

# COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(94) 23 final

Bruselas, 23.02.1994

COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**SOBRE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DERECHO DE ASILO**

## PRÓLOGO - PROPÓSITO Y CONTENIDO DE LA COMUNICACIÓN

La inmigración, junto con el distinto pero relacionado tema del derecho de asilo, viene ocupando un lugar cada vez más importante en la agenda política de la Unión Europea y de sus Estados miembros, dando lugar a un debate público y parlamentario de creciente intensidad y siendo causa ocasional de actos de violencia totalmente ajenos a la tradición y a las leyes de Europa.

Son cada vez más los que creen en la necesidad de abordar estos temas desde el ángulo de la cooperación. Esta idea se ha plasmado en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que considera oficialmente ambos temas como materias de interés común, que deben tratarse en un marco institucional único.

Así es como tiene que ser. El avance de la integración europea requiere dar una respuesta integrada y coherente, que combine realismo y solidaridad, a los desafíos que plantean a la Unión en su conjunto las presiones migratorias y la integración de los inmigrantes legales. No dar respuesta a esos retos iría en detrimento de los intentos para fomentar la cohesión y la solidaridad en la Unión y podría, realmente, poner en peligro la estabilidad futura de la propia Unión.

Por consiguiente, la Comisión considera esta Comunicación como la base para impulsar un nuevo y más amplio debate sobre la manera en que pueden utilizarse las nuevas posibilidades creadas por el Tratado de la Unión Europea para dar la respuesta coordinada que se necesita, y como el marco en que podrían inscribirse sus trabajos en el futuro.

A tal fin, la Comunicación tiene en cuenta el trabajo ya realizado y lo que ha sucedido en la práctica. Además, toma como punto de partida un cierto número de puntos sobre los que se había alcanzado un acuerdo en los debates anteriores, fundamentalmente la necesidad de un planteamiento global que aborde los componentes clave de una política de inmigración eficaz:

- medidas para actuar sobre las presiones migratorias, en particular a través de la cooperación con los principales países con candidatos a emigrar hacia Europa
- medidas para controlar la inmigración, manteniéndola dentro de unos niveles aceptables
- medidas para fortalecer las políticas en favor de los inmigrantes legales.

La ventaja de un planteamiento global de esta naturaleza es que hace posible coordinar las medidas de control y admisión con la cooperación a largo plazo con los países y regiones de origen, así como una activa política para mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que ya residen legalmente en la Unión.

La Comunicación va más allá de los actuales programas de trabajo de la Unión en estos ámbitos con la intención de poder complementarse con aquéllos. La Comunicación pretende asimismo ser realista y presentar nuevas ideas, poniendo un nuevo énfasis en cómo pueden perseguirse objetivos políticos con sentido práctico:

### Abordar las causas de la presión migratoria

En la Comunicación se señala que ello requiere garantizar el que las políticas sobre inmigración y derecho de asilo estén integradas en los distintos instrumentos de política exterior que la Unión suele utilizar para hacer frente a las causas de esas presiones. Ello puede suponer actuar a diferentes niveles, así por ejemplo en los ámbitos de la política comercial, de las políticas de cooperación y de ayuda al desarrollo, de las políticas de ayuda humanitaria y de derechos humanos.

Una actuación eficaz en esta materia también requiere contar con una información segura sobre los modelos migratorios actuales, así como sobre las tendencias futuras.

### Medidas para controlar las corrientes migratorias

Las medidas para controlar las corrientes migratorias también exigirán una respuesta política a diferentes niveles. Ello quiere decir definir y aplicar unos planteamientos comunes en lo que atañe a las políticas de admisión de trabajadores, tanto por cuenta ajena como propia, y de estudiantes, y en cuanto a la aproximación de las políticas de admisión por razones humanitarias. Serán asimismo necesarias unas políticas que permitan tratar más eficazmente el problema de la inmigración ilegal, mediante medidas preventivas y medidas que aborden el caso de las personas que residen ilegalmente en la Comunidad, con una atención particular a la lucha contra el trabajo clandestino.

También hay que ocuparse de las políticas sobre los refugiados y sobre las personas necesitadas de protección, pero la Comunicación sugiere que en este caso la necesidad es de naturaleza diferente. En cuanto a las políticas de asilo, el objetivo fundamental es garantizar que se puedan seguir estudiando, de manera justa y eficaz, las solicitudes de asilo. La Comunicación hace frente asimismo a los nuevos temas planteados por la guerra en la antigua Yugoslavia a través de la elaboración de programas de protección temporal. La Comunicación sugiere igualmente que una Unión comprometida en una actuación conjunta podría examinar cuál sería la mejor manera de mostrar su solidaridad a la hora de ayudar a los Estados miembros más directamente afectados a responder a la situación creada.

### Medidas para fortalecer las políticas de integración en favor de los inmigrantes legales

La Comunicación hace hincapié en que una intervención en este ámbito sigue siendo un elemento esencial con miras al objetivo más general de fomentar la solidaridad y la integración en la Unión. Ello requerirá garantizar que las políticas de integración estén claramente dirigidas a mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad, dando los pasos necesarios para asimilar más sus derechos a los de los ciudadanos de los Estados miembros.

El fortalecimiento de las políticas de integración supondrá también adoptar las medidas pertinentes para crear las condiciones económicas y socioculturales adecuadas para una integración lograda, interviniendo, por ejemplo, en los ámbitos del empleo y de la educación. De la misma manera hay que fomentar la información y el diálogo y luchar contra la discriminación racial y contra todas las formas de racismo y xenofobia.

Las diversas ideas que la Comisión invita a estudiar al Consejo y al Parlamento se exponen de manera resumida en el Capítulo IV de la Comunicación, como un posible nuevo marco para la actuación de la Unión. Esas ideas no pretenden establecer un programa de trabajo definitivo en esta fase, constituyendo, no obstante, un conjunto coherente de propuestas, que los Estados miembros y la Comisión desean tener presentes para elaborar el programa de acción a largo plazo que en estos momentos se necesita para tener en cuenta tanto los nuevos retos como las nuevas posibilidades que abre la Unión Europea. Por consiguiente, las propuestas del Capítulo IV deben verse como ideas que hay que discutir y madurar a través de un debate, que la Comisión desearía que provocará la presente Comunicación.

Llevar esas ideas a la práctica constituirá la siguiente fase. La Comisión intentará asimismo contribuir a ese proceso, haciendo uso de los diferentes instrumentos a su disposición, tanto en lo que se refiere al Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993 como al nuevo marco de actuación propuesto en el Capítulo IV.

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN - Antecedentes de la elaboración de la Comunicación .....	1
II.	EVOLUCION DE HECHO .....	4
II.1.	Evolución en la manera de percibir los temas de inmigración y de derecho de asilo a nivel político y en la opinión pública .....	4
II.2.	El Tratado de la Unión Europea .....	5
II.3.	Evolución en la práctica .....	7
II.4.	Cambios en las legislaciones de los Estados miembros .....	8
II.5.	Evolución con respecto al programa de trabajo de 1991 .....	9
III.	ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA SOBRE INMIGRACIÓN Y DERECHO DE ASILO .....	12
III.1.	Introducción .....	12
III.2.	Actuar sobre la presión migratoria .....	13
III.2.1.	Necesidad de una información precisa .....	13
III.2.2.	Combatir las causas profundas de la presión migratoria .....	14
III.3.	Control de las corrientes migratorias .....	21
III.3.1.	Introducción .....	21
III.3.2.	Políticas de admisión .....	21
III.3.3.	Refugiados y otras personas que necesitan protección internacional .....	23
III.3.4.	Inmigración ilegal .....	29
III.4.	Fortalecimiento de las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales .....	34
III.4.1.	Mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad .....	35
III.4.2.	Crear las condiciones económicas y socioculturales adecuadas para una integración con éxito .....	38
III.4.3.	Información y diálogo .....	40
III.4.4.	Combatir la discriminación racial y hacer frente al problema del racismo y de la xenofobia .....	41
IV.	RESUMEN: UN NUEVO MARCO PARA LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN ...	43
ANEXO I:	DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES FLUJOS MIGRATORIOS	
ANEXO II:	APLICACION DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE 1991 SOBRE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DERECHO DE ASILO	
ANEXO III:	ACONTECIMIENTOS RECIENTES DENTRO DE LA UNIÓN	
ANEXO IV:	EVOLUCIÓN RECIENTE EN LOS FOROS INTERNACIONALES	

## I. INTRODUCCIÓN - Antecedentes de la elaboración de la Comunicación

1. En octubre de 1991, la Comisión presentó dos comunicaciones separadas sobre la inmigración y sobre el derecho de asilo, (SEC(91) 1855 final y SEC(91) 1857 final) respectivamente. El propósito de esta Comunicación es profundizar en las ideas contenidas en aquellas comunicaciones teniendo en cuenta las nuevas posibilidades creadas por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en materia de derecho de asilo e inmigración. La decisión de presentar dos comunicaciones separadas en 1991 pretendía subrayar las bases humanitarias del derecho de asilo, distinguiéndolas de las cuestiones planteadas por los asuntos de inmigración en general. Esta distinción sigue siendo igual de válida hoy en día; pero cada vez resulta más difícil examinar uno de estos dos temas sin hacer referencia al otro. Por ello, en la presente Comunicación, ambos temas se abordan en un documento único sin perder de vista las características de cada uno de ellos, que los siguen haciendo diferentes en cuanto a su naturaleza.
2. La presente Comunicación también trata, como lo hacía la Comunicación sobre la inmigración de 1991, el importante tema de las medidas que son necesarias en este momento para fortalecer las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales. Hace bastante tiempo que se reconoció que la inmigración no es un fenómeno temporal y que la presunción contraria, que imperó en algunos momentos durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, se basaba en un error conceptual básico en cuanto a la naturaleza de los modelos migratorios surgidos en la posguerra. Aún más importante es el hecho de que la inmigración ha sido un proceso positivo, que ha supuesto un enriquecimiento cultural y económico tanto para los países receptores como para los propios inmigrantes. Algunas voces piden que se frene totalmente la inmigración; ello no es factible ni deseable: lo que se necesita es una gestión adecuada de la política de inmigración. La Comunidad siempre ha sido una entidad multicultural y multirracial, siendo esa diversidad un factor que la enriquece y que redundaba en beneficio de todos sus ciudadanos, aunque no sin suponer un desafío para la sociedad en su conjunto y para las comunidades de inmigrantes. Un planteamiento global requiere, por lo tanto, tener en cuenta ese hecho, así como hacer frente a la presencia de esos ciudadanos de terceros países y de sus familias --que a menudo incluyen una segunda generación nacida en la Comunidad-- y a la de los inmigrantes recientemente llegados a la Comunidad dentro de las políticas de integración.
3. Las comunicaciones precedentes de la Comisión sobre la inmigración y sobre el derecho de asilo se presentaron en respuesta a la invitación formulada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991 a los ministros responsables de las cuestiones de inmigración para que presentaran en la siguiente reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Maastricht propuestas sobre la armonización de las políticas en estas materias. Dicha decisión dio una nueva dimensión a la cooperación entre los Estados miembros en estos ámbitos. Hasta ese momento, el trabajo de la Comunidad y de sus Estados miembros se había enfocado fundamentalmente hacia la preparación de las nuevas formas de cooperación en relación con las políticas de inmigración y asilo, que serían necesarias para gestionar el espacio sin fronteras interiores que debía ver la luz el 1 enero de 1993. Con este fin,

se condujeron con éxito las negociaciones que habían de llevar a la firma del Convenio de Dublín y se habían resuelto todas las cuestiones relacionadas con el Convenio sobre las Fronteras Exteriores, excepto la de su aplicación territorial. La invitación cursada por el Consejo Europeo de Luxemburgo a los ministros para que fueran más allá de este importante, pero a todas luces limitado objetivo, reflejaba no sólo el hecho de que, prácticamente, se habían concluido todos los trabajos importantes de esta primera fase, sino también el reconocimiento de que el entorno geopolítico y socioeconómico en el que debían analizarse los temas de inmigración y asilo estaba cambiando rápidamente por lo que era necesario un nivel de cooperación distinto del hasta entonces existente, superando los temas de procedimiento para centrarse en el fondo del problema.

4. Si la decisión del Consejo Europeo de Luxemburgo supuso un importante punto de inflexión en la manera en que la Comunidad y sus Estados miembros enfocaban su cooperación en estas materias, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea constituye un paso adelante aún más importante, al introducir la obligación de cooperar dentro de una estructura institucional única en una serie de asuntos que oficialmente se reconocen de interés común. El Consejo Europeo reconoció, en su reunión de los días 10 y 11 del pasado mes de diciembre en Bruselas, las posibilidades que ofrecía la entrada en vigor del TUE. En esa ocasión, el Consejo expresó su determinación de utilizar plenamente esas nuevas posibilidades. El Consejo aprobó asimismo un Plan de Acción elaborado por el Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos de Interior y un programa de trabajo que incluye una serie de medidas en el ámbito de la inmigración y del derecho de asilo a las que se dará prioridad en 1994.
5. Además de estos importantes avances de carácter institucional dentro de la Unión, otros cambios significativos han tenido lugar desde 1991 haciendo de éste un buen momento para volver a examinar estos temas. Aunque una cosa que no ha cambiado es el permanente y de hecho cada vez mayor interés que estos temas despiertan tanto a nivel político como en la opinión pública, algunos acontecimientos recientes han hecho si cabe más urgente la adopción de un planteamiento eficaz sobre la inmigración y el derecho de asilo. La tragedia de la antigua Yugoslavia ha planteado toda una serie de cuestiones relacionadas con los refugiados, tanto antiguas como nuevas, que necesitan respuestas de carácter cooperativo. La legislación de algunos países claves ya ha sido modificada o está en trance de serlo. La opinión pública se ha convulsionado y ha reaccionado ante una serie de actos violentos a los que se ha dado la adecuada publicidad en los que se han visto afectados inmigrantes y solicitantes de asilo. En general, este tema se incluye ahora en un debate internacional más amplio, que trasciende las fronteras de la Unión Europea para inscribirse en el orden del día de los organismos de las Naciones Unidas, de la CSCE, de la OCDE, del Consejo de Europa, del G-7 y del Diálogo transatlántico.
6. Al igual que la Comisión consideró oportuno contribuir, a través de sus comunicaciones de octubre de 1991 sobre la inmigración y sobre el derecho de asilo, al debate que condujo a la aprobación en el Consejo Europeo de Maastricht de los actuales programas de trabajo en estas ámbitos, considera ahora oportuno transmitir esta

nueva Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo para avivar el debate en el nuevo marco del TUE. En la Comunicación se hace un inventario de lo logrado hasta ahora y se determina lo que queda por hacer tanto dentro de esos programas como fuera de ellos. En consecuencia, va más allá del campo de aplicación del Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993, y ofrece un marco para establecer una estrategia a largo plazo sobre la inmigración y el derecho de asilo que, en opinión de la Comisión, puede proporcionar la base para las políticas globales y eficaces que la Unión necesita en estos ámbitos. La Comunicación se circunscribe a la inmigración y la integración de ciudadanos de terceros países. En lo que atañe a los ciudadanos de los Estados miembros el derecho de asilo no tiene en general razón de ser, ya que todos los Estados miembros de la Unión respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales.

7. La Comunicación consta de dos partes: una de carácter factual y otra de naturaleza política. En la primera de estas partes se tratan los siguientes temas:

- a) la evolución de la percepción pública y política de los temas relacionados con la inmigración y el derecho de asilo, incluyendo sugerencias de cómo esa percepción puede hacerse menos negativa
- b) los cambios institucionales que introduce el TUE
- c) los cambios que de hecho se han producido en lo que respecta al sentido de los movimientos migratorios y hasta qué punto esos cambios corresponden a lo que se había previsto
- d) cambios en las legislaciones y actitudes de los Estados miembros y de otros países
- e) el nivel de aplicación de los programas de trabajo aprobados por el Consejo Europeo en diciembre de 1991.

Con la Comunicación se incluyen cuatro anexos:

- Anexo I: Descripción de los principales flujos migratorios
- Anexo II: Aplicación del programa de trabajo de 1991 sobre las políticas de inmigración y de derecho de asilo
- Anexo III: Acontecimientos recientes dentro de la Unión
- Anexo IV: Evolución reciente en los foros internacionales.



## II. EVOLUCIÓN DE HECHO

### II.1. Evolución en la manera de percibir los temas de inmigración y de derecho de asilo a nivel político y en la opinión pública

8. El fenómeno de la migración es tan viejo como el mundo, ya que es consubstancial con la naturaleza humana. La propia Europa experimentó una importante corriente emigratoria a lo largo del siglo XIX y primeros años del siglo XX. Los importantísimos movimientos de población que se produjeron en aquel entonces beneficiarían tanto a los países de destino como a la propia Europa.
9. Esa situación se invirtió durante los años cincuenta y sesenta cuando algunos países europeos recurrieron a la inmigración tanto procedente de Europa como de fuera de ella para cubrir sus necesidades de mano de obra. Esos inmigrantes iban, por su parte, a aportar una contribución importante a la reconstrucción de Europa y a la expansión económica subsiguiente. Esa inmigración de trabajadores fue disminuyendo progresivamente al compás de las recesiones motivadas por las crisis del petróleo de los años setenta, reduciéndose enormemente las posibilidades de inmigración legal en la Comunidad. Por otro lado, algunos países tradicionalmente de emigración del continente europeo comenzaron lentamente su transformación de hecho en países de inmigración. Con esa perspectiva histórica, no debe excluirse el que este proceso puede, una vez más, invertirse y que a largo plazo, por ejemplo por razones demográficas, Europa tuviera que aumentar las posibilidades de inmigración legal.
10. El debate actual, en el que la política de inmigración continúa teniendo una considerable importancia a nivel político debe contemplarse sin perder de vista ese largo período al que hemos hecho mención. Europa Occidental tiene una arraigada y sólida tradición de respeto de los valores humanos y de la justicia social. Al mismo tiempo se ha producido una cierta polarización en la actitud de los distintos sectores de la sociedad en cuanto a una nueva ola de inmigración y en cuanto a las comunidades de inmigrantes asentados en Europa. Esta evolución se ha visto agravada por la actual crisis económica, caracterizada por altos índices de desempleo, que son fuente de tensión social.
11. Una inmensa mayoría de personas sigue teniendo una actitud positiva hacia los extranjeros. Ésta se refleja mejor en las manifestaciones contra los ataques racistas que en esos mismos ataques. También hay personas que están verdaderamente preocupadas por la idea de que un gran número de personas estén inmigrando a Europa. Sin embargo, esta idea se basa a menudo en una simple impresión y no en hechos reales. Pero de la misma manera, quizá sea esa percepción la que ha contribuido a aumentar el número y la violencia de ataques por motivos raciales que han marcado el pasado reciente.
12. Esto plantea un grave problema a los gobiernos, que deben mantener su credibilidad entre los sectores moderados de ambos bandos en una situación en la que los elementos antidemocráticos han intentado aprovecharse del tema de la inmigración. Para contrarrestar los peligros que esta situación plantea, los gobiernos tienen que basarse en la tradición de tolerancia de la

gente, poniendo un mayor énfasis en las ventajas, tanto económicas como sociales de la inmigración y mostrar al mismo tiempo que la inmigración está controlada adoptando una estrategia a largo plazo coherente.

13. Un elemento esencial de dicha estrategia consistiría en garantizar una correcta información de la opinión pública, en la que se puede influir proporcionándole una información veraz sobre los flujos migratorios reales y potenciales. En la actualidad, se dispone de cifras seguras, sobre todo en cuanto a los solicitantes de asilo. En consecuencia, el debate público tiende a concentrarse excesivamente sobre el derecho de asilo, a pesar de que otros movimientos migratorios, como la inmigración ilegal, son en general más importantes. Una buena política de información es por consiguiente indispensable.
14. Esas preocupaciones nacionales se reproducen a escala europea. No sólo los Estados miembros lo han reconocido así, aumentando su cooperación y procedimiento a reformas institucionales, el Parlamento Europeo también se ha ocupado en mayor medida de este tema. En noviembre de 1992, el Parlamento aprobó dos importantes resoluciones en respuesta a las Comunicaciones de la Comisión de 1991 sobre la inmigración y el derecho de asilo<sup>1</sup>. Desde entonces, el Parlamento ha analizado nuevos informes sobre los asuntos abordados en la presente Comunicación. Una de las últimas resoluciones sobre el particular ha sido la aprobada por el Parlamento el 19 de enero de 1994 sobre la base del Informe Lambrias a propósito de una política europea sobre refugiados<sup>2</sup>.
15. La Unión tiene que hacer frente a estas cuestiones y, aunque cada situación nacional puede requerir una solución específica, debe estudiar cómo podría contribuir estableciendo de un marco general en el que poder elaborar una política europea sobre la inmigración y el derecho de asilo.

## II.2. El Tratado de la Unión Europea

16. El Tratado de la Unión Europea ofrece nuevas oportunidades para el desarrollo de las políticas sobre inmigración y derecho de asilo, al incorporar dentro del Tratado aspectos de una política exterior y de seguridad común (Título V) y una serie de disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (Título VI). Tal y como se señala en el Capítulo III, la elaboración de un planteamiento global requiere una combinación de políticas; una coordinación en los ámbitos de actividad tradicionales; política social, política exterior y de seguridad común y política comercial; unos instrumentos de cooperación y de desarrollo, así como unas políticas sobre migración y sobre gestión de la migración. El TUE reúne todas estas políticas en un solo marco institucional y, por lo tanto, ofrece nuevas posibilidades para la formulación y aplicación del planteamiento global que se necesita en estos momentos.

---

1 Resoluciones A3-0280/92 y A3-0337/92. El Anexo III incluye un resumen de los apartados más importantes de dichas Resoluciones.

2 A3-0402/93.

17. El Título VI del Tratado confiere fuerza vinculante a la obligación, asumida por los Estados miembros de la Unión, de cooperar en una serie de materias consideradas de "interés común", entre las que se incluyen, en especial, el derecho de asilo y la inmigración. En cierta medida, este compromiso oficial consolida y codifica una cooperación que ya tenía lugar a través de unos mecanismos más ad hoc para hacer frente a una serie de cuestiones que, según se había acordado, requerían una respuesta conjunta con preferencia a varias dispersas. El paso desde una cooperación intergubernamental ad hoc, teóricamente reversible en todo momento, al compromiso, formalmente recogido en el Tratado, de cooperar permanentemente representa, no obstante, una señal de carácter político importante tanto para la opinión pública de los Estados miembros como para el resto del mundo. Este tipo de llamadas de atención requiere un esfuerzo de continuidad para que sean convincentes.
18. El Título VI también establece unas normas y unos procedimientos claros para la cooperación en estas nuevas áreas, especificando las funciones respectivas de los Estados miembros, de la Comisión y del Parlamento Europeo, y reconociendo el poder de interpretación del Tribunal de Justicia. A pesar de no ser tan sencillos como los más avanzados de los procedimientos de toma de decisiones comunitarios introducidos por el Acta Única Europea, el Título VI permite, en lo que atañe a la inmigración y al derecho de asilo, presentar iniciativas a todos los Estados miembros y a la Comisión; consultar y mantener informado al Parlamento Europeo; adoptar y aprobar posiciones comunes, acciones conjuntas y convenios como instrumentos de cooperación; así como disponer de una estructura más racional, más estratificada y más coordinada de comités y grupos oficiales participantes en el proceso de toma de decisiones políticas en el Consejo dentro del marco unificado de un tratado único.
19. El artículo K9 del Título VI deja asimismo abierta la puerta a otras evoluciones institucionales al establecer que "el Consejo podrá decidir por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, la aplicación del artículo 100C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a acciones en los ámbitos contemplados en los apartados 1 a 6 del artículo K.1". Por consiguiente, este artículo hace posible una eventual transferencia de determinados ámbitos del Título VI, incluidas las políticas sobre el derecho de asilo y sobre la inmigración, al ámbito del Tratado CEE. La Declaración relativa al asilo aneja al Acta Final del Tratado insta al Consejo a estudiar, antes de que finalice 1993, la posibilidad de aplicar el artículo K.9 a la política de asilo. En noviembre de 1993, la Comisión presentó al Consejo un informe sobre esta materia. En dicho informe la Comisión declaraba que en su opinión "a pesar de las ventajas que ofrece el artículo 100C... todavía no (era) el momento oportuno para proponer la aplicación del artículo K9 habiendo transcurrido tan poco tiempo desde la entrada en vigor del TUE", aunque también indicaba su creencia de que "esas ventajas demuestran que la cuestión de la posible aplicación del artículo K9 a la política sobre derecho de asilo debería volver a examinarse a la vista de la experiencia adquirida."

20. El Tratado de la Unión Europea establece, en consecuencia, un nuevo compromiso político; una nítida serie de normas, procedimientos y posibles instrumentos; la oportunidad para todas las Instituciones y los Estados miembros de la Unión de participar en nuevos ámbitos que suscitan un gran interés público y político; así como unas estructuras más coordinadas y más racionales para preparar las decisiones políticas. Desde el momento en que son muchos los posibles temas de importancia de los que podrían ocuparse las nuevas estructuras, la Unión tiene el deber frente a sí misma y frente a sus ciudadanos de hacer uso cuanto antes de las posibilidades ofrecidas por el Tratado.

### II.3. Evolución en la práctica

21. El Anexo I proporciona una orientación, aunque sea sobre la base de las estadísticas disponibles, que no siempre pueden compararse directamente, de las tendencias de los movimientos migratorios desde las dos comunicaciones de la Comisión de 1991. Resulta evidente que, a pesar de que se han producido cambios en los modelos y un cierto número de situaciones no previstas, la presión migratoria general no ha disminuido y no es probable que lo haga. Con arreglo a los datos de EUROSTAT, se ha estimado que la inmigración total en la Unión afecta a 2 millones de personas, de los que la mitad son ciudadanos de terceros países. En 1992, los Estados miembros recibieron aproximadamente 570.000 solicitudes de asilo, si bien las cifras relativas a 1993 indican una importante disminución. Además, las cifras del Anexo muestran que a pesar de existir algunas tendencias comunes, la situación con respecto a la inmigración y al derecho de asilo difiere entre los Estados miembros; así Alemania, por ejemplo, recibe más solicitudes de asilo que todos los restantes Estados miembros juntos.
22. En un lado de la balanza, la preocupación de que se produjeran movimientos masivos de población hacia Europa Occidental desde la antigua Unión Soviética y las zonas que habían estado bajo su influencia no se ha hecho realidad, aunque se hayan producido importantes movimientos en la parte oriental del antiguo "Telón de Acero", en especial en las zonas que formaban parte de la antigua Unión Soviética. En el otro lado, las presiones migratorias desde el Sur, fundamentalmente desde el Norte de África, han aumentado, tanto por razones geográficas como económicas. Además, a las puertas de la propia Unión, la tragedia que vive la antigua Yugoslavia ha provocado importantes movimientos de personas que se han visto forzadas a abandonar sus hogares debido a unas circunstancias que no se ajustan a los modelos a los que está acostumbrada Europa Occidental y para los que no está preparada, situaciones que requieren nuevas respuestas hechas a la medida. Por otra parte, la combinación de nuevas posibilidades de transporte y de unos traficantes de seres humanos sin escrúpulos dispuestos a sacar provecho de aquéllas han aumentado el número de posibles inmigrantes en Europa procedentes de otras zonas más lejanas del mundo.
23. Los cambios que se han producido desde 1991 no suponen que no se vayan a producir nuevos cambios en el futuro. Simplemente apuntan a una mayor necesidad de controlar estrechamente lo que sucede en

cada momento y de utilizar al máximo cualquier instrumento a nuestro alcance para predecir con seguridad lo que pueda acontecer después.

#### II.4. Cambios en las legislaciones de los Estados miembros

24. Una de las más importantes novedades que se han producido desde 1991 ha sido la introducción del concepto de "protección temporal". Este concepto se ha elaborado para evitar una sobrecarga de los procedimientos de concesión de asilo en casos de llegadas masivas. Para responder en primer lugar a los acontecimientos en la antigua Yugoslavia, muchos Estados miembros han aprobado unas disposiciones legales especiales sobre protección temporal. Estas disposiciones constituyen en general el fundamento jurídico para la admisión temporal de personas necesitadas de protección internacional. Aunque el contenido concreto de estas disposiciones varía según los Estados miembros, pueden distinguirse algunos rasgos comunes:

- esas disposiciones se adoptan para hacer frente exclusivamente a los casos de llegadas masivas
- aunque las personas afectadas hayan solicitado asilo, o puedan hacerlo posteriormente, sus solicitudes no se suelen tramitar, por lo menos mientras se les sigan aplicando las medidas de protección temporal
- el carácter temporal de la necesidad de protección confiere una importancia especial al hecho de elaborar y, si la situación en el país de origen lo permite, aplicar unas políticas de retorno ordenado y de rehabilitación.

25. No existe un modelo uniforme en lo que se refiere a los derechos secundarios de aquéllos que disfrutan de protección temporal: el derecho a la reagrupación familiar, por ejemplo, difiere de un Estado miembro a otro. Por otro lado, en los Estados miembros existe una tendencia a permitir que las personas acogidas a un programa de protección temporal trabajen durante su estancia, pero ese derecho se limita a veces a los puestos vacantes que no pueden ser cubiertos con trabajadores residentes.

26. Desde 1991, todos los Estados miembros han tomado medidas para hacer frente al creciente número de solicitudes de asilo. En general, las medidas adoptadas pueden dividirse en dos categorías: medidas dirigidas a reducir el número de solicitudes de asilo que deben considerarse, gracias fundamentalmente a la aplicación de nuevos procedimientos para la aceptación de tales solicitudes; y medidas concebidas para reducir el tiempo que se necesita para examinar el fondo de las solicitudes de asilo, reduciendo, por ejemplo, la posibilidad de recurso de los solicitantes.

27. La aplicación por parte de los Estados miembros de procedimientos acelerados a aquellas solicitudes manifiestamente infundadas y la aplicación del principio del tercer país de acogida constituyen ejemplos del primer tipo de medidas. A pesar de que la mayoría de los Estados miembros han introducido tales procedimientos, ello no quiere decir que éstos sean idénticos. Por ejemplo, el principio del tercer país de acogida se ha interpretado de manera diferente en varios Estados miembros. Con arreglo a este principio, se puede enviar al solicitante de asilo a un tercer país, si la persona de

que se trata ya ha recibido protección en ese país o si tuvo la posibilidad de solicitar asilo mientras transitaba por él o si resulta evidente que esta persona será admitida en el tercer país. Las diferencias existentes entre los Estados miembros a la hora de aplicar este principio se centran sobre todo en la interpretación de los criterios para evaluar la situación general en el tercer país de acogida.

28. La medida más común para acelerar los procedimientos sustantivos aplicables a las solicitudes de asilo consiste en aumentar los recursos humanos disponibles. Francia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y los Países Bajos, por ejemplo, han aumentado considerablemente el número de funcionarios que se ocupan de las solicitudes individuales de asilo, y una tendencia similar puede detectarse también en otros Estados miembros. Alguno de ellos ha limitado también las posibilidades de recurso de los solicitantes de asilo. Junto con la restricción del derecho a recurrir, determinados Estados miembros han eliminado en ciertos casos el efecto suspensivo que conllevaban los recursos.
29. Mención especial merecen los recientes cambios constitucionales introducidos en Alemania y en Francia. En ambos casos, las modificaciones aprobadas están concebidas para poder aplicar el Convenio de Dublín y otros acuerdos similares a fin de determinar sobre qué país recae la responsabilidad de tramitar las solicitudes individuales de asilo.
30. Ha habido menores cambios en otros aspectos de la legislación y de la política sobre inmigración. No obstante, existe una tendencia a imponer unas condiciones restrictivas a la reagrupación familiar. Algunos Estados miembros introdujeron periodos de espera, a la par que se han aplicado de manera más rigurosa los requisitos en cuanto a ingresos y vivienda. Las oportunidades de admisión con miras a constituir una familia también se han reducido en algunos Estados miembros. Las políticas de acceso a un puesto de trabajo han sido restrictivas desde mediados de los años setenta, sin que se hayan producido cambios a este respecto en los últimos años. En todo caso, estas políticas se han hecho aún más restrictivas debido al importante aumento de las cifras de paro en toda la Unión.
31. Muchas de estas tendencias legislativas se han reflejado en los trabajos realizados a escala europea, fundamentalmente en las resoluciones, recomendaciones y declaraciones aprobadas por los ministros encargados de los temas de inmigración de los Doce.

#### II.5. Evolución con respecto al programa de trabajo de 1991

32. En 1991, el Consejo Europeo aprobó un programa de trabajo encaminado a armonizar las políticas en materia de derecho de asilo y de inmigración de los Estados miembros y al logro de resultados importantes hacia finales de 1993. En consecuencia, éste es un buen momento para medir el grado de aplicación del programa de trabajo de 1991. El Anexo II contiene un informe pormenorizado sobre cada uno de los elementos de ese programa de trabajo y sobre su aplicación. En los apartados siguientes se describen, en términos más generales, tanto los logros como los fracasos habidos hasta ahora en el proceso de armonización.

33. Aunque el programa de trabajo no incluye definición alguna del término "armonización", por éste se entiende en general el establecimiento de normas y prácticas comunes. Esta interpretación es coherente con la introducción del programa de trabajo de 1991, en la que claramente se decía que no es suficiente con que los Estados miembros adopten una legislación armonizada, sino que también tiene que ser similar la forma en que se aplica.
34. Durante los dos últimos años, los Estados miembros han dedicado buena parte de su tiempo y de su energía a analizar las diferencias existentes en sus políticas nacionales sobre derecho de asilo e inmigración, elaborando una serie de principios orientadores en relación con determinados aspectos de las políticas de asilo y de reagrupación familiar. La elaboración de normas y prácticas comunes todavía se encuentra en una etapa preliminar. Los ministros responsables de los temas de inmigración han aprobado un cierto número de resoluciones, que no tienen carácter vinculante y cuya interpretación se deja a cada Estado miembro. Hasta la fecha no ha habido ningún intento de crear un mecanismo para controlar la aplicación de dichas resoluciones. Por lo tanto, la mejor manera de definir la fase actual del proceso sería como una fase de aproximación y no de armonización de las políticas de inmigración y de asilo.
35. Un examen más detenido de las resoluciones aprobadas hasta ahora también pone de relieve importantes diferencias, incluso en lo que se refiere a los problemas a los que se quiere hacer frente. Por ejemplo, la Resolución sobre la reagrupación familiar no hace referencia a la admisión con miras a la constitución de una familia. Tampoco especifica los criterios para la admisión de las parejas no casadas o de los parientes de segundo grado, permitiendo a los Estados miembros desarrollar sus propias políticas. De la misma manera, la Resolución sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas deja en manos de los Estados miembros la decisión de elegir entre establecer un procedimiento separado para estos casos o simplemente acelerar los procedimientos normales.
36. Otro de los rasgos de la aplicación del programa de trabajo de 1991 es que se ha avanzado más en lo relacionado con el derecho de asilo que en las políticas de admisión generales. Sin embargo, también aquí, el trabajo se ha centrado en aspectos concretos, es decir, principalmente, en aquellas políticas y prácticas que permitirían contrarrestar los abusos en los procedimientos de asilo. No se han producido progresos importantes en el intento de alcanzar una interpretación armonizada de la definición de refugiado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1A del Convenio de Ginebra. No obstante, en su reunión de Bruselas del 10 de diciembre de 1993, el Consejo Europeo, aprobó un plan de acción en el que se considera que la aplicación armonizada de la definición de refugiado era un campo apto para la acción común. En cuanto a las políticas generales de admisión, el principal logro alcanzado hasta el momento ha sido la aprobación de una resolución sobre la reagrupación familiar y de una recomendación relativa a la exclusión y a los controles interiores. Por otra parte, continúan los trabajos sobre la armonización de las políticas sobre admisión de trabajadores, tanto por cuenta ajena como propia y de estudiantes, trabajos que progresan lentamente.

37. Es evidente que queda mucho por hacer si la Unión desea elaborar y aplicar una política común en materia de inmigración y de derecho de asilo. Elaborar y aplicar una política común no será posible sin recurrir en mayor medida a unos instrumentos jurídicos vinculantes, sin unos procedimientos que garanticen una interpretación uniforme de esas normas comunes y sin la elaboración de políticas comunes sobre aspectos tanto del derecho procesal como del derecho sustantivo de los que no nos hemos ocupado hasta ahora (algunos de las cuales resultarán ser probablemente las más delicados).



### III. ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA SOBRE INMIGRACIÓN Y DERECHO DE ASILO

#### III.1. Introducción

38. La Comunicación de 1991 sobre la inmigración propuso un planteamiento global basado en tres elementos distintos pero relacionados entre sí:

- actuar sobre la presión migratoria
- controlar las corrientes migratorias
- fortalecer las políticas de integración de los inmigrantes legales.

La evolución registrada desde 1991 ha servido para subrayar el acierto que supuso elegir un planteamiento global multidisciplinar de ese tipo. A pesar de los cambios experimentados en los modelos de los movimientos migratorios, la presión general no ha disminuido, ni parece probable que vaya a hacerlo. En realidad, los acontecimientos que se vienen produciendo en los países vecinos de la Unión provocarán más probablemente un aumento que una reducción de las presiones.

39. El clima político general sigue siendo favorable a la formulación de un planteamiento global. A pesar de ello, ningún foro internacional ha logrado hasta el momento poner en práctica una política de este tipo. La Unión dispone de los medios institucionales para hacerlo, habiendo dado ya los primeros pasos. Los tres elementos básicos anteriormente citados merecen idéntica atención, y uno de los retos a los que debe hacer frente la Unión es cómo garantizar un correcto equilibrio entre ellos. De existir desequilibrios, toda la idea de un planteamiento global podría desvirtuarse fácilmente. La filosofía básica de este enfoque es que las medidas de control a corto plazo, incluidas las medidas de admisión, deben completarse con una cooperación a largo plazo con los países y regiones de origen, y con una política eficaz que refuerce los derechos de aquéllos que ya residen legalmente en los Estados miembros.

40. Por todo ello, la Comunicación presenta un planteamiento equilibrado e integrado y proporciona el marco en el que pueden estudiarse y elaborarse medidas especiales. Algunas de las medidas indicadas producirán efectos a corto plazo, otras, por el contrario, sólo serán eficaces a medio o largo plazo. Unas y otras están, sin embargo, estrechamente relacionadas. Resulta evidente, por ejemplo, que una condición indispensable para el éxito de las políticas de integración de los ciudadanos de terceros países residentes en la Unión es el control de las corrientes migratorias (véase, por ejemplo, el "Informe Braun", al que se hace mención en el apartado 118). Las políticas de admisión y de armonización, analizadas en la Sección III.3.2., tendrán una enorme importancia a ese respecto.

### III.2. Actuar sobre la presión migratoria

#### III.2.1. Necesidad de una información precisa

41. Un elemento capital a la hora de elaborar un planteamiento global es contar con una información precisa, basada en estadísticas armonizadas, sobre los movimientos migratorios. La Unión necesita esa información para formular y justificar las medidas políticas necesarias a su nivel para que el planteamiento global resulte eficaz. Los Estados miembros también necesitan disponer de una información fiable para adoptar las medidas adecuadas a nivel nacional. El disponer de estadísticas fiables también contribuirá en buena medida a responder a las preocupaciones de la opinión pública puesto que esas preocupaciones están con frecuencia alimentadas por la ausencia de una imagen clara de la situación existente y de las probables tendencias futuras.
42. La existencia de datos directamente comparables recopilados en toda la Unión haría posible:
  - analizar los datos para establecer posibles tendencias
  - comparar los datos con la información proporcionada por terceros países, así como por organizaciones internacionales y no gubernamentales
  - evaluar las migraciones inducidas (fundamentalmente, a causa de las reagrupaciones familiares)
  - prever movimientos migratorios importantes (medidas preventivas).
41. Hace ya bastante tiempo, el 4 de diciembre de 1990, el Consejo de Asuntos Generales, en respuesta a una sugerencia formulada por el Presidente de la Comisión, encargó a la Comisión que llevara a cabo con la ayuda de los Estados miembros una serie de estudios para establecer las fuentes disponibles para obtener una información armonizada sobre las corrientes migratorias. La Comisión elaboró rápidamente un cuestionario pero los Estados miembros o no contestaron o lo hicieron demasiado tarde para que fuera útil.
44. Tanto la Comunicación sobre la inmigración de 1991 como el programa de trabajo del mismo año dieron carácter prioritario al control de los movimientos migratorios. Ello condujo a la creación de dos "centros de referencia" --el Centro de Información, Investigación e Intercambios en materia de Asilo (CIREA) y el Centro de Información, Investigación e Intercambios sobre el Paso de Fronteras e Inmigración (CIREFI)--, que son centros no oficiales que permiten a los especialistas nacionales reunirse con carácter ocasional. Entre sus competencias se incluye el intercambio de información sobre el número de solicitudes de admisión, el número de personas admitidas y el número de retornados. La recogida de datos se ha convertido en un ejercicio regular y su compilación se realiza por medio de un sistema informático. Ahora bien, esa información todavía no puede compararse directamente en todos los casos.
45. Aunque el CIREA ha iniciado una serie de trabajos para definir los supuestos que apoyan los datos proporcionados por los Estados miembros, el organismo con más experiencia en estadísticas armonizadas sigue siendo EUROSTAT, que ha creado un grupo formado

por especialistas de los Estados miembros para disponer de esas estadísticas armonizadas. Por lo que respecta a los restantes elementos del control de los movimientos migratorios anteriormente citados, todavía no se ha entrado de lleno en ellos aunque EUROSTAT ha tomado algunas iniciativas al respecto.

46. Un sistema de control totalmente desarrollado permitiría dar respuesta a todas las necesidades expuestas en el apartado 42. Si bien es verdad que la creación del CIREA y del CIREFI, y los trabajos de EUROSTAT pueden contribuir a la satisfacción de las necesidades de la Unión en este ámbito, existen ciertas limitaciones en cuanto a lo que puede hacerse dentro de esos centros, sobre todo en lo que atañe a la recopilación y el análisis de datos sobre las causas de las presiones migratorias. En consecuencia, la Comisión considera útil la creación de un mecanismo para controlar las corrientes migratorias y sus modelos, partiendo de la base más amplia posible y desde la perspectiva de la Unión. Por ello, la Comisión ha comenzado el estudio del abanico de posibles opciones para la creación de un observatorio, dando así respuesta a la creación por el Parlamento Europeo de una línea presupuestaria independiente para 1993 y 1994, destinada a la puesta en marcha de un Observatorio de la Inmigración, cuyo mandato no se limitaría a la obtención y análisis de datos estadísticos. Si los resultados de este estudio indican que la creación de un observatorio permitiría colmar las necesidades de información para la aplicación eficaz de una política global, la Comisión presentará una propuesta adecuada. Toda propuesta con esa finalidad será coherente con la opinión mantenida desde hace tiempo por la Comisión y por el Consejo de que la creación de un observatorio no debe provocar una mayor burocracia. Los estudios actualmente en curso se centran, por lo tanto, más en los métodos de recogida y análisis de datos eficaces que en la creación de nuevos centros.

### III.2.2. Combatir las causas profundas de la presión migratoria

47. Otro paso fundamental que debe darse para hacer frente a las presiones migratorias consistirá en definir qué se entiende por presión migratoria y de qué debemos ocuparnos en definitiva. La presión migratoria abarca todos los movimientos migratorios, reales o potenciales, hacia Europa. Las presiones migratorias, cuyas causas profundas deben analizarse, adoptan varias formas. Las diferencias económicas constituyen por regla general la presión más importante. Otras presiones nacen de factores demográficos y medioambientales. En otros casos, la presión está relacionada con los derechos humanos o con la situación política en el país de origen, como sucede en el caso de las personas que necesitan protección internacional. La presente Sección centra su atención en estas presiones. Por ello, el análisis de otras formas de migración, por ejemplo, la reagrupación familiar se examinan en el siguiente Capítulo.
48. Al ocuparse de las presiones migratorias, la Unión y sus Estados miembros deben, por supuesto, cumplir con sus obligaciones internacionales y con las tradiciones básicas de respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la justicia social. Ello significa mantener como hasta ahora las puertas

abiertas a los refugiados, a otras personas que necesiten protección internacional y a aquéllos cuya admisión esté justificada por razones humanitarias.

49. Esa actitud abierta no debe, sin embargo, provocar que la Unión deje de combatir las causas que provocan las presiones migratorias. Por ejemplo, aunque la protección de los refugiados forme parte de esa tradicional actitud, éstos preferirían normalmente permanecer en sus países de origen si la situación de los derechos humanos en ellos fuera más halagüeña. En el caso de la inmigración ilegal, la situación económica en el país de origen es con frecuencia la causa subyacente más importante. Si la situación económica en el país de origen hubiera proporcionado al candidato a inmigrante suficientes oportunidades, éste no habría ni siquiera pensado en la posibilidad de emigrar.

50. Un planteamiento global sobre las presiones migratorias exige una acción coordinada de la Unión y de sus Estados miembros en los ámbitos de la política exterior, de la política comercial, de la cooperación al desarrollo y de las políticas de inmigración y de derecho de asilo. El Consejo Europeo, en su reunión celebrada en Edimburgo el 12 de diciembre de 1992, aprobó una Declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria, principios que en su opinión deberían guiar y presidir el planteamiento seguido por la Unión en esta materia. A la luz de esos principios se consideró que era importante para la reducción de las presiones migratorias:

- el mantenimiento de la paz y el fin de los conflictos armados
- el pleno respeto de los derechos humanos
- la creación de sociedades democráticas y de unas condiciones sociales adecuadas
- una política comercial liberal, que mejore las condiciones económicas en los países de emigración
- el uso eficaz de un volumen adecuado de ayuda al desarrollo para fomentar un desarrollo económico y social sostenido, que contribuya fundamentalmente a la creación de empleo y a aliviar la pobreza en los países de origen
- la coordinación de actividades en los ámbitos de la política exterior, de la cooperación económica y de la política sobre inmigración y derecho de asilo entre la Comunidad y sus Estados miembros.

49. Las políticas externas desarrolladas por la Unión en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, de la política comercial común y de la política de cooperación y ayuda al desarrollo pueden por sí mismas contribuir al logro de estos objetivos y en la práctica así sucede con frecuencia. Esos instrumentos continuarán teniendo, por tanto, una función importantísima en cualquier planteamiento global sobre las presiones migratorias. No obstante, existen otros caminos y otros medios para dar vida a esos principios, basados en la premisa de que con frecuencia será necesario tener en cuenta tanto la naturaleza específica de las corrientes migratorias de que se trate, como la región o el país de donde procedan. Las tres corrientes principales que deben tenerse en cuenta son: los refugiados; otras personas que necesitan protección internacional, y otros movimientos migratorios. Dado que las causas que provocan las dos primeras categorías no son tan diversas como las que

originan la tercera categoría, el número de medidas propuestas es más limitado. Sin embargo, ello no quiere decir que sean menos importantes.

a) Refugiados

52. Por definición, los refugiados deben tener un fundado temor a ser perseguidos en sus países de origen y las presiones que fuerzan a los refugiados a solicitar asilo siempre estarán, por lo tanto, relacionadas con los derechos humanos. El énfasis puesto por la Unión y por sus Estados miembros en el respeto de los derechos humanos y en el imperio de la Ley en sus relaciones exteriores puede, por consiguiente, reducir esas presiones.
53. Una posible fuente de información, que por el momento se infrutiliza, es la información obtenida durante el examen del fondo de las solicitudes de asilo. La información proporcionada por los refugiados puede contener perfectamente indicaciones muy concretas sobre las violaciones de los derechos humanos en sus países de origen que podrían constituir fácilmente el fundamento para una intervención posterior, bilateral o multilateral, contra el país de que se trate. Esa información debe examinarse y divulgarse de forma sistemática con el fin de preparar las acciones correspondientes, siempre que sea factible, respetando en todo momento los intereses personales de los refugiados que proporcionan esta información. Estas intervenciones deben considerarse como adicionales y no como sustitutivas de las políticas generales sobre los derechos humanos. Además, las políticas actuales sobre la violación de los derechos humanos en otros países deben seguir aplicándose con la misma intensidad.

b) Otras personas que necesitan protección internacional

54. Este epígrafe incluye a aquellas personas que, a pesar de no responder exactamente a la definición de refugiados de la Convención de Ginebra, solicitan protección. En su caso, las raíces del problema también incluyen la violación de los derechos humanos, por ejemplo, los de las minorías étnicas o religiosas. Pero en estos supuestos, la propia naturaleza de los movimientos migratorios masivos de que se trata indica que existen otras razones: las tensiones étnicas o religiosas han llegado en general a un punto tal que se ha creado una verdadera situación de guerra civil o al menos de violencia generalizada. Las políticas sobre derechos humanos deberían, por lo tanto, completarse con una serie de políticas encaminadas a poner punto final a la propia violencia. Tal y como mencionaba la Declaración de Edimburgo, en dichos casos la actuación de la Unión tendrá que dirigirse al restablecimiento y conservación de la paz. Además, la ayuda humanitaria puede contribuir a aliviar la precaria situación de las personas desplazadas en la región de origen; esa ayuda debería sobre todo permitir a las personas desplazadas permanecer en una zona segura lo más cercana posible a sus hogares.
55. La elaboración de un programa de medidas en los casos de conflictos bélicos implica una mezcla de políticas sobre derechos de otros humanos, de elementos de la política exterior y de seguridad común, y de la ayuda humanitaria. Como ha puesto de relieve el ACNUR en el marco de las medidas globales para responder a la crisis humanitaria en la antigua Yugoslavia, es

necesario desarrollar la cooperación entre las distintas organismos participantes a escala internacional. Corresponderá a la Unión y a sus Estados miembros contribuir en la medida más eficaz posible a dichas estrategias.

c) Otros movimientos migratorios

56. La tercera categoría de corrientes migratorias es de naturaleza mixta. Hoy en día, estos movimientos se suman con suma frecuencia a las migraciones ilegales. Esta categoría también comprende, sin embargo, aquellos movimientos de masas que no entran en la segunda categoría, por ejemplo, los provocados por las hambrunas o por los desastres ecológicos. Las presiones subyacentes en estos movimientos son de una naturaleza diferente a los de (a) y (b). Se necesita pues para hacer frente a los mismos una respuesta diferente y una mezcla de políticas. Sus causas son en general conocidas: disparidades económicas, presión demográfica y, en algunas ocasiones, acontecimientos relacionados con el medio ambiente explican normalmente la mayor parte de estas presiones. Como consta en la Declaración de Edimburgo, para hacer frente a estas presiones migratorias se necesita una actuación a un nivel muy general, a través de la cooperación económica, incluida una política comercial liberal y unas formas eficaces de cooperación al desarrollo. La actuación a un nivel más limitado también puede contribuir a reducir dichas presiones.

- disparidades económicas

57. Combatir las disparidades económicas como causa de las presiones migratorias coloca a la Unión y a sus Estados miembros ante unos desafíos especiales. La experiencia demuestra que la cooperación al desarrollo por sí sola no puede solucionar estas disparidades económicas: para conseguirlo es necesario coordinarla con la política sobre gestión de la deuda, comercio internacional e inversiones, puesto que el panorama económico general de los países en desarrollo viene determinado en gran medida por sus términos de intercambio y por su habilidad para atraer u obtener inversión extranjera. Otro ámbito de desarrollo económico es el fomento de la integración económica regional. La experiencia de la propia Comunidad pone de manifiesto que un proceso de esta naturaleza puede aumentar considerablemente las oportunidades de crecimiento económico. La inclusión de todos estos aspectos dentro de un planteamiento global y su aplicación efectiva afectará a la mayor parte de las relaciones económicas exteriores y a la ayuda al desarrollo de la Unión y de sus Estados miembros.

58. En su Comunicación de mayo de 1992 sobre la política de cooperación al desarrollo con vistas al año 2000, la Comisión señaló que existía una relación entre determinados movimientos migratorios y la política de cooperación al desarrollo. La mejor solución para esas presiones migratorias sería el fomento del crecimiento económico en los países en desarrollo. Asimismo, debe potenciarse la integración de una activa política sobre migraciones en las políticas generales de cooperación al desarrollo y en las relaciones económicas exteriores. La concentración y la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo de la Comisión y de los Estados miembros podría

contribuir a ello. Los efectos de un planteamiento general de estas características sólo se harían patentes, no obstante, a largo plazo.

59. No obstante, existen casos particulares que podrían justificar una ayuda al desarrollo especial: países en desarrollo que sufran una importante fuga de cerebros; países en desarrollo sometidos a movimientos migratorios a gran escala procedentes de otros países, y países en desarrollo que estén dispuestos a cooperar activamente en la aplicación de un programa de retorno ordenado.
60. La Comisión ha financiado un proyecto realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para estimular y facilitar el regreso y reintegración de cualificados ciudadanos de países africanos residentes en países industrializados. De esta manera, la Comisión pretende contribuir a contrarrestar los efectos de la fuga de cerebros en determinados países del África Subsahariana. Los resultados de ese proyecto se han evaluado para decidir si se continúa prestando ayuda al mismo.
61. Una posibilidad relacionada con la anterior sería la creación de programas especiales de intercambio. Este tipo de programas que ya existen en la cooperación con terceros países del Mediterráneo, ofrece a grupos previamente definidos la oportunidad de permanecer en la Unión durante un cierto período para continuar sus estudios o para adquirir experiencia profesional. Los programas de este tipo exigen una cuidadosa definición de las condiciones en las que se autoriza la estancia temporal: se debe dejar claro desde el principio que las personas beneficiarias pueden que tengan que regresar a sus países de origen.
62. En la práctica, una gran mayoría de refugiados no llega a Europa, sino que permanece en países en vías de desarrollo. La tarea llevada a cabo por estos países, en general en estrecha cooperación con la Oficina del ACNUR, necesita el apoyo de la Unión y de sus Estados miembros. Parte de la ayuda al desarrollo, y en especial de la ayuda humanitaria, proporcionada por la Unión y sus Estados miembros se utiliza para ayudar a estos países.
63. El ACNUR y la OIM también han participado activamente en la elaboración y aplicación de programas de retorno ordenado, siempre que ha sido posible. Por ejemplo, el Plan de Acción Global para Vietnam ha hecho posible que un importante número de personas regresaran de manera digna y segura a su país de origen. Estos programas dependen considerablemente de la ayuda obtenida de la Unión y sus Estados miembros entre otras fuentes. Los ministros competentes en materia de migración de los 32 Estados miembros del Consejo de Europa, reunidos en Atenas, en noviembre de 1993, hicieron asimismo hincapié en la elaboración de programas concebidos cuidadosamente para ayudar a aquellas personas que deseen regresar voluntariamente a sus países de origen, por ejemplo para los refugiados que pueden y desean volver a sus países de origen y para contribuir a la reconstrucción de sociedades democráticas en los mismos.

- presiones demográficas

64. Un factor ya existente que puede cobrar aún mayor importancia es la situación demográfica en algunos países de origen. En su Informe sobre el Estado de la Población Mundial de 1993, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) exponía lo siguiente:

*"Aunque puede que los índices de crecimiento de la población hayan descendido en la mayoría de los países en desarrollo, las cifras aumentan rápidamente. El rápido crecimiento del número de jóvenes que se disponen a entrar en sus años de mayor fertilidad puede incluso provocar mayores crecimientos en el futuro. Todos los factores demográficos que favorecen las migraciones se multiplicarán en las próximas dos o tres décadas --y, por consiguiente, el número de posibles migrantes-- a medida que aumente la población. La combinación de las presiones demográficas y de los desequilibrios económicos podría producir migraciones masivas desde los países más pobres a los más ricos."*

65. Será necesario que la Unión y los Estados miembros continúen participando en los esfuerzos realizados por los países en desarrollo en el ámbito de las políticas demográficas y que contribuyan a llevar a cabo una acción eficaz a escala internacional. Como se recoge en la resolución aprobada por el Consejo de Desarrollo en noviembre de 1992, esas ayudas deberían incluir: la mejora de las condiciones de salud de las mujeres en sus respectivas sociedades, el fomento de la alfabetización, la mejora de la calidad de los servicios sociales disponibles y la creación de servicios de planificación familiar en la medida en que éstos no sean en modo alguno coercitivos, discriminatorios o perjudiciales para los derechos humanos fundamentales.

- consideraciones medioambientales

66. Los factores medioambientales también pueden ser la causa de presiones migratorias tanto coyunturales como de larga duración. El ACNUR y el FNUAP mantienen que estos factores se pasan a menudo por alto. Resulta obvio que las catástrofes naturales, como, por ejemplo, las inundaciones o una extrema sequía, suelen dar lugar a movimientos migratorios, abandonándose básicamente las zonas afectadas para trasladarse a países o regiones más seguros. Procesos más largos como la erosión y la desertización, así como la subida del nivel del mar, pueden provocar asimismo movimientos migratorios. La Unión y sus Estados miembros tendrán que seguir dando una respuesta a este tipo de catástrofes naturales facilitando un nivel adecuado de ayuda humanitaria. La incorporación de la dimensión medioambiental, ya evocada en la Comunicación de la Comisión "Hacia un desarrollo sostenido" y contemplada en la revisión intermedia de Lomé IV, también contribuirá a hacer frente a las raíces de la presión migratoria a largo plazo, al garantizar una mejor gestión de los recursos naturales de los países en vías de desarrollo.

- medidas a un nivel más reducido



67. Además de las medidas a largo plazo de carácter macroeconómico (que por definición necesitan cierto tiempo para producir resultados tangibles, quizá incluso después de unos efectos inicialmente contraproducentes, por ejemplo en términos de posible fuga de cerebros), también serán necesarias medidas de índole más limitada. En este contexto, la cuestión clave que hay que resolver es la de cuáles son los factores que llevan a los posibles inmigrantes ilegales a abandonar sus países de origen y a trasladarse a la Comunidad. Parece que no todos los grupos se comportan de la misma manera y que, por ejemplo, existe mayor tendencia a emigrar entre las personas cualificadas que entre las que no lo están<sup>3</sup>. Esto sugiere que establecer el perfil de los inmigrantes reales y potenciales podría suponer una importante contribución para la puesta a punto de estrategias y programas que se aplicarían en los propios países o regiones de origen<sup>4</sup>.
68. Por otra parte, será necesario que el país de origen participe desde el principio en este proceso: sólo a través de un diálogo con los países afectados se podrán tomar medidas eficaces, entre las cuales podría haber, por ejemplo, medidas de carácter económico y social. Podría suceder que las migraciones internacionales sean la secuela de migraciones internas desde las zonas rurales a las urbanas. En dicho caso, nos podríamos centrar en esos movimientos internos, bien poniendo en práctica proyectos de desarrollo que exijan mucha mano de obra en esas zonas rurales o mejorando las condiciones de trabajo y de vivienda en las zonas urbanas, especialmente en las ciudades pequeñas y medianas y, preferentemente, mediante una combinación de estas políticas.

---

3 Estudios sobre varios países indican esta tendencia: un estudio elaborado en 1992 por la Universidad de Amsterdam para el Ministerio de Bienestar, Sanidad y Cultura de los Países Bajos, ponía de manifiesto esa tendencia entre los solicitantes de asilo. Los estudios realizados por la Comisión sobre los países del Magreb señalan tendencias similares en lo que atañe a los inmigrantes ilegales procedentes de estos países.

4 El Programa de Información sobre las Migraciones, elaborado en Budapest, y fruto del trabajo conjunto del Consejo de Europa y de la OIM, ha dado origen a estudios sumamente útiles sobre el perfil de los posibles inmigrantes procedentes de los países de Europa Central y Oriental, así como de las razones que les impulsan a emigrar.

### III.3. Control de las corrientes migratorias

#### III.3.1. Introducción

69. Dentro del planteamiento global, el control de las corrientes migratorias continuará siendo un elemento indispensable. Las políticas centradas en las "causas profundas" descritas en la Sección III.2 pretenden lograr fundamentalmente una reducción de las presiones migratorias a largo plazo. Por consiguiente, en un próximo futuro seguirán siendo necesarias medidas dirigidas a controlar las migraciones.
70. Lo primero que debe hacerse para controlar las migraciones es establecer unos principios básicos que reflejen la distinción entre presión migratoria y otras formas de migración. Las políticas de admisión tendrán necesariamente que reflejar esta distinción: no pueden ser exclusivamente restrictivas, puesto que deben respetar las obligaciones internacionales y las tradiciones humanitarias en general. Así pues, controlar las migraciones no significa poner fin a las mismas: significa gestionar las migraciones. Definir claramente los criterios de admisión permite plasmar dichos conceptos en unas políticas prácticas. La definición y aplicación de políticas para hacer frente a las formas ilegales de migración será otro elemento esencial en el control de las corrientes migratorias.
71. A lo largo de este Capítulo se ha hecho especial hincapié en la necesidad de armonizar las políticas sobre inmigración y derecho de asilo. Esto no constituye en modo alguno una idea nueva, pero refleja un enfoque respaldado por el Consejo Europeo que, en 1991, encargó a los ministros responsables de los temas de inmigración que avanzaran sustancialmente en los trabajos de armonización de las legislaciones en materia tanto de inmigración como de derecho de asilo antes de finalizar 1993. Las razones que justifican ese planteamiento común están en parte relacionadas con el aumento de las presiones migratorias experimentadas por la práctica totalidad de los Estados miembros. Estos últimos reconocen que la interdependencia de sus políticas sobre inmigración y derecho de asilo es cada vez mayor puesto que la adopción de nuevas medidas en un Estado miembro puede influir de manera directa sobre los movimientos migratorios hacia los Estados miembros vecinos.

#### III.3.2. Políticas de admisión

72. Aunque tanto la Comunicación sobre la inmigración de 1991 como el programa de trabajo de Maastricht del mismo año contenían referencias a los principios básicos que sustentan las políticas de admisión, las negociaciones entre los Estados miembros se han centrado en general en las propuestas más específicas de armonización incluidas en el programa de trabajo. Este planteamiento parece justificado, siempre y cuando los principios generales que rijan cada una de las condiciones de admisión se definan durante el proceso de armonización. En los apartados posteriores se examina el trabajo realizado en estos ámbitos y se procura determinar los asuntos pendientes a la par que se realizan algunas consideraciones básicas en lo que atañe a las razones individuales de admisión.

73. El primer tema del que se ocuparon los ministros competentes en materia de inmigración fue el de la admisión con miras a la reagrupación familiar. En lo que atañe a este punto, los ministros aprobaron una Resolución en junio de 1993, en Copenhague, que se asienta en el principio de que la reagrupación familiar está intrínsecamente relacionada con el derecho a una vida familiar tal y como reconoce el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. La Resolución señala qué miembros de la familia tienen derecho a la reagrupación familiar, así como las condiciones generales de admisión.
74. El derecho a la reagrupación familiar reviste una importancia considerable para los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad, y el éxito de las políticas de integración puede verse afectado por las políticas seguidas en relación con este punto. Dada la importancia que cobra la seguridad jurídica en este ámbito para los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad, un instrumento jurídico vinculante, por ejemplo un convenio, podría suponer una base más firme para hacer frente a las diferencias que aún perduran en la práctica seguida por los Estados miembros a este respecto. Éstas afectan a los períodos de espera, a la edad límite de los niños con derecho a ser admitidos en aras de una reagrupación familiar, las políticas sobre constitución de familias, así como las políticas relativas a la admisión de parejas no casadas y de familiares de segundo grado, la admisión de niños adoptados y el estatuto legal de los familiares admitidos.
75. Otros aspectos de las políticas de admisión examinados actualmente por el Consejo se refieren a la admisión de estudiantes, trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia. Es necesario concluir dichos trabajos. En el caso de los estudiantes, la Comisión considera que las políticas de admisión deberían basarse en el principio general en virtud del cual la migración que fomenta una mayor comprensión y un mejor conocimiento mutuo es bienvenida. También será importante, sin embargo, evitar las políticas que provoquen una fuga de cerebros en los países de origen. Por lo tanto, habrá que idear y aplicar unas políticas que eviten que los estudiantes permanezcan en el país una vez completados sus estudios.
76. Las políticas de admisión de los trabajadores tanto por cuenta ajena como por cuenta propia han variado con el paso de los años, en sintonía con las necesidades económicas de la Comunidad. En este ámbito parece sumamente importante ponerse de acuerdo sobre los principios básicos que deben regir las políticas de admisión con respecto a los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en uno de los Estados miembros. Este asunto se analiza más detalladamente en el Capítulo III.4 puesto que está estrechamente relacionado con las políticas de integración.
77. En una etapa subsiguiente de la formulación de los principios básicos que deben informar las políticas de admisión de los trabajadores tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, se deberían definir los principios que deben regir la admisión de otros ciudadanos de terceros países. Con la presente situación económica y laboral, estas políticas de admisión tendrán, en general, que seguir siendo restrictivas a corto plazo. Esto

significa que la fijación de cuotas, una medida que ha sido sugerida como un posible medio para aliviar la presión migratoria, no es coherente a corto plazo con la situación económica existente en la actualidad.

78. El planteamiento a largo plazo del tema de la migración relacionada con el mundo del trabajo también tendrá que tener en cuenta necesariamente la evolución de la situación económica y del mercado de trabajo en la Comunidad. El Libro Blanco de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo pone mayor énfasis en el fomento del crecimiento y de la competitividad y en la lucha contra el desempleo. Un planteamiento a largo plazo también exigirá tener en cuenta el efecto de los cambios demográficos sobre el mercado de trabajo. Por consiguiente, será necesario seguir de cerca la evolución de dicho mercado para garantizar que las políticas de admisión puedan adaptarse a las nuevas demandas. Estos análisis también deberían permitir distinguir entre la evolución coyuntural a corto plazo y los cambios estructurales, ya que lo que se necesita es una descripción clara de la evolución a largo plazo de la oferta y la demanda de mano de obra. En el supuesto de que se considerase necesario a largo plazo un aumento de la demanda de mano de obra, el análisis debería proceder a definir los costes y beneficios que conllevaría la autorización de la entrada de emigrantes para cubrir las necesidades de la demanda. Sólo en el supuesto de que los efectos netos de esta operación fueran positivos, se consideraría el establecimiento de cuotas.
79. Independientemente del resultado de un análisis general de este tipo, existen buenas razones para no aplicar unas políticas restrictivas en el caso de los programas de trabajo temporales, en especial en el caso de aquéllos que respondan a un enfoque centrado en las raíces del problema, siempre y cuando esto no provoque una rotación de puestos de trabajo y la admisión de trabajadores temporeros y fronterizos, categorías que sería necesario definir con precisión.
80. Un aspecto de la política de admisión aún pendiente es el de la admisión por razones humanitarias. Como se explicaba en el programa de trabajo de 1991, la armonización de esta política es difícil, puesto que por definición la admisión por razones humanitarias se basa en las circunstancias específicas de cada caso individual. No obstante, en este estadio podría ser útil examinar hasta qué punto las prácticas actualmente seguidas en los Estados miembros permiten la admisión de grupos vulnerables concretos. Se podría prestar, por ejemplo, una atención especial a la situación de las mujeres víctimas del tráfico de blancas o de acoso sexual, a las que se podría considerar como uno de esas categorías, grupo por el que el Parlamento Europeo ha expresado recientemente su preocupación.

### III.3.3. Refugiados y otras personas que necesitan protección internacional

81. Desde un punto de vista analítico, los movimientos migratorios y la presión migratoria deberían examinarse en todas sus formas, es decir independientemente de si están o no relacionados con la solicitud de asilo. Al mismo tiempo, no obstante, los argumentos

esgrimidos en la Comunicación de 1991 sobre el derecho de asilo siguen siendo válidos: las políticas sobre el derecho de asilo se caracterizan porque pretenden hacer frente a un reto de carácter humanitario. El principio de no devolución, tal y como se recoge en la Convención de Ginebra de 1951, exige a los Estados signatarios que sean escrupulosos a la hora de determinar qué solicitantes de asilo son refugiados en el sentido del artículo 1A de la Convención de Ginebra. Los refugiados tienen derecho a recibir protección. En caso de no proporcionar dicha protección, los Estados signatarios infringirían el más básico de los principios de la Convención de Ginebra y, desde el momento en que ésta se menciona explícitamente en el artículo K2 del TUE, incluso violarían el propio Tratado. Por definición resulta imposible contener el número de refugiados al que los Estados miembros deben conceder protección. Por lo tanto, las políticas sobre el derecho de asilo se distinguen porque pretenden examinar de manera justa y eficaz toda posible solicitud.

82. El programa de trabajo de 1991 y la Comunicación sobre el derecho de asilo del mismo año analizaban los distintos aspectos de la política sobre el derecho de asilo que deberían ser armonizados. Se ha realizado un avance considerable al haberse sentado, a través de varias resoluciones, los principios orientadores en la materia. El Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de Bruselas de diciembre de 1993 otorgará una atención prioritaria en 1994 a los siguientes asuntos:

- a) la aplicación armonizada de la definición de "refugiados" de acuerdo con lo establecido en el artículo 1A de la Convención de Ginebra
- b) el establecimiento de unos criterios mínimos sobre los procedimientos seguidos en materia de derecho de asilo.

Los pasos necesarios para hacer efectivas estas prioridades se analizan en los apartados siguientes junto con algunas propuestas de actuación a propósito de otros asuntos conexos.

a) aplicación armonizada de la definición de "refugiados"

83. La armonización del empleo de la definición de "refugiado" exige prestar atención a dos aspectos distintos: por un lado, hay que establecer unos indicadores generales en relación con los aspectos jurídicos del concepto de refugiado; por otro, se necesitan unos indicadores sobre los países de origen para completar los indicadores generales y poder, así, aplicarlos a casos individuales. En consecuencia, el Consejo ha decidido que los pertinentes grupos de expertos del Consejo concentren sus trabajos en estos dos aspectos. El ACNUR ya ha declarado que está dispuesto a colaborar en este trabajo. La Comisión se congratula de estos hechos, que pueden allanar el camino para una importante labor de armonización.

b) criterios mínimos sobre los procedimientos seguidos en materia de derecho de asilo

84. El aumento en el número de solicitantes de asilo ha obligado a los Estados miembros a intervenir para arbitrar unos procedimientos más eficaces en la materia y para establecer entre ellos un mecanismo para determinar qué Estado miembro debe encargarse de

examinar una solicitud de asilo concreta (Convenio de Dublín). Dicho Convenio también constituye un importante mecanismo compensatorio para la creación de un espacio europeo sin fronteras interiores.

85. Mientras que todos estos planteamientos son sumamente útiles, la introducción de procedimientos de cribado previo con objeto de excluir determinadas categorías de solicitudes de asilo de los procedimientos de examen más sustantivo, en particular con el objetivo de descubrir las solicitudes manifiestamente injustificadas, implica el riesgo de que los Estados miembros, de no actuar con extremo cuidado, puedan involuntariamente infringir el principio de no devolución. Por consiguiente, será difícil excluir categorías completas de la parte sustantiva del procedimiento de concesión de asilo: como se volvió a afirmar en la Resolución de 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, cada solicitud deberá examinarse individualmente, puesto que debe darse al solicitante de asilo la posibilidad de explicar por qué su caso constituye una excepción a la regla general de inadmisibilidad, incluso en el caso de que la persona de que se trate provenga de un país en el que, en general, no existan razones para temer una persecución, o de que exista un tercer país de acogida.
86. Las Resoluciones aprobadas en 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y sobre el concepto de tercer país de acogida fueron los primeros pasos dados por los ministros encargados de los asuntos de inmigración para establecer unos criterios armonizados aplicables a los procedimientos en materia de derecho de asilo. La Comisión cree que garantizar la seguridad jurídica en este tema, tanto en lo que concierne a los solicitantes de asilo como a los Estados miembros, puede justificarse que el contenido de dichas Resoluciones se aborde de manera más general a través de un Convenio.
87. Por añadidura, el establecimiento de unos procedimientos justos y eficaces requiere que los Estados miembros lleguen a un acuerdo sobre los principios básicos que informan el procedimiento aplicable al derecho de asilo en sus países. Aunque este delicado tema afecta a las tradiciones jurídicas básicas de cada Estado miembro, no debe descartarse la posibilidad de definir unos criterios objetivos de eficacia y justicia, que constituirían un cierto marco general, al tiempo que se dejaría a cada Estado miembro la tarea de definir la naturaleza exacta del procedimiento aplicable en el ámbito del derecho de asilo. Una orientación sobre los principios que entrarían en juego puede encontrarse en varias de las conclusiones del EXCOM<sup>5</sup>, así como en el Manual del ACNUR sobre los procedimientos y criterios para determinar el estatuto de refugiado.
88. Los criterios de eficacia estarían relacionados con el acceso al procedimiento de asilo y con la duración de las distintas etapas del mismo. Dichos criterios deberían reflejar la necesidad de que la obtención de asilo siga siendo posible. Dejando a un lado las consideraciones citadas anteriormente, basadas en textos aprobados internacionalmente, la gestión de las migraciones exige un planteamiento de este tipo: en ausencia de medidas eficaces para

---

5 Comité Ejecutivo del ACNUR.

reducir las presiones migratorias, los candidatos a solicitantes de asilo pueden optar por la inmigración ilegal, si el procedimiento de asilo deja de estar al alcance de todo el mundo. Es poco probable que los costes que supondría hacer frente de manera eficaz a esos movimientos ilegales sean menores que los costes reales que supone tramitar las solicitudes de asilo. La ventaja de estos procedimientos, sin embargo, es que en la mayoría de los casos, y especialmente en el caso de las solicitudes manifiestamente infundadas, el paradero de los solicitantes de asilo es conocido o puede averiguarse, mientras en el caso de los movimientos ilegales, casi por definición, se necesitaría realizar un gran esfuerzo para localizar a las personas que opten por esa vía.

89. Los criterios de justicia tendrían que ver, entre otras cosas, con el derecho a recurrir y con las condiciones de recepción. En lo que atañe a estas últimas, las prácticas seguidas por los Estados miembros son todavía bastante diferentes y puede resultar difícil alcanzar una total armonización: el programa de trabajo de 1991 y la Comunicación sobre el derecho de asilo del mismo año indicaban, sin embargo, que la aproximación de las políticas sobre recepción era posible. Estos criterios tendrían que prestar atención asimismo a los procedimientos que serían aplicables a los grupos especialmente vulnerables, como las mujeres y los menores (no acompañados). Estos grupos necesitan a menudo un trato especial, que tenga en cuenta las dificultades específicas que los mismos pueden tener a la hora de presentar su solicitud de asilo.
90. La adopción de unos criterios que permitan establecer unos procedimientos justos y eficaces de presentación de solicitudes, válidos para toda la Unión, representaría un importante paso adelante hacia el logro de una política común en materia de derecho de asilo.

c) otras medidas necesarias

91. Además de a las prioridades inmediatas establecidas por el Consejo Europeo, también sería útil prestar atención ahora al problema, ya mencionado en el programa de trabajo de 1991, de aquellos casos que no caen dentro del campo de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra, pero en los que la política general de todos los Estados miembros, no siempre por razones idénticas, es la de no exigir que las personas interesadas tengan que regresar a su país de origen. Dado que en la práctica existe un considerable número de estos casos, sería conveniente prever algún grado de armonización.
92. Además, la experiencia reciente, fundamentalmente la lección que debemos extraer de la tragedia que se vive en la antigua Yugoslavia, sugiere que debería abordarse también el tema de la protección temporal y los problemas de absorción temporal.
93. Los Estados miembros han respondido de diferentes maneras al problema de las personas que huyen de la antigua Yugoslavia, a menudo poniendo en marcha programas que ofrecen protección temporal a los grupos vulnerables, evitando, por lo tanto, un recurso masivo a los procedimientos de asilo. Hay que congratularse de la existencia de estos programas que constituyen un paso positivo para hacer frente a las situaciones de afluencia

masiva. Algunos Estados miembros han aprobado una legislación especial para disponer de un fundamento jurídico sólido; otros Estados miembros se inclinaron por ampliar la posibilidad de estancia temporal. Al menos dos Estados miembros han ido más lejos al examinar las solicitudes individuales de asilo y admitir a un buen número de solicitantes como refugiados o por razones humanitarias. Se podría partir de esta experiencia y armonizar esos programas con objeto de elaborar un programa europeo uniforme de protección temporal. Dicha armonización evitaría la reorientación de este tipo de corrientes migratorias en función de las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales. También se garantizaría un nivel mínimo de protección de las personas afectadas, independientemente del Estado miembro que ofrezca esta protección.

94. Ese planteamiento armonizado tendría que afrontar las siguientes cuestiones:

- cómo decidir si una situación concreta requiere protección temporal
- los derechos legales de las personas a las que se concede protección temporal
- el período tras el cual debería autorizarse una estancia de larga duración.

95. En cuanto a la primera cuestión, hay que tener en cuenta los siguientes factores: la existencia de una afluencia masiva o la perspectiva de que esa afluencia masiva esté a punto de llegar a la Unión; la indicación por el ACNUR de que en la región de origen no existe ni ayuda ni protección adecuadas, o de que la propia Unión puede considerarse como parte de la región de origen, como sucede en el caso de la antigua Yugoslavia. La decisión de que una situación concreta exige una protección temporal también tendría que abordar la cuestión de los posibles beneficiarios. En algunos casos, la protección temporal debería extenderse a todos los grupos afectados; en otros, se podrían establecer una serie de criterios para grupos vulnerables concretos; y, por último, en otros, el programa podría estar abierto sólo a aquellos grupos señalados por el ACNUR u otras organizaciones caritativas.

96. Todo programa de protección temporal necesitaría determinar los derechos legales de las personas interesadas. La característica principal de estos programas reside en su carácter temporal, pero la duración total de la protección depende de la evolución de los acontecimientos en el país de origen. Por lo tanto, sería necesario evaluar a intervalos regulares si el programa de protección debe continuar aplicándose o si se pueden iniciar programas de retorno organizado. En este sentido hay que llegar a un justo equilibrio entre los intereses de las personas interesadas y los de los Estados miembros.

97. La tercera cuestión se planteará cuando la situación en el país de origen sea de tal naturaleza que siga siendo necesaria la protección temporal durante un largo período. Habrá que ver entonces si todavía está justificado repatriar a las personas que necesitan protección internacional a sus países de origen una vez que la situación en los mismos ha finalmente mejorado. Un hecho resulta inevitable: cuanto más tiempo pasa una persona en un país, más lazos establece con el mismo. Cuando la protección temporal se



prolongue durante varios años, es muy probable que se produzca un cierto nivel de integración, hasta alcanzar el punto en el que deje de ser razonable exigir a la persona de que se trate que regrese a un país al que ya no le unen los mismos vínculos, aunque siga siendo su país de origen.

98. Otra cuestión que debe abordarse en el contexto del control de las migraciones es el de una política eficaz para hacer frente a los problemas temporales de absorción. La experiencia demuestra que en el caso de afluencias masivas y repentinas de personas necesitadas de protección internacional puede producirse una escasez temporal de viviendas y de otras instalaciones. Hasta la fecha no se ha realizado un control adecuado de los problemas temporales de absorción. La Unión podría adelantarse y dar el primer paso para establecer un sistema de control, asentado en un intercambio de puntos de vista sobre cuál sería el mejor sistema a tenor de la experiencia adquirida. Así, podría establecerse una forma permanente de cooperación entre los diferentes departamentos ministeriales interesados. Ello permitiría tomar las medidas necesarias, teniendo en cuenta las previsiones sobre números y costes, así como elaborar planes para hacer frente a situaciones de emergencia. A partir de esa información, la Unión podría intentar combinar las capacidades de absorción nacionales.
99. Un sistema que permitiera combinar esas capacidades no tendría por qué desembocar en un acuerdo formal para compartir las cargas, pero proporcionaría una garantía recíproca a los Estados miembros de que, cuando se encuentren frente a graves problemas para aplicar sus políticas de acogida, no estarán solos y contarán con el decidido apoyo de los otros Estados miembros y con el de la misma Unión.
100. En este contexto, resulta conveniente señalar que el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que le presente una propuesta para la creación de un Fondo europeo para los refugiados<sup>6</sup>. Parece lógico que un Fondo de este tipo pueda utilizarse en las situaciones de urgencia que se les presenten a los Estados miembros, por ejemplo afluencias masivas, en las que, sobre una base estrictamente voluntaria o por razones de índole geográfica, un Estado miembro asuma la responsabilidad de acoger más personas necesitadas de protección internacional de las que hubiera aceptado con arreglo a los criterios establecidos en el Convenio de Dublín. De la misma manera, también podría utilizarse para ayudar a los Estados miembros que carezcan de los medios administrativos necesarios para hacer frente a nuevas presiones.
101. La Comunidad y sus Estados miembros no deberían limitarse a mirar hacia sí mismos: la aplicación del principio del tercer país de acogida a los países de tránsito afectará sobre todo a los países vecinos de Europa Central y Oriental que con frecuencia asumen ese papel. Los debates en el Consejo de Europa y un reciente informe del ACNUR demuestran que la aplicación de las políticas de asilo plantea graves problemas presupuestarios y de funcionamiento a esos países. Para ayudarles, el ACNUR participa en la creación de instituciones centradas en el establecimiento de unos procedimientos de asilo justos y eficaces. La Unión debe

<sup>6</sup> Apartado 7 de la Resolución A3-0280/92, aprobada por el P.E. el 18 de noviembre de 1992.

participar decididamente en estas actividades, ya que una aplicación fructífera del principio del tercer país de acogida en relación con los países de Europa Central y Oriental dependerá de la manera en que estos países respondan. Un Fondo europeo para los refugiados podría ser una fuente de financiación para los proyectos en los que participen ONG que actúen en Europa Central y Oriental.

#### III.3.4. Inmigración ilegal

102. Habida cuenta del aumento de las presiones migratorias y de las cada vez más limitadas posibilidades de inmigración legal, es probable que las personas que desean entrar en la Unión opten por la inmigración ilegal. Una política global como la defendida en la presente Comunicación requiere una política firme y decidida dirigida a contener estos movimientos. Las formas ilegales de inmigración disminuyen el efecto de las políticas de admisión, son perjudiciales para las políticas que pretenden la integración de los inmigrantes legales y colocan a las personas involucradas en una posición vulnerable. En consecuencia, la Unión necesita una política activa para evitar y combatir los movimientos migratorios ilegales.

10.3 La inmigración ilegal puede adoptar diversas formas. Algunas personas pueden, por ejemplo, intentar entrar en el territorio de la Comunidad ilegalmente, eludiendo los controles de inmigración o utilizando documentos falsos. En otros casos, las personas que han entrado en la Comunidad legalmente pueden colocarse en una situación irregular si permanecen en ella más tiempo del que se les ha autorizado o si infringen las condiciones en que fueron admitidos (por ejemplo, ocupando un puesto de trabajo).

104. Los trabajos relacionados con las medidas contenidas en el programa de trabajo de 1991 se han centrado en la expulsión. Los ministros encargados de los asuntos de inmigración aprobaron en junio de 1993 una Recomendación relativa al control y al alejamiento de los ciudadanos de terceros países que residan o trabajen ilegalmente. El planteamiento global necesario para resolver el problema de la inmigración ilegal exige actuar a distintos niveles. Pueden distinguirse cuatro elementos principales:

- a) las medidas concebidas para evitar que los inmigrantes ilegales entren en el territorio de la Comunidad
- b) las medidas concebidas para identificar a las personas que residen ilegalmente en la Comunidad
- c) la adopción de unos criterios mínimos sobre el trato que debe darse a los inmigrantes ilegales, y
- d) las medidas para facilitar la repatriación de los inmigrantes ilegales.

##### a) medidas preventivas

105. Las medidas para combatir las raíces de las presiones migratorias se han analizado en la Sección III.2.2. Además de esas medidas, la lucha contra la inmigración ilegal requiere la adopción de una serie de medidas preventivas antes de que los posibles inmigrantes ilegales lleguen a la Unión. En la actualidad se llevan a cabo una

serie de trabajos en el Consejo para el intercambio de información sobre rutas y traficantes, echándose en falta una mayor sistematización. A este respecto, una estrecha cooperación con los países de tránsito y con los países de origen proporcionaría una valiosa ayuda al obtenerse la información necesaria para actuar contra los traficantes. Al combatir a los traficantes conocidos se debe procurar no bloquear ninguna de las posibilidades con que cuentan las personas que necesitan protección internacional para dejar sus países de origen.

106. Los controles rigurosos en las fronteras exteriores y la política de visados tendrán también una misión importante a la hora de desincentivar y combatir la inmigración ilegal. El proyecto revisado de Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores, recientemente presentado por la Comisión, establece con claridad el marco para unos controles fronterizos sistemáticos y eficaces. En estos momentos, la primera prioridad debe ser la aprobación de este Convenio. A largo plazo también será necesario controlar su aplicación. Asimismo, se estudiarán medidas para apoyar proyectos específicos en el caso de los Estados miembros que tienen problemas debido a su particular situación geográfica.

b) Medidas concebidas para identificar a las personas que residen ilegalmente en la Comunidad

107. Medidas preventivas y unos controles fronterizos más sistemáticos del tipo de los contemplados anteriormente serán importantes para combatir la inmigración ilegal, pero no serán suficientes para detenerla totalmente. Por lo tanto, las medidas que permitan la identificación de las personas que se encuentran en situación irregular en la Comunidad seguirán siendo importantes. Este tema fue abordado en la Recomendación de 1993 sobre las políticas de expulsión, en donde se menciona, entre otros puntos, la importancia de los controles interiores. Sin lugar a dudas se trata de un tema delicado ya que la localización de los inmigrantes que se encuentran en una situación ilegal es en general un asunto que compete a la policía, y que hay que situar en el contexto de un amplio abanico de otras prioridades, de las que la lucha general contra la criminalidad es probablemente la más importante.
108. El programa de trabajo de 1991 junto con la Comunicación sobre la inmigración de ese mismo año ofrecían otras soluciones para este complejo problema. Esas soluciones estaban enfocadas a hacer difícil en la práctica el que aquellos que estén en una situación ilegal continúen estándolo. Las diversas fuentes de ingresos de esas personas constituían un buen punto de partida. En general, existen dos fuentes principales de ingresos: los proporcionados por los distintos programas públicos de ayuda y los procedentes del trabajo clandestino. En la introducción del programa de trabajo de 1991 se decía que "debe garantizarse que las medidas de carácter social no supongan una invitación a la residencia ilegal, puesto que, por razones humanitarias o de urgencia, los residentes ilegales podrían tener acceso a esas medidas". Por otra parte, también se decía que "las políticas para reducir la contratación clandestina tendrán que reforzarse. A tal efecto, habrá que hacer especial hincapié en la figura del empresario como culpable, que

se aprovecha de la precaria situación del extranjero que reside ilegalmente". La Comunicación sobre la inmigración de 1991 fue todavía más explícita en lo que atañe a este último punto:

"La Comisión, en aras de la eficacia, estaría dispuesta a recuperar, en una forma apropiada, su propuesta concerniente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la lucha contra la inmigración ilegal y el trabajo clandestino a ella ligado. A este respecto, podría preverse la obligación de los adjudicatarios de los contratos públicos de demostrar que respetan las normas de la legislación laboral y, por otra parte, la responsabilidad de los poderes en caso de incumplimiento de la reglamentación sobre el trabajo clandestino por sus subcontratistas o las empresas de trabajo temporal a las que recurran."

En su Resolución de 18 de noviembre de 1992, el Parlamento Europeo también señaló la lucha contra el trabajo clandestino como un elemento importante para combatir la inmigración ilegal. La Comisión sigue pensando que la aproximación de las legislaciones para combatir el trabajo clandestino contribuiría a la lucha contra la inmigración ilegal. La Comisión presentará una serie de propuestas para alcanzar este objetivo.

c) definir unos criterios mínimos sobre el trato que debe darse a los inmigrantes ilegales

109. Aunque en general una acción decidida y eficaz contra la inmigración ilegal es esencial por las razones anteriormente mencionadas, no debe olvidarse que los inmigrantes ilegales pueden ser explotados y se hallan en una situación sumamente vulnerable. Por consiguiente se debe tener en cuenta que dichas personas tienen derecho a un procedimiento justo que garantice una total protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales previstos por el Derecho internacional. A tal efecto, será necesario definir unos criterios mínimos que contribuyan asimismo a garantizar la credibilidad de las políticas restrictivas sobre la inmigración ilegal.
110. Una medida que traduciría en la práctica este objetivo sería la firma y ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias<sup>7</sup>. Este Convenio es único, puesto que determina los derechos humanos de los trabajadores migrantes, incluyendo entre éstos los que se encuentran en situación irregular. El Convenio establece con claridad que los derechos humanos y las libertades fundamentales son aplicables independientemente del régimen jurídico de la persona que migra. En caso necesario, las disposiciones del Convenio podrían completarse con un instrumento de la Unión.

<sup>7</sup> La ratificación de este Convenio también es deseable para la protección de los derechos de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad (véase Sección III.4).

d) medidas para facilitar la repatriación de los inmigrantes ilegales

111. El cuarto elemento es el de la repatriación de aquéllos que se encuentran en una situación ilegal. La mejor forma de repatriación sigue siendo el retorno voluntario y los programas que se han establecido en algunos Estados miembros, con frecuencia en estrecha cooperación con la OIM, para fomentar el regreso voluntario ofrecen dicha posibilidad. Estos programas pueden ser rentables, cuando su coste se compara con los de la repatriación involuntaria, y pueden, en consecuencia, resultar atractivos tanto para los gobiernos como para las personas interesadas. No obstante, es importante que esos programas no provoquen el efecto no deseado de servir de acicate a la inmigración ilegal. Aunque no se han tomado medidas para aproximar los programas de este tipo de los Estados miembros, sería conveniente hacerlo para evitar que se produzcan divergencias a este respecto entre los Estados miembros.
112. La expulsión es el último recurso para solucionar el problema de las personas en situación irregular que no están dispuestas a abandonar el territorio de forma voluntaria. La expulsión es un instrumento necesario para hacer patente que no se tolerará la inmigración ilegal. No obstante, en algunos casos los Estados miembros tienen que hacer frente a dificultades de tipo práctico a la hora de aplicar las políticas de repatriación. Esas dificultades pueden surgir cuando no exista un medio de transporte directo entre el Estado miembro y el país de origen de que se trate o cuando el país de origen no está dispuesto a cooperar.
113. Los ministros responsables de los temas de inmigración tuvieron en cuenta, sin lugar a dudas, la primera de estas dificultades cuando, en noviembre de 1992, aprobaron una Recomendación sobre el tránsito con fines de alejamiento. Con arreglo a esta Recomendación, los Estados miembros se han comprometido a facilitar el tránsito a través de su territorio para poder llevar a cabo la expulsión o repatriación. Debería considerarse la oportunidad de establecer acuerdos similares con terceros países.
114. La Comunicación sobre la inmigración y el programa de trabajo de 1991 calificaron los acuerdos de readmisión con terceros países como un medio para solucionar los problemas que pueden presentarse con los países de origen o de tránsito. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó recientemente una serie de conclusiones sobre los principios que deben regir la elaboración de esos acuerdos con terceros países. Se trata ahora de traducir esos principios en una serie de acuerdos oficiales entre los Estados miembros y determinados terceros países. A este respecto, hay que acoger favorablemente el que la Conferencia de Budapest, celebrada en febrero de 1993 y en la que participaron la práctica totalidad de los países de Europa Central y Oriental, confirmó la importancia de esos acuerdos de readmisión en el contexto europeo.
115. El Consejo también aprobó el principio de establecer, siempre que sea factible, una conexión entre, por un lado, los acuerdos y prácticas en materia de readmisión y los acuerdos exteriores de la Comunidad y sus Estados miembros por otro. De esa manera se podría facilitar la celebración y aplicación de esos acuerdos de readmisión. Para hacer efectiva esa decisión es necesario que la Comisión y el Consejo tomen las medidas pertinentes.

116. Estos acuerdos de readmisión pueden tener importantes consecuencias para los países interesados, que, como países de tránsito, puede que tengan que hacer frente a una carga considerable, no sólo financiera sino también de índole técnica, ya que deberán hacerse cargo de la repatriación. Incluso la reintegración de sus propios ciudadanos puede provocar tensiones adicionales en el mercado de trabajo nacional o en los programas de ayuda gubernamentales. La Unión tendrá que demostrar su sensibilidad hacia estos aspectos a través de una activa política de ayuda que podría incluirse dentro de su política global sobre esos acuerdos con los países interesados.
117. Asimismo podría resultar útil pensar en unas políticas específicas para determinados grupos vulnerables. Como ejemplo de tales grupos cabe citar a los niños no acompañados. Muchos Estados miembros han elaborado una serie de directrices sobre la conveniencia de no devolver a los niños menores de una cierta edad si no hay parientes o personas que se ocupen de ellos a su regreso. Otros Estados miembros, por el contrario, repatrian niños regularmente, incluso sin tales garantías. He aquí pues otra faceta en la que el establecimiento de unos criterios mínimos sería deseable. De la misma manera, las políticas seguidas con respecto a las víctimas de explotación sexual debería garantizar que la repatriación de las mismas no impida una acción legal contra las personas responsables de dicha explotación.

#### III.4. Fortalecimiento de las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales

118. La Comisión considera que las políticas de integración e inmigración están estrechamente ligadas. La disposición de la sociedad a aceptar la llegada de nuevos grupos de inmigrantes depende de si considera que el Gobierno controla la situación o no. Como se decía en el Informe Braun<sup>8</sup>:

"No puede hablarse de integración de la población ya inmigrada sin evocar la cuestión de los nuevos flujos --de trabajadores, de sus familias, de solicitantes de asilo, de personas en situación irregular y de clandestinos-- cuya intensidad y rapidez condicionan claramente el proceso de integración".

Más importante aún, casi todos los países de la Comunidad se han convertido en países de inmigración. La población inmigrada se estima en cerca de 10 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. En la Comunidad residen más de 100.000 ciudadanos de los siguientes países: Austria, Turquía, Yugoslavia, Argelia, Marruecos, Túnez, Estados Unidos e India<sup>9</sup>.

119. La integración es, por lo tanto, un asunto que concierne a todos los Estados miembros. La integración supone ofrecer a los inmigrantes y a sus descendientes la posibilidad de vivir "normalmente" en el país de acogida. Para ello es necesario proporcionarles suficientes medios (conocimiento de la lengua local, vivienda, educación, formación profesional, etc.) para que puedan poco a poco alcanzar una situación equiparable a la de la población nacional. En lo que atañe a los inmigrantes, será necesario que estén dispuestos a adaptarse al estilo de vida de la sociedad que les acoge, sin por ello perder su identidad cultural, y aceptar que la igualdad de derechos conlleva una igualdad de obligaciones. Parece que éste es el planteamiento generalmente adoptado en los países de la Comunidad.
120. En la actualidad en todos los Estados miembros existe el convencimiento general de que son necesarias unas políticas de integración eficaces; ahora bien, para que esas políticas puedan responder de manera eficaz a las diferentes características y necesidades de aquellas comunidades de inmigrantes ya establecidas en la Comunidad y de los recién llegados, habrá que controlarlas y actualizarlas continuamente. Por esta razón las políticas de integración están en la mismísima base del debate político.
121. La tendencia imperante en los Estados miembros es la de conferir la responsabilidad de aplicar la política de integración a ciertos organismos tanto de la Administración central como local, que cuentan para ello con la ayuda de una amplia gama de asociaciones de voluntarios. Las dificultades para lograr que esas políticas sean consistentes son mayores a medida que aumenta el número de organismos, instituciones, etc., participantes. La concesión de viviendas subvencionadas, que a menudo implica la participación del Estado, de las autoridades locales y de organismos

8 "Integración social de los inmigrantes en la Comunidad Europea", SEC(90) 1813 final, punto 21.

9 Véase Anexo I, cuadro 8 A, B, C.

especializados, constituye un buen ejemplo. Por otra parte, aquéllos que pretenden explotar el problema de la inmigración con fines políticos también pueden poner en peligro la eficacia de las políticas de integración. Sin embargo, no debemos permitir que estas dificultades hagan palidecer las ventajas, que para todos los Estados miembros y la Comunidad, tienen unas políticas de integración fructíferas.

122. Desde la publicación de la Comunicación sobre la inmigración de 1991, el Parlamento Europeo ha solicitado en varias ocasiones a la Comisión que prepare una serie de directivas marco relativas a la política de integración de los inmigrantes procedentes de terceros países y que adopte las resoluciones pertenecientes sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia. La Comisión considera sumamente útil aprovechar las posibilidades que ofrece el TUE, incluido su Título VI, que establece la posibilidad de adoptar acciones conjuntas y planteamientos comunes en lo que atañe a la política relativa a los ciudadanos de terceros países. En los apartados siguientes de la presente Sección se realizan algunas sugerencias concretas de cara a la adopción de ese planteamiento común.

123. A tal efecto, conviene distinguir entre las políticas concebidas para mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países, las políticas dirigidas a crear el entorno económico y sociocultural adecuado para una integración con éxito, las políticas para hacer frente a las necesidades de información y para fomentar el diálogo, y las políticas cuyo objetivo es combatir el racismo y la xenofobia.

#### III.4.1. Mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad

124. Toda política de integración que pretenda tener éxito tiene necesariamente que componerse de varios elementos. Los primeros elementos esenciales son la posibilidad de lograr y la seguridad de mantener la residencia permanente. La seguridad de poder permanecer en el país y la concesión de la residencia permanente a todos aquéllos que satisfagan unos criterios de estabilidad constituyen los requisitos previos fundamentales para el éxito de la integración. Sin este fundamento, la incertidumbre se extenderá a otros aspectos del proceso de integración como la reagrupación familiar, el acceso al empleo, a la vivienda, a la sanidad, a la educación y a la formación, etc. Además, el compromiso del inmigrante de integrarse depende en gran medida de la confianza que le inspire su permiso de residencia. Por esta razón, la Comisión propuso en su Comunicación de 1991 estudiar la creación de un documento de residencia permanente común que podría concederse transcurrido un determinado plazo.

125. Atención especial merece asimismo el régimen jurídico aplicable a la estancia de los familiares de los inmigrantes que residen legalmente. Una situación en la que esos familiares continúen dependiendo del estatuto del inmigrante, incluso después de haber transcurrido un largo período de residencia, no es satisfactoria. Los hijos o nietos de los inmigrantes que no adquirieron la nacionalidad del Estado miembro en el que viven, pero en el que han residido durante un plazo suficientemente largo, deberían poder disfrutar de una situación segura al dejar de estar en edad



escolar. De la misma manera, las esposas de los inmigrantes establecidos o de ciudadanos del Estado miembro nacidas en el extranjero deben disfrutar de un derecho de residencia independiente una vez transcurrido un plazo determinado. En lo que atañe a estas personas, cabe razonablemente esperar que puedan permanecer en el país en el caso de que sus maridos mueran, se divorcien, o abandonen el país.

126. Otro aspecto al que habría que prestar atención es la obligación existente en algunos Estados miembros de obtener un permiso de residencia independiente en los casos en que ya se ha concedido un permiso para desempeñar una actividad económica. Esta obligación no hace sino duplicar los trámites y crear inseguridad en el inmigrante. Lo primero es oneroso e innecesario mientras que la inseguridad se opone frontalmente al objetivo de integración.
127. En su Comunicación de 1991, la Comisión también expresó su opinión de que la lógica del mercado interior implicaba la eliminación de la condición de nacionalidad para el ejercicio de determinados derechos. Un primer paso a tal efecto sería autorizar a los ciudadanos de terceros países a circular libremente por la Unión si disponen de un permiso de residencia, permiso que sustituiría al requisito de poseer un visado. El Acuerdo de Schengen prevé este tipo de derecho de libre circulación, pero sólo en los países signatarios del Acuerdo. La Comisión considera que este derecho debería estar garantizado en toda la Unión. A este respecto, en lo que atañe al paso de las fronteras exteriores, la Comisión ha propuesto conceder a los permisos de residencia de los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en uno de los Estados miembros un valor equivalente al de un visado. Esta propuesta se ha incluido en el proyecto de Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores presentado al Consejo<sup>10</sup>. Por otro lado, con objeto de permitir a los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro circular libremente por la Unión para pasar cortos períodos en otro Estado miembro, la Comisión tiene la intención de presentar una propuesta para autorizarles a penetrar en el territorio de otro Estado miembro sin necesidad de visado, incluso en los casos en los que este segundo Estado miembro lo hubiera exigido, si no, a los ciudadanos del tercer país en cuestión.
128. Otro aspecto que habría que tener en cuenta es el de la libre circulación con objeto de emprender una actividad económica. Los interlocutores sociales participantes en el Comité Permanente sobre Empleo solicitaron el 14 de mayo de 1992 la supresión de los obstáculos que impiden el acceso al empleo en un Estado miembro a los ciudadanos de terceros países con residencia permanente en otro Estado miembro. Esta idea ya se recogía en el programa de trabajo de 1991, que preveía el "examen, en los foros adecuados, de la posibilidad de conceder a los ciudadanos de terceros países que residan desde hace tiempo en un Estado miembro determinados derechos o posibilidades, por ejemplo en lo relativo al acceso al mercado de trabajo"<sup>11</sup>.

---

10 COM(93) 684 final, presentada al Consejo el 10 de diciembre de 1993.

11 GTI 930/WGI 930, página 6.

129. Se trata ahora de tomar las medidas necesarias para llevar a la práctica este objetivo. Un primer paso para mejorar la situación existente sería que los Estados miembros concedieran prioridad a los ciudadanos de terceros países que residan con carácter permanente y de forma legal en otro Estado miembro, cuando los empleos vacantes no puedan cubrirse con ciudadanos de la CE. Autorizar a esos ciudadanos de terceros países a acceder a un puesto de trabajo en otro Estado miembro en respuesta a una oferta de empleo representaría un paso más en esa dirección. Asimismo, habría que abordar la situación de los trabajadores por cuenta propia que quieren obtener el derecho a establecerse en otro Estado miembro.
130. En la introducción del programa de trabajo de 1991 se decía que "desde el punto de vista de la justicia social, el planteamiento general ... debería consistir en examinar cuáles serían, de entre los derechos de que disfrutaban los ciudadanos de los Estados miembros, aquéllos que podrían concederse a los ciudadanos de terceros países<sup>12</sup>. En su Comunicación sobre la inmigración de 1991, la Comisión declaraba que "... la igualdad de trato para los inmigrados en situación regular es un objetivo fundamental para el conjunto de la sociedad"<sup>13</sup>. Los Estados miembros deben revisar sus legislaciones con objeto de eliminar el requisito de nacionalidad para poder ejercer determinados derechos o para la concesión de ventajas, requisito que ya no se justifica por razones objetivas.
131. En la Comunicación de 1991, la Comisión afirmaba que debía garantizarse el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos celebrados con terceros países sobre la igualdad de trato de los trabajadores de dichos países en materia de retribución, condiciones de trabajo y seguridad social. La Comisión continúa utilizando los medios a su alcance para controlar la estricta aplicación de las disposiciones de estos acuerdos en los Estados miembros, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia.
132. El Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990, necesita ser ratificado por veinte países para su entrada en vigor. La ratificación de este Convenio por los Estados miembros reflejaría el valor que la Unión confiere a la mejora de la situación de los trabajadores migrantes y de sus familias que residen en la Unión y garantizaría el que los derechos que se les conceden respondan a las normas internacionales más exigentes.
133. Las leyes sobre naturalización y nacionalidad varían ostensiblemente de un Estado miembro a otro, lo que refleja diferentes concepciones filosóficas e históricas de la ciudadanía. Tal y como se explica claramente en la "Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro", que se recoge en un Anexo al Tratado de la Unión Europea, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se dilucidará únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. No

---

12 GTI 930/WGI 930, página 28.

13 SEC(91) 1855 final, apartado 59.

obstante, la naturalización puede ser un instrumento jurídico importante para facilitar la integración tanto de los inmigrantes residentes como de las generaciones posteriores nacidas en el país. Entre las ventajas de la naturalización para los inmigrantes que residen legalmente en un Estado miembro se incluye la residencia permanente, la libertad de movimiento en la Comunidad y la posibilidad de ejercer la totalidad de los derechos civiles y políticos. También puede ser un factor importante para que los inmigrantes aprendan el idioma del país y para que utilicen las instituciones nacionales, sociales o de otra índole, contribuyendo también al funcionamiento de las mismas.

#### III.4.2. Crear las condiciones económicas y socioculturales adecuadas para una integración con éxito

134. El acceso a un puesto de trabajo de los inmigrantes y de las minorías étnicas sigue viéndose obstaculizado por las desigualdades existentes en el mercado de trabajo derivadas de la carencia de cualificaciones, de la vulnerabilidad de las industrias en las que habitualmente trabajan los inmigrantes, del inadecuado nivel de estudios o del pobre conocimiento del idioma del Estado miembro en el que residen, de las limitadas perspectivas de empleo y de promoción abiertas a los inmigrantes y de la discriminación (en general encubierta) en la fase de contratación. Los instrumentos y la política de la Comunidad para combatir el desempleo y la exclusión deben prestar una atención especial a la situación de los inmigrantes. Las medidas que se adopten con arreglo a la normativa del Fondo Social deberían tener en cuenta las especiales necesidades de esas personas.
135. Otros componentes importantes para una integración con éxito son la vivienda y la salud. Ahora bien, las dificultades para encontrar una vivienda digna y los problemas para acceder a los servicios de salud no son patrimonio exclusivo de los inmigrantes. Estas cuestiones se abordan en el Programa comunitario de lucha contra la exclusión.
136. Además de a las dificultades laborales, que también afectan a los nacionales de los Estados miembros, los inmigrantes tienen, en ocasiones, que hacer frente a toda serie de problemas específicos. Por otra parte, los problemas a los que deben enfrentarse los inmigrantes en el mercado de trabajo varían con la edad y el sexo. Las medidas especiales y las oportunidades de formación ofrecidas a los jóvenes entre 15 y 25 años de edad, deberían tener en cuenta las necesidades específicas de los inmigrantes y de las distintas comunidades étnicas. Del mismo modo, las personas entre 23 y 30 años de edad pueden constituir un grupo especialmente vulnerable: con frecuencia, esas personas han llegado para reunirse con sus familias y comienzan su escolarización tardíamente. En estos casos, no suelen hablar muy bien el idioma del país y sus calificaciones pueden resultar inadecuadas. Este grupo, junto con la primera generación de parados, tienen pocas posibilidades de encontrar un trabajo adecuado y necesitan medidas especiales. Las mujeres y las jóvenes inmigrantes pueden encontrar incluso obstáculos más serios en lo que atañe a la formación, al empleo y, por ende, a las posibilidades de promoción. Esos problemas reflejan sólo parte de la situación. La mayor parte de los inmigrantes está, por supuesto, bien integrada en el mercado de

trabajo y continúa aportando una contribución importante a las economías nacionales como trabajadores y profesionales y a través de la creación de pequeñas y medianas empresas.

137. El apartado 3 del artículo 2 del Acuerdo sobre la Política Social, que prevé la intervención normativa de la Comunidad en el ámbito de las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad, constituye una nueva base para las propuestas de la Comisión en este ámbito<sup>14</sup>.
138. La Directiva relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes<sup>15</sup> constituye un punto de referencia básico aunque su aplicación se limite a los hijos de los ciudadanos de los Estados miembros que se desplazan por la Comunidad. No obstante, en una declaración recogida en las actas del Consejo los Estados miembros expresaron su voluntad política de que las medidas que pudieran adoptar respondieran asimismo a las necesidades de los niños de terceros países.
139. Además, desde 1976, la Comisión ha promovido, en cooperación con los Estados miembros, proyectos piloto sobre la educación de los niños migrantes, incluidos los niños de terceros países. Estos proyectos dieron prioridad a la mejora de la enseñanza y al aprendizaje en las escuelas de los temas relativos al país de acogida, así como a la formación de los profesores encargados de impartir esas materias, como los requisitos previos fundamentales para culminar con éxito la educación e integración de los jóvenes inmigrantes, incluidos los de la segunda generación, muchos de los cuales continúan necesitando una atención lingüística particular. Especial hincapié se prestó a la educación en la lengua materna de los inmigrantes, con miras a contribuir a su propia estima y a su desarrollo intelectual, así como al trabajo realizado por los Estados miembros para diversificar su oferta educativa en el ámbito lingüístico. Se confía en que dicha cooperación se ampliará en el marco del nuevo programa de acción SOCRATES. La propuesta de la Comisión relativa a un programa sobre formación profesional (LEONARDO), incluye una serie de medidas para contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación inicial y continua de los grupos desfavorecidos. Ello abre el camino para que esas medidas estén dirigidas más específicamente a los jóvenes inmigrantes, sobre todo si la política de la Comisión tiene que articular, tanto a nivel conceptual como práctico, la aplicación de los objetivos de esa política tal y como éstos se establecen en los artículos 126 y 127 del TUE. La red ELAINE, de la que se habla más adelante, también forma parte de un proyecto de cooperación educativa urbana centrado en el aprendizaje de lenguas en enclaves multinacionales, proyecto que dirige la red EuroCity con la ayuda de la Comisión.

---

14 Véase la Comunicación relativa a la aplicación del Acuerdo sobre la Política Social presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM(93) 600 final de 14 de diciembre de 1993).

15 Directiva de 25 de julio de 1977, D.O. n° L199 de 06.08.1977.

### III.4.3. Información y diálogo

140. La divulgación de información a través de redes de especialistas contribuye en gran medida a aumentar los conocimientos de las personas que participan en los procesos de integración. La Comisión presta su ayuda a dos de esas redes, una de ellas, RIMET (Red de Información sobre las Migraciones de Terceros Estados) publica un informe todos los años sobre la situación en los Estados miembros. El informe de 1992 describía una serie de actitudes sobre el control, las condiciones del mercado laboral y el reto de la integración<sup>16</sup>. La otra, ELAINE --European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minorities Policies (Red Interactiva de Administraciones Locales Europeas sobre las Políticas relativas a las Minorías Étnicas)-- promueve un intercambio de experiencias entre funcionarios de las administraciones locales competentes en materia de inmigración. El uso de estas redes aumentará.
141. Un mecanismo válido en toda la Unión que permitiera a los organismos encargados de la coordinación de las políticas de integración en los Estados miembros y a otras entidades o personas con competencia en estos temas dentro de las administraciones nacionales controlar la evolución del fenómeno e intercambiar información y experiencias sería de gran utilidad. Una red de este tipo podría crearse dentro del procedimiento de concertación establecido por la Decisión de la Comisión de 8 de junio de 1988<sup>17</sup>.
142. En su Resolución de 16 de julio de 1985, sobre las líneas directrices de la política comunitaria sobre la inmigración<sup>18</sup>, el Consejo reconoció la conveniencia de mantener en la Comunidad un debate con las asociaciones de trabajadores migrantes. A tal efecto, se fundó, a iniciativa del Parlamento Europeo, el Foro Europeo de Emigrantes (Migrant Forum), financiado por la Comisión, pero que goza de independencia política. El Foro ha definido los siguientes objetivos:
- el establecimiento de un diálogo y el intercambio de información entre las Instituciones comunitarias y las poblaciones surgidas de las migraciones
  - la mejora de las relaciones interétnicas e intercomunitarias en la Comunidad Europea a través de sus propias iniciativas
  - la defensa general de los intereses de los migrantes y de los refugiados en países no comunitarios (terceros países)
  - el logro de la igualdad de derechos, de la libre circulación, incluido el derecho a trabajar y el derecho de establecimiento, así como del derecho de voto para los inmigrantes.

16 V/5819/93, junio de 1993.

17 88/384/CEE.

18 D.O. C186, 26.07.1985.

Existen ya algunos grupos de apoyo y otros se están creando en todos los Estados miembros, con el objetivo de ampliar la base, las estructuras y la representación democráticas del Foro. La Comisión continuará prestando su apoyo al mismo.

#### III.4.4. Combatir la discriminación racial y hacer frente al problema del racismo y de la xenofobia

143. Como demuestra la aprobación por los Jefes de los Estados miembros del Consejo de Europa de una Declaración Oficial y de un Plan de Acción, (Viena, octubre de 1993), las políticas para combatir la discriminación se han hecho más urgentes debido a la aparición de tendencias racistas y xenófobas. Las manifestaciones de racismo y xenofobia en varios Estados miembros, que han incluido actos de violencia física, incendios y asesinatos, exigen y requieren una respuesta. Aunque la responsabilidad de resolver este problema recae en los Estados miembros, la Comisión ha intentado promover y facilitar un debate a escala comunitaria sobre el particular. Con ese objetivo, la Comisión emprendió la realización de un informe para catalogar todos los instrumentos jurídicos utilizados en los Estados miembros para combatir todas las formas de discriminación, de racismo y de xenofobia. Los resultados de este informe se publicaron bajo el título de "Instrumentos Legales para Combatir el Racismo y la Xenofobia" (Legal Instruments to combat Racism and Xenophobia). En ese sentido se afirmaba que los Estados miembros necesitan analizar los sistemas de reparación jurídica contra los actos racistas a disposición de sus residentes, proporcionar los medios para esa reparación cuando no existan, garantizar que se apliquen con vigor y realizar una campaña para que tanto las víctimas como los que cometen esos actos tengan el convencimiento de que se perseguirá este tipo de actos. La Comisión tiene la intención de revisar y poner al día dicho informe en 1994.
144. La Comisión ha procurado asimismo facilitar las actuaciones a otros niveles y ayudar financieramente a muchos proyectos de ONG en la esfera de los "derechos humanos" y de la "integración de los inmigrantes", cuyo objetivo es directa o indirectamente la lucha contra la discriminación y el fomento de la integración. La Comisión continuará utilizando los distintos medios a su alcance para promover iniciativas de este tipo.
145. Los sistemas nacionales de control de los casos de violencia racista para la elaboración de estadísticas o la fijación de tendencias son necesarios. Congruentemente con esta afirmación, debe mejorarse la formación de los funcionarios que están en contacto con las minorías étnicas, sobre todo la de los profesores, policías y funcionarios de los departamentos de inmigración, vivienda, sanidad y seguridad social. Hay que llamar la atención de aquéllos que tienen que dar información sobre la importancia de su trabajo para eliminar los prejuicios raciales, vía códigos deontológicos.
146. Los interlocutores sociales también deberían participar en este proceso y así podría resultar de utilidad incitarles a elaborar códigos de conducta sobre las relaciones en el lugar de trabajo, como, por ejemplo, un código de conducta comunitario que prohíba la discriminación racial en el empleo para cuya elaboración podría utilizarse el marco del Diálogo social, instituido por el Acuerdo

sobre la Política Social, anexo al TUE. El objetivo de ese código sería combatir el racismo en el lugar de trabajo por medio de unas directrices comunitarias que prohiban la discriminación racial y que orienten a los interlocutores sociales sobre lo que se debe entender por una conducta correcta. Los trabajos preparatorios ya se han iniciado, manteniéndose consultas con los interlocutores sociales y cooperando estrechamente con investigadores y especialistas nacionales.

147. El racismo y la xenofobia constituyeron el objeto de una Declaración conjunta del Parlamento, del Consejo y de la Comisión en 1986. Desde entonces, la lucha contra el racismo y la xenofobia ha sido un objetivo prioritario del Consejo Europeo y, por su parte, el Parlamento Europeo ha solicitado en numerosas ocasiones que se tomen las medidas adecuadas. Para que los jóvenes sean conscientes y reconozcan el valor intrínseco de la diversidad cultural, la reciente propuesta de la Comisión de un programa de acción dedicado a la juventud (la Juventud con Europa III) prevé la concesión de ayuda para proyectos dirigidos a combatir el racismo y la xenofobia, y se dirige a todos los jóvenes que viven en los Estados miembros.
148. El Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior aprobó recientemente una serie de conclusiones en las que se reconocía la importancia del trabajo del Parlamento Europeo en este ámbito y se respaldaban una serie de medidas concebidas como un primer paso para mejorar la cooperación entre los Estados miembros para evitar los actos de racismo y xenofobia. El Consejo reconoció asimismo que pueden ser necesarias otras medidas concretas.
149. La Comisión cree que se puede mejorar la cooperación en la Unión en lo que a la lucha contra el racismo y la xenofobia se refiere. Las conclusiones aprobadas por el Consejo reconocen la necesidad de una respuesta global, con participación de múltiples organismos y que incluya una serie de elementos diferentes --mejor recogida de datos, formación y cooperación internacional. Se trata ahora de poner a punto nuevas y mejores propuestas en estas y otras áreas válidas para combatir las actitudes, los actos y la discriminación de carácter racista, así como de garantizar que todas las posibilidades que ofrece el nuevo Tratado se aprovechen plenamente.

#### IV. RESUMEN: UN NUEVO MARCO PARA LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN

150. El Capítulo III contiene un cierto número de propuestas encaminadas a elaborar una política europea sobre inmigración y derecho de asilo. Dichas propuestas se han concebido como ideas que deberán discutirse y elaborarse. Con ellas no se pretende establecer un plan de trabajo definitivo en este estadio, sino ofrecer un marco, que los Estados miembros y la propia Comisión desean tener en cuenta, a la hora de elaborar el nuevo programa de medidas que se necesita en estos momentos para aprovechar las posibilidades ofrecidas por la Unión Europea y hacer posible que esta última desarrolle una política sobre inmigración eficaz y global. El presente Capítulo resume esas ideas.

#### COMBATIR LA PRESIÓN MIGRATORIA

1. Mejora de la recogida de información fiable sobre, por ejemplo:
  - las corrientes migratorias hacia la Unión
  - las causas que provocan esas corrientes
  - la presión migratoria prevista y las correspondientes corrientes migratorias.
2. Estudio sobre la posibilidad de establecer un "observatorio" de las migraciones y del papel que éste podría desempeñar para colmar las necesidades de información imprescindibles para abordar de manera global los retos que suponen la inmigración y el derecho de asilo.
3. Definición de las medidas que deben tomarse para hacer frente a las causas de los distintos tipos de movimientos migratorios de acuerdo con la Declaración del Consejo Europeo de 1992, relativa a los principios que deben regular los aspectos exteriores de la política de migración. Esas medidas pueden referirse a:
  - las políticas sobre derechos humanos
  - la ayuda humanitaria
  - la política de seguridad
  - las políticas comercial, de ayuda al desarrollo y de cooperación
  - el intercambio de programas para determinados grupos concretos con los países de origen, y especialmente con los países vecinos
  - medidas específicas, en los casos en que resulte necesario, para países o regiones de origen individualmente considerados.

#### CONTROLAR LAS CORRIENTES MIGRATORIAS

##### Políticas generales de admisión

4. Conclusión del programa de trabajo de 1991, con especial énfasis en:
  - la elaboración de un convenio sobre reagrupación familiar
  - la finalización de los trabajos en materia de admisión de trabajadores por cuenta ajena, de trabajadores por cuenta



propia, de estudiantes y de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Comunidad.

5. Aproximación y cuando sea posible armonización de las políticas de admisión por razones humanitarias, prestando especial atención a la situación de determinados grupos vulnerables, como las víctimas del tráfico ilegal de mujeres.

#### Refugiados y otras personas que necesitan protección internacional

6. Aplicación del Plan de Acción aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993 en cuanto a:
  - la aplicación armonizada de la definición de refugiados de conformidad con el artículo 1A de la Convención de Ginebra
  - la elaboración de unos criterios mínimos armonizados aplicables a unos procedimientos justos y eficaces de asilo.
7. La elaboración de un convenio sobre las peticiones de asilo manifiestamente infundadas y la aplicación del principio de tercer país de acogida.
8. La armonización de las políticas referidas a aquéllos a los que no puede admitirse como refugiados, pero a los que los Estados miembros no exigirán, no obstante, que vuelvan a sus países de origen habida cuenta de la situación general existente en los mismos.
9. La armonización de los programas de protección temporal.
10. La creación de un sistema de control para la absorción de capacidades y la creación de un mecanismo que haga posible cooperar con los Estados miembros dispuestos a ayudar a otros Estados miembros que deben hacer frente a situaciones de afluencia masiva, y de igual manera contribuir a los proyectos de los Estados miembros o de terceros países de tránsito que sufran súbitamente nuevas presiones.

#### Inmigración ilegal

11. Mejora de los procedimientos de intercambio de información sobre rutas y transportistas y adopción de medidas de seguimiento adecuadas de carácter preventivo.
12. Aprobación y aplicación del proyecto revisado de Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores.
13. Elaboración de una serie de medidas concebidas para identificar a las personas que residen ilegalmente en la Comunidad, enfocadas especialmente a combatir el empleo ilegal.
14. Definición de unos criterios mínimos sobre el trato que debe darse a las personas que están en situación irregular. (Véase también punto 22)
15. Elaboración de unas líneas directrices sobre las políticas de repatriación dirigidas fundamentalmente a los grupos vulnerables, como el de los menores no acompañados.

16. Aproximación de los programas de repatriación voluntaria de los inmigrantes ilegales e incremento de la cooperación entre los Estados miembros para facilitar la repatriación en los casos adecuados y extensión de esta cooperación a los terceros países pertinentes.
17. Celebración de acuerdos de readmisión con los terceros países que sea oportuno y establecimiento del necesario vínculo entre estos acuerdos y los correspondientes acuerdos exteriores de la Comunidad, así como examen de las consecuencias de dichos acuerdos de readmisión para determinados países de origen o de tránsito.

#### FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN FAVOR DE LOS INMIGRANTES LEGALES

##### Mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países en la Comunidad

18. Armonización del régimen jurídico aplicable a los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en la Comunidad con objeto de garantizar un derecho de residencia permanente a los inmigrantes y miembros de sus familias que cumplan unos criterios de estabilidad.
19. Medidas para alcanzar el objetivo de la libre circulación para los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en la Comunidad.
20. Revisión de la legislación de los Estados miembros con objeto de eliminar el requisito de nacionalidad para el ejercicio de derechos o la concesión de ventajas cuando no esté justificado por razones objetivas.
21. Control de la aplicación por los Estados miembros de los acuerdos con terceros países en lo que respecta a la igualdad de trato de los trabajadores de estos países.
22. Ratificación por los Estados miembros del Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias, aprobado por la O.N.U. el 18 de diciembre de 1990.

##### Creación de las condiciones económicas y socioculturales adecuadas para una integración con éxito

23. Medidas para combatir el desempleo de los ciudadanos de terceros países.
24. Medidas sobre las condiciones de empleo de los ciudadanos de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad.
25. Ampliación de los programas especiales para inmigrantes en el contexto del nuevo programa de acción educativa (SOCRATES) y en el del programa de formación profesional (LEONARDO).

##### Información y diálogo

26. Expansión de las redes RIMET y ELAINE.

27. Ampliación del procedimiento de concertación previsto en la Decisión 88/384 de la Comisión para garantizar la participación de todos los organismos responsables de la política de integración dentro de las administraciones nacionales.
28. Mantenimiento de la ayuda al Foro de Emigrantes.  
Combatir la discriminación racial y abordar el problema del racismo y la xenofobia
29. Revisión y puesta al día del Informe "Instrumentos Legales para combatir el Racismo y la Xenofobia".
30. Creación de sistemas para controlar los casos de violencia racial.
31. Un Código de conducta comunitario que prohíba la discriminación racial en el empleo.
32. Elaboración de propuestas en los ámbitos educativo, informativo y normativo para fomentar una mejor cooperación entre los Estados miembros a fin de evitar la xenofobia.

## ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES FLUJOS MIGRATORIOS

### 1. Cifras generales de inmigración y emigración

1. Los cuadros siguientes describen los modelos generales de inmigración y emigración en los Estados miembros entre 1989 y 1992. Aunque la Comunicación no se refiere a la migración de los ciudadanos de la CE, estos cuadros resultan ilustrativos ya que muestran que, en términos cuantitativos, dichos movimientos son más importantes que los movimientos migratorios de los ciudadanos de terceros países. Desgraciadamente, no hay estadísticas disponibles para todos los Estados miembros durante el período de referencia. Esto afecta especialmente a las cifras incluidas en el "total", ya que se limitan a representar la suma de la inmigración o la emigración hacia o desde la Unión en total. Además, al interpretar estos cuadros es necesario tener en cuenta los siguientes puntos :

- las cifras correspondientes a 1992 para Alemania se refieren únicamente a la primera mitad del año
- los datos de inmigración para Francia no incluyen a los ciudadanos franceses que regresan a su país
- los datos de emigración para España se refieren sólo a los ciudadanos de este país
- las cifras correspondientes a Irlanda, Portugal y el Reino Unido son sólo provisionales y están redondeadas. Los datos de inmigración para Portugal no incluyen a los ciudadanos portugueses que regresan a su país.

Cuadro 1A: Inmigración total en los Estados miembros

Estado miembro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	54.149	62.682	67.460	66.763
Dinamarca	38.391	40.715	43.567	43.337
Alemania	1.522.190	1.256.250	1.182.027	666.585
Grecia	38.644	42.021	24.346	32.132
España	33.910	33.988	24.320	38.882
Francia		94.855	102.108	110.867
Irlanda		33.300	40.800	
Italia	81.201	168.754	128.935	
Luxemburgo	9.143	10.281	10.913	10.698
Países Bajos	98.916	117.350	120.237	116.928
Portugal				13.700
Reino Unido	249.752	288.787	288.522	215.900
"total"	2.128.285	2.150.973	2.035.226	1.317.784

Fuente: EUROSTAT

**Cuadro 1B: Inmigración de ciudadanos no comunitarios en los Estados miembros**

Estado miembro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	21.071	25.837	29.294	27.971
Dinamarca	15.977	16.283	18.457	17.708
Alemania	649.213	328.800	792.737	
Grecia	22.081	19.760	10.374	11.235
España	7.880	8.381	7.273	12.735
Francia		85.339	92.789	88.470
Irlanda			3.200	4.600
Italia	20.571	89.020	83.977	
Luxemburgo	1.585	1.938	2.321	2.887
Países Bajos	50.318	83.301	84.285	
Portugal				12.200
Reino Unido	115.917	128.404	116.938	95.000
"total"	906.602	789.053	1.243.636	274.798

Fuente: EUROSTAT

**Cuadro 1C: Emigración total desde los Estados miembros**

Estado miembro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	33.458	32.502	33.752	33.707
Dinamarca	34.949	32.383	32.629	31.915
Alemania	544.987	610.595	582.240	321.472
Grecia				
España		12.044	9.149	
Francia				
Irlanda				
Luxemburgo	6.288	6.339	6.740	6.441
Países Bajos	47.485	45.321	45.297	
Portugal				25.700
Reino Unido	142.081	163.884	168.515	149.700
"total"	811.237	905.058	880.313	570.927

Fuente: EUROSTAT

Cuadro 1D: Emigración de ciudadanos no comunitarios desde los Estados miembros

Estado miembro	1989	1990	1991	1992
Bélgica	7.342	8.949	8.014	8.328
Dinamarca	6.773	6.369	7.639	8.330
Alemania	348.371	380.930	400.897	
Grecia				
España				
Francia				
Irlanda				
Italia	3.340	4.172	3.913	
Luxemburgo	1.172	1.215	1.221	1.195
Países Bajos	12.242	12.023	12.150	
Portugal				900
Reino Unido	62.447	67.131	70.425	77.300
"total"	443.676	482.779	506.250	98.045

Fuente: EUROSTAT

## 2. Migración intraeuropea

2. En lo que se refiere a los movimientos migratorios intraeuropeos de ciudadanos no comunitarios pueden observarse dos cambios importantes. En primer lugar, los Estados de la Europa Central se han convertido en países importantes de tránsito; en segundo lugar, los conflictos étnicos y la posición vulnerable de los grupos minoritarios han provocado movimientos migratorios a gran escala desde ciertos países de Europa Oriental. La guerra civil en la antigua Yugoslavia ha dado lugar a la aparición de millones de personas desplazadas, pero también las minorías, como los gitanos de Rumanía, han emigrado en un número importante.



3. No se han producido los esperados movimientos a gran escala desde la antigua Unión Soviética hacia Europa Occidental. Ha habido una migración de las minorías étnicas (personas de etnia alemana, griega, judía, armenios, polacos, búlgaros y húngaros), que fueron las primeras en aprovechar las nuevas posibilidades de emigración ofrecidas por los cambios políticos de 1989 y 1990, emigrando a los EEUU, Canadá e Israel, así como a los Estados miembros. Sin embargo, los ciudadanos de la antigua Unión Soviética sólo presentaron 12.000 peticiones de asilo en los Estados miembros en 1992, llevándose la palma Alemania, que recibió el 84%.
4. Los movimientos de corta duración a partir de la antigua Unión Soviética, ostensiblemente con fines turísticos, han experimentado un aumento notable. Estos viajes a Polonia, por ejemplo, (que recibió 7 millones de turistas procedentes de la antigua Unión Soviética en 1991) revisten de hecho una naturaleza principalmente comercial y se refieren al intercambio de mercancías como el vodka. Plantean problemas cuando los "turistas" se quedan demasiado tiempo con la esperanza de encontrar trabajo.
5. No obstante, los principales movimientos migratorios relacionados con la antigua Unión Soviética serán internos. Las estadísticas de la Rand Corporation indican que un gran número de rusos volverán a su país desde otras repúblicas de la antigua Unión Soviética; por ejemplo, el 81% de los rusos residentes en Tayikistán tienen previsto regresar. Este deseo puede estar motivado por tensiones étnicas (discriminación contra los rusos) o factores económicos (seria superpoblación agraria en Asia Central, el Cáucaso y Moldavia, por ejemplo). Puesto que los rusos que viven fuera de Rusia son más de 27 millones, se trata de un enorme factor potencial de migración. Rusia ha tenido que hacer frente también al regreso de sus tropas estacionadas en Europa Oriental.
6. El Cuadro 2 presenta las cifras relativas al número de solicitantes de asilo en los Estados miembros originarios de los países de Europa Central y Oriental, excluida la antigua Yugoslavia. Con la excepción de los polacos, prácticamente se ha duplicado el número de ciudadanos de cada uno de estos países que ha solicitado asilo en los Estados miembros. Entre un 60% y un 80% de estas solicitudes se presentaron en Alemania, aunque el número de solicitudes disminuyó considerablemente tras los recientes cambios en la legislación alemana en materia de asilo. Todavía es demasiado pronto para prever si se trata de una tendencia a largo plazo o si estas solicitudes se reorientarán a otros Estados miembros. En cualquier caso, en el momento actual parece arriesgado extrapolar a 1994 y a los años posteriores las cifras correspondientes a 1991 y 1992.

Cuadro 2: Número de solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros por ciudadanos procedentes de Europa Central y Oriental (excluida la antigua Yugoslavia)

País de origen	1991	1992
Bulgaria	15.094	33.203
Checoslovaquia	1.873	3.109
Hungría	646	1.163
Polonia	5.899	5.979
Rumanía	50.872	111.346
Total	76.375	156.972

Fuente: Estados miembros

7. Los Estados de Europa Central y Oriental se han convertido también en países de tránsito importantes y, aunque no resulta fácil obtener cifras fiables, se estima que existen flujos migratorios considerables ya que es evidente, por ejemplo, que los somalíes y los chinos utilizan estos países como países de tránsito. Polonia se ha encontrado ante movimientos migratorios importantes procedentes de Rumanía, Checoslovaquia, Bulgaria y Vietnam. En 1992 Hungría y Polonia tuvieron que hacer frente a un brusco aumento en los intentos ilegales de cruzar sus fronteras.
8. La situación en la antigua Yugoslavia ha producido el movimiento migratorio intraeuropeo más dramático. Según el ACNUR, en marzo de 1993 el número de personas desplazadas y de otras víctimas que necesitaban protección había aumentado a 3,8 millones, lo que demuestra claramente que, dentro de Europa, los conflictos étnicos violentos pueden generar con gran rapidez movimientos migratorios masivos. Las cifras suministradas por el ACNUR señalan que un número relativamente pequeño de países han recibido la proporción mayor de personas desplazadas de la

antigua Yugoslavia<sup>(1)</sup>. El siguiente cuadro muestra las cifras relativas al número de personas a las que se ha ofrecido protección especial, al considerar que pertenecen a grupos vulnerables. Estas cifras representan únicamente una pequeña proporción del número total de ciudadanos de la antigua Yugoslavia que residen legalmente en la Comunidad, ya que habría que añadir el número de solicitantes de asilo y de personas a las que se ha concedido protección temporal (más de 400.000 solamente en la Unión).

**Cuadro 3A: Número de plazas ofrecidas a grupos vulnerables procedentes de la antigua Yugoslavia a finales de abril de 1993/UE**

PAÍS	NÚMERO DE PERSONAS
Bélgica	200
Dinamarca	200
Francia	1.320
Alemania	17.000
Grecia	150
Irlanda	340
Italia	400
Luxemburgo	10
Países Bajos	200+
España	1.000
Reino Unido	1.000+

**Fuente: ACNUR (las cifras con signo + no incluyen a los miembros de la familia)**

<sup>(1)</sup> "Survey of implementation of temporary protection", publicado como documento de trabajo durante la sesión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Humanitarios de la Conferencia Internacional sobre la antigua Yugoslavia, Ginebra, julio de 1993.

**Cuadro 3B: Número de plazas ofrecidas a los grupos vulnerables de ciudadanos de la antigua Yugoslavia a finales de abril de 1993/otros países receptores**

PAÍS	NÚMERO DE PERSONAS
Australia	250
Austria	200+
Canadá	500
República Checa	500
Finlandia	72+
Malasia	100
Nueva Zelanda	50+
Suecia	150+
Suiza (incl. refugiados y personas bajo protección temporal)	5.635
Turquía	270
USA	1.000

**Fuente: ACNUR (las cifras con signo + no incluyen a los miembros de la familia)**

9. Actualmente, las personas desplazadas de la antigua Yugoslavia han encontrado refugio en gran número de países. Aunque la mayoría de ellas permanecen en países europeos, otros países como los Estados Unidos, Australia, Canadá, Pakistán y Malasia han ofrecido también hospitalidad a distintos números de ciudadanos de la antigua Yugoslavia. Si bien en algunos casos, como en Pakistán, por ejemplo, el Gobierno ha indicado que cuenta con un retorno eventual de los ciudadanos de la antigua Yugoslavia a su región de origen, no parece que exista el riesgo de que se vean obligados a volver antes de que mejore la situación en la antigua Yugoslavia. En algunos de los países vecinos puede que las perspectivas sean diferentes; por ejemplo, no está claro cuál será la situación de los casi 300.000 musulmanes de Bosnia-Herzegovina que se encuentran actualmente en Croacia, ya que los croatas y los musulmanes han llegado al enfrentamiento directo en Bosnia-Herzegovina. No

puede suponerse que, aunque se produjese un avance importante en el proceso de pacificación, vaya a darse un regreso inmediato, digno y ordenado de los ciudadanos desplazados de la antigua Yugoslavia: en primer lugar, las áreas directamente afectadas por el conflicto no contarán con las facilidades necesarias; en segundo lugar, es posible que algunos de los ciudadanos de la antigua Yugoslavia hayan permanecido durante tanto tiempo en el país de asilo que se hayan integrado y no deseen volver a su país de origen, y serán las políticas de los países de asilo las que determinen si se les permitirá quedarse. En consecuencia, puede concluirse que con la crisis yugoslava Europa ha experimentado movimientos migratorios masivos que, en definitiva, han dado lugar a una diáspora de gran parte de la población de la antigua Yugoslavia.

### 3. Flujos migratorios desde el Norte de África y Turquía

10. Los movimientos migratorios desde el Norte de África hacia la Comunidad revisten un carácter muy distinto de los movimientos intraeuropeos. Mientras que los movimientos migratorios procedentes de Europa Central y Oriental constituyen, salvo unas pocas excepciones, un fenómeno relativamente reciente, la inmigración procedente del Norte de África está enraizada desde hace mucho tiempo. Estas raíces están relacionadas, en parte, con el pasado colonial de los Estados miembros: se puede mencionar la inmigración a Francia de los argelinos, por ejemplo, pero la mayoría de los movimientos migratorios regulares se remontan a los programas de contratación adoptados por varios Estados miembros entre 1960 y 1973. Ante el convencimiento de que estos trabajadores, que habían sido invitados a venir, iban a convertirse en auténticos emigrantes en vez de ser sólo visitantes temporales, se les concedió el derecho a la reunificación familiar, lo que dio lugar a una migración continua y persistente.
11. El cuadro 8 muestra el número de personas que residían legalmente en los Estados miembros en 1992. Estas cifras deben interpretarse con cierta precaución, prestando especial atención a los efectos de la legislación en materia de nacionalidad: si se aplica el jus soli, como en el caso de Francia, los hijos de la primera generación de emigrantes obtienen automáticamente la nacionalidad del país de acogida y dejan de ser considerados ciudadanos de terceros países. En consecuencia, las cifras del cuadro 8 no pueden utilizarse como indicadores de la población real originaria de los países en cuestión. No obstante, si se comparan con las cifras correspondientes a 1980, la mayoría de los Estados miembros muestran un aumento de la población residente procedente de los países del MAGREB y de Turquía, aumento que puede atribuirse

casi totalmente a la admisión con vistas a la reunificación familiar. Es de esperar que esta forma de migración disminuya en el futuro, puesto que ya se ha finalizado la reunificación familiar para la primera generación, aunque esta disminución podría ser menor de lo previsto si la segunda y tercera generación contraen también matrimonio con ciudadanos de sus países de origen.

12. Aunque es probable que la migración regular procedente del Norte de África y Turquía disminuya en los años venideros, existen motivos para pensar que la migración irregular procedente de dichos países puede continuar aumentando. Los factores de impulso y atracción existentes son demasiado importantes como para no suponer que las presiones migratorias aumentarán considerablemente en el futuro. Con vistas al seguimiento, en este aspecto, de su Comunicación de 1991 sobre inmigración, la Comisión encargó a dos organismos locales la investigación de la naturaleza de los movimientos migratorios existentes desde Argelia, Marruecos, Túnez y Turquía, así como de sus causas y efectos sobre las economías nacionales respectivas. Sobre la base de estos estudios, el 2 de abril de 1993 se organizó un seminario para hacer un balance de la situación, que puso también los pilares para posibles estudios posteriores sobre este tema. Hay que mencionar asimismo el seminario organizado por la OIM del 19 al 22 de abril de 1993 sobre este mismo tema, que suministró información adicional importante.
13. Los estudios mencionados en el apartado anterior confirmaron que, desde mediados de la década de los setenta, la reunificación familiar ha sido la fuente principal de emigración regular desde los países en consideración. Desde mediados de la década de los ochenta, la migración irregular ha sido más importante que la regular, afectando especialmente a los países del Sur de Europa, como España e Italia. Otra conclusión importante fue que la mayoría de las personas que emigraban eran personas con un nivel de cualificación relativamente elevado, que abandonaban puestos de trabajo en sus países; el número de emigrantes desempleados era mucho menor. En cuanto a los factores de impulso y atracción, se concluyó que la disponibilidad de puestos de trabajo (clandestinos) en la Comunidad era el factor de atracción más importante, mientras que la situación demográfica en los países de origen y sus repercusiones económicas constituían el principal factor de impulso.
14. Según las estimaciones de la OIT y la FNUAP, la población de los países del MAGREB alcanzará casi el doble de su número actual entre 1990 y 2025, y la población de Turquía aumentará alrededor de un 70% en el mismo período. La evolución demográfica afectará también seriamente a la estructura de edad de la

población. Estos países comparten las características siguientes: una población joven, gran cantidad de mano de obra y alto nivel de desempleo, aunque sus factores de impulso son diferentes: en Marruecos se puede hablar del éxodo rural y las grandes diferencias entre las regiones, mientras que en Turquía las tensiones étnicas desempeñan un papel importante. Es más, no todos los movimientos migratorios resultantes de estos factores se dirigen a los mismos países; por ejemplo, el 97% de los argelinos que emigran se dirigen a Francia, mientras que el 59% de los tunecinos van a Libia.

15. No hay que pensar que el hecho de que los apartados anteriores se concentren en cuatro países en particular implique que la situación en otros países del Norte de África sea mejor. Egipto, por ejemplo, debe hacer frente a unos desequilibrios demográficos similares a los de Turquía, con un índice de desempleo en 1991 del 14%, es decir, 2 millones de personas. Además, Egipto se ha visto obligado a absorber el regreso de medio millón de egipcios que trabajaban en Irak y Kuwait y debieron abandonar sus empleos durante la Guerra del Golfo.
16. Resumiendo estos resultados, puede concluirse que existen desequilibrios demográficos en todos los países mencionados anteriormente. Hasta ahora, estos desequilibrios han dado lugar a una migración regular y clandestina basada en los factores económicos de impulso y atracción. No obstante, es de esperar que si persisten estos desequilibrios demográficos - y hay que observar que la evolución demográfica sólo puede ser modificada a largo plazo aumentarán los factores de impulso, que pueden provocar también agitaciones sociales y económicas con consecuencias políticas para los países afectados. Ello, a su vez, puede tener implicaciones sobre las presiones migratorias a través de solicitudes de asilo, etc. Este movimiento se ha iniciado ya en cierta medida: el número de solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos argelinos que llegan a los Estados miembros ha pasado de 1.730 en 1991 a 8.158 en 1992.

#### 4. Flujos migratorios procedentes de otras partes del mundo

17. Los flujos migratorios procedentes de otros países pueden dividirse en dos categorías: en primer lugar, los flujos relacionados con los vínculos coloniales tradicionales con determinadas partes del mundo y, en segundo lugar, los flujos relacionados con el asilo. En los últimos tiempos la migración clandestina procedente de países no vecinos ha ido adquiriendo importancia aunque tiene todavía un carácter incidental, ya que normalmente las largas distancias hacen que resulte difícil conseguir llegar a los Estados miembros de forma irregular.

18. Existe una migración tradicional a los Estados miembros desde una amplia gama de países, como consecuencia casi lógica de los antiguos vínculos coloniales. En prácticamente todos los casos, las políticas de admisión aplicables a los ciudadanos de las antiguas colonias se han hecho más restrictivas, con lo que los modelos de migración regular han ido perdiendo importancia gradualmente, aunque cabe la posibilidad de que todavía queden algunas disposiciones en las leyes de extranjería o de nacionalidad concediendo un trato preferencial a estos ciudadanos. Es más, siempre existen posibilidades de estancia temporal para, por ejemplo, los estudiantes, en los que estos ciudadanos pueden ser los principales beneficiarios, ya que, por motivos de tradición, estos Estados miembros son la elección más lógica.
19. En el Reino Unido, los principales grupos de inmigrantes que podrían incluirse en esta categoría son los originarios de la India, Pakistán, las Indias Occidentales y algunos países africanos. En los Países Bajos serían los originarios de Indonesia y Surinam. Bélgica y Francia reciben emigrantes procedentes de sus antiguas colonias en el África Occidental y Central, en el caso de España se trata principalmente de ciudadanos de América Latina y, en algunos casos, Filipinas y en Portugal proceden sobre todo de Brasil, Angola, Cabo Verde y Mozambique.
20. Es difícil predecir el curso que seguirán en el futuro las presiones migratorias procedentes de estos países. En primer lugar, algunos Estados miembros no han restringido sus políticas de admisión hasta hace muy poco, ya sea porque sus antiguas colonias sólo se han independizado recientemente, ya debido a que, por motivos políticos, los gobiernos no desean reducir la inmigración procedente de estos países. En segundo lugar, existen casos en los que los territorios de ultramar continúan perteneciendo formalmente a un Estado miembro, como los Departamentos franceses de Ultramar o las Antillas holandesas; normalmente es inconcebible la introducción de políticas de admisión restrictivas frente a las personas nacidas o residentes en estos territorios, ya que son ciudadanos del Estado miembro.
21. Por lo demás, dependerá de los factores reales de impulso y atracción existentes el que la migración irregular desde las antiguas colonias se convierta en un elemento significativo en el futuro. La herencia colonial puede aportar ya una serie de elementos que faciliten los movimientos migratorios o actúen como factores de atracción: familiarización con la lengua, conexiones directas de transporte y la presencia de compatriotas en el Estado miembro en cuestión, que pueden ofrecer un flujo continuo de información sobre las posibilidades de inmigración y empleo, así



como ayuda práctica desde el momento de la llegada. En cuanto a los factores de impulso, los factores demográficos y socioeconómicos, junto con el clima político general, revisten gran importancia. Uno de los ejemplos más notables a este respecto es la India donde, según la FNUAP, la evolución demográfica resulta preocupante; además, parece que el desarrollo económico se está estancando y han aumentado las tensiones étnico-religiosas: todo ello puede dar lugar a un clima en el que la migración aparezca como un medio de escapar a la situación del país. No obstante, aunque los factores de impulso y atracción sean tales que hagan esperar un aumento de las presiones migratorias, no aparecerán movimientos migratorios a gran escala mientras no surjan formas prácticas de salvar la gran distancia existente entre el país de origen y los Estados miembros. Por ello es relevante la existencia de intermediarios que ofrezcan los arreglos necesarios, como ponen de manifiesto los recientes movimientos de ciudadanos chinos: a gran coste para los migrantes implicados, los intermediarios se ocupan del transporte y la documentación necesarios, y la migración irregular de China a la Unión, así como a los EEUU, ha seguido estos modelos.

22. El otro fenómeno que da lugar a movimientos migratorios de larga distancia es el flujo de solicitantes de asilo y refugiados. El Cuadro 4 da una idea sobre las nacionalidades afectadas en los últimos años, aunque resulta tremendamente difícil formular una predicción fiable basándose en estas cifras. En primer lugar, es difícil comparar las propias cifras entre sí, ya que los Estados miembros todavía no han armonizado sus métodos estadísticos a este respecto y, en consecuencia, los supuestos subyacentes son diferentes. En segundo lugar, no existen flujos migratorios más difíciles de predecir que los relacionados con las solicitudes de asilo. Si se compara 1992 con 1991, el número de solicitudes de asilo procedentes de los países enumerados ha experimentado una cierta disminución, desde el punto de vista general; si las cifras totales de asilo han aumentado en algunos Estados miembros ello puede atribuirse normalmente al número de solicitudes presentadas por ciudadanos de la antigua Yugoslavia (véase el apartado 9), y no a un incremento repentino en otras categorías. No se ha estudiado de forma sistemática el motivo de esta disminución del número de solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de países no vecinos; es posible que, en algunos casos, haya mejorado la situación de los derechos humanos en el país de origen, pero ello no explica satisfactoriamente por qué existe una tendencia descendente casi general. Según las principales teorías sobre migración, las perspectivas de trabajo en los países de asilo constituyen el principal factor de atracción, por lo que es posible que la recesión que afecta a Europa desde la segunda mitad de 1992 ofrezca una explicación parcial. No obstante, en 1993 las

tendencias recesionistas han continuado y se han intensificado y, al mismo tiempo, varios Estados miembros se enfrentan a un aumento repentino y sustancial del número de solicitudes de asilo.

**Cuadro 4: Número de solicitantes de asilo en los Estados miembros procedentes de países no vecinos**

PAÍS DE ORIGEN	1991	1992
Afganistán	9.740	7.362
Angola	10.322	2.056
Etiopía	6.626	3.194
Ghana	9.739	9.989
India	10.380	8.725
Irán	12.031	6.036
Irak	6.816	6.032
Nigeria	10.284	11.426
Pakistán	10.919	8.330
Somalia	7.896	10.449
Sri Lanka	15.205	10.957
Zaire	16.123	15.431

Fuente: Estados miembros

23. Las cifras correspondientes a 1993 sobre el número de solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros muestran unas tendencias muy variadas. En algunos Estados este número ha continuado disminuyendo, mientras que en otros supera en más del triple la cifra correspondiente a 1992. En el cuadro 5 se enumeran las cifras de solicitudes de asilo en cada uno de los Estados miembros en 1991, 1992 y 1993 respectivamente. Las diferencias entre las cifras más altas y las más bajas indican que no existe un modelo universal. No obstante, la reducción importante del

número de solicitudes de asilo en Alemania afecta al panorama general y supone una cierta tendencia a la baja a partir de 1992 para el conjunto de la Unión.

**Cuadro 5: Número de solicitantes de asilo en cada Estado miembro**

PAÍS DE ORIGEN	1991	1992	1993
BÉLGICA	15.354	17.647	22.039
ALEMANIA	256.112	438.191	322.599
DINAMARCA	4.609	13.884	6.121
ESPAÑA	8.138	11.708	5.778
FRANCIA	47.380	27.000	
GRECIA	5.944	4.000	827
IRLANDA	31	250	65
ITALIA	28.000	2.500	1.075
LUXEMBURGO	238	2.000	381
PAÍSES BAJOS	21.615	20.346	35.399
PORTUGAL	163	200	2.091
REINO UNIDO	57.700	32.000	22.350
"TOTAL"	447.275	571.718	420.718

Fuente: 1991 y 1992 - Informe NIDI: Solicitantes de asilo y refugiados Estadísticas y antecedentes en los doce países de la CE  
 1993 - Estados miembros

Las cifras correspondientes a 1991 y 1992 excluyen a los niños a cargo en Bélgica, Francia, Italia y Portugal. Igualmente, las cifras correspondientes a Dinamarca excluyen las solicitudes presentadas fuera de Dinamarca y las solicitudes rechazadas en la frontera. Las cifras correspondientes a Portugal excluyen las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas.

24. Por último, los cuadros 6A y 6B muestran los porcentajes correspondientes a la acogida, en los Estados miembros, de los solicitantes de asilo procedentes de países no vecinos. Los cuadros 7A, 7B y 7C presentan las cifras absolutas correspondientes a los principales grupos de solicitantes de asilo. Estos cuadros demuestran que, en términos absolutos, no existe una distribución regular entre los Estados miembros y que dicha distribución varía considerablemente entre las nacionalidades examinadas. Parece que las relaciones tradicionales entre un Estado miembro y un país de origen desempeñan un cierto papel a la hora de dirigir los flujos, pero no tienen unos efectos cruciales: por ejemplo, puede observarse una proporción mayor que la media de solicitantes de asilo en el Reino Unido procedentes de la India y Pakistán, pero Alemania continúa siendo el país más popular entre estos solicitantes de asilo. En general, Alemania es el país de acogida más popular por dos motivos: en primer lugar, su política de asilo, relativamente liberal (aunque al hacerse más estricta la legislación nacional ha disminuido el número de solicitudes) y, en segundo lugar, su prosperidad económica.

Cuadros 6A y 6B: Porcentaje de solicitantes de asilo de determinados países de origen en cada Estado miembro en 1992

Estado miembro	Afganistán	Angola	Etiopía	Ghana	India	Irán
B	0,23	0,72	0,75	9,35	12,53	1,90
D	86,27	94,01	49,80	70,00	66,45	63,51
DK	8,41	0,07	6,47	0,22	0,45	4,46
ES	0,16		0,31	0,62		
F		3,35	0,50	2,21	2,73	1,42
GR			0,16		0,02	0,13
IRL						0,02
I	0,15	0,02	11,16	0,03	0,06	0,27
LUX		0,02				0,05
NL	4,78	1,80	9,32	1,40	1,08	21,50
P				0,10	0,07	0,03
UK			21,43	16,06	16,62	6,71
total	100,00	99,99	100,00	99,99	100,01	100,00

Fuente: Estados miembros

Cuadros 7A, 7B y 7C: Solicitudes de asilo por principales países de origen

	ALBANIA		BULGARIA		INDIA	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
BÉLGICA	203	93	407	503	1.291	1.093
ALEMANIA	4.227	5.957	12.056	31.540	5.523	5.798
DINAMARCA	26	10	41	19	36	39
ESPAÑA	27	-	522	426	1	-
FRANCIA	247	37	569	41	1.128	238
GRECIA	494	3	3	-	29	2
IRLANDA				1		
ITALIA	18.723	161	629	297	2	5
LUXEMBURGO	5	3	1	-	-	-
PAÍSES BAJOS	215	138	440	197	318	94
PORTUGAL			1		7	6
REINO UNIDO			370	180	2.045	1.450
EU	26.158	8.394	17.030	35.196	12.371	10.717

Fuente: Estados miembros

	IRÁN		NIGERIA		PAKISTÁN	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
BÉLGICA	165	115	743	570	913	715
ALEMANIA	8.643	3.834	8.355	10.486	4.364	5.215
DINAMARCA	463	269	35	52	68	46
ESPAÑA	47	-	287	28	55	75
FRANCIA	305	86	211	44	1.892	441
GRECIA	115	8	3	0	185	5
IRLANDA	-	1	-	-	-	-
ITALIA	26	16	2	-	23	17
LUXEMBURGO	6	3	1	8	2	2
PAÍSES BAJOS	1.726	1.298	640	233	218	108
PORTUGAL	-	1	4	5	4	6
REINO UNIDO	535	405			3.195	1.700
EU	14.022	8.028	12.272	13.418	12.910	10.322

Fuente: Estados miembros

	RUMANÍA		SRI LANKA		ZAIRE	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
BÉLGICA	2.418	3.463	29	144	1.960	3.749
ALEMANIA	40.504	103.787	5.628	5.303	2.134	8.305
DINAMARCA	135	98	340	454	18	50
ESPAÑA	718	868	24		164	264
FRANCIA	2.486	710	3.400	1.903	4.402	1.443
GRECIA	35	0	78	2	1	
IRLANDA		12				
ITALIA	2.164	942	138	30	36	23
LUXEMBURGO	45	15			16	19
PAÍSES BAJOS	1.662	960	1.821	1.034	297	477
PORTUGAL	53	160	3	2	85	221
REINO UNIDO	552	305	3.750	2.085	7.010	880
EU	52.763	113.312	17.202	12.949	18.114	17.423

Fuente: Estados miembros

25. Para resumir, aparte de los vínculos coloniales tradicionales, otros factores que influyen sobre los flujos migratorios son: la presencia de compatriotas en un Estado miembro, la fama general de prosperidad de un país, o su reputación por tener una política de asilo/inmigración relativamente liberal y la existencia de intermediarios que se hagan cargo del transporte y la documentación. Este último factor puede explicar algunos flujos que podrían parecer arbitrarios a primera vista: los intermediarios ofrecen generalmente sus servicios para una ruta en concreto que puede incluir a un sólo Estado miembro o a muy pocos de ellos.



#### 4. Ciudadanos de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros

26. Aparte de las cifras relativas a los movimientos migratorios, examinadas en los apartados anteriores, las cifras correspondientes a los ciudadanos de terceros países residentes en los Estados miembros merecen atención aparte. El número de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro puede indicar algo sobre la capacidad de dicho Estado para acoger más inmigración, y estas cifras revisten también una gran importancia para una buena definición de las políticas de integración.
  
27. Estas cifras se presentan en los cuadros 8 y 9. Los cuadros 8A, 8B y 8C enumeran las cifras absolutas de los principales terceros países, con aquellas nacionalidades que representaban una población total dentro de la Comunidad de más de 100.000 personas a 1 de enero de 1992. El cuadro 8D incluye las cifras totales correspondientes a los ciudadanos de terceros países que residían legalmente en la Comunidad a 1 de enero de 1991, desglosados por continente. Hay que observar que las cifras correspondientes a Francia en estos cuadros se refieren a los datos del censo de 1990.

**Cuadro 8A: Población por ciudadanía a 1 de enero de 1992/Ciudadanos de países europeos**

	AUSTRIA	POLONIA	RUMANÍA	TURQUÍA	"YUGOSLAVIA"
BÉLGICA	1.073	4.868		88.365	6.459
DINAMARCA	588	4.868	920	32.018	10.719
ALEMANIA	188.885	271.198	92.135	1.779.586	775.082
GRECIA	2.149	11.393	4.620	2.303	3.052
ESPAÑA	1.458	3.122	179*		584*
FRANCIA	3.280	47.127	5.114	197.712	52.453
IRLANDA	300*	100*			
ITALIA	4.878	9.073	5.155	2.767	20.735
LUXEMBURGO	420			218	3.110
PAÍSES BAJOS	2.896	4.636	1.954	214.830	15.148
PORTUGAL	274*	107*	28	35*	80*
REINO UNIDO	4.800	29.400		29.400	9.000
EU	211.001	385.845	110.105	2.347.234	896.422

Fuente: EUROSTAT

(las cifras señaladas con un asterisco corresponden a 1 de enero de 1991)

Cuadro 8B: Población por ciudadanía a 1 de enero de 1992/Ciudadanos de países africanos

	ARGELIA	MARRUECOS	TÚNEZ
BÉLGICA	10.971	145.800	6.385
DINAMARCA	347	3.170	342
ALEMANIA	9.073	75.145	27.205
GRECIA	269	387	408
ESPAÑA	2.263	49.513	355*
FRANCIA	614.207	572.652	206.336
IRLANDA			
ITALIA	2.592	81.695	30.374
LUXEMBURGO			
PAÍSES BAJOS	809	163.697	2.576
PORTUGAL	33*	71*	17*
REINO UNIDO	2.000*	9.500	1.600
EU	642.564,00	1.101.630,00	275.59 8,00

Fuente: EUROSTAT

(las cifras señaladas con un asterisco corresponden a 1 de enero de 1991)

**Cuadro 8C: Población por ciudadanía a 1 de enero de 1992/Ciudadanos de América y Asia**

	USA		INDIA
BÉLGICA	11.697		3.024
DINAMARCA	4.358		932
ALEMANIA	99.712		32.769
GRECIA	19.699		2.121
ESPAÑA	13.184		5.352
FRANCIA	24.236		4.579
IRLANDA	9.274		
ITALIA	19.610		6.625
LUXEMBURGO	1.385		
PAÍSES BAJOS	12.093		3.293
PORTUGAL	7.210		600*
REINO UNIDO	117.300		151.500
EU	339.758		210.795

Fuente: EUROSTAT

(las cifras señaladas con un asterisco corresponden a 1 de enero de 1991)

Cuadro 8D: Población por ciudadanía a 1 de enero de 1991/cifras totales para Europa/África/América/Asia

	EUROPA (no EU)	ÁFRICA	AMÉRICA	ASIA
BÉLGICA	107.227	181.284	19.348	22.205
DINAMARCA	71.271	7.063	7.920	38.247
ALEMANIA	3.016.091	197.974	144.633	513.420
GRECIA	40.213	19.117	28.647	36.130
ESPAÑA	33.336	39.875	98.438	36.130
FRANCIA	349.594	1.633.142	72.758	226.956
IRLANDA	1.800		7.600	
ITALIA	118.024	238.565	128.362	140.279
LUXEMBURGO	5.132	1.724	1.836	1.612
PAÍSES BAJOS	234.210	186.225	42.153	52.956
PORTUGAL	2.646	45.255	26.369	4.154
REINO UNIDO	149.000	148.000	221.000	453.000
EU	4.128.544	2.698.224	799.064	1.525.089

Fuente: EUROSTAT

28. El cuadro 9 muestra el porcentaje de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. Refleja un aumento en algunos países (especialmente en Alemania), pero también una disminución en otros (Francia, Grecia), entre 1986 y 1992. Ello no significa que se haya producido una emigración neta desde Francia y Grecia: parte de la disminución hay que atribuirla también al hecho de que los ciudadanos de terceros países han obtenido la nacionalidad francesa o griega. Es más, estas cifras no incluyen ningún dato sobre el número de ciudadanos de terceros países que residen de forma ilegal en los Estados miembros ya que, aunque serían interesantes también para el desarrollo de políticas de integración -

sobre todo teniendo en cuenta que la presencia de migrantes ilegales puede perjudicar a la situación de los ciudadanos de terceros países que residen de forma legal - prácticamente no existen datos fiables.

**Cuadro 9: Población total y ciudadanos de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros (\*1.000)**

ESTADO MIEMBRO	1986			1992		
	POBLAC. TOTAL	PAÍSES NO EUR.	%	POBLAC. TOTAL	PAÍSES NO EUR.	%
BÉLGICA	9.858,9	308,4	3,13	10.022,0	367,9	3,67
DINAMARCA	5.116,3	91,1	1,78	5.162,1	141,1	2,73
FRANCIA	53.173,9	2.285,7	4,30	56.163,2	2.357,7	4,14
ALEMANIA	61.020,5	3.022,3	4,95	64.484,8	4.395,0	6,82
GRECIA	9.949,2	185,3	1,86	10.120,0	174,9	1,73
IRLANDA	3.541,3	17,9	0,51	3.524,0	-	-
ITALIA	57.202,4	-	-	56.757,0	425,9	0,75
LUXEMBURGO	367,2	-	-	389,8	13,9	3,56
PAÍSES BAJOS	14.529,4	391,0	2,69	15.129,2	557,4	3,68
PORTUGAL	10.185,0	59,0	0,58	9.846,0	83,9	0,85
ESPAÑA	38.542,1	121,9	0,32	39.055,9	202,4	0,52
REINO UNIDO	55.913,6	1.052,1	1,88	56.960,3	1.207,2	2,12

Fuente: EUROSTAT

29. A pesar de estas deficiencias, el cuadro 9 indica que existen grandes discrepancias entre los Estados miembros por lo que se refiere al porcentaje de ciudadanos de terceros países que residen de forma legal. Mientras que Alemania cuenta con un porcentaje de 6,82, los ciudadanos de terceros países en Italia representan sólo un

0,75% del total de su población. Será necesario añadir más datos si se desean desarrollar políticas eficaces de integración. Por ejemplo, es muy importante saber si los ciudadanos de terceros países están distribuidos uniformemente por todo el país o tienden a concentrarse en ciudades o regiones. Las políticas de integración deben tener también en cuenta los datos sociales, como el nivel de desempleo y el de desarrollo educativo. De hecho, las poblaciones de inmigrantes suelen agruparse en grandes ciudades con lo que, por ejemplo, las minorías étnicas constituyen el 25,7% de la población del centro de Londres a pesar de que, según el cuadro 8, los ciudadanos de terceros países sólo representan el 2,12% de la población del Reino Unido. El Informe RIMET 1992 contiene información útil sobre estos datos más específicos<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Comisión de las Comunidades Europeas - DG Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales. Informe General de la Red de Información de los Estados no miembros: Inmigración - situación en los Estados miembros de la CE en 1992.

Anexo II: **APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE 1991 SOBRE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DERECHO DE ASILO**

1. Desde la presentación de las Comunicaciones de 1991, los ministros responsables de los asuntos de inmigración intensificaron su trabajo de armonización de las políticas sobre inmigración y derecho de asilo. Uno de los primeros logros alcanzados en este ámbito fue la presentación y posterior aprobación por el Consejo Europeo en Maastricht, en 1991, de un programa de trabajo para la armonización de las políticas sobre inmigración y derecho de asilo que debía culminarse antes de finalizar 1993. Los ministros de Inmigración aprobaron, asimismo en 1991, un programa de trabajo aún más pormenorizado sobre la armonización de las políticas de derecho de asilo. Este programa de trabajo establece con suma precisión las cuestiones que deben abordarse.

2. Los apartados siguientes proporcionan un panorama de lo realizado desde la aprobación del programa de trabajo.

1. Políticas sobre el derecho de asilo

3. La situación de los diferentes elementos del programa de trabajo de 1991 en el ámbito de la política sobre el derecho de asilo es la siguiente:

a. Convenio de Dublín

- medidas preparatorias relacionadas con la aplicación del Convenio de Dublín. Se ha alcanzado un acuerdo a propósito de la mayoría de estas medidas que, entre otros aspectos, se refieren a los medios de prueba, a los funcionarios de contacto y a la representación gráfica de los criterios del Convenio. Un punto pendiente es el de la posible creación de un sistema para la comparación de huellas dactilares con el fin de luchar contra las solicitudes de asilo formuladas bajo identidad falsa o múltiple (EURODAC). El estudio de viabilidad de un sistema de este tipo todavía no ha comenzado.

b. Armonización del derecho positivo

- la formulación de unas condiciones inequívocas para determinar qué solicitudes de asilo están claramente injustificadas. En noviembre de 1992, los ministros de Inmigración aprobaron una Resolución sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas. La Resolución recoge las condiciones propugnadas por el programa de trabajo, pero no exige la introducción de procedimientos acelerados específicos para este tipo de solicitudes. No obstante, la Resolución invoca la necesidad de proceder a un examen rápido de las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, es decir que la primera decisión se adopte en el plazo de un mes.

- definición y aplicación armonizada del principio de primer país de acogida. En su reunión de 30 de noviembre de 1992, los ministros de Inmigración aprobaron una Resolución por la que se establecen los principios básicos subyacentes en el concepto de primer país de acogida. En realidad, la Resolución tiene un campo de aplicación más amplio que el que se concede a este asunto en el programa de trabajo, ya que también incluye el principio de tercer país de acogida, es decir países por los que el solicitante de asilo no ha pasado obligatoriamente, pero que, desde un punto de vista lógico, son los que deberían examinar la solicitud de asilo, por ejemplo,



si emitieron un visado para el solicitante de asilo. Por otro lado, la Resolución no propugna una total armonización, puesto que todo Estado miembro conserva el derecho, por razones humanitarias, de no expulsar al solicitante de asilo a un tercer país. Por último, cabría señalar que la Resolución prevé un examen del funcionamiento de estos procedimientos en cooperación con la Comisión y en consulta con el ACNUR, así como la toma en consideración de cualquier otra medida que resulte necesaria.

- la cuestión de los países en los que en general no existe riesgo de persecución. Aunque los ministros de Inmigración no elaboraron una lista de dichos países, sí se pusieron de acuerdo sobre un cierto número de criterios básicos. Las conclusiones se aprobaron en una reunión de los ministros de Inmigración celebrada en noviembre de 1992. Los ministros decidieron asimismo intercambiar de manera regular información sobre este tema.
- valoración común sobre la situación en los países de origen con miras tanto a la admisión como a la expulsión. Este trabajo lo lleva a cabo el Centro de Información, Investigación e Intercambios en materia de Asilo (CIREA) creado por los ministros de Inmigración en su reunión de Lisboa en 1992<sup>1</sup>. Si bien el CIREA es responsable del examen de los informes de cada país, éstos se elaboran en el marco de la PESC. Aunque el número de informes por países elaborado de esta manera es todavía limitado, probablemente se recurrirá a este procedimiento de manera más o menos continua.
- aplicación armonizada de la definición de refugiado del artículo 1A de la Convención de Ginebra. Los ministros de Inmigración disponen desde 1991 de un informe sobre las diferencias y similitudes más llamativas entre los derechos positivos en materia de asilo de los Estados miembros. El primer Consejo de Justicia y Asuntos de Interior consideró este punto como prioritario.

c. Armonización de la política de expulsión

En su reunión de Copenhague, en junio de 1993, los ministros de Inmigración aprobaron una Recomendación relativa a los controles y a la expulsión de los ciudadanos de terceros países que residan o trabajen ilegalmente. La Recomendación determina, al menos en parte, los distintos aspectos de la política de expulsión, tal y como pedía el programa de trabajo, aunque va más allá, no limitándose a los casos de aquéllos a los que no se les ha concedido asilo. Además, en su reunión de Londres, los ministros de Inmigración también aprobaron una Recomendación sobre el tránsito a efectos de expulsión. Esta Recomendación considera que la expulsión a través del territorio de otro Estado miembro puede realizarse sin excesivos trámites. En un protocolo anexo a esta Recomendación aprobado por los ministros de Inmigración en su reunión de Copenhague, en junio de 1993 se flexibilizó aún más esa posibilidad. Una vez más, la Recomendación aborda las políticas de expulsión de manera general, es decir independientemente de si las autoridades se ocupan de las personas a las que se niega el asilo o de otras personas.

1 Véase más adelante.

d. Creación de un organismo de intercambios

La creación del CIREA debería verse como un medio para aplicar esta parte del programa de trabajo. A pesar del corto período transcurrido desde su creación a mediados de 1992, el CIREA comienza poco a poco a producir el necesario intercambio de información. La cooperación entre el CIREA y el CDR del ACNUR puede desembocar rápidamente en un intercambio informático de datos tanto sobre la legislación existente como sobre los informes por países. Por otra parte, la Secretaría del Consejo ha mejorado los sistemas que rigen la recogida de datos estadísticos, aunque subsisten algunos problemas de definición. El examen de la jurisprudencia todavía no ha comenzado, pero el mandato del CIREA hará posible llevarlo a cabo.

e. Garantizar una aplicación armonizada de la política de asilo

Este tema se abordó de manera más explícita en la Comunicación de la Comisión sobre el derecho de asilo. En esa Comunicación se concluía que deberían iniciarse estudios sobre la función, la estructura y funcionamiento de un posible mecanismo judicial común. Este último tendría por objetivo reducir las diferencias entre los Estados miembros a la hora de interpretar la normativa sobre derecho de asilo, y al mismo tiempo, como efecto indirecto, armonizar las prácticas administrativas. Hay que señalar que aún no han comenzado este tipo de exámenes o estudios.

f. Condiciones de acogida de los solicitantes de asilo

Con el fin de poner en práctica esta parte del programa de trabajo, el Grupo ad hoc sobre Inmigración aprobó un cuestionario, cuyas respuestas se están analizando en la actualidad. Todavía no se ha formulado propuesta alguna para aproximar las condiciones de acogida.

4. La Comunicación de la Comisión de 1991 también incluía algunas otras áreas en las que se sugiere una mayor cooperación. Una de ellas es la de la armonización de las normas y procedimientos relativos a los "refugiados de facto". Los ministros de Inmigración no han aprobado medidas concretas en este ámbito. Sin embargo, en su reunión de Copenhague, en junio de 1993, aprobaron una Resolución sobre la protección que debe ofrecerse a los grupos especialmente vulnerables de la antigua Yugoslavia. Dado que muchas de las personas que pertenecen a esos grupos llegarán bajo la anteriormente citada denominación de "refugiados de facto", se puede afirmar que la protección temporal prevista para estos grupos de la antigua Yugoslavia constituye un ejemplo especial de cómo hacer frente a una repentina afluencia masiva de personas necesitadas de protección internacional. La Resolución no pretende, no obstante, armonizar el tipo de protección temporal que ofrecen las legislaciones nacionales.

2. Políticas de admisión

5. El programa de trabajo de 1991 también incluía una serie de asuntos relativos a la armonización de las políticas generales de admisión. A pesar de ello todavía queda mucho por hacer.

Armonización de la política de admisión con miras a la reagrupación familiar y a la formación de estudiantes. Los ministros de Inmigración aprobaron una Resolución sobre la admisión con miras a la reagrupación familiar en su reunión de Copenhague, en junio de 1993. Sin embargo, esta Resolución no prevé la armonización completa. En primer lugar la Resolución no incluye ningún criterio sobre la admisión con miras a la formación de una familia. En segundo lugar, sólo se refiere a la admisión de esposas e hijos y deja a los Estados miembros la tarea de definir las políticas de admisión de otros miembros de la familia. En tercer lugar, no todos los criterios sobre la admisión con miras a la reagrupación familiar se han armonizado; algunas veces la Resolución únicamente contiene orientaciones, como sucede, por ejemplo, en relación con el límite máximo de edad para la admisión de niños. En cuanto a la admisión de estudiantes, los ministros de Inmigración aprobaron un cuestionario sobre la situación actual de la legislación en los Estados miembros. Se ha realizado una compilación de las respuestas a ese cuestionario, compilación que puede servir de base para las propuestas de armonización.

Armonización de las políticas de admisión con otros propósitos, como por ejemplo por razones humanitarias y para trabajar por cuenta propia o ajena. La Presidencia belga fue la primera en intentar abordar este tema mediante la organización de un seminario. Los trabajos sobre la armonización de las políticas de admisión con miras a la obtención de un empleo se iniciaron en 1992, cuando la Presidencia británica presentó una primera propuesta de resolución sobre este tema. Sin embargo, no pudo alcanzarse un acuerdo sobre el texto de esa propuesta de resolución. Los trabajos sobre la armonización de las políticas de admisión de trabajadores por cuenta propia se iniciaron sobre la base de una propuesta de la Presidencia belga, quedando todavía mucho por hacer para alcanzar un acuerdo sobre un texto.

Armonización de las disposiciones legales aplicables a las personas con permiso de residencia. No se han hecho progresos sobre este particular.

### 3. Inmigración ilegal

6. La Sección B del programa de trabajo sobre la política migratoria se ocupa de una cuestión abordada detenidamente en la Comunicación sobre la inmigración de 1991, esto es la elaboración de un planteamiento común sobre la inmigración ilegal. Se han producido algunos avances en este campo, aunque todavía quedan por debatir un cierto número de aspectos.

Cooperación en materia de controles fronterizos en el marco del Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores. La Comisión presentó recientemente un proyecto revisado de Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores con objeto de tener en cuenta la entrada en vigor del TUE.

Sin embargo, se han realizado con carácter oficioso intercambios de información dentro del Centro de información, investigación e intercambios sobre inmigración creado por los ministros de Inmigración en su reunión de Londres de noviembre de 1992. Sus puntos de referencia son similares a los del CIREA, pero el CIREFI

se ocupa de temas que no están relacionados con el asilo. El intercambio de información hace referencia a los traficantes, transportistas y rutas utilizadas en la inmigración ilegal.

Armonización de las condiciones para combatir la inmigración clandestina y el empleo ilegal y controles a tal efecto, tanto dentro del territorio de la Comunidad como en sus fronteras exteriores. Como se mencionó anteriormente, en junio de 1993 los ministros de Inmigración aprobaron una Recomendación relativa al control y alejamiento de los nacionales de terceros países que residan o trabajen ilegalmente en la Comunidad. Se puede considerar esta Recomendación como un primer paso hacia la armonización prevista en el programa de trabajo. Este ámbito es, no obstante, sumamente amplio y la Recomendación sólo establece unas primeras orientaciones en esta materia. Cabe citar asimismo la anteriormente citada Recomendación sobre el tránsito con fines de alejamiento.

Armonización de principios sobre expulsión, incluidos los derechos que deben garantizarse a las personas expulsadas. Aunque se realizaron algunos intentos bajo la Presidencia portuguesa para definir los derechos de las personas a las que se va a expulsar, esta tarea resultó difícil ya que supone una nueva redacción de los textos de los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos. Este punto concreto del programa de trabajo todavía no se ha realizado.

Definición de unos principios orientadores sobre la política relativa a los nacionales de terceros países que residan ilegalmente en los Estados miembros. Aunque a primera vista puede parecer que este asunto se solapa con los citados anteriormente en esta Sección, la introducción del programa de trabajo pone claramente de manifiesto que detrás de esta frase yace el deseo de aprobar una posición común sobre las políticas de regularización. A pesar de que no se ha abordado este tema de forma explícita, la Recomendación relativa a la expulsión parte del principio general de que debe expulsarse a los nacionales de terceros países que residan ilegalmente. Sólo en casos individuales podría estudiarse la admisión por razones humanitarias.

Cooperación con los países de partida y de tránsito con objeto de combatir la inmigración ilegal, en especial en lo que se refiere a la readmisión. El primer Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó un cierto número de conclusiones sobre la conveniencia de relacionar, siempre que resulte útil, los acuerdos exteriores celebrados por la Unión con terceros países con los acuerdos o prácticas sobre readmisión.

#### 4. Inmigración de mano de obra

7. Otra sección del programa de trabajo de 1991 trata de la elaboración de una política sobre la inmigración de mano de obra. Esta sección concierne parcialmente al Derecho comunitario por lo que los ministros de Trabajo también tienen un interés natural sobre este tema.

Armonización de las políticas nacionales sobre acceso al empleo de los nacionales de terceros países teniendo en cuenta las posibles necesidades de mano de obra de los Estados miembros en los próximos años. Como se ha dicho anteriormente, se está negociando una resolución sobre este punto. Sin embargo, esa resolución no

cubriría todos los aspectos de la admisión por razones laborales. No trataría, en especial, de la admisión temporal, ni de los trabajadores temporeros o fronterizos.

Mayor movilidad de los ciudadanos comunitarios, a través, fundamentalmente, de un mejor funcionamiento del sistema SEDOC. La Comisión ha creado un nuevo sistema informático, EURES, que ya ha dado importantes frutos.

#### 5. Situación de los nacionales de terceros países

8. Esta sección del programa de trabajo de 1991 contiene un único punto, el examen, en los foros adecuados, de la posibilidad de conceder a los nacionales de terceros países que residan desde hace tiempo en un Estado miembro determinados derechos o posibilidades de que gozan los ciudadanos de los Estados miembros, por ejemplo en lo que se refiere al acceso al mercado laboral, siempre que los ciudadanos de los doce Estados miembros disfruten de las mismas condiciones de libertad de movimiento y de acceso al mercado laboral. No se ha realizado todavía estudio alguno, pero el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior ha señalado que los trabajos podrían iniciarse en 1994.
9. Aparte de los puntos específicos relativos a las políticas sobre inmigración y derecho de asilo, el programa de trabajo cita asimismo algunos otros puntos de interés más general:
- el análisis de las causas de la presión migratoria
  - la eliminación de las causas que motivan los movimientos migratorios gracias a unas políticas adecuadas de ayuda al desarrollo, comercial, de derechos humanos, alimentaria, medioambiental y demográfica
  - una mayor ayuda para lograr acomodar a los refugiados en sus países de origen
  - la incorporación de los aspectos relacionados con la inmigración en la cooperación económica, financiera y social.

Estos ámbitos concretos se definieron con más detalle en la Comunicación de 1991 sobre la inmigración. En dicha Comunicación se proponía que los mismos debían incorporarse a las relaciones exteriores de la Unión. En el marco de la cooperación intergubernamental no se han tomado medidas específicas sobre los temas mencionados bajo este epígrafe en el programa de trabajo.

### ANEXO III: ACONTECIMIENTOS RECIENTES DENTRO DE LA UNIÓN

1. A partir de 1991, los principales acontecimientos referentes a la armonización de las políticas en materia de inmigración y asilo han tenido lugar en el marco de la cooperación intergubernamental por parte de los ministros encargados de la Inmigración y, posteriormente, en el marco del Título VI del TUE. Estos acontecimientos se han descrito en el Anexo II. En los apartados siguientes se ponen de relieve otros hechos acontecidos en la Unión relacionados, en sentido amplio, con las políticas en materia de asilo e inmigración.

#### 1. Declaración de principios sobre los aspectos externos de la política en materia de migración: contenido y seguimiento

2. El 12 de diciembre de 1992, el Consejo Europeo reunido en Edimburgo aprobó una serie de conclusiones que constituyen los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria. Estos principios establecen en gran parte el marco para la política en materia de migración en su sentido más amplio, solicitado tanto en el programa de trabajo sobre políticas en materia de migración de 1991 como en la Comunicación sobre inmigración de ese mismo año.

3. La Declaración menciona los siguientes factores como principios importantes para la reducción de los movimientos migratorios hacia los Estados miembros:

- el mantenimiento de la paz y la finalización de los conflictos armados;
- el pleno respeto de los derechos humanos;
- el establecimiento de sociedades democráticas y de unas condiciones sociales adecuadas;
- una política comercial liberal que mejore las condiciones económicas en los países de emigración;
- la coordinación de las actividades en los sectores de la política exterior, de la cooperación económica y de la política de inmigración y asilo de la Comunidad y sus Estados miembros.

4. Esta Declaración reviste una gran importancia política, ya que supone el reconocimiento, al más alto nivel, de la necesidad de desarrollar un planteamiento global en materia de inmigración y asilo y de utilizar a este fin las relaciones exteriores de la Unión.

#### 2. Políticas demográficas

5. En noviembre de 1992 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo una Comunicación sobre demografía, planificación familiar y cooperación con los países en desarrollo. Basándose en esta Comunicación, el Consejo "Desarrollo" y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros aprobaron el 18 de noviembre de 1992 una Resolución en la que el Consejo recordaba su Resolución anterior de 11 de noviembre de 1986 sobre población y desarrollo, en la cual la Comunidad se manifestaba dispuesta a prestar asistencia en este ámbito a los países en desarrollo. En su Resolución de 1992, el Consejo subrayó que los rápidos cambios demográficos que afectan a los países en desarrollo repercutirán profundamente en el ritmo de mejora del nivel de vida en todo el

mundo en desarrollo. El Consejo observó también que sería necesario someter a un análisis continuo la relación entre las pautas y los factores demográficos y el cambio medioambiental.

6. La Resolución continuaba indicando los ámbitos en que es posible prestar ayuda y que pueden contribuir a un desarrollo demográfico más equilibrado. Mencionaba concretamente las medidas tendentes a mejorar la salud de mujeres y niños y las que pretenden mejorar la consideración social de la mujer, impulsar la alfabetización o elevar la calidad de los servicios sociales disponibles. La Resolución mencionaba también la prestación de servicios de planificación familiar como medio indispensable para mejorar la gama de los servicios sociales accesibles a la población de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, el Consejo recalca que no se debe prestar apoyo a programas que sean en modo alguno coercitivos, discriminatorios o contrarios a los derechos humanos fundamentales.
7. Respecto a la planificación familiar, el Consejo recalcó que sigue siendo apremiante responder a la gran necesidad de este tipo de servicios que se observa en los países en desarrollo. Se calcula que, en todo el mundo, unos 300 millones de mujeres y hombres desearían disponer de medios para planificar libremente el número de sus hijos y el espaciamiento entre ellos, pero carecen de esta posibilidad. No obstante, los programas para mejorar los servicios de planificación familiar deberían combinarse, siempre que sea conveniente, con otras medidas de salud familiar, ofrecer a hombres y mujeres todos los métodos y medios anticonceptivos adecuados, informando sobre sus ventajas y riesgos respectivos, e incluir educación sobre la salud y las relaciones sexuales. La Comunidad y sus Estados miembros acordaron estudiar los medios adicionales que podrían suministrar, incluida la reasignación de los recursos disponibles, con vistas a incrementar su ayuda al refuerzo de los servicios de planificación familiar en los países en desarrollo.
8. Tras la adopción de esta Resolución se celebraron dos reuniones de especialistas para estudiar su aplicación en la práctica, en las que se determinaron una serie de temas específicos que deberán tenerse en cuenta y seguirse en los estudios orientados por países. Es de esperar que, basándose en esta información adicional, los especialistas propongan un programa de acción más concreto.
9. La Comunidad ha tenido también en cuenta las consideraciones demográficas en sus propuestas para la revisión intermedia de Lomé IV.
3. Fomento de la libertad de circulación entre la Unión y otros Estados europeos
10. La mayoría de las medidas mencionadas en los apartados anteriores se dirigen a reducir las presiones migratorias. Los apartados siguientes apuntan a un conjunto de medidas diferentes aprobadas por la Comunidad y sus Estados miembros con el objetivo de fomentar la libre circulación dentro de Europa y considerando, por tanto, la migración como un fenómeno positivo en vez de negativo.

11. A este respecto hay que mencionar en primer lugar la firma, el 2 de mayo de 1992, del Acuerdo EEE entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los países de la AELC, por otra. Sobre la base del artículo 28 de este Acuerdo y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el correspondiente artículo 48 del Tratado CEE, los ciudadanos de los Estados participantes adquieren el derecho a desplazarse libremente en el territorio de dichos Estados con el fin de responder a ofertas de empleo, así como el derecho a residir con objeto de ejercer el empleo obtenido. De la misma manera, el Acuerdo EEE reproduce los artículos 59 y 60 del Tratado CEE relativos a la libre prestación de servicios. Todas estas libertades originarán también una cierta libertad de circulación, especialmente teniendo en cuenta la interpretación dada a estos artículos por el Tribunal de Justicia. Estas disposiciones afectarán asimismo a los controles fronterizos de los ciudadanos de los Estados participantes: los controles deberán limitarse a la verificación de la identidad de la persona afectada y de la existencia de posibles riesgos para el orden público, la seguridad pública o la salud pública, tal y como se definen en el marco de la Directiva 64/221.
- 12 En segundo lugar, los Acuerdos Europeos con una serie de países de Europa Central y Oriental ofrecen también el marco para la concesión de la libertad de circulación a determinadas categorías de personas. Ello se aplica especialmente en el caso de la libre circulación de servicios.

#### 4. Actividades del Parlamento Europeo

13. Desde 1991, el Parlamento ha llevado también a cabo una serie de estudios sobre las políticas en materia de inmigración y asilo y ha aprobado diversas resoluciones. En octubre de 1992, la Sra. van den Brink, diputada europea, presentó al Parlamento un informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores sobre la política europea de inmigración. En noviembre de 1992 el Sr. Cooney, diputado europeo, presentó un informe de la misma Comisión sobre la armonización de la legislación y las políticas de asilo dentro de las Comunidades Europeas. Basándose en estos dos informes, en su sesión plenaria del 18 de noviembre de 1992 el Parlamento Europeo aprobó dos resoluciones, A3-0280/92 y A3-0037/92.
14. Estas dos resoluciones, consideradas conjuntamente, presentan sus propios programas de acción sobre las políticas de inmigración y asilo. La idea general es adoptar un enfoque lo más generoso posible ante las personas necesitadas de protección internacional y reforzar el estatuto jurídico de las personas que llevan cierto tiempo residiendo legalmente en la Comunidad lo que implica, entre otras cosas, la oferta de posibilidades generosas para la reunificación de las familias. Por otra parte, las resoluciones piden una política rigurosa contra la inmigración ilegal.
15. Mencionar todas las medidas propuestas en estas resoluciones iría más allá del alcance de esta Comunicación; la lista siguiente ofrece una selección de las propuestas más importantes:
- el establecimiento de un observatorio europeo para el control de los flujos migratorios



- la celebración de acuerdos entre los Estados miembros de la Comunidad y los países de origen de los inmigrantes sobre la oferta y la demanda de trabajo previsibles
  - la introducción de una normativa comunitaria para el control del trabajo irregular y severas sanciones contra los empresarios que contraten a inmigrantes en situación irregular
  - la organización de campañas de información en los países de origen de los inmigrantes sobre los riesgos y problemas que conlleva la inmigración ilegal
  - la celebración de acuerdos de readmisión con los principales países de origen
  - la coordinación entre la política de inmigración, la política de cooperación internacional al desarrollo, la política comercial y la cooperación económica y social con terceros países por parte de la Comunidad y sus Estados miembros
  - la elaboración de propuestas para hacer extensivo el derecho a la libre circulación, a la libertad de establecimiento y al acceso al mercado de trabajo a todos los ciudadanos procedentes de terceros países establecidos legalmente en la CE
  - la creación de un Fondo europeo para los refugiados
  - la elaboración de un estatuto para las personas que huyen de la pobreza o del hambre provocada por la guerra o por catástrofes naturales y que no puedan acogerse a la Convención de Ginebra ni al Protocolo de Nueva York
  - la adopción de una política destinada a ofrecer protección a los refugiados de facto
  - la aprobación de medidas para que los Estados miembros presten ayuda al Estado miembro que reciba un número elevado de refugiados
  - la constitución de un grupo ad hoc compuesto por especialistas de cada uno de los Estados miembros junto a un representante de la Comisión y otro del ACNUR que puedan asesorar cuando se produzcan casos sin precedentes, y la compilación de un Libro de Precedentes de dichos casos
  - la creación de un Comité Europeo de Asilo y Refugiados encargado de decidir previamente sobre cuestiones del país de origen
  - la transferencia de la competencia para decidir en última instancia sobre la interpretación de las disposiciones en materia de derecho de asilo en los Estados miembros de la Comunidad y sobre la interpretación de los diferentes Convenios (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Convención de Ginebra sobre Refugiados) a un tribunal internacional.
16. El Parlamento Europeo se ha mostrado muy preocupado ante el carácter intergubernamental que ha caracterizado en el pasado a la cooperación entre los Estados miembros en lo que se refiere a las políticas de inmigración y asilo, y habría preferido que dichas políticas se trataran a través de procedimientos comunitarios. Así resulta patente no sólo en las resoluciones anteriormente mencionadas y los informes correspondientes, sino también en el informe del Sr. Robles Piquer, diputado europeo, presentado al Parlamento el 12 de mayo de 1993. En la Resolución aprobada por el Parlamento sobre la base de dicho informe se aboga por un planteamiento comunitario. En cualquier caso, el debate sobre este informe el 13 de julio de 1993 puso de manifiesto que un gran número de parlamentarios aceptan que, con arreglo al Tratado de la Unión Europea, la cooperación dentro de la Comunidad en cuanto a

las políticas sobre inmigración y derecho de asilo se lleve a cabo sobre la base de las disposiciones especiales establecidas en el Título VI del Tratado. Las opiniones expresadas por estos parlamentarios muestran su deseo de recurrir plenamente a estas disposiciones, ya que solicitan:

- el pleno recurso al derecho de iniciativa recientemente adquirido por la Comisión;
- la introducción de las disposiciones necesarias estableciendo la competencia del Tribunal de Justicia respecto a los convenios que deban aprobar los Ministerios de Justicia e Interior;
- el uso de la posibilidad que ofrece el artículo K9 de transferir las políticas en materia de migración y asilo al ámbito de aplicación del artículo 100 C del Tratado.

Además, el Parlamento espera que se introduzcan nuevos procedimientos comunitarios en la nueva Conferencia Intergubernamental que se celebrará en 1996.

## ANEXO IV: EVOLUCIÓN RECIENTE EN LOS FOROS INTERNACIONALES

### 1. Continuación de la Conferencia de Viena sobre las migraciones Este-Oeste

1. En 1991, Austria tomó la iniciativa de convocar una Conferencia de ministros sobre el movimiento de personas procedentes de países de Europa Central y Oriental. Dicha Conferencia se celebró en Viena los días 24 y 25 de enero de 1991. 32 Estados europeos, así como Australia, Canadá y los Estados Unidos participaron en esta conferencia, en la que se discutió una amplia gama de asuntos referentes a las migraciones Este-Oeste. Desde el mismo comienzo de la Conferencia, ésta contó con el apoyo del Consejo de Europa, bajo cuyos auspicios ha continuado. La Conferencia se inició como consecuencia de la creciente preocupación creada por la posibilidad de que se produjeran movimientos migratorios masivos desde Europa Central y Oriental hacia los restantes países europeos.
2. El comunicado final aprobado por la Conferencia reafirma la importancia de los actuales instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos y propone que todos los Estados participantes se conviertan en Partes de la Convención de Ginebra y del Protocolo de Nueva York, en caso de que no lo sean ya. Como principio general, el comunicado establece la necesidad de incrementar y estrechar la cooperación entre los Estados participantes sobre una base de solidaridad.
3. A pesar de que los temores de que se produjera una llegada masiva de emigrantes desde Europa Central y Oriental no se hicieron realidad, con la excepción de las personas desplazadas de la antigua Yugoslavia, la Conferencia de Viena ha tenido una continuación a través de un cierto número de reuniones. Ello puede atribuirse al hecho de que algunos países de Europa Central y Oriental tienen, a su vez, que hacer frente a una serie de graves problemas relacionados con el tránsito de emigrantes hacia Europa Occidental, y a que se consideró de interés para todos los Estados participantes, en la actualidad 37, debatir estos problemas y controlar las migraciones Este-Oeste tanto reales como potenciales. A tal efecto, un grupo de altos funcionarios mantuvo cinco reuniones entre enero de 1991 y diciembre de 1993. Este grupo creó a su vez una serie de grupos de trabajo para estudiar los siguientes temas:
  - libertad de circulación de personas
  - intercambio internacional de información sobre las migraciones
  - perfil de los posibles emigrantes
  - derecho de asilo
  - visados
  - corresponsabilidad.
4. En su reunión de julio de 1993, el grupo de altos funcionarios analizó lo que se había logrado hasta esos momentos como consecuencia de la Conferencia de Viena. Ésta había establecido un marco más equilibrado que el de las Conferencias de Berlín y Budapest puesto que en aquélla se habían señalado con más claridad las necesidades y problemas básicos de los países de Europa Central y Oriental, mientras que en Berlín y Budapest se abordó fundamentalmente la lucha contra la inmigración ilegal y las medidas contra los traficantes.

5. Los participantes acordaron establecer un grupo consultivo abierto para continuar con las actividades de seguimiento necesarias. Además, el informe elaborado por esos altos funcionarios se presentó a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa celebrada en Viena los días 8 y 9 de octubre de 1993.
6. Resulta difícil predecir cuan intensa será la huella que dejará el proceso de Viena. Por un lado, ha aumentado el número de países participantes, pero, por otro lado, un número mayor de delegaciones ha señalado que la coordinación con organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, la CSCE, la IOM y el ACNUR, merecían mayor atención. Algunas delegaciones, sobre todo Suecia, Polonia, los Estados Unidos y Canadá dejaron claro que, a este respecto, preferían dar mayor relieve a la CSCE. Otras delegaciones subrayaron la importancia de una mejor coordinación con los actuales órganos del Consejo de Europa, e incluso la posibilidad de una transferencia a los mismos. Por lo tanto, existe una tendencia a enmarcar de nuevo la cooperación extraoficial que se había multiplicado como consecuencia de la Conferencia de Viena dentro de unos foros internacionales más tradicionales.

## 2. Continuación de la Conferencia de Berlín

7. A invitación del Gobierno alemán, los ministros de Interior o Justicia de los 27 Estados europeos se reunieron en Berlín, los días 30 y 31 de octubre de 1991, para analizar el problema de la inmigración ilegal desde y a través de Europa Central y Oriental. El comunicado final de esta Conferencia contenía una lista de medidas concebidas para mejorar la cooperación en materia administrativa y los controles de policía y, en menor medida, concebidas asimismo para que las modificaciones legislativas fueran complementarias. Con objeto de llevar a la práctica estas recomendaciones se creó un grupo de trabajo conocido como Grupo de Berlín.
8. La primera reunión de este Grupo de trabajo se celebró en Graz en enero de 1992 bajo presidencia austríaca. El grupo de trabajo acordó la creación de nueve subgrupos que se ocuparían de los siguientes temas:
  - a. armonización de las sanciones contra el tráfico ilegal de inmigrantes
  - b. asistencia jurídica mutua para perseguir a los traficantes de inmigrantes ilegales
  - c. creación de fuerzas especiales para luchar contra las redes de inmigración clandestina
  - d. intercambio de información sobre la inmigración ilegal
  - e. procedimientos y normas comunes para mejorar los controles fronterizos
  - f. acuerdos de readmisión
  - g. prácticas de readmisión
  - h. garantizar las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos autorizados
  - i. obligación de las empresas de transporte de impedir las entradas ilegales.

9. El Grupo de Berlín celebró dos plenos, en mayo de 1992 y enero de 1993, que se dedicaron íntegramente a la formulación de recomendaciones para su adopción a nivel ministerial. Los días 15 y 16 de febrero de 1993, se celebró en Budapest una reunión ministerial que aprobó el resultado de todos esos debates previos a través de una recomendación. Esta recomendación adoptó el mismo modelo que el seguido para la creación de los nueve subgrupos de trabajo.
10. Además de la recomendación anteriormente citada, la Conferencia también examinó una propuesta austríaca para la celebración de un convenio sobre una serie de asuntos relacionados con las políticas de emigración y de derecho de asilo. Sin embargo esta propuesta no fue aprobada. No se alcanzó tampoco un acuerdo sobre la propuesta alemana relativa a la corresponsabilidad. En cuanto a la continuación de la Conferencia, se decidió que, siempre que fuera necesario, se organizaría un grupo de trabajo, pero hasta el momento no se ha recurrido a esta posibilidad. No obstante, como un cierto número de delegaciones participantes en la Conferencia señaló, muchos de los aspectos de los que se había ocupado el Grupo de Berlín pueden ser asumidos por el Grupo de Viena.
11. Las Conferencias de Berlín y Budapest pusieron de relieve importantes factores a la hora de combatir la inmigración ilegal y ofrecieron una excelente oportunidad para estimular el diálogo en torno a estos temas entre los Estados de Europa Occidental, Central y Oriental.

### 3. Consejo de Europa

12. Los principales foros dentro del Consejo de Europa en lo que atañe a las políticas sobre migración y derecho de asilo son el Comité Europeo sobre Migraciones (CDMG) y el Comité de Expertos Ad Hoc sobre los Aspectos Jurídicos del Asilo Territorial, de los Refugiados y de los Apátridas (CAHAR). Además, debe citarse el Convenio sobre el estatuto jurídico de los trabajadores migrantes. De los Estados miembros de la CE, Francia, Países Bajos, Portugal y España han ratificado este Convenio y Bélgica, Alemania, Grecia, Italia y Luxemburgo lo han firmado. Con arreglo a los términos de este Convenio se crea un comité consultivo para, entre otras misiones, analizar la aplicación del Convenio por los Estados que son Partes del mismo. El Comité consultivo ha sometido cuatro informes al Comité de Ministros.
13. Una de las tareas del CDMG ha sido preparar reuniones periódicas de los ministros europeos competentes en materia de política de migración. La cuarta de estas reuniones tuvo lugar los días 17 y 18 de septiembre de 1991 en Luxemburgo y la quinta se celebró en Atenas el 18 y 19 de noviembre de 1993. Al igual que el CDMG, estas reuniones se ocupan de las políticas sobre migración y de los flujos migratorios en general, pero también se centran en la situación y en la integración de los emigrantes ya admitidos en el territorio de los Estados miembros y en las relaciones entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. La reunión celebrada en Luxemburgo, por ejemplo, se ocupó fundamentalmente de la evolución actual y futura del fenómeno migratorio que afecta a Europa, por un lado, y de la evaluación del Proyecto de relaciones comunitarias

del Consejo de Europa, por otro. La reunión celebrada en Atenas se centró en las maneras de hacer frente a los flujos migratorios y en el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

14. El programa de trabajo del CDMG también incluye los siguientes asuntos: en primer lugar, el CDMG junto con el Comité Europeo sobre Población lanzó en 1991 un proyecto denominado "Migraciones, demografía y empleo". En una primera fase, se llevaron a cabo tres estudios; sobre las migraciones Sur-Norte, sobre cuestiones estadísticas referidas a cifras sobre flujos y catálogos migratorios, así como sobre la oposición entre las consideraciones humanitarias y económicas a la hora de hacer frente a las presiones migratorias. La segunda fase de este proyecto incluirá un estudio comparado de las políticas de integración. En segundo lugar, el CDMG ha estudiado el estatuto jurídico, económico y social de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias. En tercer lugar el CDMG elaboró el Proyecto de relaciones comunitarias, centrado en las políticas de integración. Este Proyecto se culminó en 1991, con la presentación de un informe final en la reunión ministerial celebrada en Luxemburgo. Un debate con mayor profundidad sobre este informe tuvo lugar durante la conferencia especial de clausura celebrada en La Haya en noviembre de 1991. Los principales elementos del informe se incorporaron posteriormente a una recomendación aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1992. El Proyecto de relaciones comunitarias ha sido sustituido por un proyecto cuyo objetivo es el logro de la igualdad de oportunidades para los inmigrantes. Este nuevo proyecto aborda fundamentalmente la situación de los inmigrantes en el mercado laboral, sus posibilidades de obtener una vivienda digna y derechos culturales, así como la lucha contra la xenofobia. Por último, el CDMG ha emprendido la elaboración de estudios sobre las migraciones a corto plazo y la reintegración de los inmigrantes en sus países de origen.
15. Las actividades del CAHAR se han visto oscurecidas por el enorme incremento que recientemente se ha producido en el número de foros que se ocupan de las políticas de asilo. Aunque en el pasado, emanaran del CAHAR algunas ideas y propuestas creativas en este ámbito, la principal misión de este Comité en la actualidad es el intercambio de información sobre estas políticas. Dado que el número de representantes de los países de Europa Central y Oriental en estas reuniones es cada vez mayor, el CAHAR puede convertirse en uno de los foros en los que las negociaciones con estos países podrían desarrollarse con más intensidad.
16. Desde la aprobación hace 30 años del Convenio sobre reducción de los casos de nacionalidad múltiple y sobre las obligaciones militares en los casos de nacionalidad múltiple, muchos Estados han adoptado un planteamiento más liberal en relación con los casos de nacionalidad múltiple. Un comité de especialistas está examinando el Convenio dentro de los trabajos que se llevan a cabo para actualizar la legislación y la práctica de los Estados europeos teniendo en cuenta los movimientos migratorios en Europa y la apertura del Consejo de Europa a los países de Europa Central y Oriental. El citado comité ha formulado algunas propuestas para la elaboración de un nuevo convenio en materia de nacionalidad.
17. De acuerdo con la Declaración y el Plan de acción para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia aprobados por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del

Consejo de Europa en Viena el 9 de octubre de 1993, el Consejo de Europa se ha embarcado en la organización de una vasta campaña a nivel europeo con objeto de movilizar a los jóvenes europeos en favor de una sociedad tolerante, basada en el principio de que todos sus miembros tienen la misma dignidad, y de luchar contra las manifestaciones de racismo, xenofobia, antisemitismo e intolerancia, que culminará a mediados de 1995. Además, el Consejo de Europa creó un comité de expertos nacionales al que se confirió el mandato de: 1) revisar la legislación, la política y otras medidas de los Estados miembros para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, y su eficacia; 2) proponer nuevas medidas a escala local, nacional y europea; 3) formular recomendaciones de política general a los Estados miembros; 4) estudiar los instrumentos jurídicos internacionales en la materia con objeto de reforzarlos cuando sea adecuado. Por la misma razón, se decidió iniciar una serie de actividades en relación con la enseñanza de la Historia, así como otras destinadas a aumentar la sensibilidad sobre estos temas entre los profesionales de los medios de comunicación.

18. También debe citarse la jurisprudencia relacionada con el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto especial énfasis en el principio de la unidad familiar, garantizado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio, artículo que puede ser invocado para proteger a los trabajadores migrantes en casos de expulsión o de denegación de la autorización de entrada con miras a la reunificación familiar en un Estado europeo. Dentro de los trabajos de la Unión sobre reagrupación familiar, se han hecho referencias expresas a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Desde hace algún tiempo, los órganos del Convenio y fundamentalmente el Tribunal han podido aplicar asimismo el artículo 3 del Convenio, que prohíbe el trato inhumano o degradante, a aquellas personas que arguyen que podrían ser víctimas de persecución en caso de regresar a sus países de origen; por ello, el Tribunal ha considerado necesario reafirmar que, incluso si el derecho de asilo no está garantizado como tal en el Convenio, esas medidas de repatriación podrían causar problemas desde la óptica del artículo 3 (así como desde la del artículo 13 que garantiza el derecho a una solución eficaz).

#### 4. Conferencia Europea sobre Población

19. Del 23 al 26 de marzo de 1993, se celebró en Ginebra, en el marco de los trabajos preparatorios de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1994, la "Conferencia Europea" sobre Población. La Conferencia fue organizada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, asistiendo a ella representantes de 39 Estados europeos, Israel, Canadá y los Estados Unidos, así como representantes de la CE. Al tratarse de una conferencia regional, los temas abordados se refirieron exclusivamente a la situación en Europa y Norteamérica, aunque naturalmente se tuvieron en cuenta factores y acontecimientos a una escala más universal. La Conferencia aprobó una serie de importantes recomendaciones que no se limitaban exclusivamente a las políticas demográficas en sentido

estricto, sino también a las políticas sobre migración y derecho de asilo. La más importante de esas recomendaciones se destaca en los apartados siguientes.

20. En lo que atañe a la planificación familiar, la Conferencia aprobó las siguientes recomendaciones. En primer lugar, se recomendó que los Gobiernos adopten medidas que permitan a los individuos y a las parejas ejercer su derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento entre los mismos. Estas medidas deberían aumentar las posibilidades de acceso de los individuos y de las parejas a la educación, información, y los medios para controlar su fertilidad, incluido el tratamiento de la esterilidad, independientemente de los objetivos demográficos globales. Se debería proporcionar asesoramiento y planificación familiar de calidad para reducir el número de abortos. Los organismos públicos, tanto nacionales como locales, las organizaciones no gubernamentales y las restantes instituciones interesadas deberían apoyar a los servicios de planificación familiar no coercitivos, que respeten los valores de las personas que acuden a ellos. Asimismo se debería prestar apoyo a los programas de salud materno infantil y a los servicios sanitarios afines sobre reproducción.
21. A propósito de las relaciones entre las tendencias demográficas en Europa y en Norteamérica y la posibilidad de que la inmigración fuera necesaria, las recomendaciones aprobadas son bastante prudentes. En ellas se declara que los Gobiernos deben valorar el hecho de que, si bien es verdad que algunos desequilibrios en el mercado laboral pueden compensarse a través de la inmigración, ésta no puede ser la panacea para la corrección de la estructura de edad. Una fuerte dependencia de la inmigración para resolver los equilibrios demográficos podría producir a la larga fluctuaciones importantes en las estructuras de edad de las poblaciones nacionales.
23. En cuanto a las migraciones y su relación con el desarrollo se recomendó que los Gobiernos de los países de origen y destino intentaran abordar las causas de la emigración para mitigar los flujos migratorios internacionales masivos e incontrolados. Para hacer frente a esas causas sería necesario poner un mayor énfasis en:
  - lograr un desarrollo económico y social sostenido
  - evitar los conflictos internos e internacionales
  - respetar el imperio de la Ley
  - fomentar una gestión correcta
  - fortalecer la democracia
  - promover los derechos humanos
  - contribuir a los programas de educación, nutrición, salud y población
  - garantizar una protección eficaz del medio ambiente.
24. Por lo que se refiere a los temas demográficos, la Conferencia logró elaborar una amplia gama de recomendaciones, sobre las que se profundizará en la Conferencia Mundial sobre estos temas que se celebrará en El Cairo en 1994.



## 5. Diálogo transatlántico

25. Tradicionalmente, las políticas sobre migración y derecho de asilo de los Estados europeos eran muy diferentes de las seguidas en el continente norteamericano. Los Estados Unidos y Canadá siempre se consideraron asimismos como países de inmigración, al contrario de los Estados europeos. Sin embargo, estas percepciones han cambiado recientemente en ambos lados.
26. Mientras que prácticamente todos los Estados europeos han tenido que admitir, que al menos de hecho se han convertido en países de inmigración netos, en los Estados Unidos y Canadá existe un sentimiento creciente de que las migraciones incontroladas ya no pueden tolerarse, y que existen límites a la cantidad de inmigrantes que estos países pueden absorber. Estas evoluciones dispares conducen a una cierta convergencia de las políticas y a un mayor interés mutuo en las respectivas políticas. El Gobierno canadiense y más recientemente el Gobierno estadounidense han expresado su interés en mantener una mayor cooperación en lo que atañe a las políticas sobre migración y derecho de asilo.
27. Un cierto número de ejemplos muestran el deseo de mantener una forma de cooperación más intensa. Ya en 1990, la Declaración sobre las Relaciones entre la CE y Canadá preveía la realización de trabajos conjuntos para hacer frente a los desafíos transnacionales que planteaba la inmigración ilegal. En diciembre de 1992, se propuso en la Cumbre transatlántica de Ottawa la creación de un grupo de trabajo CE-Canadá en la materia. De igual manera, el Gobierno estadounidense se refirió recientemente a la inmigración y al derecho de asilo como uno de los temas que deberían analizarse en el marco de la Declaración transatlántica, que desde 1991 constituye la base para un diálogo permanente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea.
28. Antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, las políticas sobre inmigración y derecho de asilo se analizaban fundamentalmente a nivel intergubernamental por lo que en la práctica ha resultado difícil establecer los contactos necesarios. No obstante, existían otros canales de comunicación. Uno de ellos era el de los encuentros periódicos de la Troika con representantes de un cierto número de terceros países durante las reuniones ministeriales del Grupo de Trevi. En la actualidad se están analizando una serie de propuestas para mejorar la situación en lo que respecta a determinados temas en los que los Estados Unidos y Canadá han mostrado su interés.
29. Las negociaciones que se desarrollan en el marco de las consultas intergubernamentales relativas a las políticas sobre derecho de asilo, refugiados e inmigración en Europa, Norteamérica y Australia revisten un carácter más extraoficial y no todos los Estados miembros están representados; otro tanto sucede con la Comisión y la Secretaría del Consejo.
30. Las principales asuntos en las que están interesados Canadá y los Estados Unidos son la elaboración de un modelo global sobre la inmigración y el derecho de asilo, la lucha contra la inmigración ilegal y el establecimiento de unos procedimientos de asilo justos y eficaces.

31. Tanto Canadá como los Estados Unidos tienen que hacer frente a un número creciente de problemas relacionados con movimientos migratorios ilegales. En Canadá, el "Immigration Policy Group"<sup>1</sup> elaboró un informe en el que se afirmaba que el consenso existente sobre la política tradicional de inmigración de Canadá "podría verse amenazado si los canadienses sintieran que el Gobierno no controla quiénes y cuántos entran en Canadá". Aparte de las medidas paliativas que pueden adoptarse a nivel nacional, el anteriormente citado Grupo concluye que a largo plazo las medidas preventivas que requieren una cooperación internacional con los restantes países de acogida, así como con los países de origen, pueden llegar a ser igual de importantes.
32. En lo que se refiere a las políticas de asilo, los Estados Unidos se enfrenta a un "tapón" de entre 200.000 y 250.000 casos. Con una afluencia anual de aproximadamente 100.000 casos y con unos recursos humanos capaces para tratar 50.000 casos por año, ese "tapón" lleva camino de aumentar sustancialmente en los próximos años. Por todo ello, el Gobierno estadounidense ha mostrado interés en el proceso de armonización iniciado por la Comunidad y sus Estados miembros en relación con las políticas y legislación sobre el derecho de asilo. En segundo lugar, el Gobierno de los Estados Unidos estaría interesado, como el de Canadá, en trabajar conjuntamente en la recogida y análisis de información de los países de origen.

#### 6. Otros foros internacionales

33. Resultaría prácticamente imposible presentar en el reducido espacio de estas páginas una lista exhaustiva de todos los foros internacionales en los que se analizan y debaten asuntos relacionados con las migraciones. Éstas se han convertido en un fenómeno político importante por lo que prácticamente todas las principales organizaciones internacionales se han ocupado de él. Sin entrar en detalle, cabría citar las importantes actividades llevadas a cabo por la OIT, la OIM y la CEPE, e incluso organizaciones que tradicionalmente no habían prestado atención a las migraciones, como por ejemplo el FMI, el Banco Mundial y el GATT se interesan ahora activamente por este tema.
34. La OCDE ha realizado tradicionalmente, un importante trabajo de recopilación de datos sobre los trabajadores migrantes (SOPEMI). El Grupo de Trabajo sobre las Migraciones viene examinando desde hace tiempo asuntos relacionados con las migraciones; en un principio desde la perspectiva de la interacción entre el mercado laboral y las migraciones, incluyendo ahora otros elementos más generales de las políticas sobre migración. En fecha más reciente, el Comité de Ayuda al Desarrollo también ha mostrado interés en las migraciones. Junto con Canadá, la OCDE organizó una Conferencia sobre Migraciones y Desarrollo en Madrid en marzo de 1993.
35. La CSCE viene prestando cada vez más atención a los distintos aspectos relacionados con las migraciones. La Reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE celebrada en Varsovia del 27 de septiembre al 15 de octubre de 1993 se ocupó, entre otros temas, de los emigrantes y refugiados forzosos. Por

---

<sup>1</sup> Empleo e inmigración en Canadá: análisis de las migraciones internacionales, enero de 1993.

otra parte, en la última semana de marzo de 1994 se celebrará un seminario sobre trabajadores migrantes. Aunque de estas reuniones no salen conclusiones oficiales, constituyen, no obstante, un foro interesante para el intercambio de puntos de vista entre todos los Estados participantes en la CSCE. Mención especial debe hacerse al trabajo realizado por el Alto Comisionado para los Derechos de las Minorías, cuya preocupación es evitar los movimientos masivos de minorías por medio de un sistema adecuado de protección de las minorías étnicas.

36. Un número cada vez mayor de organizaciones pertenecientes al ámbito de las Naciones Unidas se ocupan de las políticas de inmigración y derecho de asilo. De ellas, el ACNUR (Alto Comisionado para los Refugiados) es el que más directamente se ocupa de estos asuntos. A escala mundial, el ACNUR ejerce desde 1952 su mandato de proteger y ayudar a los refugiados. Con arreglo a lo establecido en el artículo 35 del Convenio de 1951, el ACNUR tiene además el deber de supervisar la aplicación de las disposiciones del Convenio. El EXCOM (Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado) orienta al ACNUR y a la comunidad internacional sobre la manera de hacer frente a la situación de los refugiados y de aplicar las políticas sobre refugiados y derecho de asilo. Sus conclusiones, confirmadas por el ECOSOC y la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyen importantes principios del Derecho internacional y de la política sobre refugiados, a pesar de no tener carácter vinculante. La Unión y sus Estados miembros trabajan estrechamente con el ACNUR y ocho de ellos son miembros del EXCOM. La contribución combinada de la Comisión y de los Estados miembros ascendió en 1993 a 450 millones de dólares, lo que supuso prácticamente la mitad de las contribuciones totales al ACNUR. En diciembre de 1993 se firmó un Acuerdo marco de cooperación entre la Comisión Europea y el ACNUR para la financiación de operaciones humanitarias. Sobre la base de este acuerdo, la Comisión mantendrá un diálogo con el ACNUR a través de un grupo de alto nivel conjunto, Comisión-ACNUR, creado a propuesta de la Sra. Ogata, Alto Comisionado para los Refugiados.
37. El reconocimiento de la misión y de la responsabilidad a nivel mundial del ACNUR a la hora de elaborar los principios del Derecho internacional de los refugiados se ha hecho patente en el periódico diálogo extraoficial con el ACNUR en temas relacionados con la armonización de la política y de la legislación sobre derecho de asilo. El ACNUR aboga por la elaboración de una política sobre refugiados global, que incluya la prevención, la protección y soluciones duraderas y que esté basada en una estrecha cooperación internacional e interinstitucional como otros organismos, tanto de la ONU como regionales. En este sentido, el ACNUR se congratuló de que el Consejo Europeo de Edimburgo reconociera la necesidad de una política de esa naturaleza, y afirmó su disposición a participar en su definición.

ISSN 0257-9545

COM(94) 23 final

# DOCUMENTOS

ES

06 05

---

Nº de catálogo : CB-CO-94-031-ES-C

ISBN 92-77-64709-4

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas  
L-2985 Luxemburgo