

La nueva frontera oriental de Schengen y la inmigración irregular dentro y fuera de Polonia

*Krystyna Iglicka **

Tema: En diciembre de 2007 el espacio Schengen se amplió para incluir a Polonia, Eslovaquia y Hungría, debilitando con ello los vínculos de estos países con sus vecinos del este y permitiendo la entrada al resto de la UE de chechenos, vietnamitas y otros residentes no comunitarios.

Resumen: Desde principios de los 90, la transformación de la estructura política y económica de la región de Europa Central y del Este provocó nuevas tendencias migratorias, especialmente en Polonia. En los últimos 17 años, Polonia se ha convertido en el país de acogida y de paso de miles de inmigrantes –tanto legales como ilegales– y de refugiados. El mayor grupo nacional de inmigrantes no comunitarios en los países centroeuropeos procede de sus vecinos del este –Rusia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia– y de Asia –Vietnam y Armenia–.

Polonia se ha visto obligada a diseñar un régimen migratorio más estricto, en primer lugar para poder acceder a la UE y, en segundo lugar, para entrar en el espacio Schengen. Desde diciembre de 2007, la frontera oriental de Polonia (que se extiende 1.200 kilómetros desde el Báltico a los Cárpatos) se ha convertido en uno de los pocos puntos de Europa en el que es posible controlar la movilidad espacial humana en el eje este-oeste.

Las víctimas inmediatas del ampliado espacio Schengen fueron sus vecinos más cercanos del este, cuya movilidad internacional se ha frenado con la implementación de un régimen de visados. Por otra parte, ha habido un rápido incremento en el número de inmigrantes ilegales que cruzan la frontera occidental de Polonia desde otras regiones del centro y el este de Europa. La cuestión es cómo hacer que las fronteras exteriores de la UE sean lo más abiertas posible para la inmigración legal y lo más estrictas posible para los inmigrantes ilegales.

Análisis: En los 90, las estrechamente vigiladas fronteras entre la ex URSS y los países satélite de Moscú desaparecieron, permitiendo así el desarrollo de un comercio transfronterizo a pequeña escala muy rentable para quienes lo llevaban a cabo. En el caso polaco, el valor de este comercio fronterizo se estimaba en 3.000 millones de dólares anuales, y miles de lituanos, ucranianos y bielorrusos vivían de ello, comprando y vendiendo todo tipo de productos y logrando un beneficio derivado de la diferencia de

* *Economista y demógrafa social, catedrática de la Lazarski School of Law and Commerce en Varsovia y coordinadora de la Migration and Homeland Security Programme en el Polish Centre for International Relations*

precios a cada lado de la frontera. Sin embargo, 14 años después, el acceso a la UE de países centroeuropeos como Polonia, Hungría y Eslovaquia provocó la desaparición de esta zona de libre tránsito de personas. Los candidatos a ingresar en la UE se vieron obligados a adoptar el Schengen *acquis* y, bajo presión de la UE, todos ellos introdujeron el requisito de un visado para los no comunitarios, en medio de un gran descontento popular y de la renuencia gubernamental.

Por último, en 2003 se introdujo el requisito de visado para los ciudadanos de Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Turkmenistán. Puesto que los mecanismos de protección de las fronteras han recibido la calificación de prioritarios en las negociaciones de acceso, Polonia, Eslovaquia y Hungría obtuvieron sustanciosas ayudas económicas y técnicas de la UE para controlar sus fronteras orientales. Sin embargo, a pesar de esta ayuda, Polonia –que cuenta con amplísimas fronteras con Ucrania, Bielorrusia y Rusia– tuvo enormes dificultades para asegurar que la futura frontera exterior de la UE estuviese controlada y segura. Además, desde el 1 de mayo de 2004, la región se ha visto sujeta a la ley de asilo que rige en los Estados miembros de la UE. Esta ley provee las normas para determinar el país responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en uno de los países miembros (el denominado Convenio de Dublín II).

El inesperado flujo de trabajadores procedentes de Polonia, después del 1 de mayo de 2004, a países que habían abierto sus mercados laborales, principalmente el Reino Unido, provocó una grave escasez de mano de obra en Polonia, que se vio forzada a abrir parcialmente su propio mercado de trabajo a extranjeros oriundos de países vecinos. El 31 de agosto de 2006 se concedió el derecho de emplear a trabajadores de Ucrania, Bielorrusia y Rusia sin permisos de trabajo por tres meses en cualquier período de seis meses. Este privilegio solo se aplicaba en principio al sector agrícola pero, en junio de 2007, el derecho de emplear a trabajadores sin permiso de trabajo de los países vecinos de Polonia se extendió a otros sectores, incluyendo el sector de la construcción. Sin embargo, la presión del mercado laboral para trabajadores cualificados y no cualificados llevó a tomar nuevas medidas y, en febrero de 2008, la duración del trabajo legal sin permiso de trabajo se amplió de tres a seis meses en cualquier período de 12 meses.

Dado que las normas Schengen entraban en conflicto con las políticas polacas sobre los ciudadanos de origen étnico polaco, en septiembre de 2007 se aprobó una “Ley de la Carta Polaca” en un intento de facilitar la entrada en Polonia de los ciudadanos de origen polaco que estaban viviendo en países del Este. Según esta ley, quienes cumplan con los requisitos de origen étnico pertinentes podrán ser contratados o llevar a cabo actividades económicas en las mismas condiciones que los ciudadanos polacos. Recibirán visado de residencia polaca (gratuita) y tras un período de tiempo determinado podrán solicitar permisos de residencia así como la ciudadanía polaca. Hungría realizó con anterioridad un intento parecido de proteger a las personas de origen étnico húngaro de los resultados de la ampliación Schengen a través de la “Ley de Estatus”.

Movilidad en las fronteras

El derrumbe del comunismo produjo un enorme incremento en la movilidad en las fronteras de Europa del Este. En Polonia, el mayor número de llegadas de extranjeros se produjo en 1999, cuando el número de extranjeros entrantes alcanzó casi los 90 millones. Desde mediados de los 90 al 2002, el número de llegadas procedentes de la antigua Unión Soviética fluctuó entre 11 y 13 millones. La introducción de los visados en 2003

llevó a un descenso temporal en el número de llegadas a través de la frontera oriental de Polonia pero la tendencia se invirtió rápidamente y, a finales de 2005, los niveles de entradas habían vuelto a ser iguales a los registrados antes de la introducción de los visados.

En 2006, se produjeron 65,1 millones de entradas legales de extranjeros, de los cuales 3,9 millones eran bielorrusos (6%), 5,3 millones Ucranianos (8,7%) y 1,7 millones rusos (2,6%). Un control más estricto de la movilidad como resultado del conflicto armado en Chechenia condujo a un descenso del 12% de las llegadas rusas durante 2007.

En cuanto a las entradas irregulares, las cifras de extranjeros capturados por la guardia de fronteras polaca cuando intentaban atravesar ilegalmente las fronteras del país (para entrar a Polonia o para pasar de Polonia a Alemania) muestran una tendencia bastante estable entre 2000 y 2006, oscilando entre 3.100 y 3.600 al año. La única excepción se produjo en el año 2004, cuando alcanzó un pico de casi 4.500, al parecer debido al aumento de la movilidad de los inmigrantes chechenos que empezaron a desplazarse hacia el oeste tras la ampliación de la UE. Los chechenos constituyen uno de los principales grupos de extranjeros que tratan de entrar en Polonia de forma ilegal y normalmente solicitan estatus de refugiados, a pesar de que su presencia no es del todo bienvenida. Quienes se encuentran en espera del estatus de refugiado permanecen en centros de acogida, que se encontraban saturados antes incluso de 2004, puesto que Polonia es uno de los principales destinos de los chechenos. Sin embargo, desde 2004 estos centros han sido abandonados y los chechenos se han trasladado en general a otros lugares.

Tabla 1. Extranjeros detenidos por la guardia de fronteras polaca cuando intentaban atravesar ilegalmente la frontera

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número	3.652	3.651	3.330	3.592	4.472	3.598	3.131

Fuente: <http://www.sg.gov.pl/>.

Tras la ampliación del espacio Schengen, y pese a las medidas de seguridad adoptadas, la inmigración irregular ha continuado. Prestar ayuda a los inmigrantes ilegales para que pasen de forma clandestina la frontera sigue siendo una importante fuente de ingresos para muchas familias en Ucrania y, debido a la corrupción reinante, el tráfico organizado de inmigrantes implica un riesgo mínimo y sustanciosos beneficios. En cualquier caso, las cifras más recientes muestran que el número de chechenos capturados cuando trataban de cruzar las fronteras polacas de forma ilegal aumentó considerablemente tras la incorporación de Polonia al acuerdo Schengen. Del 20 de diciembre de 2007 al 17 de enero de 2008, la guardia de fronteras polaca ha detenido a 600 individuos, de los cuales el 95% eran chechenos. El incremento es evidente cuando se considera que el total de detenciones en 2007 fue de 423 (de los cuales el 95% eran también chechenos).

Inmigración irregular dentro de Polonia

No se han hecho estudios sobre las dimensiones de la inmigración irregular en el interior de Polonia pero los observadores coinciden en señalar que un grupo nacional importante de inmigrantes lo constituyen los vietnamitas. Las estimaciones respecto a este grupo varían considerablemente, desde los 5.000 a los 40.000. La comunidad vietnamita está relativamente bien establecida en Polonia y, al contrario de otros ciudadanos no comunitarios procedentes del este, la mayoría de los vietnamitas consideran Polonia como su país de destino.

Otro importante grupo étnico que ha hecho de Polonia su hogar es el de los armenios. No existen estimaciones fiables sobre este grupo y los cálculos oscilan entre los 6.000 y los 12.000. La mitad de ellos, aproximadamente, se encuentran en Polonia de forma ilegal. El flujo de armenios que se produjo después de 1989 está relacionado con la presencia de un grupo pequeño pero bien arraigado y adaptado de la antigua diáspora armenia que se encuentra en Polonia desde hace siglos.

La estimación más reciente sobre el número de inmigrantes en Polonia fue difundida por la Oficina de Estadística Central en 2008 y se basaba en datos de diciembre de 2006. Según esta fuente, el número de inmigrantes viviendo en Polonia se eleva a unos 200.000, de los cuales los ucranianos constituyen la principal categoría. Los ucranianos componen también el mayor grupo nacional que está trabajando en Polonia de forma ilegal. El masivo traslado migratorio a Polonia procedente de Ucrania, que comenzó en los 90, fue el resultado de los fuertes lazos históricos y culturales entre los dos países, su proximidad geográfica y lingüística, la política exterior favorable a Ucrania de Polonia después de 1989 (como demuestra la ayuda polaca durante la Revolución Naranja ucraniana y la Estrategia de Vecindad hacia el Este llevada a cabo por Polonia), así como sus benevolentes prácticas de concesión de visados. Antes de adherirse a Schengen, el régimen de visados polaco era muy liberal y se entregaban visados a los ucranianos de forma gratuita, en tanto que rusos y bielorrusos tenían también una serie de casos en los que tampoco tenían que pagar. A los ucranianos se les concedían a menudo visados de entrada múltiple.

Según estimaciones recientes, hay 300.000 –quizá lleguen incluso a 500.000– ucranianos empleados anualmente en Polonia como inmigrantes temporales o de corto plazo. La mayoría de ellos entró en Polonia con visado de turista (antes del 21 de diciembre de 2007) pero trabajan en la economía sumergida en condiciones irregulares. La admisión de Polonia en el espacio Schengen ha tenido como consecuencia inmediata un descenso espectacular en el número de ucranianos que traspasan la frontera, una disminución que podría tener consecuencias negativas para la economía polaca.

Programas de regularización

El primer intento de regularizar a los inmigrantes ilegales en Polonia se llevó a cabo en 2003. Su principal objetivo era regularizar a aquellos inmigrantes que, debido principalmente a razones humanitarias, no podían ser expulsados pero que, al mismo tiempo, no se ajustaban a los criterios de legalización existentes. Este Programa de Amnistía consistió en dos procesos, una “pequeña” amnistía y una “gran” amnistía. La primera se aplicaba a inmigrantes ilegales que deseaban dejar Polonia. A los inmigrantes que acataban las normas de la Amnistía se les prometía no incluirlos en la lista de extranjeros no deseados. Sin embargo, los resultados no fueron demasiado satisfactorios: sólo 282 aprovecharon la oportunidad de regularizar su situación (139 ucranianos, 26 armenios, 25 búlgaros y 25 vietnamitas).

Tampoco fueron muy buenos los resultados de la “gran amnistía”: 3.512 inmigrantes presentaron su solicitud y 2.747 cumplieron con los requisitos (1.245 armenios, 1.078 vietnamitas, 68 ucranianos y 51 mongoles). Los inmigrantes debían demostrar que habían vivido en Polonia de forma continuada al menos desde el 1 de enero de 1997. Esta condición fue, no obstante, demasiado estricta para la mayoría de los casos. Voces críticas señalaron que la información sobre la oportunidad de legalización no se había difundido suficientemente y que el período de anuncio (del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2003) no ofreció tiempo suficiente para gestionar las ofertas de trabajo y el

resto de los documentos solicitados. La mayor desventaja la afrontaron los inmigrantes ilegales que carecían de documentos de identidad puesto que sin él era imposible confirmar no sólo su identidad sino también la fecha de su llegada a Polonia. De manera simultánea a la Amnistía, Polonia introdujo la práctica de la “estancia tolerada”, cuyo propósito era legalizar la situación de los extranjeros cuya expulsión era considerada inviable.

En julio de 2007, se lanzó un nuevo programa de regularización para quienes no habían presentado su solicitud al Programa de Amnistía anterior. Los inmigrantes se veían obligados a cumplir una serie de condiciones rigurosas: haber residido en Polonia de forma continuada al menos desde el 1 de enero de 1997 (con ausencias no superiores a los seis meses cada vez y que no excedieran en total de 10 meses); presentar un documento legal para poder ocupar una vivienda; tener una oferta de trabajo bajo promesa o por escrito, o bien recibir una renta o poseer propiedad suficiente para costear su subsistencia y la de las personas a su cargo, incluyendo el coste de tratamiento médico por un período de un año. Hasta enero de 2008, 1.541 extranjeros se habían presentado a este programa, de ellos la mayoría eran vietnamitas, seguidos de los armenios. Las cifras finales están siendo todavía procesadas.

Conclusiones: Sólo han pasado algunas semanas desde la ampliación del espacio Schengen a Europa Central y del Este. De ahí que aún no sea posible una evaluación integral de las medidas de seguridad puestas en marcha para proteger la frontera oriental de la UE. Pero ya se han observado algunas consecuencias, en concreto un descenso considerable en la incidencia de personas que cruzan la frontera desde los países vecinos más cercanos: Ucrania, Bielorrusia y Rusia.

La frontera exterior de la UE debería ser lo más amable y abierta posible para los inmigrantes legales pero totalmente impermeable a la inmigración ilegal. Debido a la cantidad de personas que salieron de Polonia después del 1 de mayo de 2004 –unos dos millones–, hay una gran demanda de trabajadores extranjeros –tanto cualificados como no cualificados– y es una tarea muy complicada combinar esta demanda con las medidas de seguridad puestas en marcha en diciembre de 2007.

Una grave amenaza a la seguridad interna de Polonia –y a la seguridad de la UE en su conjunto– en relación con la migración Este-Oeste es la desestabilización originada por los conflictos armados en el Este que podrían incrementar el volumen de inmigrantes de terceros países a través de Rusia. Por lo tanto, sería altamente recomendable un acuerdo de repatriación entre la UE y Rusia. También debería considerarse la colaboración en la gestión de las fronteras con los países vecinos –incluyendo la formación en normas y pautas de protección de fronteras–.

Krystyna Iglicka

Economista y demógrafa social, catedrática de la Lazarski School of Law and Commerce en Varsovia y coordinadora de la Migration and Homeland Security Programme en el Polish Centre for International Relations