



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.12.2002
COM(2002) 703 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**INTEGRACIÓN DE LAS CUESTIONES DE MIGRACIÓN EN LAS RELACIONES
DE LA UNIÓN EUROPEA CON PAÍSES TERCEROS**

I. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

**II. INFORME SOBRE LA EFICACIA DE LOS RECURSOS
FINANCIEROS DISPONIBLES A ESCALA COMUNITARIA PARA LA
REPATRIACIÓN DE INMIGRANTES Y DE SOLICITANTES DE
ASILO RECHAZADOS, PARA LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS
EXTERIORES Y PARA PROYECTOS DE ASILO Y MIGRACIÓN EN
TERCEROS PAÍSES**

ÍNDICE
PREÁMBULO

I. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Introducción.....	6
SECCIÓN A – CONTEXTO	8
1. La UE y los flujos migratorios internacionales.....	8
2. Fuerzas motrices de la migración internacional.....	9
2.1. Factores de empuje.....	9
2.2. Factores de atracción.....	10
2.3. La «joroba» migratoria (<i>migration hump</i>)	11
3. La carga de los refugiados.....	11
4. Efectos de la migración internacional sobre los países en desarrollo	14
4.1. Remesas de dinero de los emigrantes.....	14
4.2. «Circulación de cerebros».....	15
SECCIÓN B – POLÍTICAS EXISTENTES	16
5. Política de la UE en materia de migración.....	17
6. Ayuda a países terceros directamente relacionada con la gestión de la migración....	17
7. Ayuda de emergencia y rehabilitación.....	20
8. Perspectiva a largo plazo: medidas relativas a los factores de empuje	21
SECCIÓN C – EVOLUCIÓN POLÍTICA	23
9. Diálogo político y cláusula sobre migración.....	23
10. Trabajadores cualificados.....	24
11. Acuerdos de readmisión.....	25
12. Estrategias y programas; revisiones intermedias.	27
13. Nuevas medidas de capacitación institucional.....	28
<u>II. INFORME SOBRE LA EFICACIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES EN LA COMUNIDAD</u>	
1. Introducción	30
2. Contexto de la intervención financiera de la Comunidad	31
2.1. Principio de la subsidiariedad y proporcionalidad de la acción comunitaria.....	31

2.2.	Gestión del gasto comunitario — cumplimiento de las previsiones financieras y programación plurianual	31
3.	Instrumentos internos disponibles para la política de asilo e inmigración y la gestión de las fronteras exteriores.....	32
3.1.	Evolución de los recursos financieros comunitarios asignados a la política de asilo e inmigración y a la gestión de las fronteras exteriores	32
3.2.	Instrumentos financieros para aplicar o apoyar las estrategias de Tampere y Laeken	32
3.2.1.	Instrumentos de refuerzo de la cooperación administrativa.....	32
3.2.2.	Fondo Europeo para los Refugiados (2000-04)	34
3.2.2.1	Resultados de las actividades preparatorias (1997-99) y principios rectores del Fondo Europeo para los Refugiados	34
3.2.2.2.	Evaluación de la aplicación del FER 2000-02	35
3.3	Evolución prevista a corto y medio plazo	36
3.3.1.	Un mejor conocimiento de los fenómenos migratorios	37
3.3.2.	Introducción de sistemas de información eficaces.....	37
3.3.3	Medidas preparatorias para la integración de los ciudadanos de terceros.países.....	38
3.3.4.	El futuro del Fondo Europeo para los Refugiados.....	38
4.	Instrumentos de política exterior.....	40
4.1.	Contribuciones para las medidas preparatorias de la futura Europa ampliada	40
4.2.	Asociaciones con países terceros de origen y tránsito	40
5.	Nuevas necesidades.....	42
5.1.	¿Un instrumento financiero para apoyar la política de retorno ?	42
5.2.	Gestión de las fronteras exteriores compartida entre los Estados miembros y la Unión	43
6.	Resumen.....	45

CONCLUSIONES

ANEXOS

PREÁMBULO

La migración se encuentra en el mismo centro del debate político en los países industrializados y es actualmente una de las principales prioridades estratégicas de la Unión Europea. Si se gestiona correctamente, puede ser un factor positivo de crecimiento y éxito tanto para la Unión como para los países afectados. Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y el Consejo Europeo de Tampere, se están introduciendo progresivamente los componentes principales de una política global de migración y asilo.

La integración de las cuestiones relacionadas con la migración en los programas y la política exterior de la Comunidad forma parte de este esfuerzo general para solucionar los problemas relacionados con la migración de forma coherente y eficaz en la UE. No obstante, se trata de una tendencia relativamente nueva, como lo reflejan las peticiones formuladas recientemente en el Consejo Europeo de Sevilla.

Los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron que la política de inmigración se integrase en las relaciones de la Unión con terceros países y solicitaron un planteamiento específico del fenómeno, utilizando todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión Europea. El Consejo Europeo pidió también a la Comisión que presentase un informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y solicitantes de asilo rechazados, la gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de asilo y migración en terceros países.

La Comisión se ha comprometido firmemente a satisfacer ambos objetivos.

La Comisión opina que ambas cuestiones deben considerarse conjuntamente, ya que son las dos caras de una misma moneda. Hay que evaluar el problema y acordar una línea política clara, pero también hay que comprobar si nuestros medios financieros pueden responder a nuestras ambiciones políticas. De ahí el carácter y el objetivo duales del documento adjunto: en la primera parte se analiza el fenómeno de la migración internacional, se evalúan sus efectos sobre los países en desarrollo y se estudian las formas de ayudarles a gestionar los flujos de migración; la segunda parte presenta el informe de la Comisión solicitado por el Consejo Europeo de Sevilla sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y solicitantes de asilo rechazados, la gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de asilo y migración en países terceros. Describe los recursos existentes y explica qué se está haciendo actualmente dentro de la cooperación en curso. Sugiere también medios para aumentar nuestro apoyo a tales medidas.

La Comisión y los Estados miembros tienen la responsabilidad colectiva y la difícil tarea de reconciliar unas prioridades divergentes, aunque complementarias. Para integrar la migración en la política exterior de la Comunidad, habrá que basarse en los cuatro principios clave siguientes:

- 1) La integración de los aspectos relacionados con la migración en la actividad exterior de la Comunidad deberá respetar la coherencia general de nuestras políticas y actividades exteriores. El diálogo y las acciones con países terceros en el ámbito de la migración tienen que formar parte de un planteamiento global a escala de la UE, que deberá ser fundamentalmente incitativo, animando a los países a aceptar las nuevas disciplinas pero sin penalizar a los que no están dispuestos, o capacitados, para hacerlo. Nuestro enfoque también deberá ser diferenciado, teniendo debidamente en cuenta la situación de cada tercer país en concreto.

- 2) En lo que respecta a la migración, la prioridad de la Comunidad a largo plazo debería ser abordar las causas profundas de los flujos migratorios. Es necesario examinar debidamente los efectos a largo plazo de los programas de desarrollo sobre estos flujos, especialmente los que se refieren a la lucha contra la pobreza, el refuerzo institucional y el desarrollo de capacidades y la prevención de conflictos. Los recursos asignados al desarrollo deberían concentrarse en este objetivo. Hay que observar además que la Comisión ya apoya una amplia gama de medidas en materia de migración.
- 3) Habría que considerar, en primer lugar, los aspectos relacionados con la migración dentro del marco estratégico propuesto por la Comisión y acordado por los Estados Miembros (los Informes estratégicos nacionales y regionales). La revisión intermedia de dichos Informes, prevista para 2003, presenta una oportunidad única a este respecto. Este marco, al presentar un conjunto global de medidas de desarrollo a los países en desarrollo, les animará a suscribir acuerdos de readmisión. La revisión intermedia permitirá volver a evaluar, en cada caso, la migración en los países terceros y podría reorientar, en alguna forma, nuestras prioridades, reasignando los fondos del Programa Indicativo Nacional de cada país afectado.
- 4) Sin prejuzgar los resultados de la revisión de los Informes estratégicos nacionales y regionales, resulta ya evidente que hará falta financiación extra, ya que para realizar nuevas tareas hacen falta nuevos fondos. Habría que reforzar considerablemente la línea presupuestaria correspondiente (B7-667 «Cooperación con los terceros países en el ámbito de la emigración»), que complementaría los posibles resultados de la revisión intermedia de los Informes estratégicos. Debería utilizarse para financiar medidas específicas y concretas en el ámbito de la migración; tales medidas deberían ser complementarias de las financiadas con arreglo a las líneas más generales dedicadas al desarrollo. Este enfoque debería garantizar mayores repercusiones y una mayor visibilidad de las iniciativas en materia de migración, ayudando también a evitar las duplicaciones de trabajos y la confusión. La línea presupuestaria correspondiente debería también gestionarse con arreglo a los principios de la reforma de RELEX, permitiendo la coherencia y las economías de escala.

Plenamente conscientes de la importancia de los aspectos relacionados con la migración dentro de las relaciones exteriores de la UE, la Comisión invita a todas las partes interesadas a actuar claramente siguiendo estas orientaciones. Es la única manera de hacer frente a nuestra responsabilidad colectiva y responder a nuestros intereses comunes con los países terceros, con el fin de encontrar respuestas adecuadas a los retos actuales.

La presente Comunicación, que forma parte de un planteamiento global de la migración, irá seguida de otra Comunicación de la Comisión, prevista para marzo de 2003, dedicada a las distintas interacciones entre las políticas sociales, de empleo y de inmigración en la Unión Europea.

1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la migración internacional se ha convertido en un tema central del discurso político en los países industrializados. En la UE, el marco para el debate sobre los asuntos relacionados con la migración quedó definido en 1999 por el Tratado de Amsterdam y el Consejo Europeo de Tampere y actualmente el Parlamento Europeo y el Consejo están estudiando diversos componentes de una política global de migración. Durante la preparación del Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se prestó especial atención a la cuestión de la inmigración ilegal. En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron la contribución que los diversos instrumentos y políticas exteriores de la UE, incluida la política de desarrollo, podían hacer para abordar las causas subyacentes a los flujos de migración. Ya en 1994, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo¹, la Comisión demostró la necesidad de un enfoque global en este ámbito, que podría incluir concretamente la reducción de las presiones migratorias mediante la cooperación con los principales países terceros que son fuente potencial de migración a Europa.

Como observación preliminar, conviene recordar que la migración no debe considerarse únicamente como un problema, sino también como un fenómeno esencialmente positivo que ha existido siempre en el mundo y que genera tanto nuevos desafíos como nuevas oportunidades. Es un hecho que los países industrializados, incluida la Unión Europea, se benefician considerablemente de la migración y seguirán necesitando inmigrantes en el futuro, independientemente de su nivel de cualificación. No obstante la continuación, o incluso aceleración, esperada de los flujos migratorios internacionales tendrá consecuencias importantes tanto para la Unión Europea como para los países terceros, incluidos los países en desarrollo de los que proceden estos inmigrantes. Para poder abordar correctamente estas consecuencias habrá que reforzar las políticas centradas en las causas profundas de la migración internacional, reforzando a la vez la capacidad de gestión de la migración tanto en la Unión Europea como en los países de origen.

Todos los programas y políticas exteriores en curso de la Comunidad Europea en apoyo de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y la mejora general de la situación económica en los países de emigración, el mantenimiento de la paz, etc. afectan a la migración, ya que se refieren a los principales factores sobre los que debe actuarse para reducir las presiones migratorias.

Dicho esto, las preocupaciones relacionadas con las consecuencias del fenómeno migratorio, tal y como han sido expresadas en la Unión Europea en los últimos años, exigen una contribución más importante y específica en el contexto de todas las políticas, programas e instrumentos de relaciones exteriores de la Comunidad. Actualmente esta contribución está adoptando una forma concreta y, a partir de Tampere, el tema de la migración se ha introducido en la programación del diálogo entre la Comunidad y muchos países. Es más, en cooperación con los terceros países afectados, la Comisión ha programado una ayuda comunitaria importante (véanse los anexos) para apoyar los trabajos de los países terceros en temas relacionados directamente con la migración legal e ilegal. Ahora hay que implementar estos programas, cuya eficacia sólo será visible a medio y largo plazo.

¹ COM (94) 23

La presente Comunicación se centra en las relaciones de la Unión Europea con los países de renta baja y media de África, Asia, América Latina y Europa, con la excepción de los países europeos candidatos a la adhesión. Tiene un objetivo triple. En primer lugar, intenta volver a situar el tema de la migración en su contexto más amplio, teniendo en cuenta las fuerzas motrices de la migración internacional, el caso específico de las personas que necesitan protección y los efectos de la migración internacional sobre los países en desarrollo. En segundo lugar, ofrece una visión general de la política comunitaria en materia de migración y de la forma en que estos temas están siendo integrados en las políticas y programas comunitarios de cooperación exterior. En tercer lugar, intenta indicar las posibles medidas políticas que mejorarían la contribución de la Comunidad a una mejor gestión de los flujos migratorios, incluido el control de la migración ilegal.

SECCIÓN A – CONTEXTO

1. LA UE Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

La ONU estima que unos 150 millones de personas en todo el mundo (o lo que es lo mismo, alrededor de un 2,5% de la población mundial) pueden considerarse emigrantes internacionales, puesto que poseen una nacionalidad que no coincide con su país de residencia. Su cantidad cifra total está creciendo gradualmente pero, en términos relativos, no difiere mucho de la situación existente a principios del siglo XX.

La mayor parte de los analistas consideran que, a largo plazo, la migración hacia la UE se estabilizará o aumentará. La tasa oficial de inmigración neta anual en la UE se sitúa actualmente en cerca del 2,2 por 1.000 de la población, siendo inferior a las tasas actuales en países tradicionales de inmigración como los Estados Unidos y Canadá. En el año 2000 llegaron a la Unión unos 680.000 inmigrantes procedentes de terceros países².

Inmigración a la UE ³		
Inmigrantes procedentes del exterior de la UE (2000)		680.000
Número total de inmigrantes procedentes del exterior de la UE		13.000.000
Región de origen	Europa	45 %
	Norte de África	18 %
	Asia	17 %
	África Subsahariana	9 %
	EE.UU.	3 %
	Otras	8 %

Estos inmigrantes legales, para los que existen estadísticas fiables, pueden dividirse entre: solicitantes de asilo, miembros de la familia que vienen a reunirse con inmigrantes ya legalmente establecidos en un Estado miembro de UE, trabajadores emigrantes censados y emigrantes que trabajan en empresas⁴.

Hay que hacer una distinción (jurídica) importante entre los emigrantes económicos y las personas que necesitan protección. Con arreglo al Derecho Internacional, los Estados no están obligados a dejar entrar a inmigrantes económicos en sus territorios. Ahora bien, el asilo es un derecho humano basado en normas internacionales de protección y los Estados están obligados a proporcionarlo como consecuencia de sus obligaciones contraídas con arreglo a acuerdos internacionales, como la Convención de Ginebra de 1951.

² El número de inmigrantes legales en la UE alcanzó un pico de 1,2 millones de personas en 1992, debido principalmente a la gran afluencia de refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia.

³ Fuente : EUROSTAT Estas cifras deben interpretarse con sumo cuidado, vistos los numerosos problemas estadísticos y metodológicos surgidos hasta llegar a las mismas.

⁴ Comunicación sobre una política comunitaria de migración, COM(2000)757.

Además de los inmigrantes legales, existe una cantidad considerable de inmigrantes irregulares o «ilegales», compuesta por personas que, o bien entran clandestinamente en el territorio de un Estado miembro de la UE, o bien se convierten en ilegales tras permanecer más tiempo del permitido por su visado o su permiso de residencia, o tras serles rechazada la solicitud de asilo. Debido a la propia naturaleza del fenómeno no disponemos de cifras exactas, por lo que sólo pueden hacerse estimaciones sobre el número de inmigrantes irregulares en la UE⁵.

La mayoría de los «inmigrantes económicos» presentes en el territorio de los Estados miembros de la UE no procede de países de bajos ingresos, sino más bien de países de ingresos medios y economías en transición. Las personas pobres de los países en desarrollo carecen de los contactos y los recursos necesarios para la migración intercontinental. Si se ven obligadas a emigrar por motivos económicos, normalmente se desplazarán a centros regionales de crecimiento económico. Se calcula que los países africanos acogen a más de 20 millones de trabajadores emigrantes de su propio continente⁶.

Esta emigración laboral Sur-Sur constituye un fenómeno muy importante, por lo que un aspecto relevante de la cooperación comunitaria al desarrollo con determinados países podría ser facilitar unos flujos ordenados de migración entre los países del Sur. Aparte de su impacto directo sobre el desarrollo, una mejor gestión de estos flujos también podría repercutir de forma indirecta sobre la migración del Sur al Norte, especialmente en los casos en que la migración internacional está relacionada con una rápida urbanización.

2. FUERZAS MOTRICES DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

2.1. Factores de empuje

Las causas específicas y los modelos de migración varían en el tiempo y entre los distintos países y regiones. A lo largo de la historia, las personas han emigrado cuando su lugar de residencia no les ofrecía los recursos y oportunidades suficientes para satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Entre las condiciones «clásicas» que conducen a la migración se incluyen factores como⁷:

- Un crecimiento económico bajo o negativo combinado con una distribución desigual de los ingresos
- Superpoblación, crecimiento elevado de la población
- Altas tasas de subempleo y desempleo, que en ocasiones pueden deberse a una reestructuración económica importante
- Fuerte presión sobre los medios rurales y urbanos.
- Conflictos armados, limpieza étnica.

⁵ Para más detalles, véase la comunicación de la Comisión sobre una política común de inmigración ilegal, COM(2001)621 de noviembre de 2001.

⁶ OIT, Informe III, 87ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

⁷ *Migration-Development Nexus, State of the Art Overview*, Centre for Development Research, Copenhague, febrero de 2002. Esta lista no constituye ningún tipo de clasificación, puesto que los factores de empuje para la migración tienden a presentar características específicas en cada caso.

- Violación de derechos humanos, discriminación, persecución.
- Catástrofes naturales, degradación ecológica.
- Gobernanza deficiente.

Muchas veces la culpa de los factores descritos más arriba la tienen unas políticas nacionales inadecuadas o deficientes, así como la ausencia de reformas en los propios países en desarrollo

Los factores económicos que incitan a la migración no van a desaparecer rápidamente. Según cifras del Banco Mundial, la población activa de los países de bajos ingresos pasará de 1.400 millones a 2.200 millones en el año 2025⁸. Las cifras correspondientes a los países de ingresos medios (de donde proceden la mayor parte de los emigrantes internacionales) muestran una tendencia similar. Los niveles actuales de crecimiento económico, comercio e inversiones extranjeras en los países en desarrollo son manifiestamente insuficientes para absorber esta mano de obra.

A diferencia de la «migración económica» la migración forzada, provocada principalmente por los conflictos y la inseguridad, suele ser de una naturaleza más cíclica. Los flujos de refugiados fluctúan y la salida masiva de personas a menudo (aunque no siempre) va seguida de un retorno masivo cuando mejora la situación de seguridad. Dicho esto, las personas que emigran de las zonas conflictivas, sobre todo las que abandonan su región para trasladarse a países desarrollados, lo hacen impulsadas por una combinación de motivos.

2.2. Factores de atracción

Mientras que los conflictos y la pobreza son los principales factores de empuje de la emigración, la seguridad y la mejora de las condiciones socioeconómicas, derivadas de la demanda de mano de obra en los países de acogida, constituyen los principales factores de atracción. Los emigrantes se trasladan a lugares que les ofrecen protección y/o en los que pueden encontrar trabajo. Como se ha señalado en el apartado anterior, ello no conduce esencialmente a desplazamientos intercontinentales o del Sur al Norte. Alrededor del 85% de los refugiados del mundo encuentran asilo fuera de la UE, la mayoría de las veces en lugares seguros dentro de la misma región en la que ha estallado el conflicto. Más del 90% de los emigrantes del mundo viven y trabajan fuera de la UE, por lo general relativamente cerca de su país de origen. Cerca del 50% de los 150 millones de emigrantes en todo el mundo son mujeres que trabajan en profesiones como la enfermería y el servicio doméstico. También son mujeres la mayoría de las personas que trabajan en la industria del sexo, muchas de ellas contra su voluntad.

La mayor parte de los países receptores de inmigrantes, incluidos los Estados miembros de la UE, padecen una escasez de mano de obra tanto en los sectores que exigen una alta cualificación como en los que requieren poca o ninguna. La primera categoría incluye a especialistas en tecnologías de la información (IT), personal sanitario, investigadores y científicos, técnicos y profesores. La segunda categoría está compuesta por trabajadores agrícolas, trabajadores de la construcción, personal del sector hotelero y de restauración, etc. Cada vez más, los Gobiernos europeos y las empresas con sede en Europa recurren al mercado laboral de los países en desarrollo para contratar a estos trabajadores, especialmente

⁸ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1996.

en los sectores que requieren una elevada cualificación. Normalmente, tras su llegada al país de inmigración estas personas podrán legalizar su situación aunque de hecho muchos de ellos, especialmente en los sectores poco cualificados, seguirán residiendo y trabajando ilegalmente en la UE.

Para dar realmente el paso de emigrar al exterior se necesitan contactos que ofrezcan consejo y ayuda práctica. Por lo general, los aspectos prácticos de la migración son facilitados por contactos familiares o por la red más amplia de la diáspora de emigrantes. Esta red a menudo se dedica a una parte muy específica del mercado de trabajo en un país de acogida, y recluta a compatriotas procedentes de un número limitado de pueblos o de zonas urbanas en el país de origen. Cada vez más, las organizaciones criminales implicadas en el contrabando de seres humanos pueden ofrecer este tipo de ayuda con un riesgo relativamente bajo y unas ganancias extremadamente lucrativas.

2.3. La «joroba» migratoria («migration hump»)

La evolución positiva de un país en desarrollo puede – a corto plazo – fomentar la emigración internacional en vez de reducirla. Cuando un país en desarrollo consigue generar crecimiento económico, una primera generación de hombres y mujeres dinámicos adquiere la afición por los viajes y los medios para realizarlos. Es posible que las oportunidades en su país sigan siendo limitadas, puesto que aún no han finalizado los ajustes y reformas y el mercado de trabajo nacional no ha alcanzado todo su potencial. En esta situación, muchas personas pueden desear probar suerte en el mercado de trabajo de los países industrializados. Normalmente este fenómeno de aumento de la emigración, denominado «joroba» migratoria, debería desaparecer en una fase posterior, cuando el nivel de desarrollo en el país de origen alcance una fase más madura⁹.

A largo plazo, sin embargo, la reducción de la pobreza y el aumento de las oportunidades de empleo sí alivian la presión que obliga a las personas a emprender una «migración de supervivencia». Del mismo modo, cuando la paz y el desarrollo sustituyen al conflicto y a la lucha, cesa la emigración forzosa y los exiliados tienen la posibilidad de regresar a sus regiones de origen.

3. LA CARGA DE LOS REFUGIADOS

De conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, un refugiado es una persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país ...». Las personas que huyen de su país tienen ciertos derechos fundamentales, como el derecho a buscar asilo en otro país y el derecho a no ser expulsados o devueltos a su país de origen mientras exista una amenaza para su seguridad (*non refoulement*). Tienen también derecho a presentar una solicitud de asilo ante las autoridades competentes, y a que su solicitud sea examinada por dichas autoridades.

Si bien la UE acoge a un número sumamente considerable de refugiados y solicitantes de asilo¹⁰, lo cierto es que muchos países en desarrollo se ven obligados a hacerse cargo de

⁹ *Migration, return and development; An institutional perspective*, Expert Working Paper, Centre for Development Research, Copenhagen, abril de 2002

¹⁰ Como sucede con los migrantes económicos, la mayoría de los solicitantes de asilo que se encuentran en la UE tampoco proceden de países en desarrollo. Durante la última década, cuatro de los seis países de los que

poblaciones de refugiados que superan, con mucho, las medias de la UE. En 2002, hay 13 millones de refugiados y solicitantes de asilo en todo el mundo, de los cuales sólo 1,9 millones (15%) residen en territorio de la UE¹¹. Además, en el mundo hay alrededor de 20 millones de desplazados internos; casi la mitad de los cuales se encuentran en África, y más de un millón, en Afganistán. Según estadísticas del ACNUR, el número de solicitantes de asilo que llegan a la UE se ha reducido a la mitad durante la última década y actualmente es inferior a 400.000 personas por año. En comparación, países como Irán y Pakistán registraron, cada uno, más de un millón de solicitudes sólo en 2001.

Refugiados y solicitantes de asilo ¹²	<i>Total</i>	<i>Procedentes de países en desarrollo no europeos</i>	<i>Procedentes de países europeos</i>
En todo el mundo	13.000.000	12.000.000	1.000.000
En la UE	1.900.000	1.600.000	300.000
En países en desarrollo	9.000.000	9.000.000	0
Desplazados internos			
En la UE	0	0	0
En países en desarrollo	20.000.000	20.000.000	0

La carga que representan los refugiados para los países en desarrollo que los acogen se ve agravada por las capacidades financieras e institucionales de dichos países, intrínsecamente limitadas. Los refugiados pueden suponer un lastre considerable para las a menudo frágiles estructuras sociales y políticas del país en desarrollo que los recibe. Estudios del ACNUR¹³ han mostrado que, si se tienen en cuenta estos factores, los cinco países con la mayor carga de refugiados son Irán, Burundi, Guinea, Tanzania y Gambia. En África, la proporción entre la población de refugiados y el PIB per cápita¹⁴ es más de 25 veces mayor que en Europa.

La Comunidad Europea proporciona ayuda humanitaria para aliviar la difícil situación de las poblaciones de refugiados. De hecho, uno de los objetivos específicos de la ayuda humanitaria de la Comunidad es hacer frente a las consecuencias de los movimientos de población de refugiados, personas desplazadas o retornados. Las actividades de la Comunidad en virtud del Reglamento 1257/96 sobre la ayuda humanitaria¹⁵, de la que es responsable ECHO, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, se centran en proporcionar los fondos

la UE recibió más solicitantes de asilo eran europeos (República Federal de Yugoslavia, Rumania, Turquía y Bosnia y Hercegovina).

¹¹ A título comparativo, EE.UU. acoge a cerca del 4% de los refugiados del mundo. Las cifras correspondientes a Canadá, Australia y Japón son del 1%, el 0,4% y el 0,02%, respectivamente.

¹² Estimaciones a finales de 2001. Fuente: ACNUR, Estadística demográfica 2001, Ginebra, mayo de 2002.

¹³ ACNUR, *Selected indicators measuring capacity and contributions of Host Countries*, Ginebra, abril de 2002.

¹⁴ Población de refugiados por cada 1.000 habitantes dividida por el PIB per cápita. La cifra ofrece una indicación cuantitativa de la carga relativa que suponen los refugiados para la situación económica y financiera en el país de acogida. La clasificación de países está encabezada por Pakistán, Tanzania y Congo. El primer país de la UE es Alemania, situado mucho más abajo en la lista, en el puesto 37.

¹⁵ DO L n° 163, 02.07.1996, p.1-6.

necesarios para que sus socios encargados de la implementación protejan, atiendan y mantengan a las poblaciones de refugiados durante tanto tiempo como sea necesario.

Ajustándose a los principios fundamentales del Derecho Humanitario Internacional, es decir, la imparcialidad y la no discriminación, la ayuda humanitaria de la Comunidad únicamente se suministra para responder a las necesidades de las poblaciones afectadas concediendo prioridad a los más vulnerables como los niños, las mujeres, los discapacitados y los ancianos.

Se financian proyectos para satisfacer las necesidades de los refugiados, ayudando así también al país de acogida a hacer frente a una afluencia de refugiados, ya que sus propias infraestructuras y su capacidad institucional generalmente son inadecuadas para abordar tales problemas. Actualmente la Comunidad está financiando muchos proyectos de este tipo en todo el mundo. Además, la ayuda puede repercutir positivamente sobre la infraestructura del país de acogida, lo que redundará subsidiariamente en beneficio de la comunidad local, y ello puede contribuir a reducir posibles tensiones entre ambas comunidades. Además, una vez que los refugiados han regresado a su país de origen, se puede proporcionar financiación para obras de rehabilitación, como la reforestación, necesarias tras la presencia de los refugiados en el país de acogida.

Asimismo, se financian proyectos para ayudar a la repatriación al país de origen, siempre que se cumplan determinadas condiciones previas esenciales. La repatriación debe ser voluntaria, y debe haber una mejora general en la situación del país de origen. El país de origen debe proporcionar asimismo garantías, o un compromiso adecuado, para la seguridad de la población repatriada. En Timor Oriental, por ejemplo, se ha proporcionado protección, alojamiento y ayuda para el reasentamiento a 300.000 refugiados retornados. La Comunidad está facilitando también financiación para la reintegración de los refugiados una vez que han sido repatriados, con el fin de eliminar presiones en los países de origen, que a menudo acaban de salir de un largo período de conflicto y destrucción. En este espíritu, la CE está financiando la repatriación, llevada a cabo por el ACNUR, de decenas de miles de refugiados sierraleoneses procedentes de Guinea, así como un conjunto de medidas para su reintegración en Sierra Leona. Del mismo modo, también se financian proyectos para ayudar a los refugiados que abandonan el primer país de asilo para instalarse en un tercer país que haya accedido a admitirlos.

La presencia prolongada de refugiados aumenta la presión sobre los escasos recursos económicos y medioambientales y, en ocasiones, provoca tensiones con las comunidades locales, lo que puede dar origen a problemas de seguridad y delincuencia localizada. En muchos países africanos, los refugiados permanecen en comunidades de acogida desde hace 20 años o más. Muchos de estos refugiados proceden de medios rurales y dependen del acceso a recursos naturales comunes, como agua, tierras cultivables y bosques, por los que compiten con la población rural pobre en la comunidad de acogida. Para solucionar este problema los gobiernos de acogida deberían intentar integrar a estos refugiados asignándoles tierra, a ser posible cerca de sus zonas de origen geográfico y étnico. Países como Uganda y Belice han probado esta estrategia y han conseguido integrar a los refugiados en el proceso de desarrollo nacional. Se han emprendido acciones similares, en colaboración con el ACNUR, para promover soluciones duraderas mediante la integración local, por ejemplo, en la «iniciativa Zambia»¹⁶.

¹⁶ La iniciativa de Zambia tiene como objeto ayudar a los refugiados a convertirse en miembros productivos de sus comunidades de acogida, llevando a la integración, la paz, la seguridad y la estabilidad sociales en

4. EFECTOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

La migración internacional puede tanto contribuir al desarrollo económico de los países industrializados como repercutir positivamente sobre los países en desarrollo de origen. Al mismo tiempo algunos de sus aspectos, como la salida de personas altamente cualificadas y los movimientos de refugiados entre países vecinos, también pueden plantear problemas a los países en desarrollo. Los efectos de la migración internacional sobre los países en desarrollo deben ser evaluados caso por caso, puesto que su impacto específico varía considerablemente de un país a otro.

4.1. Remesas de dinero de los emigrantes

Según algunas estimaciones¹⁷ los flujos anuales actuales de transferencias de los emigrantes a los países en desarrollo superan la cifra total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Para muchos países las transferencias efectuadas por los emigrantes representan una importante contribución a la balanza de pagos y constituyen una fuente considerable de divisas. En un país como Haití, estas transferencias representan el 17% del PIB¹⁸ y, aunque en la mayoría de los países el porcentaje es mucho más bajo, sigue siendo importante. La afluencia de remesas no está distribuida uniformemente entre los países en desarrollo. Van a países de ingresos medios – bajos como Filipinas, Egipto y Marruecos y a algunos grandes países de ingresos bajos, como la India y Pakistán¹⁹. Si bien las transferencias económicas de los emigrantes al África Subsahariana todavía son escasas, pueden tener un potencial de desarrollo significativo.

Las transferencias de los emigrantes son dinero privado, que beneficiará ante todo a la familia del remitente y excluirá a los grupos más pobres que no cuentan con familiares en el extranjero. En una primera fase, las remesas se gastan generalmente en el mantenimiento de la familia y en el pago de deudas. Posteriormente se destinan a la mejora de la vivienda, a bienes de consumo duraderos y a la educación y, en una tercera fase, al parecer se invierten en actividades productivas y en la compra de tierras o de pequeños negocios.

El importante potencial de desarrollo de estas transferencias ha llevado a algunos países en desarrollo a intentar introducir mecanismos de efecto multiplicador para animar a los emigrantes a que reserven una cierta parte de cada transferencia para fondos de desarrollo. Asimismo, se están introduciendo instrumentos financieros específicos para captar una parte de las transferencias individuales, completarla con dinero procedente de fuentes públicas y fomentar empresas conjuntas entre los emigrantes y asociaciones de desarrollo en sus comunidades locales. Las conclusiones de la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, hacen referencia a las remesas afirmando, en su apartado 18, que *«es importante reducir los gastos de transferencia de las remesas de dinero de los trabajadores migrantes y crear oportunidades de inversión orientadas al desarrollo, en particular en el sector de la vivienda»*.

la región. Esta iniciativa implica programas en ámbitos como la agricultura, la salud, la educación, las infraestructuras, la gobernanza, el género y el VIH/SIDA.

¹⁷ *Remittance Flows and Impact*, S. Martin, 2001.

¹⁸ *International mobility in a globalising world*, Jan Niessen / Migration Policy Group, marzo de 2002.

¹⁹ *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options*, Centre for Development Research, Copenhagen, abril de 2002.

Si bien la Comisión es consciente de que las remesas de dinero de los emigrantes son dinero privado, que deberá gastarse según los deseos de las personas concernidas, considera que las administraciones públicas de los países de acogida podrían colaborar, intentando garantizar que estos fondos se transfieran a los países en desarrollo a través de medios baratos, legales y seguros. Los sistemas financieros oficiales de transferencia existentes son a menudo pesados y costosos, y empujan a los emigrantes hacia las redes informales de operadores monetarios. Por tanto, las instituciones financieras, los bancos internacionales y los operadores monetarios tienen la responsabilidad de garantizar la disponibilidad de unos sistemas eficientes y en condiciones favorables para la transferencia de las remesas de dinero a los países en desarrollo.

4.2. «Circulación de cerebros»

La globalización invita a la migración. Cuando la globalización fomenta la especialización de las economías y países, resulta lógico que los trabajadores especializados (ya sea en profesiones que requieren mucha o poca cualificación) deseen trasladarse de un territorio a otro. Si todavía no existen políticas integrales de migración, como es el caso de la UE entre otros, los trabajadores se las arreglarán para entrar (ilegalmente) en el mercado de trabajo globalizado. Por lo tanto es necesario – según lo acordado por el Consejo Europeo de Tampere – desarrollar una política de admisión armonizada con objeto de regular el acceso legal de trabajadores inmigrantes a la UE. Esta política tiene en cuenta tanto los intereses de la UE como los de los terceros países de los que proceden los inmigrantes, y está concebida para ser coherente con los esfuerzos realizados para solucionar los efectos negativos de la «fuga de cerebros» que se menciona a continuación.

Los países en desarrollo con elevados niveles de desempleo y bajos índices de crecimiento económico pueden obtener beneficios gracias a la emigración de trabajadores con baja cualificación. No sólo por las remesas de dinero enviadas por los emigrantes, sino también porque ello reducirá el excedente de mano de obra y, en consecuencia, el desempleo, y repercutirá positivamente en la posición competitiva y, por tanto, en los ingresos de los que se quedan. Sin embargo, cuando los que abandonan el país son trabajadores cualificados las repercusiones sobre la economía nacional pueden no ser tan positivas, sobre todo a corto plazo. Este fenómeno de «fuga de cerebros» puede perjudicar directamente al proceso de desarrollo.

Sí existen situaciones en las que el país de origen y el país de acogida, así como el propio emigrante, se benefician de la migración²⁰, cuando el emigrante mantiene vínculos financieros, sociales y económicos con su país de origen y vuelve a él, ya sea permanente o temporalmente. Pero tales situaciones siguen constituyendo casos aislados. El 6º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Comunidad, que ofrece formación a científicos de terceros países, incluidos los países menos adelantados, con el objetivo de aumentar la capacidad científica y tecnológica global de los países en desarrollo, cuenta con instrumentos para promover la vuelta real de las personas que han recibido formación, incluyendo subvenciones para el retorno.

En cualquier caso, los países industrializados, entre ellos los Estados miembros de la UE, reclutan cada vez más a trabajadores cualificados de los países en desarrollo, como especialistas en tecnologías de la información de la India, médicos de Pakistán, profesores del

²⁰ OIT, *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses*, Ginebra, 2002.

Caribe y enfermeras de Sudáfrica. Para algunos países en desarrollo la «exportación» de ciudadanos cualificados es un componente tradicional de la política gubernamental pero, en general, este proceso da lugar a una cierta incoherencia entre las políticas nacionales de los países de acogida y los objetivos de la política de desarrollo.

El retorno voluntario de los inmigrantes, ya sea temporal o permanente, devuelve cantidades acumuladas de capital financiero, humano y social a los países en desarrollo. Por este motivo el retorno se ha considerado tradicionalmente un aspecto esencial que garantiza una relación positiva entre la migración y el desarrollo²¹. Esta correlación positiva presupone que un emigrante ha pasado suficiente tiempo en el extranjero como para adquirir experiencia y recursos y que es capaz de dedicar (parte de) este capital a nuevas actividades en su país de origen, y está dispuesto a hacerlo. Los países de origen pueden facilitar la reintegración satisfactoria, que beneficia asimismo a la sociedad local en general, mediante la creación del entorno social, económico e institucional adecuado para el emigrante retornado.

En la práctica, los emigrantes retornados a menudo se enfrentan, incluso en el país de acogida, a trabas disuasorias importantes. El retorno puede afectar a sus derechos a percibir una pensión, o a sus posibilidades de volver a la UE para visitar a la familia y a los amigos. En general, se necesitan soluciones administrativas y programas de apoyo concretos y ya se están elaborando algunos, como un proyecto de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), financiado por la Comunidad, para el retorno de ciudadanos afganos cualificados que puedan contribuir a la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de Afganistán.

El emigrante también puede proporcionar insumos positivos para el desarrollo local de su país de origen sin recuperar la residencia permanente. Algunos gobiernos de países exportadores de emigrantes, como Túnez, Senegal y Nigeria, cuentan con políticas activas para intensificar los contactos con sus diásporas e involucrarlas en el proceso de desarrollo nacional, tanto desde el punto de vista económico como político. Por su parte, algunos países receptores de inmigrantes y varias organizaciones internacionales han experimentado con programas de «codesarrollo» destinados a hacer que las diásporas de emigrantes participen en el proceso de desarrollo de su país de origen.

SECCIÓN B – POLÍTICAS EXISTENTES

Sobre la base del Tratado de Amsterdam, y siguiendo las directrices políticas establecidas en los Consejos Europeos de Tampere y Sevilla, la Comisión ha formulado los principales componentes de una política común de migración y asilo. Además, la Comisión, a través de sus políticas de desarrollo y cooperación, intenta mejorar el diálogo y reforzar las asociaciones con países terceros sobre el tema de la migración. Las políticas y acciones existentes se dividen en tres categorías. La primera abarca las medidas programadas recientemente dentro de los programas de cooperación de la Comunidad con países terceros que abordan directamente el tema de la migración. La segunda categoría comprende otras medidas incluidas en la línea general de Ayuda de Emergencia y Rehabilitación. La tercera categoría se refiere a la tendencia general de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y los programas de desarrollo, que tienen como objetivo reducir los factores de empuje subyacentes a la migración mediante el apoyo al crecimiento y el desarrollo sostenibles y la lucha contra la pobreza.

²¹ *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options*, Centre for Development Research, Copenhagen, abril de 2002

5. POLÍTICA DE LA UE EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

La Comisión ha formulado los principales componentes de una política común de migración y asilo en dos comunicaciones generales y en propuestas legislativas concretas. El programa de trabajo acordado en Tampere para cumplir este objetivo consta de dos fases: el establecimiento de un marco jurídico común básico que incorpore normas mínimas en los ámbitos cubiertos por el Tratado y, en segundo lugar, la convergencia gradual de legislaciones, políticas y prácticas a través de un método abierto de coordinación entre los Estados miembros. Siguiendo el planteamiento global aprobado por el Consejo, se están tomando medidas en una amplia gama de distintos aspectos del fenómeno migratorio.

La Comisión ya ha presentado todas las propuestas legislativas necesarias a fin de establecer el marco básico para la admisión y las condiciones de estancia de los inmigrantes legales y sus familias, lo que facilitará canales transparentes para la admisión de trabajadores inmigrantes. Algunas de estas propuestas están concebidas también para facilitar la movilidad de los ciudadanos de países terceros dentro de la UE, por ej., para los residentes de larga duración o los ciudadanos de países terceros que vienen como estudiantes. Simultáneamente, se están tomando medidas para reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, el contrabando y la trata de personas en la UE, basadas en un plan general aprobado por el Consejo en febrero de 2002. También se está mejorando la cooperación para el retorno de los inmigrantes ilegales, basándose en el Libro Verde de la Comisión de abril de 2002 sobre este tema.

La Comisión ha presentado asimismo al Consejo y al Parlamento Europeo una serie de propuestas legislativas como base para una política común de asilo en el pleno respeto de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y las demás obligaciones internacionales de los Estados miembros respecto a los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas que solicitan protección internacional.

En 2002 la Comisión puso en marcha un examen de las interacciones entre las políticas de inmigración y las políticas sociales y de empleo de la Unión Europea, basándose en el cual tiene previsto aprobar una Comunicación en marzo de 2003 para preparar la reunión del Consejo Europeo en junio.

La integración y la inclusión de los inmigrantes se está fomentando fundamentalmente en el marco del Fondo Social Europeo, la iniciativa EQUAL y los programas de lucha contra la discriminación, incluidos el racismo y la xenofobia.

No hay ni que decir que la rápida adopción de las propuestas de la Comisión, que corresponde al Consejo y los Estados miembros, impulsaría la consolidación de la política comunitaria de migración contribuyendo, por tanto, a dejar más clara la postura de la Comunidad en este ámbito ante los países terceros. El establecimiento de un marco comunitario claro para la política de migración es una condición necesaria para la credibilidad de la Comunidad en sus relaciones con los países terceros sobre el tema de la gestión de la migración.

6. AYUDA A PAÍSES TERCEROS DIRECTAMENTE RELACIONADA CON LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

La integración de los asuntos relacionados con la migración en la política exterior en general y en los programas y políticas exteriores de la Comunidad en particular constituye una tendencia reciente. En estos momentos la migración es un nuevo campo de acción para los programas comunitarios de cooperación y desarrollo. A partir de Tampere, la Comisión

Europea ha comenzado a incorporar a su política y sus programas de cooperación a largo plazo varios temas directamente relacionados con la migración legal e ilegal. Se ha programado una ayuda comunitaria sustancial, directa e indirecta, para ayudar a los países terceros a hacer frente a los temas relacionados con la migración, tanto legal como ilegal. Los anexos de la presente Comunicación presentan un inventario de los programas y actividades relacionados con la migración a escala nacional y regional (dichos programas se describen detalladamente en los programas indicativos nacionales y regionales adjuntos a los Informes estratégicos nacionales o regionales). Algunos de estos programas – los dedicados específicamente a la gestión de las fronteras, la lucha contra la migración clandestina o la gestión de la migración – contribuirán directamente a reforzar la capacidad de los terceros países para gestionar los flujos migratorios. *La mayor parte de los programas en cuestión debería implementarse durante el periodo 2002 – 2004.* Algunos se encuentran ya en la fase de puesta en marcha. Sin entrar en descripciones de las actividades en cada país, las principales directrices regionales pueden resumirse como sigue:

En la región del Mediterráneo, dentro del programa regional de Justicia y Asuntos de Interior recientemente aprobado en MEDA, la Comisión trata los temas generales de la lucha contra la delincuencia organizada, incluidas las redes criminales involucradas en el contrabando de emigrantes y la trata de seres humanos. Concretamente, la Comisión está examinando la viabilidad de crear equipos conjuntos de investigación policial entre sus socios mediterráneos y, si es posible, entre los Estados miembros y los países mediterráneos. Este programa regional presta especial atención a la migración y la Comisión se ha comprometido a establecer las bases de un enfoque global de la migración con los países del Mediterráneo. Las consultas en marcha con sus socios mediterráneos para la implementación de este programa regional están siendo muy constructivas, y se están estudiando medidas para contribuir a la lucha contra la inmigración ilegal. Dichas medidas incluyen especialmente la formación de los agentes judiciales y policiales y el establecimiento de una red Euromed de recogida de datos y estudios multidisciplinarios sobre el fenómeno migratorio. Es más, en el marco de los distintos programas regionales MEDA la Comisión considerará la forma de introducir nuevos instrumentos para combatir la inmigración ilegal. Podría estudiarse la posibilidad de establecer una red entre los puertos del sur del Mediterráneo con el fin, entre otras cosas, de facilitar el intercambio de información sobre embarcaciones sospechosas y migración ilegal. Por último, hay que prestar también atención a la migración de tránsito procedente del África Subsahariana. La Comisión analizará las principales causas de dicha migración para comprender mejor las fuerzas subyacentes a este fenómeno y ver la forma de tratarlo.

En los Balcanes Occidentales, el Programa Regional CARDS se centra en el apoyo a la participación de Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia en el Proceso de Estabilización y Asociación (SAP), que es la piedra angular de la política de la UE en la región. Su objetivo es fomentar la cooperación regional, *inter alia*, en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Al ser una región limítrofe con la UE, con fronteras porosas e infraestructuras deficientes, el apoyo a la cooperación regional en temas relacionados con la migración reviste especial importancia. La ayuda a los controles en las fronteras hará hincapié en los equipos y las infraestructuras y se complementará con refuerzo institucional, asistencia técnica y acuerdos de hermanamiento. Se pondrá un énfasis especial en el control de las fronteras con Rumania, en los aeropuertos internacionales y los accesos marítimos y puertos, pero también en el control en los principales pasos fronterizos, el desarrollo de unos servicios públicos de fronteras adecuados, el refuerzo de capacidades de la policía y de otros organismos nacionales y regionales para luchar contra la delincuencia y la migración ilegal, la coordinación entre las autoridades fronterizas, las policías nacionales y los organismos aduaneros, la puesta en

común de información y las investigaciones conjuntas. Se mejorará la coordinación internacional tanto en la prevención (por ej., intercambio de información) como en la reacción (por ej., investigaciones conjuntas contra el contrabando o repatriación de inmigrantes ilegales).

En Europa Oriental y Asia Central, el actual Programa Regional TACIS en materia de Justicia y Asuntos de Interior se centra en tres sectores clave: en primer lugar, el desarrollo de un sistema global de gestión de fronteras, migración y asilo para luchar contra el contrabando de inmigrantes ilegales y reducir los flujos migratorios clandestinos (algunas medidas concretas serán el suministro de equipo para el control de fronteras, la formación de guardas fronterizos, y el refuerzo de la capacidad de los países interlocutores para gestionar los asuntos relacionados con la migración legal y el asilo), en segundo lugar, la lucha contra el tráfico de estupefacientes mediante la creación de un «sistema de filtro» entre Afganistán y las zonas geográficas a lo largo de la «ruta de la seda» y, en tercer lugar, el establecimiento de medidas eficaces de lucha contra la corrupción en los países interlocutores dirigidas a la aprobación de una legislación eficaz y al desarrollo de prácticas correctas en la función pública y la sociedad civil para luchar permanentemente contra la corrupción. Probablemente esta dimensión repercutirá también sobre la migración ilegal. Además de todo esto, el Nuevo Programa Regional Tacis para Asia Central incluirá la cooperación en materia de migración y asuntos relacionados, especialmente la mejora de las capacidades de gestión de fronteras, la construcción de pasos fronterizos en la región del valle Ferghana, con tres fronteras, a fin de fomentar el comercio transfronterizo y agilizar los movimientos de personas y mercancías, la promoción de la cooperación transfronteriza entre los servicios competentes encargados de la aplicación de la legislación y los guardas fronterizos y de aduanas de la región, la continuación de las medidas de lucha contra los estupefacientes y la introducción de sistemas contra el blanqueo de dinero en Kazajistán y Uzbekistán.

Si las actividades programadas directamente relacionadas con la migración revisten especial importancia para estas tres regiones, que tienen fronteras con la futura Europa ampliada, el tema de la migración está también cobrando cada vez más importancia en las conversaciones y la cooperación con otras regiones, aunque se encuentre en una fase más temprana.

En Asia, en el marco de la ASEM se ha puesto en marcha un diálogo sobre migración, que ya está bastante avanzado y dio lugar a la Reunión Ministerial ASEM sobre cooperación y gestión de flujos migratorios en abril de 2002, de la que surgió una declaración política sobre flujos migratorios (la «Declaración de Lanzarote»). Se decidió que iría seguida por una cooperación ulterior, con iniciativas conjuntas que deberán proponer los socios de ASEM interesados. Para ello acordaron establecer una red de puntos de contacto, cuando proceda, a fin de coordinar y preparar las reuniones de expertos entre los socios y las futuras reuniones de Directores Generales de los Servicios de Inmigración en los países del grupo ASEM sobre los flujos migratorios ilegales y sobre la detección de documentos falsos y falsificados. La primera de estas reuniones podría celebrarse antes de finales de año.

En América Latina, sobre la base de la Declaración política de la Cumbre UE – América Latina y Caribe, celebrada en Madrid en mayo de 2002, en la que los Estados de ambas regiones se comprometieron a «llevar a cabo un análisis integrado de las distintas cuestiones en materia de migración entre nuestras regiones ...», la Comisión ha comenzado a estudiar la forma de desarrollar un diálogo sobre migración entre ambas regiones.

En cuanto a los países ACP, el Acuerdo de Cotonú, firmado en junio de 2000 y que pronto entrará en vigor, incluye disposiciones específicas sobre cooperación en materia de migración y, en particular, para prevenir la inmigración ilegal y luchar contra ella (artículo 13). La

emigración será objeto de un diálogo profundo en el marco de la asociación ACP – UE y el Consejo de Ministros ACP – CE «examinará ... las cuestiones vinculadas a la inmigración ilegal con la perspectiva de establecer, cuando proceda, los medios de una política de prevención» El Acuerdo de Cotonú incluye también una *cláusula de readmisión* estándar, así como el compromiso de negociar *acuerdos de readmisión* si así lo solicita una de las Partes. En consecuencia, dentro de las disposiciones jurídicamente vinculantes del Acuerdo de Cotonú, es totalmente legítimo plantear el tema de la emigración ilegal o problemas relacionados con la readmisión en la programación del diálogo político, bien con todo el grupo de países ACP, bien con países ACP concretos (artículo 8).

Como complemento a estos enfoques regionales de la cooperación en materia de migración, se han elaborado también diversos programas de cooperación directamente relacionados con la migración con países concretos, especialmente con Marruecos, los países balcánicos, los Nuevos Estados Independientes, China, etc.

7. AYUDA DE EMERGENCIA Y REHABILITACIÓN

La ayuda humanitaria no es suficiente ni adecuada para hacer frente a todas las necesidades surgidas en las crisis prolongadas como las situaciones prolongadas de refugiados y, por tanto, no puede ofrecer por sí sola soluciones duraderas y sostenibles. En el contexto de la presente Comunicación, el importante vínculo entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (*Linking relief, rehabilitation and development – LRRD*) merece especial atención. En abril de 2001 la Comisión publicó una Comunicación sobre este tema para garantizar, en particular, que la ayuda de emergencia esté concebida de tal forma que, al ir retirándose gradualmente, se vayan introduciendo otros instrumentos que ayuden a los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Las actividades de la CE con arreglo al Reglamento 2130/2001 relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia constituyen un ejemplo de instrumento que aspira a vincular las actividades humanitarias y la cooperación al desarrollo. Así lo ha hecho, estableciendo la experiencia y los mecanismos preinstitucionales sobre los que podrá basarse el desarrollo futuro. En otras regiones geográficas, estas acciones en apoyo de las personas desarraigadas se financian directamente con cargo a otros instrumentos financieros generales como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y MEDA²².

El reasentamiento de los refugiados o el apoyo a los exiliados retornados después de los conflictos requieren la cooperación estrecha entre Estados vecinos. En las zonas en conflicto, donde las profundas divisiones, la desconfianza social colectiva y el trauma pueden seguir siendo importantes, el regreso prematuro de los refugiados podría generar nuevas tensiones, conflictos o violencia. Ello hace que la elección del momento oportuno y la coordinación resulten cruciales. Dentro del apoyo a las poblaciones desarraigadas, ya se están implementando o preparando varios programas (por ejemplo, en el marco del programa CARDS). La Comunidad continuará apoyando iniciativas tales como los programas para facilitar el asentamiento en el país de acogida de los refugiados que no deseen volver a su país de origen y para reducir las presiones sociales y políticas a que dará lugar este establecimiento semipermanente (por ejemplo, el retorno de los desplazados no albaneses a la antigua República de Yugoslavia) y programas para facilitar el retorno transfronterizo después de un

²² En este contexto la Comisión está a favor de integrar las acciones financiadas con arreglo al Reglamento 2130/2001 en el programa más amplio ALA.

conflicto. La cooperación debe contar con el apoyo de la comunidad internacional, especialmente en lo referente al flujo de información y a la adopción de enfoques comunes en materia de ciudadanía, pensiones, seguridad social, sanidad y educación.

8. PERSPECTIVA A LARGO PLAZO: MEDIDAS RELATIVAS A LOS FACTORES DE EMPUJE

La Comisión considera que la política comunitaria de cooperación al desarrollo contribuye a la eficacia de la política de migración de la UE y a su objetivo de gestionar los flujos migratorios. La política comunitaria de desarrollo aborda los factores de empuje que forman parte de las causas profundas de los flujos migratorios, y está destinada a reducir la duración de la denominada «joroba migratoria». Dicha política intenta asimismo prevenir y reducir la migración forzosa, tanto del Sur al Norte como del Sur al Sur, y ayuda a los países en desarrollo a hacer frente a los flujos de refugiados y de desplazados internos. En este contexto, parece que habría que seguir centrándose en la lucha contra la pobreza y los sectores actualmente prioritarios de la política de cooperación al desarrollo de la CE.

El Consejo Europeo ha refrendado este planteamiento al confirmar, en su reunión de Sevilla, que *«un enfoque integral, global y equilibrado que se proponga remediar las causas profundas de la inmigración ilegal debe continuar siendo objetivo constante de la Unión Europea a largo plazo»*. En este contexto, el Consejo señaló que *«tanto la intensificación de la cooperación económica como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos constituyen medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios»*²³.

En noviembre de 2000 el Consejo y la Comisión aprobaron una declaración política sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea. Uno de sus objetivos era centrar la cooperación al desarrollo de la Comunidad en un número limitado de ámbitos prioritarios. El marco general de la política de desarrollo está ya bien establecido y no debería verse modificado por nuevos ámbitos prioritarios. La política de desarrollo de la Comunidad Europea identifica seis sectores prioritarios, prestando especial atención a la lucha contra la pobreza²⁴. Además, la Declaración del Consejo y la Comisión señala tres temas «horizontales», o «transversales» (igualdad entre los sexos, medio ambiente y derechos humanos).

A fin de aprovechar al máximo los efectos positivos potenciales de la migración sobre el desarrollo y reducir los negativos, las cuestiones de migración deberían formar parte de la política comunitaria de desarrollo, incluidas las estrategias de lucha contra la pobreza. Para garantizar la coherencia entre las políticas comunitarias de desarrollo y migración, es preciso evaluar sistemáticamente la relación entre las cuestiones de migración, los sectores prioritarios y los temas transversales de la política de desarrollo de la UE, así como determinar las medidas adecuadas cuando proceda. En este contexto, algunos de los ámbitos políticos de desarrollo que habrá que tener en cuenta para intervenciones posteriores son los siguientes:

Comercio y desarrollo

Proporcionar y garantizar el empleo en los países en desarrollo es la forma más eficaz de abordar el principal factor de empuje de la migración internacional: el desempleo y la falta de

²³ Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

²⁴ COM(2000)212 final, 26 de abril de 2000

perspectivas económicas. Para contribuir a los objetivos de la política comunitaria de migración, la Comunidad debería continuar promoviendo la mejora del acceso efectivo al mercado de la UE y otros países industrializados de los productos procedentes de países en desarrollo, así como la integración de los países en desarrollo en el sistema comercial mundial, de conformidad con los objetivos establecidos en el Programa de Doha para el desarrollo. Del mismo modo, la Comunidad debería seguir contribuyendo al aumento del comercio Sur-Sur, al fomento de las inversiones directas extranjeras en los países en desarrollo y a la promoción de las normas fundamentales del trabajo. Las políticas existentes en estos ámbitos ayudan a cumplir los objetivos de la política comunitaria de migración y, por tanto, deberían reforzarse siempre que sea posible.

En comparación con los avances ya realizados en lo que respecta a la liberalización de los flujos de mercancías y capitales, las discusiones internacionales sobre la libre circulación de personas se encuentran todavía en una fase muy temprana. La Comunidad Europea debería estimular un debate y una reflexión más amplios sobre este tema, también en el marco de las organizaciones internacionales pertinentes como la OMC, la OIT y el Banco Mundial.

Prevención de conflictos, cooperación e integración regional

Como la historia europea ha demostrado, la cooperación y la integración regional son la mejor receta contra la guerra y los conflictos violentos. Así, la promoción de la integración regional en los países en desarrollo constituye una contribución estructural para evitar conflictos que dan lugar a flujos de refugiados. Proseguirán las actividades y los programas en curso en el ámbito de la integración regional y la prevención de conflictos y se reforzarán cuando se considere conveniente, especialmente en lo que respecta al apoyo a las organizaciones regionales con un mandato claro para la prevención de conflictos.

Habrá que reforzar el apoyo de la CE a las actividades centradas en la prevención de conflictos a escala regional (por ejemplo, actividades de reconciliación, apoyo a programas de desmovilización, desarme y reintegración y rehabilitación de combatientes, redes de paz, gestión compartida de recursos naturales escasos). La CE también continuará prestando ayuda a los programas de cooperación entre regiones limítrofes destinados a promover la reconciliación regional y a aliviar las tensiones entre dichas regiones, por ejemplo, a través de proyectos de infraestructura que beneficien directamente a las actividades del sector productivo y al entorno empresarial local, así como a las actividades de la sociedad civil y las ONG.

Refuerzo institucional y buena gobernanza

El mal funcionamiento de las estructuras democráticas, unas instituciones deficientes, la ausencia del Estado de Derecho y la mala gobernanza son importantes factores de empuje para la emigración forzosa. La política comunitaria de desarrollo se enfrenta a estos retos, y continuará haciéndolo, también en lo que respecta a la prevención de los flujos de refugiados. Las actividades pertinentes incluyen reformas institucionales y constitucionales, apoyo al diálogo entre los grupos gubernamentales y los grupos de la oposición, la reforma del sistema electoral y de las elecciones, el refuerzo del sistema partidista, los medios de comunicación y la sociedad civil, la mediación entre los grupos en conflicto, las medidas para reforzar y garantizar los derechos humanos y los derechos de las minorías, la lucha contra la corrupción y la reforma de la policía, el sector judicial y la función pública.

Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible

El hambre es uno de los factores de empuje más importantes para la emigración. En la historia más reciente, muchos flujos masivos de refugiados tristemente célebres fueron causados por las sequías y las malas cosechas. De ahí que las políticas de desarrollo que contribuyen a la *seguridad alimentaria* y al acceso a los alimentos y al agua potable pueden limitar la emigración «de supervivencia» de las poblaciones pobres.

En un contexto más amplio, una política de desarrollo cuyo objetivo sea el desarrollo rural sostenible y que proporcione suficiente empleo e ingresos satisfactorios a la población rural reducirá el número de personas que se trasladan de las zonas rurales a las ciudades, ya que es en este contexto urbano donde normalmente se origina la migración internacional.

La vinculación entre migración y desarrollo rural reviste especial importancia en el contexto de la migración Sur-Sur, cuando los refugiados procedentes de zonas rurales se dedican a actividades agrícolas en su país de acogida. En este contexto, la política de desarrollo de la CE debería ayudar a los países en desarrollo de acogida a llevar a buen término el reasentamiento voluntario de los refugiados y a integrarlos en el proceso de desarrollo rural.

SECCIÓN C – EVOLUCIÓN POLÍTICA

9. DIÁLOGO POLÍTICO Y CLÁUSULA DE MIGRACIÓN

Dentro de sus acuerdos de asociación o de cooperación actuales y futuros, la Unión Europea incluirá sistemáticamente el nexo entre migración y desarrollo en la programación de su diálogo político, y también introducirá cuestiones de migración en su diálogo económico y social. Tal diálogo no debería limitarse a la cuestión de cómo abordar la inmigración ilegal y la readmisión, sino que podría incluir también temas como:

- Las causas profundas de la emigración y las posibilidades de abordarlas de manera global
- La política comunitaria de inmigración legal y la gestión de la emigración por el tercer país concernido, así como – en su caso – las políticas para prevenir la inmigración clandestina, especialmente por lo que se refiere al contrabando y a la trata de seres humanos, y la facilitación del retorno y la readmisión de los inmigrantes ilegales.
- La mejor integración de los emigrantes legales que viven y trabajan en la UE, haciendo especial hincapié en el trato equitativo de los trabajadores extranjeros contratados legalmente y en las políticas dirigidas a la no-discriminación de los ciudadanos de países terceros; habría que prestar especial atención a la lucha contra el racismo y la xenofobia y a la educación y la formación, incluida la inserción profesional de los estudiantes en sus países de origen, así como a las formas de regular la demanda y la oferta de mano de obra poco cualificada, por ejemplo, a través de permisos de trabajo temporales, con vistas a reducir radicalmente el factor de atracción para la inmigración ilegal a la UE.
- La cuestión de cómo facilitar la «circulación de cerebros» y ayudar a los inmigrantes que residen legalmente en la UE y desean contribuir al proceso de desarrollo de sus países de origen.

El Consejo Europeo de Tampere subrayó que la asociación con los países de origen y de tránsito constituirá un elemento esencial de las políticas exteriores de la UE en el ámbito de la migración. El Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 instó a que «se incluya una

cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país»²⁵

Al igual que otros acuerdos recientes de asociación y de cooperación, el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los Estados ACP contiene disposiciones específicas sobre cooperación en materia de migración, incluidas las relativas a la prevención y a la lucha contra la inmigración ilegal. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo en el sentido de intensificar la cooperación con países terceros para la gestión de los flujos migratorios, adoptada en noviembre de 2002, la Comisión considera que el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú prevé un programa de medidas completo y equilibrado, que podría servir de modelo para la negociación de futuras cláusulas sobre migración en futuros acuerdos con otros terceros países. No obstante, la Comisión estima que este modelo debería ser lo bastante flexible como para permitir su adaptación con arreglo a las circunstancias de negociación y las características particulares de cada caso.

10. TRABAJADORES CUALIFICADOS

La política comunitaria de cooperación al desarrollo a menudo se ve obstaculizada por los efectos negativos de la «fuga de cerebros». Una postura fundamental ante este fenómeno es intentar aumentar el número de oportunidades locales de trabajo que resulten atractivas desde el punto de vista financiero. En este contexto, se contemplarán las siguientes estrategias:

- Fomentar acuerdos de externalización entre los países desarrollados y los países en desarrollo, especialmente en los sectores de las tecnologías de la información y de la investigación y el desarrollo tecnológico. Dichos sistemas generarían un «teletrabajo» mundial, en el que las personas altamente cualificadas (y relativamente bien pagadas) de los países en desarrollo venderían sus servicios a empresas en los países desarrollados. Los acuerdos de externalización pueden implicar también destinos, por periodos cortos, en la UE, y tal vez los Estados miembros se muestren dispuestos a considerar la revisión de sus restricciones de visados para facilitarlos.
- Promover, en el contexto del diálogo político, de políticas de empleo por parte de los países en desarrollo dirigidas a atraer y reintegrar a los emigrantes cualificados que actualmente trabajan en el extranjero. Tales políticas deberán incluir el establecimiento de unas condiciones de trabajo favorables, así como disposiciones prácticas como el reconocimiento de la formación y la experiencia adquiridas en el extranjero.
- Facilitar el «retorno virtual» de los emigrantes que deseen contribuir al desarrollo económico y social de su país de origen sin recuperar la residencia permanente. En este contexto, podrían reforzarse los dispositivos de comunicación entre las comunidades transnacionales y sus países o regiones de origen (por ejemplo, facilitando que los profesores de la diáspora puedan impartir «clases a distancia» a las universidades locales y en las lenguas locales)

El sector sanitario africano, que está haciendo grandes esfuerzos para vencer la pandemia del SIDA, parece ser la principal víctima de este proceso de fuga de cerebros. En Zambia, tres cuartas partes de los médicos de nacionalidad zambiana han abandonado el país en tan sólo unos pocos años. Nigeria ha visto emigrar a 21.000 médicos a países industrializados.

²⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

Enfermeras nigerianas y sudafricanas son reclutadas masivamente para trabajar en la UE, donde los salarios llegan a ser hasta diez veces más altos.

- En vista de la situación sanitaria especialmente dramática de estos países, la UE podría examinar la viabilidad de establecer un código de conducta para que las instituciones sanitarias públicas se abstengan de contratar personal médico en el África Subsahariana y otros países en vías de desarrollo que se enfrentan a la escasez de personal nacional

En la actualidad, unos 100.000 africanos trabajan en la UE y en Norteamérica.²⁶ Al mismo tiempo, cerca de 100.000 especialistas no africanos viven y trabajan en el África Subsahariana y la mayoría de ellos desempeñan funciones relacionadas con la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria. Estos emigrantes económicos no africanos, entre los que se incluye gran cantidad de personal sanitario, ocupan puestos que normalmente no están abiertos a africanos cualificados en las mismas condiciones favorables.

- En este contexto la Comunidad podría ofrecer puestos de trabajos ocupados actualmente por personal expatriado – especialmente en el sector de la cooperación al desarrollo – a trabajadores locales en unas condiciones económicas que sean lo suficientemente atractivas como para representar una alternativa a la emigración. Para facilitar este mecanismo, habrá que reformar las modalidades de asistencia técnica a los países en desarrollo, en coordinación con el PNUD

11. ACUERDOS DE READMISIÓN

El 27 de noviembre de 2002 la Comunidad firmó un acuerdo de readmisión con Hong Kong. Se han rubricado también acuerdos con Sri Lanka y Macao en mayo y octubre de 2002 respectivamente. Además, y siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Consejo ha adoptado decisiones autorizando a la Comisión a negociar acuerdos de readmisión entre la Comunidad Europea y Rusia (2000), Pakistán (2000), Marruecos (2000) y Ucrania (2002). Ya se han entablado contactos preliminares con estos países para preparar las negociaciones formales.

De conformidad con las conclusiones del Consejo de 29 de abril de 2002 y del Consejo de Sevilla, la Comisión presentó al Consejo, en octubre de 2002, recomendaciones para cuatro decisiones autorizando a la Comisión a negociar acuerdos de readmisión entre la Comunidad Europea y Albania, Argelia, China y Turquía.

Por otra parte, en nombre de la Comunidad y si así se lo pide el Consejo, la Comisión iniciará negociaciones para nuevos acuerdos de readmisión con países ACP, previa ratificación del Acuerdo de Cotonú y basados en sus disposiciones. El artículo 13 del Acuerdo de Cotonú incluye ya el compromiso explícito de que cada uno de los Estados ACP *«readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de éste último y sin mediar más trámites»*. No obstante, puesto que uno de los principales problemas que plantean las personas que residen ilegalmente es la ausencia de documentos de identificación, con la correspondiente dificultad para establecer su nacionalidad, muchas veces sería conveniente ampliar dicha obligación para que incluya también a los ciudadanos de países terceros. Los posibles acuerdos de readmisión futuros con los países ACP podrían tratar este punto y centrarse, además, en las disposiciones prácticas y administrativas y en otras modalidades de

²⁶ OIM, Informe sobre la Migración Mundial, 2000.

readmisión y retorno. Dichos acuerdos se negociarán en el contexto más amplio de la aplicación del artículo 13, incluidos sus elementos de desarrollo y otros aspectos de especial importancia para los países ACP – sobre los que la Comisión presentará nuevas propuestas en una fase posterior, junto con la próxima Comunicación sobre la integración de los inmigrantes legales en la UE.

La experiencia adquirida hasta ahora muestra que no hay que infravalorar el tiempo necesario para negociar un acuerdo de readmisión, ya que se considera que redundaría únicamente en interés de la UE, por lo que no deben esperarse resultados rápidos. Tales acuerdos sólo llegarán a buen fin si forman parte de un programa de cooperación más amplio, que tenga debidamente en cuenta los problemas a que se enfrentan los países interlocutores para hacer frente a los temas relacionados con la migración. Por este motivo, la Comisión considera que habría que tener en cuenta, para cada país en concreto, una serie de «medios de persuasión» – es decir, ofrecer incentivos para conseguir la cooperación de los países terceros en la negociación y celebración de acuerdos de readmisión con la Comunidad Europea – en el contexto de la política general, la cooperación y los diálogos de programación con los países terceros afectados.

En este contexto, la Comisión podría considerar, cuando proceda, ofrecer apoyo específico a la elaboración y aplicación de los acuerdos de readmisión por parte de los países terceros, aumentando la asistencia técnica y financiera con vistas a fomentar una mejor gestión de los flujos migratorios. Esta ayuda específica se financiaría con cargo a la línea presupuestaria B7-667, dotada con los recursos adicionales adecuados, teniendo en cuenta la complementariedad de esta línea presupuestaria con otros instrumentos de financiación y las restricciones presupuestarias generales en la UE. La programación de dicha línea también deberá ser coherente con la estrategia general de desarrollo en relación con el país en cuestión y se ejecutará de conformidad con los principios, procedimientos y modalidades vigentes en los programas de ayuda exterior de la Comunidad. Por otra parte hay que subrayar que tales medidas de apoyo serán elaboradas conjuntamente con los Estados miembros, respetando el principio de la división de tareas y compartiendo razonablemente las cargas.

En algunos casos, es posible que esta ayuda específica de acompañamiento no sea lo suficientemente atractiva, ya que los acuerdos de readmisión pueden tener consecuencias importantes para los países terceros afectados. Como países de tránsito, pueden enfrentarse a cargas considerables, tanto técnicas como financieras, ya que tendrán que tramitar la repatriación de las personas de que se trate. Incluso la reintegración de sus propios ciudadanos puede generar restricciones adicionales en el mercado laboral de un país o en sus programas de ayuda pública.

En tales casos, y en el contexto de la política general, la cooperación y la programación con los países terceros afectados, la Comunidad Europea y sus Estados miembros deberían estar dispuestos a considerar otros tipos de incentivos complementarios. Ahora bien, a escala de la Comunidad, el margen de maniobra respecto a dichos incentivos es muy limitado.

De hecho, únicamente podrían considerarse los incentivos basados en la concesión de mayor acceso al mercado o de preferencias arancelarias a los países que se muestren dispuestos a cooperar en la medida en que dichos incentivos sean plenamente compatibles con la OMC. De forma similar, si los fondos disponibles se mantienen constantes, una ayuda adicional al desarrollo para los países con los que la Comunidad desee negociar acuerdos de readmisión daría lugar a una reducción de la ayuda concedida a otros países terceros, penalizando a los que no planteen problemas importantes en lo que respecta a la migración. La negociación de medidas compensatorias en materia de política de migración, como una política de visados

más generosa respecto a los países que cooperen o el aumento de las cuotas de trabajadores inmigrantes, parece igualmente difícil a escala comunitaria, entre otros motivos, porque supondría una cooperación y coordinación importantes por parte de los Estados miembros y entre ellos.

Puesto que el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú ya establece obligaciones jurídicas claras para las Partes en el Acuerdo en lo que respecta a la readmisión de sus ciudadanos que residan ilegalmente en el territorio de otra Parte y en lo que respecta a la celebración de acuerdos bilaterales de readmisión, la Comisión considera que no son necesarios tales incentivos financieros suplementarios, por lo que no deberían aplicarse.

Una vez más la Comisión considera que un planteamiento equilibrado exige el examen de las posibles soluciones en cada caso concreto, teniendo en cuenta no sólo la importancia del país tercero afectado en términos de flujos migratorios hacia la Unión Europea, sino también su situación concreta y sus relaciones y cooperación con la Comunidad y los Estados miembros.

12. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS; LAS REVISIONES INTERMEDIAS

Para la planificación, programación e implementación plurianual de las acciones mencionadas en los capítulos 6, 7 y 8, la cuestión de si debe prestarse una atención especial a la migración, y en qué forma, ha sido tratada, en cada país concreto, en el marco de los Informes estratégicos nacionales y regionales, al que los Estados miembros se han asociado plenamente. La incorporación del tema de la migración a los Informes estratégicos nacionales y regionales a través del proceso normal del diálogo de programación garantiza la plena participación y el compromiso del país o la región afectados, así como la diferenciación y el establecimiento de prioridades con arreglo a las necesidades y la situación política. La Comisión también ha buscado la plena coordinación y complementariedad entre las acciones emprendidas por la Comunidad y los Estados miembros de la UE.

Siguiendo los mismos procedimientos, la Comisión ya ha indicado su deseo de utilizar la posibilidad que ofrecen las revisiones intermedias de los Informes estratégicos nacionales (que deberían comenzar en 2003) para examinar en qué medida debería concederse mayor prioridad a programas específicos relacionados con la migración, en cada país y dentro del diálogo de programación. Ello podría llevar a reajustes en las actividades exteriores de la Comunidad, con el fin de conceder mayor importancia a la política de migración y los aspectos relacionados.

No obstante, la Comisión debe subrayar que la revisión de los Informes estratégicos nacionales y regionales se regirá siempre por los objetivos generales de la cooperación comunitaria, que no habrán cambiado. Es más, a la hora de determinar el alcance de la revisión, hay que recordar que los programas plurianuales están concebidos para ofrecer al país interlocutor – y a la Comunidad – un compromiso de desarrollo a largo plazo, con un margen de flexibilidad limitado.

Además, la migración no es la única preocupación que habría que considerar con motivo de esta revisión de la cooperación con países terceros. Habrá que estudiar asimismo la forma de responder a otros cambios significativos o a las nuevas orientaciones de las políticas comunitarias – por ejemplo, en el ámbito del comercio después de Doha, en el del desarrollo sostenible después de Johannesburgo, o respecto a la delincuencia y el terrorismo. No hay ni que decir que, dentro de lo limitado de los recursos comunitarios disponibles, la Comisión deberá tomar una decisión sobre los temas a los que concederá mayor prioridad para la asignación de tales recursos. El proceso de los Informes estratégicos nacionales y regionales

es justamente el lugar donde debe decidirse esta asignación, ya que es ahí donde, con la participación de todas las partes implicadas, puede elaborarse una estrategia comunitaria equilibrada y coherente respecto a los países terceros.

13. NUEVAS MEDIDAS DE CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL

La ayuda comunitaria prevista en la sección anterior para la elaboración y la aplicación de acuerdos de readmisión por parte de países terceros, sobre la base de los recursos disponibles en la línea presupuestaria B7-667, se basará en la experiencia adquirida en materia de refuerzo institucional y asistencia técnica y hará especial hincapié en:

- Mejorar las legislaciones nacionales y la gestión de la migración legal y el asilo, respetando plenamente las convenciones internacionales en este ámbito
- Aumentar la eficacia de las legislaciones nacionales para prevenir la migración ilegal y luchar contra ella, así como para intensificar la lucha contra las actividades delictivas, el crimen organizado y la corrupción
- Reforzar las instituciones y prestar asistencia técnica para aumentar la capacidad de los países en desarrollo en la lucha contra el contrabando y la trata de seres humanos
- Desarrollar las capacidades en el ámbito de las aduanas y la aplicación de la legislación facilitando equipos, cuando sea necesario, aunque con todas las garantías necesarias, especialmente en lo que respecta a un posible doble uso.

La concepción e implementación de las medidas previstas se basará en principios que garanticen una articulación armoniosa de las actividades financiadas con cargo a dicho instrumento con las actividades financiadas por otros instrumentos comunitarios de cooperación y desarrollo, a fin de mantener la coherencia general de la acción exterior de la Comunidad.

II. INFORME SOBRE LA EFICACIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES A ESCALA COMUNITARIA PARA LA REPATRIACIÓN DE INMIGRANTES Y DE SOLICITANTES DE ASILO RECHAZADOS, PARA LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES Y PARA PROYECTOS DE ASILO Y MIGRACIÓN EN TERCEROS PAÍSES

1. INTRODUCCIÓN

En su reunión en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que presentara al Consejo "un informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y solicitantes de asilo rechazados, la gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de asilo y migración en terceros países." (Conclusiones de la Presidencia, punto 38)

La presente Comunicación tiene por objeto responder a esta demanda, examinando los instrumentos existentes que se refieren, directa o indirectamente, a los ámbitos identificados por el Consejo Europeo. No obstante, la Comisión considera que constituye la oportunidad de un plantear un análisis más amplio, que debe englobar no sólo todos los instrumentos financieros ya implementados, sino también los previstos hasta ahora en el marco de las políticas comunes de asilo e inmigración. Es también necesario recordar que la referencia en las conclusiones de Sevilla a los "recursos disponibles a escala comunitaria" no permite eludir las normas aplicables a todo gasto basado en el presupuesto comunitario (necesidad de un fundamento legal, conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, respeto de las perspectivas financieras, programación plurianual y evaluación ex-ante y ex-post).

Este informe se basa en los resultados de la implementación de los instrumentos disponibles hasta ahora. Es necesario, sin embargo, destacar que la evaluación de los resultados y del impacto de programas y acciones, legislativas o financieras, es un proceso a largo plazo. Ahora bien, la mayoría de las iniciativas en las materias en cuestión son relativamente recientes, y muchos de los programas y proyectos apoyados todavía no han sido implementados o están en vías de realización.

De acuerdo con la estrategia definida por la Comisión Europea en cuanto a evaluación y estudio del impacto de sus políticas²⁷, estos programas y acciones serán objeto de un análisis regular, si es posible, por asesores externos. El presente documento no puede pues considerarse como un balance exhaustivo.

Se puede, sin embargo, sacar algunas enseñanzas de la experiencia adquirida. Además para muchas de estas acciones, los años 2003 y 2004 serán decisivos en términos de orientación, ya se trate del final de la programación en curso o de fases preparatorias, de la aplicación de nuevos instrumentos o de la adopción de prioridades políticas recientemente establecidas. Es pues deseable hacer también un ejercicio prospectivo en cuanto a una utilización óptima, coherente y coordinada de los recursos financieros, con independencia de que pertenezcan a la política interna o la dimensión exterior de la acción comunitaria, como complemento de los instrumentos y políticas aplicados por los Estados miembros.

Este informe ofrece también la oportunidad de preguntarse sobre una visión a más largo plazo de los retos a los cuales la Comunidad y los Estados miembros deberán enfrentarse en los próximos años. La Comisión considera pues que conviene anticipar y definir orientaciones sobre las necesidades futuras de la Comunidad, en particular, en términos de recursos financieros, que le permitirán responder a las

²⁷

En particular, la Comunicación de la Comisión SEC(2000)1051 referente a hacer hincapié en los resultados: reforzar la evaluación de las actividades de la Comisión "de 26.07.2000.

solicitudes emitidas por el Consejo Europeo en sus reuniones de Tampere, Laeken y Sevilla.

Estas gestiones deben por supuesto inscribirse en el estricto cumplimiento de la normativa financiera en vigor, de las perspectivas financieras definidas de común acuerdo entre las instituciones comunitarias, así como de los principios de racionalidad y eficacia de la utilización del presupuesto comunitario.

2. CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN FINANCIERA DE LA COMUNIDAD.

La utilización de los recursos del presupuesto comunitario en aplicación o en apoyo de políticas que son competencia de la Comunidad o de la Unión Europea está regulada por las disposiciones de los Tratados constitutivos. Debe responder en particular a los principios de subsidiariedad y complementariedad.

2.1 Principio de subsidiariedad y proporcionalidad de la acción comunitaria.

En virtud del artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, "en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario". Este principio se aplica también e imperativamente cuando la financiación total o parcialmente de una acción está prevista a partir del presupuesto comunitario, de conformidad con el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En aplicación de este principio, toda propuesta legislativa comunitaria, incluidas las relativas a la financiación de acciones a cargo del presupuesto comunitario debe:

- responder a una materia que presente aspectos transnacionales que no puedan ser regulados satisfactoriamente por la acción de los Estados miembros;
- referirse a un área o a acciones para las que una acción únicamente escala nacional o la ausencia de acción de la Comunidad iría en contra de las exigencias del Tratado o heriría seriamente de otra manera los intereses de los Estados miembros;
- demostrar que una acción a escala comunitaria presenta ventajas manifiestas debido a sus dimensiones o sus efectos, con relación a una acción de los Estados miembros.

2.2 Gestión del gasto comunitario — cumplimiento de las previsiones financieras y programación plurianual.

La evolución de los instrumentos financieros y la propuesta de nuevas iniciativas debe inscribirse en el marco de las perspectivas financieras definidas por el acuerdo institucional de 6 mayo 1999²⁸. A este respecto, el margen de maniobra tanto en las políticas internas (encabezado 3), incluidas las medidas vinculadas al establecimiento

²⁸ Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, DOCE C 172 de 18.06.1999, p. 1.

de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, como en las medidas exteriores (rúbrica 4) es relativamente reducida.

Toda evolución sustancial en la utilización de estos recursos debe inscribirse dentro de los límites previstos, y ser eventualmente objeto de arbitrajes y nuevas asignaciones en función de las prioridades políticas de la Unión. Es evidente que la Comisión, en el marco de su estrategia de política anual puede decidir poner el acento en una u otra prioridad política lo que se traducirá a continuación en términos presupuestarios en el anteproyecto de presupuesto, pero la responsabilidad final sobre la asignación de los recursos recae esencialmente en la Autoridad presupuestaria

3. INSTRUMENTOS INTERNOS DISPONIBLES PARA LA POLÍTICA DE ASILO E INMIGRACIÓN Y LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES.

Todos los instrumentos financieros en estos ámbitos están incluidos en las bases legales establecidas de acuerdo entre las instituciones y la autoridad presupuestaria, incluido el Consejo de Ministros. Desarrollados en su origen como proyectos-piloto o acciones preparatorias, dieron lugar a la instauración, por Decisión del Consejo, de programas plurianuales.

3.1 Evolución de los recursos financieros comunitarios asignados a la política de asilo e inmigración y a la gestión de las fronteras exteriores.

Los recursos asignados en el título B5-8 "Espacio de libertad, seguridad y justicia" del presupuesto comunitario a las políticas de asilo, migración y gestión de las fronteras exteriores ha experimentado un considerable aumento desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, pasando de 29.559.694 € en 1998 a 51.310.000 € en 2002. El Fondo europeo para los Refugiados (FER) recibe él solo el 43 % de los créditos del título B5-8. Sin embargo, los créditos destinados a la política comunitaria en materia de asilo, inmigración y fronteras exteriores representan apenas el 0,83 % de los gastos previstos de conformidad con las políticas internas de la Comunidad en 2002.

3.2 Instrumentos financieros para aplicar o apoyar las estrategias de Tampere y Laeken.

El desarrollo progresivo de una política común en los ámbitos de la inmigración y el asilo tuvo como corolario la creación de varios instrumentos financieros, entre los cuales es posible distinguir esencialmente dos tipos de intervenciones: el refuerzo de la cooperación administrativa y las medidas destinadas "*al fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida*"²⁹.

3.2.1. Instrumentos de refuerzo de la cooperación administrativa.

El objetivo de los programas de cooperación, como complemento de la implementación de disposiciones legales destinadas a crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, es mejorar la comprensión mutua entre los servicios nacionales

²⁹ Letra b del apartado 2 del artículo 63 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

competentes y en el modo de implementar la legislación comunitaria aplicable, con el fin de desarrollar una cultura administrativa común y uniformar las prácticas de los Estados miembros al aplicar el Derecho comunitario.

Es útil recordar que los primeros fundamentos en estas acciones no estaban orientados concretamente hacia los ámbitos identificados por el Consejo Europeo de Sevilla y fueron establecidos por el programa piloto SHERLOCK (1996-2000), relativo a la formación, intercambios y cooperación en el ámbito de los documentos de identidad. En 1998, las actividades de este programa se integraron en el programa ODYSSEUS. Dotado con un presupuesto orientativo de 12 millones de € para el periodo 1998-2002, ODYSSEUS en realidad finalizó a finales de 2001, pues la totalidad de los créditos previstos se agotaron en dicha fecha. Este programa permitió financiar 155 proyectos de cooperación asociando en su mayoría servicios administrativos nacionales u organizaciones internacionales, y en una menor medida organizaciones no gubernamentales e instituciones de enseñanza o investigación. Estos proyectos, referentes a la formación y períodos de prácticas del personal administrativo, intercambios de funcionarios u otros agentes habilitados, o a la investigación y estudios se distribuyeron de manera casi igual entre los tres ámbitos cubiertos por el programa: asilo (28 % de los proyectos), inmigración (28 %), paso de las fronteras exteriores (23 %) y proyectos relativos a más de un ámbito (21 %). Durante los dos últimos ejercicios (2000-2001), se buscó la sinergia entre los proyectos apoyados de conformidad con ODYSSEUS con nuevas iniciativas comunitarias, como la cooperación con terceros países en cuanto a migración, y se favoreció la participación de los países candidatos a la adhesión.

Una nueva etapa comienza con la aprobación del programa ARGO el 13 de junio de 2002³⁰ por un período de 5 años, provisto de una dotación orientativa de 25 millones de €. Si ODYSSEUS creó las bases de la cooperación administrativa, ARGO supone un paso decisivo hacia la instauración de cooperaciones operativas, apoyando la realización de proyectos comunes concretos: puesta en común de recursos, y posibilidad de crear centros operativos conjuntos y equipos compuestos de agentes de varios Estados miembros. El programa establece por otra parte modalidades de vínculos entre la dimensión interna y externa de las políticas de los Estados miembros, previendo la capacidad de apoyar las actividades de los Estados miembros en terceros países, en particular, los de origen y tránsito. ARGO finalmente está dotado con disposiciones que permiten una flexibilidad y una capacidad de reacción rápida ante diversas situaciones urgentes.

A partir de la aprobación de la Decisión que establecía el programa ARGO, la Comisión adoptó las disposiciones necesarias para el lanzamiento de estudios (viabilidad de los controles en las fronteras marítimas, aspectos técnicos y financieros de un sistema de información en cuanto a visados) y de una convocatoria de propuestas en el marco del programa. Los primeros proyectos presentados de conformidad con el programa ARGO se recibieron en la Comisión en octubre de 2002 y están siendo evaluados. Podrán iniciarse a partir de finales de 2002.

³⁰ Decisión del Consejo 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO), DOCE L 161 de 19.06.2002 p. 11

3.2.2. Fondo Europeo para los Refugiados (2000-2004)

El Fondo europeo para los Refugiados es el principal programa actualmente en términos de volumen financiero en el ámbito de las políticas comunes de asilo e inmigración.

3.2.2.1 Resultados de las actividades preparatorias (1997-1999) y principios rectores del Fondo Europeo para los Refugiados.

El Fondo se basa en la experiencia de las acciones preparatorias implementadas entre 1997 y 1999 en las líneas presupuestarias B3-4113 (ayuda a la integración de los refugiados), B7-6008 (ayuda a la repatriación voluntaria de los refugiados) y B5-803 (ayuda a la recepción y a la estancia de refugiados y personas desplazadas, acceso a los procedimientos de asilo). Durante estos tres años, se apoyaron 370 proyectos con un total de más de 80 millones de €, de los cuales 14.300.000 € se han liberado para permitir a los Estados miembros hacer frente a la afluencia masiva de desplazados procedentes de Kosovo. Las condiciones de acogida recibieron el 24 % de los fondos en el período 1997-1999 (36,7 % si se tienen en cuenta los créditos suplementarios concedidos en 1999 a título de Kosovo), las medidas de integración, el 37,8 % (31,1%) y la ayuda a retorno voluntario, el 38 % (31,3%).

La mayoría de las acciones financiadas a título de acogida ha permitido reforzar y mejorar la capacidad y la calidad de las estructuras de recepción de solicitantes de asilo y refugiados en los Estados miembros, en particular respecto a las personas más vulnerables (mujeres y menores no acompañados), así como desarrollar la asistencia para acceder a los procedimientos de asilo.

Las acciones financiadas en materia de integración se referían a acciones de asesoramiento y desarrollo de las capacidades, en particular en cuanto a formación profesional y acceso al mercado laboral, educación e integración a la comunidad local del país de recepción, sanidad, alojamiento.

El 60 % de los proyectos apoyados en el marco de las acciones preparatorias con cargo a la ayuda a la repatriación voluntaria se han destinado al retorno de refugiados o personas beneficiarias de protección subsidiaria o temporal originarios de Bosnia.

Basado en la letra b) del apartado 2 del artículo 63 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Fondo europeo para los refugiados (línea B5-810) se estableció por Decisión del Consejo el 28 septiembre 2000³¹ para el período 2000-2004, y fue dotado con un presupuesto orientativo de 216 millones de Euros para 5 años (de los cuales 50 millones de € a título de reserva para eventuales medidas de urgencia). Traduce a términos operativos y financieros el principio de solidaridad entre los Estados miembros en la aplicación de una política común en cuanto a asilo, y su implementación se gestiona de forma compartida con los Estados miembros, que administran directamente el 95 % de los fondos.

El FER cubre acciones cuyo objetivo es la recepción, la integración y el retorno (incluida la reintegración en el país de origen) de refugiados, solicitantes de asilo o

³¹ Decisión del Consejo 2000/596/CE de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea el Fondo europeo para los refugiados, DOCE L 252 de 6.10.2000, p.12.

personas beneficiarias o solicitantes de regímenes de protección subsidiarios o temporales en un Estado miembro³².

Las actividades del FER se completan en parte (ámbito temático 9) con acciones del Programa de Iniciativa Comunitario EQUAL, cuyo objetivo es favorecer el acceso de los solicitantes de asilo al mercado de trabajo, respetando la normativa nacional que regula el marco laboral y estableciendo los derechos de acceso de los solicitantes de asilo al empleo. Para los años 2001 y 2002, ya se han aprobado 46 proyectos .

3.2.2.2. Evaluación de la aplicación del FER 2000-2002

La Comisión ha previsto una evaluación independiente de las acciones del FER referentes al período 2000, 2001, 2002 que estará disponible en el transcurso de 2003. En efecto, dada la aprobación de la Decisión del Consejo en septiembre de 2000, los programas de financiación para los años 2000 y 2001 se adoptaron simultáneamente a fines del año 2000, y se extienden hasta últimos del año 2002. Con el fin de obtener información pertinente sobre los resultados de estos dos primeros ejercicios, la Comisión ha decidido proceder a una evaluación independiente referente a un ciclo completo de acciones, lo que no podrá realizarse hasta primeros de 2003. No obstante, el presente informe puede, según los términos establecidos en la Decisión del Consejo que establece el programa, efectuar un primer balance de los dos primeros años de aplicación del programa (balance intermedio de la aplicación).

Se pueden establecer ya una serie de conclusiones en esta fase sin prejuzgar los resultados de la evaluación independiente que se efectuará en 2003 :

- respecto a las modalidades de la división de la carga entre los Estados miembros, los mecanismos de cálculo previstos en el artículo 10 de la Decisión del Consejo han permitido la evolución de la división de los fondos disponibles a título del FER en función de la evolución de la carga que debían soportar los Estados miembros. Además, entre los parámetros definidos en la Decisión del Consejo para el cálculo de las asignaciones anuales de los Estados miembros, los importes fijos previstos en el artículo 10.1 han respondido a su papel de reequilibrio de la carga relativa soportada por cada Estado miembro. Por último, la Autoridad presupuestaria aumentó la dotación financiera de esta línea con relación a la previsión detallada en la propuesta inicial de la Comisión, lo que permitió aumentar los recursos disponibles para cada uno de los Estados miembros que participaban en el FER.

- el principio de solidaridad, así como las modalidades de la división de los recursos entre Estados miembros, encuentra sin embargo algunos límites en el hecho de que los cálculos anuales se basan en la evolución del número de personas que se benefician o que piden beneficiarse del estatuto de refugiado o de una forma de protección subsidiaria o temporal, y no tienen en cuenta por tanto las diferencias estructurales entre los Estados miembros, y, en particular, las necesidades de inversión en cuanto a acogida, integración o retorno voluntario. Así se ha podido constatar en la práctica que una serie de Estados miembros no movilizaron en

³² El FER está especialmente vinculado a la Directiva 2001/55/CE relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DOCE L 212 de 07.08.2001 p. 12

proyectos la totalidad de las asignaciones que se les asignaron en aplicación de los criterios definidos en el artículo 10 de la Decisión del Consejo.

- la aplicación de los cálculos previstos en el artículo 10, basados en los datos disponibles mediante EUROSTAT y las actualizaciones de los Estados miembros, ha sacado a la luz las diferencias a veces importantes en cuanto a metodología estadística. Tanto este problema "concreto" como la aplicación y la evaluación de las necesidades y del impacto de las políticas comunes de asilo y migraciones requieren una mayor armonización de esta metodología. La Comisión prevé pues reforzar la cooperación en este ámbito.

- la parte respectiva de los fondos destinados por los Estados miembros a las distintas medidas ha variado relativamente poco entre 2000 y 2002 : una mayoría de las asignaciones nacionales del FER se destina a inversiones en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo (49,4 %), los proyectos de integración obtienen el 28,3 % de los fondos, la repatriación voluntaria, el 22,23 %. Se ha constatado sin embargo un aumento sustancial de los fondos consagrados a la repatriación entre 2000 y 2002 (del 15 % de los fondos FER en 2000, al 24 % en 2002).

- el método de "gestión compartido", aunque es por esencia una traducción del principio de solidaridad, presenta sin embargo el inconveniente de un determinado "aislamiento" de los distintos programas y acciones aplicados a nivel nacional. En el marco de las acciones comunitarias puede fomentarse el intercambio de experiencia y la conexión a una red a nivel transnacional, pero como se desprende de los tres primeros años del programa los Estados miembros hacen muy poco uso de esta posibilidad.

- los primeros años de aplicación del FER se caracterizan, comparados con las acciones preparatorias del período 1997-1999, por una determinada rigidez del sistema de gestión, debida, en particular, al ritmo anual del proceso de asignación de los fondos, que limita la posibilidad de financiar iniciativas estructurales o que necesitan una duración de aplicación relativamente larga para producir sus efectos. A eso se añade la transferencia a los Estados miembros de la gestión administrativa de la selección y la gestión de los proyectos, lo que planteó a algunas Administraciones nacionales dificultades en la instauración de los sistemas y recursos humanos necesarios para esta nueva tarea.

3.3 Evolución prevista a corto y medio plazo.

La evolución de las orientaciones políticas permitió nuevas posibilidades de acción que pueden ser desarrolladas en el marco financiero existente, de acuerdo con la autoridad presupuestaria. Se trata en particular de la mejora de los sistemas de información y conocimiento relativos a los fenómenos migratorios y del lanzamiento de acciones preparatorias en favor de la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro.

3.3.1. Un mejor conocimiento de los fenómenos migratorios.

La aplicación de una política común en cuanto a asilo e inmigración, y la evaluación de los resultados de esta política implican una mejor información de los fenómenos migratorios y el desarrollo de instrumentos e indicadores fiables en estas materias.

En este sentido, la mejora de la calidad y los intercambios de información, en particular, de los estadísticos, en cuanto a asilo y migraciones, es una prioridad importante. El Consejo JAI adoptó en mayo de 2001 conclusiones relativas al análisis común y al intercambio mejorado de estadísticas en cuanto a asilo e inmigración. La Comisión prosigue la aplicación de la acción preparatoria "observatorio europeo de las migraciones", empezada en 2002, que prevé, en particular, la creación de una red de centros nacionales de coordinación para el intercambio y seguimiento de información y que cubre al mismo tiempo las dimensiones políticas, económicas, demográficas y sociales de los fenómenos migratorios. La red trabajará en cooperación con el Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos.

La Comisión presentará próximamente al Consejo un Plan de acción que cubrirá varios tipos de medidas, incluidas la propuesta de nuevos métodos estadísticos y la extensión del campo de los datos recogidos hasta ahora. Estas acciones se dotaron en 2002 de un presupuesto de 1,4 millones de €, y en 2003 dispondrán en principio de créditos por un importe de 2,6 millones de €

3.3.2. *Introducción de sistemas de información eficaces.*

El sistema Eurodac de comparación de las huellas dactilares, creado para sostener una implementación eficaz del Convenio de Dublín, fue el primer sistema de información importante desarrollado a escala comunitaria en el ámbito de justicia e interior. En este sistema, que será operativo el 1 de enero de 2003, se han invertido 9,6 millones de €

Habrà que movilizar recursos importantes del presupuesto comunitario para el desarrollo de la segunda generación del Sistema de Información Schengen (SIS II), y el Sistema de Información de los Visados (VIS). Por lo que se refiere al sistema SIS II, el Consejo ya adoptó la decisión de destinar la financiación de este instrumento al presupuesto comunitario (Reglamento del Consejo 2001/2421/CE y Decisión del Consejo 2001/886/JAI). La Comisión estimó que los recursos necesarios ascendían a 23 millones de €³³. En sus directrices para el sistema VIS, el Consejo pidió también a la Comisión que cuantificara los recursos financieros necesarios, con el fin de asignar los fondos adecuados en el marco del procedimiento presupuestario comunitario.

En cualquier caso, los recursos necesarios para la aplicación de estos dos proyectos dependerán ampliamente de las opciones elegidas por el Consejo, que se detallarán en los fundamentos jurídicos. Estos incluirán también la definición de las responsabilidades respectivas de la Comunidad y los Estados miembros, así como las alternativas en cuanto a la gestión de estos instrumentos cuando sean operativos.

3.3.3 *Medidas preparatorias para la integración de los ciudadanos de terceros países.*

Aunque no se cítase específicamente en el apartado 38 de las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, conviene mencionar que la integración de los migrantes en nuestras sociedades sigue siendo una dimensión central de la estrategia global de

³³

Comunicación de la Comisión de 18.12.2001 al Parlamento Europeo y en al Consejo - Desarrollo del Sistema de Información Schengen, Com(2001)720 Final.

la Unión Europea en materia de inmigración. Esta prioridad se reconoció explícitamente en el Consejo Europeo de Tampere, que hizo del "trato equitativo de los nacionales de terceros países" uno de los títulos principales de sus conclusiones. Además, el desarrollo de las interacciones entre Estados miembros, colectividades territoriales y locales y las organizaciones no gubernamentales es esencial para la difusión de buenas prácticas, en una materia que exige a la vez gran nivel técnico y sensibilidad respecto a la diversidad cultural.

Se han desarrollado numerosos esfuerzos a escala comunitaria con este objetivo. Programas como ESQUILLE en materia de empleo y acceso al mundo laboral, las otras iniciativas desarrolladas en el marco de los fondos estructurales, el programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación, las actividades del Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos y el programa Leonardo da Vinci han contribuido de forma importante en este ámbito.

La nueva línea presupuestaria (B5-815), relativa a proyectos piloto y propuesta por la Comisión en el marco del anteproyecto de presupuesto 2003, tiene por objetivo reforzar esta acción de integración de los nacionales de terceros países, migrantes económicos, fomentando el diálogo entre los actores de esta integración, apoyando la creación de redes europeas y promoviendo el conocimiento y la información sobre estos temas. Para el primer año de implementación la Comisión ha propuesto un presupuesto de 3 millones de €. Las acciones preparatorias en el marco de esta nueva línea presupuestaria incluirán:

- intercambios de información y buenas prácticas con el fin de identificar modelos transferibles;
- cooperación transnacional a escala nacional, regional y local que incluya a organismos gubernamentales, representantes de la sociedad civil, incluidos los emigrantes;
- el apoyo a programas de recepción de emigrantes de terceros países, con una atención especial a los grupos más vulnerables;
- acciones de información destinadas a favorecer la toma de conciencia.

La Autoridad presupuestaria ya mostró un apoyo importante a esta nueva iniciativa proponiendo dotarla en el año 2003 con 4 millones de €

3.3.4. El futuro del Fondo Europeo para los Refugiados..

El FER. en su fase actual finaliza el 31/12/2004. Los resultados de la evaluación intermedia, así como las prioridades que se habrán deducido de la gestión de otros instrumentos o acciones preparatorias determinarán el enfoque de la Comisión en su propuesta relativa a las acciones que como muy tarde en 2004 deberán ponerse en práctica a escala comunitaria en favor de los refugiados y solicitantes de asilo. Dos elementos fundamentales deben ya tenerse en cuenta en la reflexión sobre el futuro del Fondo europeo para los Refugiados a partir de 2004 :

- El FER. es uno de los instrumentos de la política común en materia de asilo. La segunda fase de este instrumento deberá pues reflejar los progresos y las realizaciones de esta política desde 1999, y responder a objetivos y prioridades de intervención más precisas, derivadas, en particular, de la entrada en vigor de las

directivas y Reglamentos comunitarios; esta segunda fase podría también ser la palanca del desarrollo de nuevas iniciativas, integrando por ejemplo entre sus actividades los programas de reinstalación ("resettlement"), mencionados por la Comisión en su Comunicación de 22/11/2000 "hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede el asilo"³⁴ ;

- el posible desarrollo de nuevas iniciativas en materia de integración de los migrantes y de políticas de retorno planteará también la cuestión de la articulación de estos instrumentos con las medidas previstas en el marco del FER en estos mismos ámbitos.

Por otra parte, podría tenerse en cuenta en este contexto el énfasis de la prioridad concedida a la repatriación, en particular la de los residentes ilegales. En efecto, el Fondo ya permite a los Estados miembros cofinanciar acciones sobre repatriación de solicitantes de asilo y refugiados. Estas acciones representan hasta ahora el 22 % de las cantidades utilizadas. Como se verá más abajo, la creación de un instrumento financiero de apoyo a una política de retorno debería necesariamente pasar por una nueva asignación de una parte de los créditos del FER, habida cuenta del margen de maniobra reducido de las perspectivas financieras de conformidad con las políticas internas.

Se impone una reflexión que deberá tener en cuenta tanto la especificidad de los grupos contemplados y la necesidad de eficacia de las acciones promovidas como los imperativos de racionalidad en la gestión de los instrumentos financieros comunitarios. A este respecto, una opción radical podría ser limitar la parte del Fondo sólo a la acogida de los refugiados y desplazados, en la hipótesis de la creación de programas distintos en cuanto a la integración (que cubrirían por lo tanto todos los perfiles de emigrantes, con fines de protección internacional o no), y la ayuda al retorno. Aunque lógica con relación a un determinado reordenamiento de las prioridades políticas, esta elección tendría sin embargo por efecto, habida cuenta de las necesarias nuevas asignaciones de recursos que la acompañarían, reducir proporcionalmente la base financiera consustancial al esfuerzo de auténtica solidaridad que presidía la instauración del Fondo.

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR

4.1 Contribuciones para las medidas preparatorias de la futura Europa ampliada.

Durante estos últimos años se ha hecho un gran esfuerzo para reforzar la política migratoria y la gestión de las fronteras en los países candidatos. En el marco de la ampliación, la migración, el asilo, el control en las fronteras y las cuestiones aduaneras han recibido siempre una atención especial. Entre 1997 y 2001, se ha invertido un total de 356 millones de € en diferentes proyectos específicos en los 10 países candidatos dentro de los programas Phare. Un gran número de estos proyectos consistió en un "hermanamiento" gracias al cual expertos en migración de los

³⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo, COM/2000/0755 final, 22.11.2000.

Estados miembros fueron destinados por un período mínimo de un año a la Administración de un país candidato.

Además de estas iniciativas, en enero de 2001 comenzó un programa regional PHARE "migración, visados, gestión del control en las fronteras exteriores" cubriendo los 10 países candidatos. Dinamarca era responsable del módulo de migración. Este programa incluye acciones de preparación interactiva de los formadores, y se han hecho seminarios en el marco de cada uno de los módulos a partir del otoño de 2001. El proyecto dio pie a recomendaciones convenidas conjuntamente entre los Estados miembros y los países candidatos, incluyendo para estos últimos un calendario de aplicación por módulo.

4.2 Asociaciones con países terceros de origen y tránsito.

El Consejo Europeo, en su reunión de Tampere en octubre 1999, estableció las bases para integrar las cuestiones relacionadas con el asilo y la inmigración en la dimensión externa de la acción comunitaria, destacando que un enfoque integral, global y equilibrado destinado a combatir las causas profundas de la inmigración ilegal debe seguir siendo objetivo de la Unión Europea a largo plazo, y que la asociación con los respectivos terceros países constituye un elemento determinante del éxito de esta política.

A tal efecto, la Comisión, sobre la base de los instrumentos financieros de los que dispone para su acción exterior, programó distintas acciones destinadas a responder, directa o indirectamente, a la estrategia definida en Tampere.

Habida cuenta de las nuevas competencias transferidas a la Comunidad por el Tratado de Amsterdam, lo relacionado con las migraciones y en particular con la lucha contra la inmigración ilegal se ha integrado también en todos los acuerdos de asociación y cooperación firmados después de 1999, en particular, con los terceros países de la cuenca mediterránea, así como en los acuerdos de asociación y cooperación con los Nuevos Estados Independientes de Europa Central y Asia Central, los Balcanes y los Estados ACP. Se han tomado algunas iniciativas con determinados países y regiones en el marco de la programación de la ayuda exterior, contribuyendo directamente a traducir estas nuevas prioridades en cuanto a gestión de los flujos migratorios. Estas acciones conciernen al desarrollo de regiones que son tradicionalmente fuente de emigración, a la instauración de políticas e infraestructuras de acogida en cuanto a asilo, al refuerzo de las capacidades institucionales, en particular, de las fuerzas de policía y el sistema judicial o la mejora del control en las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, el retorno y la reintegración de refugiados y desplazados. Se puede citar por ejemplo el programa de lucha contra la inmigración ilegal mediante ayudas a la mejora de la gestión de los controles en las fronteras adoptado en el marco de la cooperación con Marruecos para el período 2002-2004, dotado con un presupuesto de 40 millones de €. Del mismo modo, están previstos más de 37 millones de € en el marco del programa CARDS para sostener la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y para reforzar las capacidades institucionales en materia de gestión de las políticas de asilo y de inmigración en los Balcanes occidentales. En total, y sin tener en cuenta las acciones en los ámbitos de la ayuda a la rehabilitación o las acciones de desarrollo destinadas a combatir las causas profundas de la migración, han sido programados alrededor de 440 millones de euros, esencialmente para el período 2002-2004, para acciones dedicadas a la

mejora de la gestión de las fronteras y de la migración así como a fomentar la lucha contra la migración ilegal.

Siempre de conformidad con la acción exterior de la Comunidad, las estrategias y medidas destinadas a establecer lazos entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo, tales como el programa comunitario de ayuda a las poblaciones desarraigadas en Asia y América Latina en materia de retorno, la reintegración y rehabilitación de estas poblaciones pueden también desempeñar un papel positivo en zonas geográficas caracterizadas por desplazamientos masivos de población. Además de la política de pacificación, reconciliación y prevención de los conflictos, estos programas favorecen también soluciones duraderas para los refugiados a raíz de catástrofes naturales o situaciones de conflicto armado, limitando al mismo tiempo los fenómenos de desplazamiento secundarios de estas poblaciones. Como ejemplo, se ha concedido una ayuda de 48,7 millones de € en 2002 para apoyar la reintegración de los refugiados y desplazados en Afganistán.

Todas estas iniciativas fueron concebidas según los principios inspirados en la reforma de la gestión de la ayuda exterior, implementada desde 2000 y basada, en particular, en un proceso de programación plurianual de los instrumentos de la asistencia exterior. Este proceso se basa esencialmente en los documentos de estrategia nacional o regional ("Strategy Papers") en cuyo marco se definen, para un período de cinco a siete años y de acuerdo con los respectivos terceros países y regiones, los ámbitos de intervención prioritarios de la acción comunitaria." Partiendo de estos documentos de estrategia se definen los Programas Orientativos Nacionales, que abarcan un período de dos a tres años, y determinan la asignación de los medios financieros para la realización de los objetivos de la estrategia específica.

Se ha establecido otra iniciativa específica a partir de 2001 para responder directamente al enfoque definido por el Consejo Europeo. Esta iniciativa consiste en financiar, a partir de la línea presupuestaria B7-667 en fase piloto durante tres años, proyectos innovadores en cuanto a cooperación con terceros países en el ámbito de las migraciones. El objetivo es promover un enfoque global del fenómeno migratorio y establecer, en el marco de las asociaciones con los terceros países de origen y tránsito, las condiciones de una gestión eficaz de los flujos migratorios. Dotada con un presupuesto de 10 millones de € en 2001 y 12,5 millones de € en 2002, que la Autoridad presupuestaria prevé elevar a 20 millones de € en 2003, esta iniciativa permitió en 2001 sostener 15 proyectos referentes a la instauración de políticas de gestión de las migraciones (7 proyectos), de ayuda a las iniciativas de retorno voluntario y reintegración (5 proyectos), y de prevención y lucha contra la inmigración ilegal (3 proyectos). Conviene sin embargo destacar que el método de gestión de esta línea presupuestaria y la aplicación de estos proyectos están por el momento fuera del marco de programación de la ayuda exterior.

5. NUEVAS NECESIDADES

El Consejo Europeo de Sevilla invitó a la Comisión a que evaluara los recursos financieros disponibles en tres ámbitos concretos: la repatriación de los residentes ilegales (migrantes y solicitantes de asilo denegado), la gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de cooperación con terceros países en cuanto a migraciones.

5.1 ¿Un instrumento financiero para apoyar la política de retorno?

El Libro Verde y la Comunicación de la Comisión relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales³⁵ mencionan la posibilidad, paralela al desarrollo de normas mínimas comunes y de mayores modalidades de cooperación entre los Estados miembros, de crear de un instrumento financiero específico.

La Comisión saca lecciones de los proyectos de retorno voluntario implementados en el marco de las acciones preparatorias del FER, y en particular de la necesidad de un enfoque integral de tales operaciones, que comprenda medidas de asesoramiento y preparación, y también el acompañamiento de la repatriación por dispositivos de acogida y reintegración en el país de origen, condición sine qua non del carácter duradero del retorno. Aplicable también a los retornos forzados, tal enfoque solo podría, inicialmente, concretarse al precio de una nueva asignación de los recursos actualmente disponibles de conformidad con las políticas internas y externas de la Comunidad.

La instauración de tal instrumento debe imperativamente basarse en la definición y la cuantificación de las necesidades de la Unión Europea sobre este tema, y el valor añadido que una intervención financiera comunitaria podría aportar en respuesta a estas necesidades. Los resultados del Programa de la Unión Europea de retornos en Afganistán, que se está elaborando a iniciativa de la Presidencia danesa, podrían a este respecto servir de estudio de casos sobre los medios efectivamente necesarios para implementar tales acciones, y para la complementariedad que debe buscarse entre la acción de los Estados miembros y una posible contribución del presupuesto comunitario. Más allá del aspecto de complementariedad en términos de medios financieros, es también imprescindible garantizar, al recurrir al mecanismo existente, una articulación más armoniosa de estas acciones específicas, centradas en la migración y retorno, con los mecanismos, objetivos y programas específicos a corto, medio y largo plazo desarrollados en el marco de la acción exterior de la Comunidad.

La cuestión de los medios eventualmente disponibles para un programa europeo de retorno debe tener en cuenta las perspectivas presupuestarias, que se imponen hasta 2006. Como se indica anteriormente, se puede sin embargo prever una nueva asignación a partir de 2004 de una parte de los créditos del Fondo europeo para los Refugiados, de los cuales el 22 % de los recursos, es decir, 14 millones de € han sido utilizados por los Estados miembros en medidas de retorno voluntario de refugiados y solicitantes de asilo entre 2000 y 2002.

5.2 Gestión de las fronteras exteriores compartida entre los Estados miembros y la Unión

La conclusión 32 del Consejo Europeo de Sevilla pide que se haga, para junio 2003, "un estudio por parte de la Comisión sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores".

Esta demanda sigue a la adopción, el 13 junio 2002, por el Consejo de Ministros JAI del Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Este plan propone el desarrollo de una política común de gestión

³⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM (2002) 564 final de 14 de octubre de 2002.

integrada de las fronteras exteriores y tiene por objeto "lograr un marco coherente para una acción común a medio y largo plazo".

El Plan identifica en esta política común cinco componentes, uno de los cuales es división de las cargas. En particular, el Plan dispone que se evalúen las distintas opciones para realizar la división de la carga financiera, recogiendo numerosos elementos sobre esta cuestión contenidos en la Comunicación de la Comisión "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea"³⁶.

El Plan adoptado por el Consejo recuerda las condiciones necesarias para recurrir, en particular, al presupuesto comunitario, y el hecho de que los presupuestos nacionales deben seguir siendo la fuente principal de las inversiones y gastos previstos, que se refieran esencialmente a equipamientos y recursos humanos, pero también al hecho de que las bases de la división se establecerán a escala de la Unión y en cumplimiento de las perspectivas financieras comunitarias.

El Plan sugiere dos ámbitos fundamentales para los cuales puede considerarse una contribución del presupuesto comunitario:

- la financiación de las adquisiciones de material común, en particular con el objetivo de apoyar operaciones conjuntas;
- el establecimiento de un mecanismo de redistribución financiera entre Estados miembros.

De conformidad con plan de trabajo establecido por la Presidencia del Consejo, la Comisión debe redactar para junio 2003 el informe final de evaluación para definir las opciones financieras de la realización de este reparto. Se prevé también un informe intermedio a mediados de noviembre de 2002. La presente Comunicación hace las veces de dicho informe. En efecto, el objeto del informe intermedio es hacer una evaluación de los recursos financieros destinados a escala nacional a la gestión de las fronteras exteriores, basándose en las respuestas de los Estados miembros a un cuestionario acordado por ellos, que se envió a principios del mes de agosto 2002. Al finalizar el plazo fijado de acuerdo con los Estados miembros, el 30 de septiembre de 2002, se habían recibido muy pocas respuestas.

El cuestionario tiene por objeto determinar, por una parte, el estado de los gastos nacionales en inversiones y funcionamiento, en el marco de la gestión de las fronteras exteriores, de los controles y la vigilancia de las personas. Por otra parte, pide a los Estados miembros datos sobre la verdadera presión migratoria en las fronteras nacionales exteriores. El conjunto de las respuestas debe permitir a la Comisión efectuar una evaluación comparativa viable de los gastos nacionales con el fin de establecer el volumen de las cargas financieras de cada Estado miembro para garantizar una calidad y una eficacia de los controles y de la vigilancia de las personas a la altura de las disposiciones europeas. A este respecto, resulta problemático comparar las contribuciones debido, en particular, a la heterogeneidad de los métodos de evaluación de las inversiones y necesidades así como a la

³⁶

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea" COM(2002)233 final de 7.5.2002

dificultad objetiva que tienen las autoridades de los Estados miembros para identificar con una precisión suficiente la dotación financiera destinada a cubrir las actividades de los guardias de fronteras y la utilización de los equipamientos a los fines exclusivos del control y la vigilancia de las personas.

Más allá de los datos nacionales sobre los gastos, queda claro que la evaluación de las cargas nacionales en cuanto a gestión de las fronteras exteriores no podrá ignorar los siguientes elementos objetivos:

- La situación geográfica de cada país miembro y la naturaleza de las fronteras;
- La presión migratoria en los distintos tipos de frontera, terrestre, marítima y aeroportuaria;
- El número de controles efectuados sobre las personas a la entrada y salida del territorio Schengen;
- El nivel de calidad de los controles y de la vigilancia de las fronteras exteriores, según el análisis común de los riesgos aplicado a cada tipo de frontera.

Habida cuenta de estos elementos, conviene constatar que el establecimiento del mecanismo de solidaridad financiera entre Estados miembros deberá tener una dimensión sustancial si se pretende combatir problemas estructurales. Tal envergadura plantea de nuevo la cuestión de la compatibilidad de este ejercicio con las actuales perspectivas financieras, teniendo en cuenta también las implicaciones suplementarias derivadas de la ampliación³⁷.

La Comisión es consciente de que está en juego fundamentalmente la solidaridad en la que se debe basar la política común de gestión de los flujos migratorios, al igual que toda política comunitaria por otra parte. Esta es la razón por la que proseguirá su trabajo de examen de los aspectos presupuestarios con el fin de proponer opciones viables a medio y largo plazo. Corresponderá al Consejo y al Parlamento Europeo evaluar el aspecto de la compatibilidad con las perspectivas financieras con el fin de darle la solución más conveniente.

Por lo tanto, conviene buscar en la perspectiva de lo posible y concreto las intervenciones financieras específicas, realizables a corto y medio plazo, que permitan cubrir las necesidades más urgentes derivadas de la aplicación del Plan de Acción adoptado por el Consejo en junio pasado, lo cual constituye al mismo tiempo un primer esfuerzo de solidaridad entre Estados miembros en la realización del objetivo de controlar mejor las fronteras exteriores.

Dentro del límite de los créditos disponibles, la Comisión, junto con los Estados miembros, puede orientar de manera sistemática la parte "fronteras exteriores" del programa ARGO, subvencionando proyectos sobre la base de prioridades definidas conjuntamente en el Consejo, y teniendo en cuenta los actuales métodos de análisis de los riesgos, de la evaluación de los centros de coordinación establecidos de

³⁷

En realidad, los países candidatos ya se beneficiaron de contribuciones financieras importantes en el marco de la preparación a la adhesión y en particular, para la aplicación del acervo de Schengen en cuanto a fronteras exteriores.

conformidad con los proyectos-piloto, y también de las necesidades de formación fijadas a partir de la definición de curriculums comunes.

En este sentido, la gestión del programa ARGO, al menos en su dimensión "fronteras exteriores", permite reconciliar el apoyo al refuerzo de la cooperación administrativa, para el cual se concibió inicialmente, con una primera forma de expresión de la solidaridad, centrandó el uso de los créditos disponibles en la mejora de las partes más débiles del dispositivo de control en las fronteras exteriores comunes. Aunque modesto, este planteamiento debe, sin embargo, basarse en un refuerzo de los recursos disponibles, hacia el cual la Autoridad presupuestaria parece orientarse al prever, a partir de 2003, 3 millones de € suplementarios

6. RESUMEN

Ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se habían consignado en el presupuesto comunitario los primeros créditos relativos a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, en particular en cuanto a asilo e inmigración. Desde entonces, el aumento ha sido constante y significativo hasta alcanzar, en el ejercicio 2002, un volumen de 51.310.000 €, a título de las políticas de asilo, inmigración y fronteras exteriores. Este esfuerzo ha estado respaldado tanto por la Comisión, que procedió, cuando fue necesario, a los arbitrajes internos indispensables para permitir la inscripción de créditos en aumento en su anteproyecto de presupuesto, como por la Autoridad presupuestaria que a veces incluso consideró necesario ir más allá de este último. Sin embargo esta progresión siempre se ha mantenido estrictamente dentro de los límites de las perspectivas financieras.

La estructura de los distintos instrumentos reflejaba, normalmente, las nuevas prioridades que se iban perfilando en el marco de estas políticas en desarrollo.

Así, la creación del Fondo europeo para los refugiados tradujo la necesidad de solidaridad reforzada destacada en el mismo Tratado de Amsterdam, así como en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. La transición de ODYSSEUS a ARGO reflejó la madurez de una cultura administrativa común, permitiendo el paso a un verdadero programa de cooperación administrativa. Por último, el lanzamiento de un instrumento específico destinado a apoyar la cooperación con terceros países en materia de migración, ilustró la voluntad de concretar de manera más conveniente la integración de las preocupaciones inherentes a la migración en la dimensión exterior de la acción comunitaria. Es evidente que se perfilan nuevas necesidades. Las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla destacaron la importancia que la Unión Europea concede en el futuro a la cooperación con terceros países en la gestión los fenómenos migratorios. Del mismo modo, sacaron a la luz un nuevo ámbito en el cual conviene concretar la solidaridad comunitaria, a saber, el control en las fronteras exteriores. Otras prioridades se afirman, vinculadas respectivamente a la instauración progresiva de una política común en materia de retorno y a la promoción de la integración. Además el presupuesto comunitario, que ya financia los gastos de inversión y funcionamiento de EURODAC, debe prepararse a asumir la carga del desarrollo de grandes sistemas que vienen en apoyo de estas políticas comunes, el VIS para los visados y la segunda generación del SIS.

Como los anteriores, estos cambios deberán responder a los imperativos de buena gestión financiera y, sobre todo, inscribirse dentro de los límites de las perspectivas

actuales. Ahora bien, no cabe duda de que el margen de flexibilidad dentro de estas últimas será en adelante muy reducido. Objetivos demasiado ambiciosos sólo podrán tenerse en cuenta al precio de nuevas asignaciones importantes, en detrimento de otras políticas u otras prioridades en el ámbito JAI, disyuntivas difíciles cuya responsabilidad incumbe en última instancia a la Autoridad presupuestaria, a propuesta de la Comisión.

La próxima revisión de las perspectivas financieras, que tendrá lugar tras de la ampliación, puede ser la ocasión de efectuar reajustes estructurales que permitan hacer frente de manera más específica a las necesidades que se deriven de las concretas políticas comunes de inmigración y asilo que, por entonces, ya deberán haber sido establecidas. Entre tanto, la presente Comunicación sugiere una serie de posibles pistas concretas sobre una mejor consideración de los temas vinculados a los fenómenos migratorios. La Comisión velará por que este tema figure en buen lugar entre las prioridades definidas de conformidad con su estrategia de política anual para 2004 y pueda así concretarse al elaborar el anteproyecto de presupuesto. Corresponderá entonces a la Autoridad presupuestaria confirmar el enfoque propuesto.

Corresponderá también a los Estados miembros, y en particular a los que soportan responsabilidades menores en la protección de las fronteras exteriores de la Europa ampliada, indicar hasta qué punto están dispuestos a contribuir con sus propios presupuestos nacionales a apoyar a sus socios destinados a asumir la mayor parte de la carga común.

CONCLUSIONES

Un mayor peso de las políticas de asilo y migración en las relaciones exteriores de la Comunidad.

La Comisión considera que la migración es una prioridad política importante. Comparte con el Consejo la opinión de que las diferentes políticas exteriores de la Unión Europea y sus diversos instrumentos, incluida la política de desarrollo, deben contribuir de manera significativa a solucionar las causas que subyacen al flujo migratorio.

El Consejo Europeo apeló en su reunión de Sevilla en junio 2002 a que se tenga más en cuenta la cuestión migratoria - y en particular el problema de la inmigración clandestina - en tanto que prioridad de la política exterior de la Comunidad Europea. Al subrayar "*la importancia de asegurarse la colaboración de los países de origen y de tránsito para la gestión conjunta y el control de fronteras y para la readmisión*", el Consejo Europeo recordó que la Unión está dispuesta a proporcionar asistencia técnica y financiera para que esta cooperación obtenga resultados a corto y medio plazo, "*para ello habrán de proporcionarse a la Comunidad Europea todos los recursos necesarios, en el marco de las perspectivas financieras.*" La Comunidad y la Comisión deben utilizar las herramientas políticas y económicas a su disposición para reducir las causas profundas de las migraciones y apoyar la cooperación con los terceros países clave en materia de gestión de las migraciones.

Por otra parte, en sus conclusiones de 19 noviembre 2002 sobre la intensificación de la cooperación con terceros países en cuanto a gestión de los flujos migratorios, el Consejo hizo hincapié de nuevo en la importancia política de los esfuerzos destinados a integrar plenamente la dimensión externa de las cuestiones JAI en las relaciones actuales y futuras de la Unión Europea con dichos países. La Comisión se propone concretizar este compromiso, en la línea de su acción previa.

La intensificación de la cooperación con los terceros países en el ámbito de la migración cubre tres objetivos:

- - Primero, un enfoque total equilibrado que encare la raíz de las causas de los movimientos migratorios. La acción de la Comunidad en este ámbito es importante. Sus programas y políticas de cooperación exterior y desarrollo destinados a promover los derechos humanos, afianzar la democracia, luchar contra la pobreza, prevenir los conflictos, mejorar la situación económica y social, etc, contemplan, en particular, los principales factores de presión migratoria en los terceros países y tienen pues un efecto indirecto sobre ésta, efecto que, aunque es difícilmente cuantificable, no debe subestimarse.
- - Segundo, una asociación relativa a contener la migración partiendo de una definición de interés común con terceros países. La realización del objetivo de una mejor gestión de los flujos migratorios requiere que la Comunidad prosiga la integración de la problemática de las migraciones en su diálogo político con las regiones y terceros países, diálogo que debe versar no sólo sobre la inmigración ilegal, sino también sobre los canales de inmigración legal.
- - Tercero, iniciativas concretas y específicas para ayudar a los terceros países a incrementar su capacidad en el ámbito de la gestión de la migración. A este respecto,

desde el Consejo Europeo de Tampere, la Comisión se ha esforzado en integrar de manera específica la migración en sus programas de cooperación con terceros países. Se ha programado una cantidad importante de ayuda (934 millones de € véase anexos 2 y 2 bis), principalmente para el período 2002-2004, con el fin de sostener a los terceros países directamente en sus esfuerzos para tratar los problemas relativos a la migración legal e ilegal. Es ahora necesario que se aplique esta programación.

Además aprovechando la revisión intermedia de la mayoría de "Country Strategy Papers" durante los ejercicios 2003-2004, la Comisión procederá a su reconsideración con el fin de aportar, caso por caso, las revisiones necesarias para tener en cuenta las prioridades que se deriven de este nuevo enfoque de las cuestiones migratorias, sin olvidar que los márgenes de maniobra siguen siendo limitados habida cuenta de los recursos disponibles, y que habrá que arbitrar entre prioridades competidoras. La Comisión contribuirá así a establecer un marco financiero capaz de responder, a medio y largo plazo, a las necesidades que se derivan principalmente de los dos primeros objetivos mencionados anteriormente.

Por último, la realización del tercer objetivo podrá ser completada por el refuerzo significativo de la línea presupuestaria B7-667. Con la experiencia obtenida en las acciones preparatorias financiadas durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, la Comisión va a proponer la creación, y la aplicación a partir de 2004, de un programa plurianual destinado a responder, de manera específica y complementaria, a las necesidades de terceros países de origen y tránsito, con el fin de garantizar una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones y, en particular, estimular a estos países a preparar la implementación de los acuerdos de readmisión. Este programa específico constituirá una señal tangible de la solidaridad de la Unión respecto a los que se han comprometido firmemente en estos esfuerzos. Se aplicará de acuerdo con los principios esenciales de la reforma de la ayuda exterior, en cumplimiento de la coherencia global de la acción exterior de la Comunidad y en complementariedad con los otros instrumentos comunitarios de cooperación y desarrollo.

Además la Comisión garantizará que los asuntos relativos a la migración se tengan en cuenta en la preparación de su Estrategia Política anual para 2004.

En conjunto todos estos elementos constituyen en opinión de la Comisión una plausible respuesta de las políticas exteriores y de los programas de desarrollo a la inquietud ante las cuestiones relativas a la migración.

Finalmente hay que recordar que los recursos y, por tanto, el margen de maniobra de la Comunidad no son ilimitados. Por tanto la implementación del "enfoque integral, global y equilibrado" a que se refieren las Conclusiones de Sevilla requiere una acción coherente y el reparto de la responsabilidad entre todos los actores concernidos, tanto la Comunidad como los Estados miembros.

ANEXOS

- Anexo 1** **Recursos financieros disponibles de conformidad con las políticas de asilo, inmigración y gestión de las fronteras exteriores 1998-2003 (rúbrica 3 de las perspectivas financieras)**
- Anexo 2** **Recursos financieros programados con cargo a la ayuda exterior 2000-2006 vinculados a la cuestión migratoria (rúbrica 4 de las perspectivas financieras)**
- Anexo 2 bis** **Acciones programadas y vinculadas directamente con la cuestión de las migraciones (rúbrica 4 de las perspectivas financieras)**

Anexo 1

RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES DE CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS DE ASILO, INMIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES 1998-2003

RÚBRICA 3 PERSPECTIVAS FINANCIERAS (POLÍTICAS INTERNAS)

Denominación	Descripción	Línea presupuestaria	Realizado 1998	Realizado 1999	Realizado 2000	Realizado 2001	Presupuesto 2002	AP 2003
Fondo europeo para los refugiados	medidas destinadas a mejorar la acogida de los refugiados y desplazados en los Estados miembros de la Unión Europea. Está destinado también a facilitar la repatriación voluntaria de las personas que temporalmente encontraron protección en los Estados miembros	B5-810 (98-99 : líneas B3-4113, B7-6008 y B5-803)	26.559.894	34.918.413	25.500.270	34.404.166	45.810.000	40.000.000
EURODAC	Creación del sistema "Eurodac" de comparación de las huellas dactilares a efectos de aplicación eficaz del Convenio de Dublín	B5-812			7.428.048	1.158	1.100.000	1.000.000
Observatorio europeo de las migraciones	acciones preparatorias relativas a un plan de acción para el análisis común y el intercambio mejorado de estadísticas en cuanto a asilo e inmigración y la creación de un observatorio "virtual" de las migraciones	B5-814					1.400.000	2.600.000

Anexo 1

RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES DE CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS DE ASILO, INMIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES 1998-2003

RÚBRICA 3 PERSPECTIVAS FINANCIERAS (POLÍTICAS INTERNAS)

Integración de los ciudadanos de terceros países	Acciones preparatorias relativas a la promoción de la integración de nacionales de terceros países, al desarrollo del diálogo con la sociedad civil, a la investigación y a la evaluación de las mejores prácticas en el ámbito de la integración, al desarrollo de modelos de integración, a la creación de redes a nivel europeo	B5-815							3.000.000
Programas de cooperación, intercambios y cooperación en los ámbitos de la Justicia y los asuntos interiores (Odysseus, Argo)	ODYSSEUS (1999-2001), ARGO (2002-2007)	B5-820	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	51.310.000	49.600.000	
<i>Medidas urgentes en caso de afluencia masiva de refugiados – reserva</i>	<i>Reserva en caso de afluencia masiva de refugiados (Art. 6 Decisión FER)</i>	B5-811	0	0	0	0	10.000.000	10.000.000	10.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	61.310.000	59.600.000	

Anexo 2

RECURSOS FINANCIEROS PROGRAMADOS CON CARGO A LA AYUDA EXTERIOR VINCULADOS CON LA CUESTIÓN MIGRATORIA

RÚBRICA 4 DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

		Presupuesto comunitario	FED	Total	%
Gestión migratoria	Gestión de las fronteras	321.971.760	0	321.971.760	34,5%
	Lucha contra la inmigración ilegal	65.042.256	2.720.000	67.762.256	7,25%
	Gestión migratoria	51.367.336	1.250.000	52.617.336	5,63%
Total gestión migratoria		438.381.352	3.970.000	442.351.352	47,34%
Programas generales JAI		96.500.000	0	96.500.000	10,33%
Vínculo entre ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo (VARD)	Refugiados y desplazados	42.750.000	37.688.000	80.438.000	8,61%
	Retorno voluntario refugiados procedente de otros terceros países	157.018.459	36.591.000	193.609.459	20,72%
Total VARD		199.768.459	74.279.000	274.047.459	29,33%
Desarrollo (fuentes de emigración)		71.569.477	50.000.000	121.569.477	13,01%
TOTAL GENERAL		806.219.288	128.249.000	934.468.288	100,00%
		86,3%	13,7%	100,0%	

Anexo 2 bis

Región :	País/Región	importe	Línea Presupuestaria	Años	Ámbito	Acción:	Descripción
AMÉRICA LATINA	Colombia	1.569.477	B7-703	2001-2002	Roots	Refugiados y personas desplazadas	Promoción de la paz y la reconciliación en las comunidades de riesgo de desplazamiento en la región de Urabá.
AMÉRICA LATINA	Colombia	4.300.000	B7-312	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda a las poblaciones desarraigadas en Colombia.
AMÉRICA LATINA	Colombia	10.000.000	B7-312	2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda a las poblaciones desplazadas de Colombia, continuación de las actividades de ECHO.
AMÉRICA LATINA	Colombia	11.000.000	B7-312	2004	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda a las poblaciones desplazadas de Colombia, continuación de las actividades de ECHO.
AMÉRICA LATINA	Ecuador	1.000.000	B7-701	2001-2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Estrategias y acciones para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y de sus familias y víctimas de la trata de seres humanos.
ASIA	Afganistán	9.700.000	B7-302	2002-2005	VARD	Retorno voluntario	Ayuda a los retornados y desplazados internos en Afganistán, Pakistán e Irán.
ASIA	Afganistán	48.700.000	B7-302	2002-2005	VARD	Retorno voluntario	Ayuda a la reintegración de desplazados internos y refugiados. .
ASIA	Afganistán	1.494.569	B7-667	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	OIM/Grupo de alto nivel sobre los solicitantes de asilo y los inmigrantes retorno de afganos cualificados al sector público
ASIA	Afganistán	1.137.984	B7-667	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	ACNUR - aumento de las capacidades

							base de datos de gestión de los retornados
ASIA	Afganistán	997.099	B7-667	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	OIM/Grupo de alto nivel sobre los solicitantes de asilo y los inmigrantes retorno de afganos cualificados al sector privado
ASIA	Bhutan	1.000.000	B7-302	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Protección y ayuda a los refugiados.
ASIA	China	10.000.000	B7-300	2002-2006	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Proyecto "lucha contra las migraciones ilegales": campañas de información, formación de las administraciones, cooperación administrativa.
ASIA	Indonesia	1.720.000	B7-302	2004	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Educación primaria para desplazados en el Norte de Maluku.
ASIA	Irán	750.000	B7-302	2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Médicos sin Fronteras: asistencia sanitaria a refugiados afganos.
ASIA	Irán	1.250.000	B7-302	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Acnur: asistencia a refugiados.
ASIA	Pakistán	2.000.000	B7-302	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Acnur: asistencia a refugiados afganos en campos.
ASIA	Pakistán	1.000.000	B7-302	2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	MRCA : asistencia médica a refugiados.

ASIA	Pakistán	885.581	B7-667	2001	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Acnur protección y asistencia a los refugiados en Pakistán garantiza que puedan defender por sí mismos sus derechos y son tratados de acuerdo con niveles internacionales
ASIA	Filipinas	800.000	B7-302	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	asistencia a familias afectadas por la guerra en las provincias de Lanao del Sur y Maguindanao
ASIA	Filipinas	1.300.000	B7-302	2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Movimondo: integración de desplazados internos
ASIA	Sri Lanka	1.400.000	B7-302	2005	VARD	Refugiados y personas desplazadas	CARE: asistencia a desplazados internos y hogares afectados por la guerra.
ASIA	Sri Lanka	1.950.000	B7-302	2003	VARD	Retorno voluntario	Acnur: asistencia a desplazados internos y retornados.
ASIA	Sri Lanka	829.396	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	CIDPM: establecimiento de sistemas de información basados en el país de origen
ASIA	Sri Lanka	1.219.363	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM: creación de capacidades de gestión de la migración y acción preparatoria para el retorno y la integración.
ASIA	Sri Lanka	508.011	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM-creación de capacidades de gestión de la migración y ayuda al retorno
ASIA	Tailandia	2.000.000	B7-302	2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Consorcio frontera de Burma: ayuda alimentaria a los campos de refugiados de Kanchanaburi y a la provincia de Ratchaburi

Balcanes	Albania, Kosovo y ARYM	766.490	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM-Promoción de una reintegración sostenible reforzando las capacidades de las ONG locales
BALCANES	Albania	1.500.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Proyecto integrado de gestión de las fronteras exteriores, principalmente los sistemas de control con el fin de prevenir el tráfico en las aguas territoriales albaneses.
BALCANES	Albania	1.000.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Asilo y migraciones: información sobre las mejores prácticas en materia de policía, refuerzo de las capacidades de las fuerzas de policía y el sistema judicial para administrar los flujos migratorios, mejorar la capacidad de recepción de los emigrantes ilegales y solicitantes de asilo
BALCANES	Albania	2.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Asilo y migraciones: reforzar la capacidad del país por desarrollar e implementar una política de asilo y migraciones conforme a las normas internacionales.
BALCANES	Albania	20.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Establecimiento de una mayor seguridad de las fronteras internacionales con el fin de reducir la inmigración ilegal.
BALCANES	Albania	471.760	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	CIDPM- Elevar a niveles europeos el control de las fronteras de Albania.
BALCANES	Albania	741.830	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Acnur - Desarrollo de un sistema de asilo en Albania.
BALCANES	Albania	600.000	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM - retorno sostenible, reintegración y desarrollo en Albania mediante la consolidación de acciones preparatorias de control de la

							migración.
BALCANES	Balcanes	752.050	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Cgi-Red de enlace inmigración
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	2.000.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Asistencia a la construcción de un servicio de control de las fronteras.
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	1.000.000	B7-54	2002	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Centro de recepción de inmigrantes ilegales
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	23.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Construcción de cinco pasos fronterizos para proporcionar servicios adecuados para mejorar el control .
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	45.500.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Retorno de refugiados y desplazados internos. Construcción de viviendas, retirada de minas, empleo, infraestructuras sociales y mecanismos flexibles de reacción ante retornos espontáneos y no asistidos.
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	11.500.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Asilo y migraciones: reforzar la capacidad del país por desarrollar e implementar una política de asilo y migraciones conforme a las normas internacionales.
BALCANES	Bosnia y Hercegovina	22.500.000	B7-55	2002-2004	JAI	JAI	programa JAI: Administración de justicia, policía
BALCANES	Croacia	2.100.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	mejora de las estructuras legislativas y reglamentarias, aumento de la capacidad institucional/administrativa, formación de personal para el asilo y la migración.

BALCANES	Croacia	14.500.000	B7-54	2001-2002	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Mejora del control de fronteras y seguridad, creación de capacidades, aumento de la cooperación inter agencias.
BALCANES	Croacia	23.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Programa integrado de gestión de fronteras.
BALCANES	Croacia	42.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Return of refugees and IDP' s; Retorno de refugiados y desplazados internos; retirada de minas, ayuda a la infraestructura pública básica, apoyo al gobierno local .
BALCANES	Croacia	20.000.000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Programa JAI: Administración de justicia, policía y lucha contra la delincuencia organizada
BALCANES	FYROM	5.000.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Programa integrado de gestión de fronteras exteriores
BALCANES	ARYM	2.000.000	B7-54	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Asilo y migraciones: reforzar la capacidad del país para desarrollarse e implementar una política de asilo y migraciones conforme a las normas internacionales.
BALCANES	ARYM	20.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Programa integrado de gestión de fronteras.
BALCANES	ARYM	13.700.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Una parte del programa "CARDS Additional Assistance Package" 2001 se consagró al apoyo a las familias acogida de los desplazados así como a la reforma de la policía y otra a iniciativas en materia JAI+ reconstrucción de viviendas e infraestructuras locales

BALCANES	Regional	1.500.000	B7-54	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Programa regional en el ámbito JAI que consiste en la evaluación de la base institucional y administrativa y de las capacidades de los países de la región para aplicar el control a las fronteras, incluidos aspectos vinculados a las migraciones, al asilo y a la política de los visados;lucha contra la delincuencia organizada (trata de seres humanos, estupefacientes, criminalidad económica);lucha contra el fraude y la corrupción
BALCANES	Regional	13.000.000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Programa regional en el ámbito JAI que consiste en la evaluación de la base institucional y administrativa y de las capacidades de los países de la región para aplicar el control a las fronteras, incluidos aspectos vinculados a las migraciones, al asilo y a la política de los visados;lucha contra la delincuencia organizada (trata de seres humanos, estupefacientes, criminalidad económica);lucha contra el fraude y la corrupción
BALCANES	Regional	1.000.000	B7-54	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Retorno regional, evaluación de diferentes derechos de propiedad e implementación de la realidad y armonización de la legislación .
BALCANES	República Federal de Yugoslavia	35.000.000	B7-54	2002-2004	JAI	JAI	Se dedicará una parte del programa JAI a la reforma y a la reconstrucción del sistema policial y judicial, incluida la lucha contra la trata de seres humanos, la lucha contra la inmigración ilegal y el desarrollo del sistema de asilo

BALCANES	República Federal de Yugoslavia	31.000.000	B7-54	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Programa integrado de gestión de fronteras.
BALCANES/ACP/MEDITERRÁNEO	Albania, Marruecos y Nigeria	1.096.061	B7-667	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	ALNIMA-Retorno de grupos vulnerables
ASIA CENTRAL	Nuevo Programa Regional TACIS para Asia Central	17.000.000	B7-520	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Apoyo a la mejora de la gestión de los controles en las fronteras (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tadjikistan, Ouzbekistan, Turkmenistan) y a la lucha contra el tráfico de drogas.
MEDITERRÁNEO	Irak	130.384	B7-667	2001	Gestión de la migración	Retorno voluntario	OIM: elaboración de un plan de acción para incrementar el sostenimiento de los retornos al norte de Irak mediante actividades de formación y generadoras de rentas.
MEDITERRÁNEO	Irak	596.800	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Acnur-creación de un sistema de migración y asilo
MEDITERRÁNEO	Marruecos	70.000.000	B7-410	2002-2004	Roots	Desarrollo	Apoyo al desarrollo económico de regiones propensas a emigración como la provincia del Norte, apoyo a la reintegración.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	5.000.000	B7-410	2002-2004	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Organización de la emigración legal mediante la creación de un centro de migraciones.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	40.000.000	B7-410	2002-2004	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Lucha contra la inmigración ilegal mediante la ayuda a la mejora de la gestión de los controles en las fronteras.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	376.276	B7-667	2001	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Cged-dpg (España): equipamiento técnico y formación para los controles fronterizos, lucha contra la inmigración ilegal y detección de

							documentos falsificados.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	1.500.000	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	AFD (Francia): desarrollo del país de origen por marroquíes residentes en Francia y mediante el turismo rural y la creación PIMES.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	450.241	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Int Ent (Países Bajos): Ayuda a empresarios marroquíes residentes en Europa para emprender actividades económicas en Marruecos.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	665.980	B7-667	2001	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Mol francés/Policía nacional: ayuda financiera y técnica en el marco de la lucha contra las migraciones clandestinas.
MEDITERRÁNEO	Marruecos	1.055.315	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM-desarrollo socioeconómico de zonas de migración
MEDITERRÁNEO	Marruecos	889.316	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	COOPI - il migrante Marocchino in Italia come agente di sviluppo Cooperazione
MEDITERRÁNEO	Regional	6.000.000	B7-410	2002-	JAI	JAI	Programa regional en el ámbito de la justicia interior de lucha contra la delincuencia organizada, incluidos la trata de seres humanos, cooperación administrativa, formación de los magistrados y personal de policía ((creación de una red euromed de formación judicial, formación a la cooperación policial internacional, etc), creación de un sistema permanente de recopilación de los datos, de observación y de análisis de los fenómenos migratorios entre los países euromed.

MEDITERRÁNEO	Regional	347.870	B7-667	2001	Gestión de la migración	Gestión de la migración	CIDPM: establecimiento de un diálogo intergubernamental sobre migración en la región mediterránea.
PAÍSES ACP	África	1.300.000	FED	2000-2003	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Sensibilización y formación de personal y trabajadores sociales para favorecer el retorno y el integración de niños víctimas de tratos.
PAÍSES ACP	Angola	2.000.000	FED	2002-2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Decisión sobre soporte continuo de desplazados internos en áreas recientemente accesibles.
PAÍSES ACP	Angola	30.000.000	FED	2002-2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda urgente al proceso de paz, destinado a desplazados internos y retornados.
PAÍSES ACP	Benin	2.720.000	FED	2001-2005	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Acciones contra el tráfico transfronterizo de niños.
PAÍSES ACP	Yibuti	2.000.000	FED	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda a desplazados internos. Soporte a la implementación de acuerdo de paz
PAÍSES ACP	Eritrea	15.000.000	FED	2003	VARD	Retorno voluntario	Rehabilitación social y económica de zonas desbastadas por la guerra.
PAÍSES ACP	Eritrea	2.175.000	FED	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Programa para facilitar el retorno y la reintegración de refugiados del Sudán y reinstalación de desplazados internos en Gash Barka.
PAÍSES ACP	Eritrea	6.250.000	FED	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Asistencia social y económica a la reintegración de retornados de Eritrea a la región Gash Barka.
PAÍSES ACP	Eritrea	750.000	FED	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	asistencia a los desplazados por la guerra y a los retornados.
PAÍSES ACP	Etiopía	6.500.000	FED	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Reintegración de etíopes

							desplazados de Eritrea a resultados del conflicto entre ambos países.
PAÍSES ACP	Liberia	488.000	FED	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Servicios humanitarios para los desplazados recientemente en Liberia.
PAÍSES ACP	Regional (Gabón, Togo, Benin, Nigeria)	1.300.000	B7-6120	2000-2003	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Información y sensibilización de la opinión pública y las familias ante la situación de los niños y refuerzo de las asociaciones que trabajan a la integración de los niños víctimas de tratos. Formación de los trabajadores sociales que facilitan el retorno de los niños
PAÍSES ACP	República Dominicana	1.250.000	FED	2003-2005	Gestión de la migración	Gestión de la migración	Desarrollo y gestión de la política migratoria (gestión de la inmigración haitiana).
PAÍSES ACP	Ruanda	616.000	FED	1997-2001	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Vuelta de estudiantes.
PAÍSES ACP	Somalia	592.960	B7-667	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Consejo danés de refugiados relacionado con una programa de ayuda a la repatriación
PAÍSES ACP	Somalia	533.821	B7-667	2001	Gestión de la migración	Retorno voluntario	RADA BARNET - SALVAD A LOS NIÑOS DINAMARCA: Modelo de integración y retorno voluntario
PAÍSES ACP	Somalia	50.000.000	FED	2002-2007	Roots	Desarrollo	Programa global de rehabilitación y reconstrucción.
PAÍSES ACP	Sudán	4.230.000	B7-20	2001	VARD	Refugiados y personas desplazadas	Ayuda a los desplazados internos a recobrar la autoestima y la coherencia social mediante acciones de financiación seguridad alimentaria, generación de rentas y educación. Los destinatarios son parte de los 53000 Dinka desplazados de Bahr El Ghazal y establecidos en campos de South

							Darf
PAÍSES ACP	Tanzania	4.000.000	FED	2002	Gestión de la migración	Retorno voluntario	Apoyo a los refugiados en Tanzania - Preparación de la repatriación en Burundi.
PAÍSES ACP	Uganda	1.200.000	FED	2002-2003	VARD	Refugiados y personas desplazadas	asistencia a desplazados internos en Uganda del Norte.
PAÍSES ACP	Zambia	2.000.000	FED	2002	VARD	Refugiados y personas desplazadas	asistencia a refugiados y a comunidades locales en áreas afectadas por los refugiados.
PAÍSES ACP/MEDITERRÁNEO	Magreb y Africa occidental	1.500.000	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIT propuesta para gestionar la migración laboral como instrumento de desarrollo
CÁUCASO del SUR	Georgia	1.000.000	CFSP	2000	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	PESC Ayuda a la policía de fronteras para proteger a los monitores OSCE en la frontera entre Georgia y la República Chechena de la Federación rusa (equipos).
CÁUCASO del SUR	Georgia	1.000.000	B7-520	2002-2003	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Desarrollo de una estrategia de reforma de la policía de fronteras, formación e intercambios.
CÁUCASO del SUR/NEI occidental/ASIA	Cáucaso/Rusia/Afganistán	1.310.654	B7-667	2002	Gestión de la migración	Gestión de la migración	OIM-Diálogo y programa de creación de capacidades técnicas en gestión de migraciones.
NEI OCCIDENTAL	Bielorrusia, Moldavia y Ucrania	2.000.000	B7-520	2002-2003	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Lucha contra el tráfico de seres humanos/migración ilegal mediante formación; gestión del asilo.

NEI OCCIDENTAL	Cooperación transfronteriza	117.200.000	B7-521	1996-2003	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Ayuda a la mejora de la capacidad de control de fronteras en el NEI occidental (infraestructura, equipamiento, formación para oficiales y guardias de fronteras) - Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia.
NEI OCCIDENTAL	Moldavia	1.900.000	B7-520	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Desarrollo de un sistema moderno de gestión de fronteras.
NEI OCCIDENTAL	Rusia, Bielorrusia	4.500.000	B7-520	2001	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Formación y equipamiento (Rusia y Belarus).
NEI OCCIDENTAL	Rusia, Bielorrusia	11.000.000	B7-520	2002-2003	Gestión de la migración	Lucha contra la inmigración ilegal	Luchar contra el tráfico de seres humanos inmigración ilegal mediante formación y equipamiento (Rusia y Belarus).
NEI OCCIDENTAL	Ucrania	33.500.000	B7-520	2001-2003	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Mejora del sistema general de gestión de fronteras en Ucrania al objeto de facilitar el movimiento de mercancías y personas, mejorando las capacidades locales par combatir actividades ilegales. Construcción y renovación de puntos de cruce y equipamiento
NE OCCIDENTAL	Ucrania y Moldavia	3.900.000	B7-520	2000	Gestión de la migración	Gestión de fronteras	Formación y equipamiento (Ucrania y Moldavia).
TOTAL PROGRAMA		934.468.288					