

NORUEGA

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN 2016 ²⁵

Cómo se gestó la reforma

En el otoño de 2015, Noruega -como otros países europeos- recibió una gran afluencia de solicitantes de asilo. En apenas unos meses, la actitud positiva de la mayoría de los partidos políticos y de la población hacia los refugiados que huían masivamente de la guerra civil siria fue sustituida por el rechazo y la petición de medidas para limitar la llegada de (tantos) solicitantes de asilo.

Una fuente de preocupación añadida para los legisladores noruegos fue la apertura de una nueva ruta de entrada en Noruega de solicitantes de asilo, que atravesaban Rusia para llegar a la región septentrional de Finnmark. Si bien muchos de los que llegaban por dicho paso fronterizo tenían derecho a protección internacional, otros muchos llevaban cierto tiempo residiendo en Rusia y, de hecho, contaban con visados y/o permisos de residencia del país vecino.

A finales del año 2015 el número de solicitantes de asilo a Noruega llegó a 31.000, en comparación con una media de poco más de 10.000 en los años anteriores (la población total en Noruega es de 5,2 millones).

El 19 de noviembre de 2015, una amplia mayoría en el Parlamento (todos los partidos, excepto el Partido de la Izquierda Socialista y el Partido Verde) firmó un acuerdo, el denominado "Pacto de Estado por la inmigración", en el que se pedía al Gobierno que presentara propuestas concretas destinadas a limitar la llegada de solicitantes de asilo. Estas consistían, por una parte, en endurecer los requisitos de inmigración a Noruega y, por otro, asegurarse de que las ayudas y prestaciones económicas a las que tienen derecho los refugiados no hicieran de Noruega un destino particularmente atractivo en comparación con los países vecinos.

Objetivo 1: Endurecer los requisitos a los inmigrantes/solicitantes de asilo

El 29 de diciembre de 2015, el Gobierno presentó al Parlamento un documento que contenía una larga lista de propuestas para endurecer la legislación sobre migración. Al explicar los motivos de las propuestas, el Gobierno se refirió al acuerdo parlamentario de noviembre y a medidas similares ya adoptadas o en curso en Dinamarca y Suecia. El documento subrayaba no solo la necesidad de ser estrictos con los que presentan solicitudes de asilo falsas y/o injustificadas, sino también de reorientar a los solicitantes con una necesidad legítima de protección hacia otros destinos de asilo en Europa.

Las propuestas incluían, entre otras novedades, un ajuste más bien dramático de las condiciones para la concesión de la reagrupación familiar a todas las categorías de

Fuentes: Web UDI (Dirección de Inmigración), web Storting (Parlamento) y web Gobierno noruego.

²⁵

emigrantes, incluidos los llamados refugiados de "cuota"²⁶, un ajuste general de las condiciones para recibir residencia permanente y una propuesta para que los menores no acompañados solo obtuvieran estatus de refugiado hasta su mayoría de edad, momento en el cual el estatus sería reconsiderado.

En cuanto al derecho a la reunificación familiar, se propuso que todas las excepciones y/o regímenes especiales para los refugiados se eliminasen y fueran sustituidos por un requisito general de cuatro años de trabajo o estudio antes de que se pueda presentar una solicitud de reagrupación familiar.

La ministra de Inmigración e Integración, Sylvi Listhaug aseguró en la presentación de sus propuestas que las mismas convertirían a Noruega en el país con el régimen más estricto de asilo e inmigración en Europa.

El documento recibió fuertes críticas de ONGs, de la Oficina de Estadísticas de Noruega, de investigadores y expertos en la materia e incluso de agencias estatales como la Dirección de Inmigración (UDI, por sus siglas en inglés). Muchas de las críticas, incluida la UDI, advirtieron que algunas de las propuestas suponían una violación de los compromisos internacionales de Noruega, en particular de la Convención de 1951 sobre los Refugiados. También el Partido Laborista y los dos partidos más pequeños (el Partido del Cristiano-Demócrata y el Partido Liberal), que no participan en el Gobierno pero forman parte de la mayoría parlamentaria del Gobierno, expresaron serias objeciones a algunas de las propuestas.

El 5 de abril de 2016, el Gobierno presentó sus propuestas detalladas de cambios legislativos al Storting²⁷, en consonancia con el documento elaborado el mes de diciembre. El borrador de enmiendas repitió las propuestas del documento de propuestas, incluso las medidas más controvertidas relativas a la reunificación familiar, la residencia permanente y los menores no acompañados. Los intentos de la Primera Ministra, Erna Solberg, de negociar un amplio compromiso con la oposición fracasaron debido a la resistencia del partido de la coalición gubernamental, el Partido Progresista, que insistió en que el Parlamento votara cada una de las propuestas individuales del paquete para permitir que los partidos mostraran públicamente sus posiciones políticas.

El resultado fue que las propuestas más controvertidas fueron rechazadas por el Storting en junio. Sin embargo, el paquete que se promulgó incluye una larga lista de medidas para endurecer el régimen de asilo y limitar el derecho a la reunificación familiar. Los puntos más importantes de las enmiendas legislativas adoptadas por el Storting son los siguientes:

- En adelante será posible rechazar la entrada a los solicitantes de asilo en las fronteras con otros países nórdicos durante una crisis con un número extraordinariamente elevado de llegadas. De hecho, los controles en las fronteras siguen vigentes en diciembre de 2016.
- Los solicitantes de asilo que lleguen a Noruega desde Rusia u otro país nórdico ya no tendrán derecho a entrar en el país sin visado durante una

²⁶ Deriva de un acuerdo con ACNUR

²⁷ Parlamento noruego

crisis con un número extraordinariamente elevado de llegadas si pertenecen a la categoría cuya solicitud puede ser rechazada individualmente.

- En adelante, los extranjeros no tienen derecho a protección internacional si pueden obtener protección efectiva en otra zona de su país de origen distinta de aquella de la que han huido (desplazamiento interno). Sin embargo, de acuerdo con las disposiciones actuales de la Ley de Inmigración, los extranjeros sólo pueden ser desplazados internamente si esto no es “irracional”.
- El plazo para interponer un recurso tras la denegación de una solicitud de asilo se reducirá de tres semanas a una semana para los solicitantes de asilo que no reúnan las condiciones para obtener protección o que estén protegidos contra la devolución.
- La decisión de denegar la tramitación individual de una solicitud de asilo (por ejemplo, porque el solicitante de asilo ha obtenido asilo o protección en otro país) puede aplicarse inmediatamente si es evidente que hay motivos para ello. Antes había que tramitar la solicitud por los cauces ordinarios.
- Ahora es posible expulsar a nacionales extranjeros en los casos en que se rechaza una solicitud de asilo individual en la que claramente se ha intentado abusar del sistema de asilo (no fundada en ningún motivo, o falseando datos, por ejemplo).
- Se mejorará el sistema actual para la recogida y almacenamiento de datos personales biométricos en forma de imágenes faciales y huellas dactilares en casos de inmigración. El objetivo es mejorar los controles de la identidad de los extranjeros, pues se ha comprobado cómo una parte de los inmigrantes/solicitantes de asilo presenta documentos identificativos falsos o de otras personas.
- Una nueva disposición permitirá denegar determinadas solicitudes de reagrupación familiar en los casos en que el solicitante haya obtenido un estatus de protección subsidiaria en Noruega. La residencia de los miembros de la familia puede denegarse si la familia en cuestión puede vivir en condiciones de seguridad en un tercer país con el que el vínculo general de la familia es más fuerte que el vínculo con Noruega. Esta disposición no se aplica si el solicitante ha obtenido la residencia permanente en Noruega.
- Se establece el requisito de que ambos cónyuges deben tener al menos 24 años para poder ser considerada una unidad familiar. El propósito de este requisito es combatir el matrimonio forzado. Podrán establecerse exenciones de este requisito si es evidente que el matrimonio se ha celebrado voluntariamente.
- Se introducen nuevos criterios para garantizar la integración para quienes logran un permiso de residencia permanente en Noruega. Un requisito es que el extranjero debe haber sido económicamente autosuficiente en el período de doce meses inmediatamente anterior. Además, deberán tener un nivel mínimo de idioma noruego y pasar un examen de costumbres en la sociedad noruega.
- La obligación de participar en la enseñanza de idiomas y estudios sociales noruegos se está extendiendo a los extranjeros entre 55 y 67 años de edad, lo que significa que este grupo también debe pasar unos exámenes cuando hayan terminado el curso.

- Se ha decidido que los extranjeros a quienes se les conceda protección colectiva después de una migración masiva no podrán obtener un permiso de residencia permanente hasta que hayan estado en Noruega durante seis años. Hasta ahora han podido obtener residencia permanente después de cuatro años.

Los cambios en las condiciones para el asilo y la residencia en Noruega que finalmente fueron aprobados por el Parlamento en junio de 2016 fueron mucho menos radicales que los originalmente propuestos por el Gobierno en diciembre de 2015. La implementación de todas las propuestas originales habrían convertido a Noruega entre los sistemas más restrictivos de Europa, pero la falta de suficiente apoyo parlamentario para las propuestas más controvertidas significa que el régimen noruego seguirá siendo un poco más liberal que sus contrapartes danesa y sueca. A pesar de no ser el más estricto de Europa, a 30 de noviembre de 2016 se han contabilizado 3.051 solicitudes de asilo (1/3 de las habituales; 1/10 de las recibidas en 2015).

Objetivo 2: Hacer de Noruega un destino poco atractivo: recortes de ayudas sociales

En julio, no obstante, el Gobierno ha lanzado una nueva propuesta con medidas para reducir los derechos sociales de los refugiados y otros solicitantes de asilo y sus familias, es decir, reducir su acceso a ayudas y prestaciones sociales. El principal objetivo de las propuestas es retrasar el acceso de los inmigrantes a una serie de prestaciones de la Seguridad Social (como las prestaciones por discapacidad) de tres a cinco años de residencia y eliminar el trato preferencial de los refugiados frente a otros inmigrantes y ciudadanos noruegos que regresan de un período de residencia en otro país (fuera del EEE).

La propuesta toma como base el acuerdo alcanzado el 19 de noviembre de 2015. Tres son los apartados de dicho Pacto que el Gobierno pretender abordar con la reforma:

- “Asegurarse de que el nivel de prestaciones sociales a las que tengan derecho los refugiados no hagan a Noruega un destino más atractivo que otros países europeos”.
- “Introducir requisitos de residencia previa en el país para cobrar ayudas y prestaciones sociales no contributivas”.
- “Eliminar las provisiones especiales con las que en la actualidad cuentan los refugiados y los solicitantes de asilo en el régimen de la Seguridad Social”.

Lo anterior debe ser logrado sin violar lo dispuesto en el Estatuto de los Refugiados, es decir, otorgando un trato igual a los refugiados que a los noruegos, ofreciendo más incentivos a este colectivo para que se incorpore al mercado laboral en vez de vivir de las ayudas sociales, y sin que suponga un mayor gasto para los municipios.

Las medias deberían entrar en vigor a más tardar el 1 de julio de 2017.

Pensión de jubilación y pensión por incapacidad permanente

Se trata de dos pensiones de larga duración. En la actualidad los refugiados reciben un tratamiento especial, pues se les concede el mismo derecho que a los noruegos que han permanecido toda la vida en Noruega. Pero el borrador del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales prevé su modificación, de tal manera que perciban la cantidad que les corresponda según los años que hayan residido y/o trabajado en el país (que incluso puede ser cero). No obstante, si la cantidad a percibir es muy pequeña, inferior a la pensión mínima, tendrán derecho a un “complemento a la pensión” hasta dicha cantidad.

La principal diferencia es que el “complemento a la pensión” es una ayuda que se concede con una duración de un año y varía en función de la renta del solicitante. Así, deberán solicitar personalmente dicha ayuda cada año y se renovará o no en función de la situación económica de la persona y de los miembros de su hogar. Así, por ejemplo, si su cónyuge trabaja, recibe otras ayudas sociales o una pensión de cualquier tipo, perderían el derecho al “complemento a la pensión”.

Simplemente apuntar que este sistema se implantaría con respecto a todos los jubilados, noruegos o no, y a los discapacitados refugiados, pero no a los discapacitados noruegos.

Ayudas sociales no contributivas

Aunque para el cobro de la mayoría de las ayudas sociales no contributivas se exige un periodo mínimo de residencia, que generalmente es de tres años, a los refugiados obviamente no se les venía exigiendo, pues se trata de personas vulnerables que acaban de llegar a Noruega y, en la mayoría de los casos, no conocen el idioma y sus cualificaciones profesionales deben ser aún reconocidas u homologadas, por lo que necesitan ayudas económicas precisamente en los primeros años de estancia en el país.

Pero en adelante, en virtud de la “igualdad de trato”, solo podrán acceder a estas ayudas cuando cumplan todos los requisitos, incluido el de residencia previa. De esta manera se trata igual a los noruegos, que han nacido y vivido allí, que a los refugiados que llegan al país huyendo de un conflicto.

De hecho, el Gobierno propone que en vez de tres años de residencia se exijan cinco, ya que es más sostenible para el sistema.

Así, para poder cobrar ayudas por hijos, por el cuidado de estos, por ser familia monoparental, por viudedad, orfandad, por rehabilitación, e incluso las pensiones antes referidas, será preciso haber residido en el país un mínimo de cinco años, tanto los ciudadanos noruegos como ciudadanos de otros países, incluidos los refugiados.

Para cobrar la asistencia social (ayuda económica temporal para quienes se encuentran en una situación de extrema necesidad, sin otros medios económicos) en la actualidad es preciso tener un permiso de residencia en Noruega, por lo que cualquier persona que se encuentre legalmente en el país puede solicitarla. A este

respecto, el Gobierno propone introducir también el requisito de cinco años de residencia previa para su percepción.

Por último, el “complemento a la pensión”, que va a suponer la principal ayuda social para jubilados y discapacitados, no se va a poder exportar más que 45 días al año, en lugar de los 90 días actuales. El Gobierno considera que es una ayuda para aquellas personas cuya pensión es insuficiente para el nivel de vida de Noruega, y por tanto deja de tener sentido si quien la cobra reside fuera del país. Podrá salir de vacaciones, sí, pero máximo 45 días cada año. Para comprobar esto se harán hasta cuatro controles anuales a los perceptores, que deberán acudir a las oficinas de la NAV con sus pasaportes. Se sobreentiende que se chequearán los sellos de entrada y salida del país. Aquellos que no se personen o no cumplan el requisito de los 45 días, no verán su “complemento a la pensión” renovado otro año más.

Prestaciones contributivas

El Gobierno ha considerado que ciertas prestaciones sociales a las que se tiene derecho por el hecho de trabajar sigan intactas: prestación por desempleo, incapacidad temporal, o permiso por paternidad/maternidad retribuido, entre otras.

De hecho, se ha valorado la situación de algunos solicitantes de asilo que logran un permiso de trabajo temporal en tanto su solicitud es estudiada, pues en la actualidad si trabajan tienen acceso a todas las prestaciones contributivas, frente a los solicitantes de asilo que no trabajan mientras su solicitud es revisada y tienen solo acceso a asistencia sanitaria, rehabilitación, asesoramiento y asistencia social. De momento el Gobierno no les va a privar de su derecho a dichas prestaciones contributivas, pues uno de los objetivos de esta reforma es incentivar el empleo entre los inmigrantes y refugiados, y recortar derechos a los trabajadores podría tener el efecto contrario.

Dado que el Estado del Bienestar solo puede mantenerse con una alta tasa de ocupación, toda medida que se tome debe ir enfocada a incentivar el trabajo entre los refugiados e inmigrantes, y alejarles de una vida de “adicción” a la asistencia social, según palabras del propio informe.

Resumen

La propuesta presentada por la Ministra de Empleo y Seguridad Social, más allá de los ajustes realizados, supone un viraje en la política del bienestar noruega: en lugar de diseñar un sistema de provisión social que atienda a los ciudadanos que se encuentran en una situación de necesidad, diseña un sistema que les dirige hacia el mercado laboral o, en su defecto, hacia el retorno a sus países de origen.