Diario Constitucional.cl, 13 de agosto de 2022, [Se reconoce la nacionalidad española a una menor nacida en una embarcación que se dirigía a la costa de Cádiz](#) [consultado el 17 de agosto]. Véase también: Red Europea sobre Apatridia, 7 de julio de 2022, [Landmark judgment from Spain: court grants Spanish nationality to a stateless child born en route \(a case of "invisible children"\)](#), blogpost (Sentencia histórica en España: un tribunal concede la nacionalidad española a una niña apátrida nacida en tránsito (un caso de «niños invisibles»), en inglés) [consultado el 17 de agosto de 2022].

Analizamos: Digitalización y tasas como barreras a la inclusión

Existen dos aspectos de las medidas de regularización que pueden dificultar la regularización de la estancia: el grado de digitalización de los procedimientos y su coste. Las tasas y otros costes asociados son una característica común de las medidas de regularización, pero en algunos países son prohibitivamente altas. Por otro lado, los Gobiernos han ido digitalizando sus procedimientos, creando portales y métodos de pago online, lo que

genera oportunidades, pero también desafíos para las personas excluidas digitalmente.

A la hora de (re)diseñar los procedimientos, los Gobiernos deberían garantizar que tanto la digitalización como el coste de los trámites no impidan a las personas regularizar su estancia o mantener su permiso actual.

Digitalización de los procedimientos – ¿Ampliación de la brecha digital?

Los procedimientos de residencia y la forma de «gestionar» la migración se están digitalizando cada vez más.³¹⁴ Si bien las solicitudes en papel solían ser la norma, actualmente varios países han creado portales online en los que la ciudadanía puede presentar, renovar o hacer un seguimiento de su solicitud.³¹⁵ En algunos países, las tasas deben pagarse en línea o a través de una aplicación bancaria. Si bien los portales y los métodos de pago online ofrecen ventajas, también corren el riesgo de ampliar la brecha digital y crear nuevas barreras a la inclusión. Es posible que a las personas indocumentadas que estén lo suficientemente familiarizadas con el entorno digital les resulte más fácil presentar la solicitud, al igual que a quienes tengan un ordenador o conozcan a alguien o a una ONG que tenga uno y puedan utilizar. Cuando las

personas en situación irregular son responsables de los procedimientos de solicitud, o al menos se les garantiza el acceso a su expediente a través del portal en línea, puede ser también una forma de mejorar el seguimiento y la comunicación y de reducir el control y los posibles abusos por parte de abogados/as, empleadores/as o socios/as. Y, si bien los procedimientos digitales pueden eliminar algunas barreras, como el tener que desplazarse para presentar la solicitud, también pueden crear otras nuevas, como el necesitar un ordenador o un smartphone para escanear y enviar los documentos. Los portales en línea se están convirtiendo en un elemento común de la forma en que la gente interactúa con las instituciones gubernamentales y viceversa, y esto también se da en el ámbito de la migración. Por ejemplo, en Irlanda, las personas solo

314 Para más información sobre otros aspectos de la digitalización de la gestión y la aplicación de las leyes migratorias, véase PICUM, 2022, [Digital technology, policing and migration – What does it mean for undocumented migrants?](#) (Tecnología digital, vigilancia y migración: ¿cuáles son sus implicaciones para las personas migrantes en situación irregular?, en inglés); PICUM, n.d., [Desmontando el uso de Big Data para deportar](#) y [Migration and Tech Monitor](#).

315 Por ejemplo, [Finlandia](#), [Francia](#) (en papel en el momento de redactar el informe), [Grecia](#), [Hungría](#) (para los visados Schengen), y [España](#) (solo para el seguimiento de las solicitudes).

podían acogerse a un programa de regularización lanzado en 2022 a través de un portal online. Había que rellenar un formulario similar a una encuesta y subir las pruebas y la documentación exigidas. Si la gente no cumplía ciertos criterios, no podían seguir adelante con la solicitud.³¹⁶ Aunque se decía que el portal funcionaba bien y que su uso era fácil, planteaba algunos problemas. Los/as solicitantes tenían que asegurarse de que los archivos tuvieran un formato y un tamaño aceptables y tenían que combinar y subir los archivos al portal. Las ONG tuvieron que brindar apoyo a un gran número de personas para hacerlo.³¹⁷ Y, a pesar de que estos formatos simplificados pueden, en teoría, agilizar la toma de decisiones, la automatización ha provocado errores y experiencias deshumanizantes en otros países.³¹⁸

Si bien los portales en línea pueden reducir algo de carga de las administraciones y facilitar la vida al evitar que la gente se desplace para presentar la solicitud, los procedimientos digitales también presentan barreras y crean nuevos obstáculos. Por ejemplo, el portal griego solo está disponible en griego y la opción de traducción al inglés no funcionaba en el momento de escribir este artículo.³¹⁹ El portal español presenta problemas similares:³²⁰ las personas con pocos o ningunos conocimientos digitales o que no tengan un ordenador a mano tienen dificultades para presentar las solicitudes en línea. Se dice que los procedimientos de regularización en línea son

largos, no muy intuitivos y solo están disponibles en español.³²¹ El sistema se sobrecarga frecuentemente y las citas con la oficina de inmigración son tan difíciles de conseguir que se venden por viles terceros. Para garantizar que la gente consiga citas sin tener que pagar por ellas se creó [#tecedounacita](#), formada por voluntarios/as que actualizan continuamente la página web de inmigración para reservar las citas de la gente.³²²

Las personas excluidas digitalmente no suelen tener acceso (asequible) a internet y/o a los dispositivos digitales para conectarse a la red. Es posible que carezcan de las habilidades digitales básicas necesarias para usar internet y escanear documentos y que tengan poca o ninguna experiencia en navegar por portales digitales, lo cual se agrava cuando estos no son especialmente intuitivos.

Los Gobiernos deberían tener cuidado de no crear obstáculos adicionales al digitalizar los procedimientos de residencia. El poder regularizar la estancia no debería depender de tener internet o de la capacidad de navegar por un portal en línea. Los Gobiernos pueden tomar varias medidas, como garantizar que la gente pueda seguir presentando solicitudes en papel (sin penalización), diseñar los portales pensando en el usuario final (es decir, la persona solicitante), elaborar guías de usuario para las personas no nativas y tecnóforas, crear servicios de asistencia *accesibles* para quienes presenten

316 Por ejemplo, tenían que seleccionar la fecha de inicio de su estancia irregular en un calendario. No podían seguir adelante con la solicitud si esa fecha no era anterior a la fecha límite (31 de enero de 2022) en al menos tres o cuatro años.

317 Debate en la reunión del grupo de trabajo PICUM sobre regularización, 4 de mayo de 2022.

318 Por ejemplo, en Canadá, consulte Canadian Immigration Lawyers Association, 23 de marzo de 2022, [User experience is an afterthought: Vulnerable refugees and others forced to troubleshoot IRCC's experimental online portals](#) (La experiencia de usuario es una prioridad: refugiados vulnerables y otras personas obligados a solucionar los problemas de los portales experimentales online del IRCC, en inglés) [consultado el 2 de septiembre de 2022]; Molnar, P. y Gill, L., 2018, [Bots at the gate. A human rights analysis of automated decision-making in Canada's immigration and refugee system](#) (Robots a la vuelta de la esquina. Análisis de derechos humanos de la toma de decisiones automatizada en el sistema de inmigración y asilo de Canadá, en inglés), El Citizen Lab y la Universidad de Toronto.

319 [Ministerio de Migración y Asilo de Grecia, 2020, Solicitudes, Migration.gov.gr](#) [consultado el 2 de septiembre de 2022].

320 Sede electrónica, Administraciones públicas España, [«Internet cita previa»](#) [consultado el 2 de septiembre de 2022].

321 Debate en la reunión del grupo de trabajo PICUM sobre regularización, 4 de mayo de 2022.

322 Votar es un Derecho, 2022, [#TECEDOUNACITA](#) [consultado el 2 de septiembre de 2022].

solicitudes en línea y garantizar que todos los portales estén disponibles en varios idiomas, incluidos los principales de las nacionalidades de terceros países más comunes. Además, todo portal debería ser sometido a pruebas exhaustivas antes de su lanzamiento.

Otra tendencia es la evolución general hacia sociedades sin dinero en efectivo, que también se observa en el ámbito de la migración. El mejor ejemplo de ello es que el Gobierno finlandés impone tasas más altas a las solicitudes en papel con el objetivo de incentivar a la gente a presentar las solicitudes en línea.³²³

En varios países, las tasas deben ingresarse en una cuenta bancaria del Gobierno (por ejemplo, Bélgica³²⁴o Reino Unido),³²⁵ pese a que es poco probable que las personas indocumentadas

Tasas y otros gastos

Dado que las personas migrantes en situación irregular suelen vivir en la pobreza o en riesgo de caer en ella, el coste de los procedimientos de residencia debe entenderse mejor para diseñar unos procedimientos migratorios justos.

tengan una cuenta bancaria.³²⁶ Esto se debe a que los bancos suelen exigir documentos oficiales como pasaportes, documentos nacionales de identidad o permisos de residencia para verificar la identidad del cliente, algo que es posible que una persona indocumentada no tenga. Sin embargo, la legislación de la UE exige esto y deja en manos de las legislaciones nacionales la determinación y aclaración del espectro de documentos que pueden aceptar los bancos.³²⁷

Los Gobiernos pueden y deberían asegurarse de que existan otros métodos de pago además de los pagos en línea y las transferencias bancarias. Estas medidas pueden incluir la aceptación de pagos por parte de terceros (posible en Bélgica)³²⁸ y los pagos en efectivo (por ejemplo, en Finlandia,³²⁹ Polonia,³³⁰ y Suiza).³³¹

Las tasas administrativas son comunes en la gestión de la migración e incluyen tasas para: solicitar un visado; un permiso; renovarlo; traducir documentos; hacer fotografías; expedir un permiso y obtener datos biométricos. Otro coste común es el pago

323 Debate en la reunión del grupo de trabajo PICUM sobre regularización, 4 de mayo de 2022.; Servicio finlandés de inmigración, 2022, [Processing fees and payment methods](#) (Tasas de tramitación y métodos de pago, en inglés) [consultado el 13 de agosto de 2022].

324 Agentchap Integratie & Inburgering, [Bijdrage in administratieve kosten](#) [consultado el 25 de marzo de 2022].

325 Gov.uk, [Pay for UK healthcare as part of your immigration application](#) (Pague la asistencia sanitaria en el Reino Unido como parte de su solicitud de inmigración, en inglés) [consultado el 31 de agosto de 2022].

326 En algunos países, esta exclusión económica parece ser un subproducto del endurecimiento de las medidas para evitar el blanqueo de dinero, en otros, se trata de una política calculada para disuadir la migración, como en el caso de la «política de entorno hostil» del Reino Unido.

327 Para más información, véase PICUM, 2020, [Cash only: measures imposed to counter money laundering are having serious implications for undocumented people](#) (Solo efectivo: las medidas impuestas para combatir el blanqueo de dinero están teniendo graves consecuencias para las personas indocumentadas, en inglés).

328 Agentchap Integratie & Inburgering, n.d., [Bijdrage in administratieve kosten](#) [consultado el 25 de marzo de 2022].

329 Servicio de migración finlandés, 2022, [Processing fees and payment methods](#) (Tasas de tramitación y métodos de pago, en inglés).

330 Intercambio de correos con un miembro de PICUM [Association for Legal Intervention](#) el 8 de marzo de 2022; Migrantinfo.pl, [Temporary residence – general information](#) [consultado el 20 de octubre 2022].

331 Intercambio de correos con un miembro de PICUM el 23 de febrero de 2022.

de un/a abogado/a³³² si no hay asistencia legal gratuita o si la persona indocumentada no puede acceder a ella o a organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia. Un coste menos obvio, pero cuyo impacto no es menos importante, es el tiempo que deben ausentarse del trabajo para presentar las solicitudes personalmente, asistir a las entrevistas o a que le tomen las huellas dactilares (algunos Gobiernos también cobran por esto). Asimismo, puede que tengan que viajar hasta allí y, posiblemente, pasar la noche.

Las tasas en el Reino Unido son excepcionalmente altas y se han triplicado desde 2014.³³³ Estas deben entenderse como parte de una política más amplia de «entorno hostil» introducida por el Gobierno en 2012 para hacer la vida excesivamente difícil a las personas migrantes indocumentadas en el Reino Unido,³³⁴ quienes deben pagar 2.612,20 libras (+- 3.098 €)³³⁵ para solicitar un permiso de residencia limitado basado en la vida privada —la opción que probablemente más soliciten, entre otros, menores y jóvenes que hayan crecido en el país. Esto incluye la tasa de solicitud de 1.033 libras, el recargo sanitario de inmigración de 1.560 libras y

una tasa de inscripción de información biométrica de 19,20 libras. Para las personas mayores de 24 años, el permiso de residencia limitado les sitúa ante un camino de diez años hasta conseguir el asentamiento, durante los cuales tendrán que pagar estas tasas al menos tres veces más para renovar su permiso. Las personas acaban pagando entre 10.000 y 15.000 libras (+- 11.860 euros y +- 17.790 euros), además de los honorarios de los/as abogados/as. Dado que estas tarifas se aplican a cada solicitante, las familias indocumentadas pagarán el múltiplo de esta cifra.³³⁶

Si bien es posible que las tasas del Reino Unido sean excesivamente elevadas, varios Estados miembros de la UE exigen el pago de más de 250 euros para solicitar un permiso de residencia temporal por motivos de derechos humanos. Entre ellos se encuentran Grecia (300 €),³³⁷ Bélgica (313 €),³³⁸ Finlandia (520 € para presentar la solicitud y 430 € para ampliar)³³⁹ y los Países Bajos (349 € para algunos³⁴⁰ y 1109 € por otros motivos).³⁴¹ Es desproporcionado exigir tanto dinero a personas que dependen de la beneficencia o que ganan una fracción del salario mínimo vital.³⁴²

332 No todos los procedimientos de residencia/medidas de regularización requieren representación legal, si bien es posible que las personas no lo sepan o se sientan más seguras cuando son asistidas por un/a abogado/a.

333 We Belong, 2020, [Mental Health Check](#) (Análisis de la salud mental, en inglés).

334 The Joint Council for the Welfare of Immigrants, [The Hostile Environment explained](#) (Explicación del entorno hostil, en inglés) [consultado el 10 de diciembre de 2021].

335 [Conversor de moneda](#) el 27 de abril de 2022. Fuentes: Gov.uk, 2022, [Home Office immigration and nationality fees: 11 October 2021](#); (Ministerio del Interior. Tasas de inmigración y nacionalidad: 11 de octubre de 2021, en inglés); Gov.uk, 2022, [UK Visa and Citizenship Application Services](#) (Servicios de solicitud de visado y nacionalidad británicos, en inglés); y NRPF Network, n.d., [Immigration options](#) (Opciones de inmigración, en inglés).

336 Gardner, Z y Patel, C, 2021, [We are here: Routes to regularisation for the UK's undocumented population](#) (Estamos aquí: vías de regularización para la población indocumentada del Reino Unido, en inglés), The Joint Council for the Welfare of Immigrants, consulte las págs. 37-41.

337 Al solicitar el «permiso de residencia excepcional de tres años» para las personas nacionales de terceros países que hayan vivido en Grecia durante siete años consecutivos. Artículo 19 de la [ley 4251/2014](#). Consulte: PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), Anexo 2. Este permiso no puede renovarse.

338 Para la regularización por motivos humanitarios. Las solicitudes por motivos médicos son gratuitas. Oficina de inmigración, 2022, [Retributie](#) [consultado el 31 de agosto de 2022].

339 Para un permiso de un año por motivos humanitarios. Los/as menores pagan 270 euros por la solicitud y 250 por la prórroga. Artículos 52 y 53 de la [Ley finlandesa de migración](#); Servicio de migración finlandés, 2022, [Processing fees and payment methods](#) (Tasas de tramitación y métodos de pago, en inglés).

340 Para el permiso «sin culpa» (buitenschuld) para personas cuyo retorno sea imposible por razones externas. Para más información sobre este permiso, consulte PICUM, 2022, [Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés).

341 Para obtener un permiso de residencia por motivos médicos o «schrijnendheid», que puede traducirse mejor como desesperación/indigencia. Immigratie-en Naturalisatiedienst, 2022, [Leges: kosten van een aanvraag](#) [consultado el 22 de abril de 2022].

342 Para más información sobre el impacto socioeconómico de estar en situación irregular, véase PICUM, 2021, [Navegando en la irregularidad: El impacto de crecer en situación irregular](#).

Tasas asequibles en España



En **España**, las solicitudes y renovaciones de los permisos de residencia por «circunstancias excepcionales» tienen diferentes costes dependiendo del motivo, pero son todos bajos.³⁴³ Las solicitudes para las víctimas de violencia de género o de trata tienen un coste de 10,94 euros.³⁴⁴ Las de «arraigo social», «arraigo laboral» y «arraigo familiar»³⁴⁵ tienen un coste de 38,28 euros cada una, mientras que las renovaciones cuestan 16,40 euros.³⁴⁶

Incluso en países que aplican tasas de solicitud comparativamente bajas, como España (véase el cuadro de texto), la suma de los costes manifiestos y adicionales puede impedir que la gente presente su solicitud. En países donde las tasas son elevadas,³⁴⁷ tanto el funcionamiento del Gobierno³⁴⁸ como los miembros de PICUM han observado su efecto disuasorio.³⁴⁹ Las tasas administrativas suponen verdaderos obstáculos para las personas indocumentadas y pueden ser la razón por la que algunas no soliciten un permiso de residencia, aunque cumplan (el resto de) los requisitos.

Los Gobiernos deberían revisar sus procedimientos de residencia existentes (planes de regularización) y, cuando sea necesario, rediseñarlos para hacerlos más accesible (entre otros, haciéndolos más asequibles mediante la reducción o eliminación de las tasas y costes adicionales). Si se impone su pago, estas no deberían ser desproporcionadas, excesivas, ni suponer un obstáculo para la inclusión. Además, no deberían superar los costes reales de tramitación y expedición.³⁵⁰³⁵¹ Por otro lado, deberían introducirse políticas de exención de tasas para las personas que viven en la pobreza, los/as menores y las víctimas de delitos.

343 Los motivos de «circunstancias excepcionales» en España incluyen permisos para: todos los arraigos, la protección internacional, los motivos humanitarios, la colaboración con las fuerzas del orden, las víctimas de trata de personas y los/as exmenores no acompañados/as que hayan alcanzado la mayoría de edad sin un permiso de residencia seguro. Consulte la [ley española de extranjería](#) y el [Portal de Inmigración](#).

344 Ibid.

345 Todos son permisos de residencia temporales por circunstancias excepcionales. Para más detalles sobre los criterios, véase: PICUM, 2018, [Manual on regularisations for children, families and youth](#) (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés); PICUM, 2022, [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta](#), Anexo 2.

346 Página [web del Gobierno con las tasas](#) [consultado el 22 de abril de 2022].

347 Intercambio de correos electrónicos con el miembro de PICUM HumanRights360 (Grecia, 28 de febrero de 2022) y el Centro de Asesoramiento para las Personas Refugiadas, (Finlandia, 11 de marzo de 2022). También se mencionó en una reunión del grupo de trabajo sobre regularizaciones el 4 de mayo de 2022.

348 Por ejemplo, por un exsecretario de estado para asilo y migración de Bélgica. EMN Bélgica, 2020, [Comparative overview of national protection statuses in Belgium 2010-2019](#) (Panorama comparativo de los estatutos de protección nacionales en Bélgica 2010-2019, en inglés).

349 Véase PICUM [próximamente], The use of fees in residence procedures in Europe: Pricing undocumented people out of a residence permit? (El uso de tasas en los procedimientos de residencia en Europa: ¿Forma de exclusión de personas indocumentadas de los permisos de residencia?, en inglés).

350 Algunos países inflan las tasas para disuadir a la gente de presentar solicitudes. En el Reino Unido, como parte de una política más amplia de entorno hostil, las tasas son muchas veces superiores a los costes reales de tramitación. Por ejemplo, una solicitud para un permiso de residencia indefinido cuesta 2.389 libras por solicitante, mientras que la tramitación le cuesta al Ministerio del Interior británico 243 libras. Fuente: Gov.uk, [Visa fees transparency data. Table with details of fees and unit costs – 26 February 2022](#) (Datos de transparencia de las tasas de visado. Cuadro con información de las tasas y los costes unitarios — 26 de febrero de 2022).

351 En ese sentido, la propuesta de la Comisión de 2022 para la refundición de la Directiva sobre permisos únicos exige que las tasas sean proporcionadas y se basen en los servicios «realmente prestados» para tramitar las solicitudes y expedir los permisos (artículo 10). Fuente: Comisión Europea, 2022, [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro \(refundición\), en inglés](#).

Reducción de las barreras económicas en Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y España



Algunos países han adoptado exenciones de tasas, ya sea para determinados grupos de personas o para ciertos permisos. **Bélgica** exime del pago de las mismas a los/as menores y a las personas apátridas, y el mecanismo de regularización por motivos médicos es gratuito.³⁵² En **Austria** no se aplican tasas a los permisos de residencia de los/as menores de dos años nacidos en el país, y estas son más bajas para los/as menores de 6 años.³⁵³ En **Francia**, la solicitud para el procedimiento de determinación de la apatridia es gratuita.³⁵⁴ En el **Reino Unido** también se puede eximir del pago de las tasas a quien demuestre estar en situación de indigencia, atravesar circunstancias económicas excepcionales o que no puede satisfacer las necesidades particulares y adicionales de su hijo/a.³⁵⁵ Durante el programa de regularización de **Irlanda** de 2021, las tasas se pagaban por solicitud y no por persona. Esto hizo que fueran más asequibles para las familias con hijos, incluidos los que viven en el hogar hasta los 23 años, y para las parejas sin hijos, incluidos los cónyuges y las parejas de hecho.³⁵⁶

352 Agentschap voor Integratie en Inburgering, [Zwangerschap en bevalling](#) [consultado el 20 de octubre de 2022].

353 Bundesministerium für Inneres Österreich, n.d., [Gebühren für Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige](#) [consultado el 25 de marzo de 2022].

354 Para más información sobre este permiso de residencia, consulte PICUM, 2022, [Barriers to return: protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés).

355 Red NRPf, [Immigration application fees](#) (Tasas de solicitudes de inmigración, en inglés); Ministerio del Interior, 8 de marzo de 2022, [Fee waiver: Human Rights-based and other specified applications](#) (Exención de tasas: solicitudes basadas en los derechos humanos y otras solicitudes específicas, en inglés).

356 Departamento de Justicia de Irlanda, [Regularisation of Long Term Undocumented Migrant Scheme](#) (Plan de regularización de personas migrantes indocumentadas de larga duración, en inglés) [consultado el 31 de agosto de 2022].

Conclusión

Gobiernos de Europa y de todo el mundo han desarrollado mecanismos y programas de regularización —es decir, permisos de residencia que las personas migrantes pueden solicitar desde el país— de maneras muy diversas. Algunos han adoptado mecanismos o programas basados en la vida privada y familiar, la educación o la formación, el trabajo, los vínculos con la sociedad, la imposibilidad de regresar al país de origen («imposibilidad de retorno»), mientras que otros han adoptado planes para las personas trabajadoras, las víctimas de delitos o de explotación, los niños y niñas nacidos o criados en el país, la apatridia o la ascendencia, entre otros.

La forma en que se diseñan influye en quién puede solicitarlos y quién se beneficia de ellos. Tal y como se argumenta en este informe, los procedimientos que se conceptualizan, diseñan y aplican teniendo en mente a las personas indocumentadas y las salvaguardias procesales clave, pueden protegerles mejor y satisfacer a los Gobiernos y a la sociedad en general. Los ejemplos enumerados a lo largo del informe sirven para mostrar las numerosas prácticas prometedoras que existen e ilustran cómo pueden aplicarse, o se han aplicado, los diez elementos clave en el mundo real.

Recomendaciones

A las instituciones de la Unión Europea:

- Que reconozcan el uso de la regularización como una herramienta política comúnmente utilizada por los Estados miembros de la UE y desarrollen un marco comunitario propicio a través las siguientes acciones:
 - » Animando a los Estados miembros a diseñar y aplicar programas y mecanismos de regularización mediante recomendaciones de políticas y financiación;
 - » Asegurándose de que la legislación de la UE y los procedimientos que establezcan garanticen a las personas el acceso a los procedimientos de residencia a nivel nacional;
 - » Desarrollando vías regulares de migración en base a diversos motivos;
 - » Estableciendo en cualquier legislación pertinente que las tasas deberían ser proporcionadas y no superar el coste de los servicios realmente prestados para tramitar las solicitudes y emitir los permisos;
- Apoyando la investigación y permitiendo el intercambio entre iguales sobre los mecanismos y programas de regularización existentes, tanto entre los Estados miembros como con terceros países.

A los Gobiernos nacionales:

- Revisar y (re)diseñar los mecanismos de regularización y cualquier programa en curso teniendo en cuenta los diez elementos clave enumerados, en particular:
 - » Manteniendo un enfoque centrado en el ser humano, la sociedad en su conjunto y toda la Administración;
 - » Garantizando que la legislación sobre permisos no se aplique de manera que victimice (aún más) a las personas imponiendo condiciones o procedimientos onerosos y poco prácticos;
 - » Garantizando la existencia de garantías procesales en todos los procedimientos;
 - » Garantizando la exención de tasas para menores, jóvenes y personas en situación de pobreza, y asegurándose de que las tasas sean proporcionadas y no superen los costes de los servicios prestados para tramitar las solicitudes y expedir los permisos;
 - » Garantizando que los permisos de residencia tengan una validez mínima de 24 meses (36 meses cuando haya menores) para asegurar la estabilidad;
 - » Estableciendo un periodo de solicitud de al menos 18 meses para los programas de regularización, y permitiendo que las personas que cumplan los criterios durante este periodo puedan solicitarlo (es decir, sin fecha límite);
- Creando mecanismos de regularización permanentes por diversos motivos;
- Supervisando y evaluando los mecanismos y programas existentes y futuros, prestando especial atención a la accesibilidad, la eficacia, el proceso de toma de decisiones, los obstáculos, etc;
- Financiando la investigación sobre el impacto de los mecanismos y programas de regularización, las experiencias de las personas solicitantes, si los elementos de procedimiento obstaculizan o facilitan las solicitudes y la integración y cómo lo hacen;
- Garantizando la asistencia jurídica gratuita a todas las personas que soliciten o renueven un permiso de residencia o recurran una decisión.

Recursos adicionales de PICUM sobre regularización

2022 - [FAQ Regularización y acceso a una situación de residencia segura](#)

2022 - [Alcanzar la mayoría de edad y encontrarse en situación irregular: Cómo brindar apoyo a los niños, niñas y adolescentes en su transición hacia la edad adulta.](#)

Descripciones detalladas de los mecanismos y programas de regularización abiertos a menores y jóvenes en Bélgica, Alemania, Grecia, España, Suecia y el Reino Unido.

2022 - [Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks](#) (Barreras para el retorno: la protección en el ámbito internacional, de la UE y en los marcos nacionales, en inglés).

Descripciones de los permisos de residencia para personas con barreras al retorno en Chipre, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia y España.

PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#) [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>].

Descripciones detalladas de los mecanismos y programas de regularización para las víctimas de delitos en Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Países Bajos, Italia, Polonia, España, Suiza y Reino Unido.

2018 - [Manual on Regularisations for Children, Young People and Families](#) (Manual sobre vías de regularización en infancia, jóvenes y familias, en inglés).

Descripciones de los planes de regularización disponibles para menores, familias o jóvenes en Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, España y Reino Unido. El manual también incluye métodos para el cambio y recomendaciones de políticas.

2018 - [Talking points to argue for the regularisation of children, young people and families](#)

(Puntos de debate para defender la regularización de menores, jóvenes y las familias, en inglés).



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41

1000 Brussels

Belgium

Tel: +32 2 883 68 12

info@picum.org

www.picum.org