

# Inmigrantes en situación irregular en Europa: Guía para los municipios

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Abril 2024



El objetivo de esta guía es ayudar a las autoridades municipales a responder adecuadamente a la presencia en sus zonas de inmigrantes en situación irregular, facilitándoles incluso el acceso a algunos servicios locales. Proporciona información sobre las políticas y prácticas municipales como base empírica sobre la que las ciudades y pueblos pueden desarrollar sus propios planteamientos. Esta segunda edición de las orientaciones también se basa en las lecciones aprendidas de las respuestas de las ciudades durante la pandemia de COVID-19. Las orientaciones se dirigen principalmente a las autoridades municipales, pero también a los organismos públicos que trabajan con ellas. Los acuerdos de trabajo entre organismos públicos y proveedores de servicios no gubernamentales es uno de los temas tratados.

Esta guía ha sido elaborada por la Iniciativa de Ciudades sobre Inmigrantes en Situación Irregular en Europa (C-MISE), formada inicialmente por once ciudades (Atenas, Barcelona, Fráncfort, Gante, Gotemburgo, Lisboa, Oslo, Estocolmo, Utrecht, Helsinki y Zúrich). Durante la pandemia de COVID-19, la red pasó a celebrar reuniones en línea que contribuyeron a su expansión en más de 55 ciudades de veinte países europeos. Las ciudades se reúnen periódicamente para compartir sus experiencias, políticas y prácticas, y para preparar esta guía. Esto no significa necesariamente que cada ciudad apruebe todos y cada uno de los aspectos de las orientaciones.

Los marcos jurídicos nacionales ofrecen a los inmigrantes irregulares un acceso mínimo o nulo a la mayoría de los servicios. Esto puede provocar problemas sociales a nivel local, como la falta de vivienda y la indigencia, que los municipios se ven obligados a abordar. Mientras que los municipios europeos se han beneficiado de orientaciones sobre políticas y prácticas en relación con los inmigrantes autorizados a residir en ellos, no se han proporcionado orientaciones sobre cómo abordar los retos que plantean los inmigrantes irregulares. Uno de los objetivos de esta guía es concienciar sobre los retos particulares a los que se enfrentan los municipios en relación con este grupo de residentes. Se espera que esto facilite el diálogo interno de las autoridades y entre ellas sobre los planteamientos eficaces que pueden adoptar.

Entre los países y dentro de ellos, la legislación sobre el acceso a los servicios puede variar para las distintas categorías de inmigrantes irregulares. Esta guía no proporciona a los municipios detalles sobre las disposiciones legales de cada país. Proporciona orientaciones generales, ilustradas con ejemplos prácticos, que los municipios pueden considerar en el contexto de los marcos jurídicos nacionales pertinentes.

Mientras que el control de la inmigración es principalmente competencia de los gobiernos nacionales, la responsabilidad de los servicios públicos es una competencia compartida. Los municipios de toda Europa difieren en la gama de servicios de los que son responsables, pero todos son responsables del bienestar general de los residentes de su zona. Los municipios prestan servicios sanitarios, policiales, de vivienda,

sociales y educativos a personas con distintas necesidades, al tiempo que asumen una responsabilidad más amplia en el mantenimiento de la cohesión social y la seguridad pública. Su papel en la lucha contra la pobreza también se reconoce cada vez más a escala nacional e internacional.

### Definición y contexto

---

La primera parte de las orientaciones comienza con la definición del término “inmigrantes en situación irregular”, que explica por qué se prefiere sobre otros descriptores disponibles. A continuación aborda los retos metodológicos que plantea la estimación del número de inmigrantes irregulares que viven en una zona. Una vez establecidas estas salvedades, a continuación se comparten algunas estimaciones relativamente recientes sobre el número de inmigrantes irregulares que viven en Europa. A continuación se presenta una actualización de los marcos políticos en evolución para la gobernanza de la migración a escala mundial y europea. En el contexto de estos acuerdos supranacionales, las orientaciones abordan el carácter principalmente restrictivo de los marcos jurídicos nacionales en relación con los inmigrantes irregulares. Se menciona la situación particular del Reino Unido después del Brexit. Esta guía actualizada ofrece también una visión general sobre cómo la pandemia de COVID-19 —y las respuestas de los gobiernos a la misma— ha afectado temporalmente a los planteamientos de los países con respecto a los inmigrantes irregulares en Europa. Por último, esta primera parte de las orientaciones explica los retos que plantea a los municipios la presencia de inmigrantes en situación irregular y expone las razones por las que facilitan el acceso a algunos servicios: cumplir las obligaciones legales; reducir la irregularidad; alcanzar una serie de objetivos de política social municipal (como la salud pública y la prevención de la delincuencia); garantizar la administración eficaz de los servicios públicos; respetar la ética profesional; tranquilizar a la opinión pública; y salvaguardar la imagen pública de la ciudad.

### Gobernanza y coordinación

---

La segunda parte de las orientaciones comienza con la observación de que algunos municipios encargan

investigaciones sobre la población inmigrante irregular en su zona para poder elaborar políticas mejor documentadas. Ofrece algunos ejemplos de grupos de trabajo y acuerdos interdepartamentales creados por las autoridades locales para garantizar una interacción coordinada con los inmigrantes irregulares. A continuación, se incluye información sobre los foros interinstitucionales, en los que los organismos públicos se reúnen más allá de las fronteras organizativas para intercambiar información sobre los planteamientos ante los inmigrantes irregulares. A continuación, las orientaciones se refieren a los organismos coordinadores nacionales que representan a los municipios y que a veces forman un comité o un grupo de trabajo que se centra en las políticas sobre los inmigrantes irregulares. La inmigración irregular puede suscitar el diálogo entre las autoridades locales —de forma bilateral o colectiva— y el gobierno nacional. Se presentan distintos modelos para dicho diálogo. Por último, se presenta el caso de un municipio que desarrolla una estrategia global para relacionarse con los inmigrantes irregulares, con un presupuesto específico para su aplicación.

## Principios generales sobre el acceso a los servicios

La tercera parte de las orientaciones se refiere a las formas en que los municipios facilitan el acceso a los servicios a los inmigrantes irregulares o a sus hijos. Esto puede significar acceder a los servicios generales en lugar de tener que desarrollar necesariamente una prestación de servicios paralela. Cuando no es posible acceder a los servicios generales, a veces es posible prestar servicios diferenciados a los inmigrantes irregulares, o a algún subconjunto de ellos. Se citan algunos ejemplos de este enfoque. A continuación, esta guía cubre algunas de las formas en que las autoridades locales pueden financiar o colaborar con organizaciones no gubernamentales que operan en su zona, para prestar servicios a los inmigrantes irregulares cuando la prestación directa de servicios por la autoridad local puede ser menos deseable o posible. La tercera parte concluye con un tratamiento exhaustivo del concepto y la realidad de los “cortafuegos”, que impiden el intercambio de información sensible sobre inmigrantes irregulares entre departamentos u organizaciones. Se entiende que los inmigrantes irregulares temen que, al aceptar una oferta de servicios públicos, se arriesguen a ser descubiertos o denunciados a las autoridades de inmigración, que podrían tratar de detenerlos o deportarlos. Las orientaciones presentan una serie de formas en que las autoridades locales pueden limitar este riesgo, especialmente mediante la creación y con respecto a “cortafuegos” eficaces.

## Ámbitos específicos de prestación de servicios

La cuarta parte de la guía comienza con una visión general de las políticas urbanas de apoyo a los inmigrantes irregulares, antes de tratar cada área por separado. Se plantea cómo las autoridades locales pueden ayudar a poner fin a la situación irregular de los inmigrantes, mediante la ayuda a la regularización o el retorno voluntario a su país de origen. Esto puede hacerse proporcionando o financiando el

asesoramiento, incluso a través de centros de información especializados. Se ofrece una amplia gama de ejemplos de ciudades de toda Europa que disponen de ello. Se menciona la posibilidad de que los municipios o sus representantes medien entre los inmigrantes irregulares y las autoridades de inmigración para contribuir a la regularización. También ensayamos algunas de las formas de regularización parcial efectiva aplicadas temporalmente durante la pandemia de COVID-19. A continuación, las orientaciones abarcan ámbitos clave de los servicios públicos, empezando por la provisión de vivienda, directa o indirectamente, incluido el acceso a centros de acogida, para prevenir la indigencia y la mendicidad. Las orientaciones abarcan algunas de las formas en que los municipios pueden garantizar que los inmigrantes irregulares no se conviertan en víctimas y tengan acceso a la justicia. Como cualquier otra persona, los inmigrantes irregulares necesitan poder acceder a asistencia sanitaria: las orientaciones detallan los planteamientos adoptados por las ciudades para garantizar que puedan hacerlo. Aquí se revisa la importancia de los cortafuegos. Por último, en la cuarta parte, la guía examina los derechos de los inmigrantes irregulares a acceder a la educación, y cómo se ejercen esos derechos. Al igual que en otros ámbitos políticos, la clave en relación con las escuelas es minimizar los obstáculos burocráticos inadecuados o innecesarios para acceder a ellas. Las orientaciones también tienen en cuenta el acceso de los inmigrantes irregulares adultos a clases de idiomas, formación y educación complementaria. En relación con cada área de servicio, hay una sección sobre las medidas temporales adoptadas por las ciudades durante la pandemia de COVID-19 para destacar los enfoques innovadores adoptados por los municipios.

## Prácticas locales que reducen las barreras de acceso a los servicios

Por último, la quinta parte de las orientaciones aborda enfoques generales (y no específicos de cada servicio) para incluir a los inmigrantes irregulares. Entre ellas figuran la producción y la difusión (mediante campañas de comunicación y actividades de divulgación) de información que promueva la concienciación sobre los derechos de los inmigrantes, y no solo entre los propios inmigrantes, sino también, por ejemplo, entre los trabajadores del sector público. Puede consistir en clases de idiomas, sesiones de orientación o trámites críticos como certificados de nacimiento para los niños. Las orientaciones explican cómo algunos municipios europeos han creado “tarjetas cívicas” que dan acceso a determinados servicios de la zona, siguiendo el ejemplo de las tarjetas municipales de identidad en algunas partes de Estados Unidos. Por último, la quinta parte examina cómo las autoridades locales pueden minimizar el riesgo de que los inmigrantes irregulares que acceden a los servicios públicos sean denunciados o detenidos por las fuerzas de inmigración, y cómo pueden quitar el miedo a esto de los inmigrantes irregulares.

Se espera que los municipios de toda Europa, e incluso de fuera de ella, encuentren útil esta guía a la hora de desarrollar sus propios enfoques locales hacia los inmigrantes en situación irregular que viven en sus comunidades.