

TOWARDS A EUROPEAN IMMIGRATION POLICY: *Hacia una Política Europea de Inmigración*, G.D. Korella & P. M. Twomey (eds.), College of Europe, European Interuniversity Press, Bruselas, 1995.

La presente obra tiene como principal finalidad la publicación de las distintas ponencias presentadas en la «Conferencia Europea sobre Inmigración», la cual tuvo lugar en Kalamos, una pequeña ciudad griega, en agosto de 1993, y estuvo organizada por las siguientes asociaciones: Asociación de Antiguos Alumnos del Colegio de Europa (Brujas), Pireaus Bar Association y Korelko Educational Association.

La obra consta de tres partes. La primera, titulada «Reflexiones generales y bases legales de la política europea de inmigración», contiene seis capítulos, escritos, respectivamente, por David O'KEEFFE, Paulino PEREIRA, Cornelius DE JONG, Luise DRUKE, Frits W. HONDIUS y Janina Wiktorja DACYL. Esta primera parte termina con una interesante selección de bibliografía y otras fuentes relativas a la materia tratada.

La segunda parte lleva por título «El papel de las Instituciones Co-

munitarias» y la integran cuatro capítulos escritos por Joerg MONAR, Henri ERIENNE, C. N. KAKOURIS y Panayotis LAMBRIAS, respectivamente. En ellos, los citados autores tratan sobre la participación del Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia en las políticas europeas de inmigración y asilo.

La tercera y última parte denominada «Informes nacionales sobre política de inmigración», la componen cinco nuevos artículos en los cuales, Marie-Ange GAIFFE y Frederique BERROD (Francia), Manos PAPAIOANNOU (Grecia), Tim MURPHY (Irlanda), Alberto CAMMARATA y Mario TODINO (Italia) y Pierre GARRONE (Suiza); hacen referencia a las diferentes políticas de sus respectivos Estados en materia de inmigración y asilo. Por fin, Patrick M. TWOMEY, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Liverpool, lleva a cabo ciertas conclusiones sobre la política europea en la materia.

Se añade a la obra un listado de fuentes legales relativas a la inmigración. En relación con la Comunidad Europea, además de algunos Reglamentos, Directivas y Decisiones, se mencionan determinados fallos del Tribunal de Justicia, así como Declaraciones e Informes del Consejo, Informes y Comunicacio-

nes de la Comisión y Resoluciones y Declaraciones del Parlamento Europeo. En dicho anexo se enumeran también ciertos acuerdos internacionales de interés en la materia —como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, los Acuerdos de Schengen, la Convención de Dublin y, por supuesto, la Convención Europea de los Derechos Humanos —mencionándose el conocido caso del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos sobre el Sr. y Sra. Cruz Varas e hijo—. Por fin, el listado, además de una nota del Comité Ejecutivo del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), termina con una breve mención de alguna de las leyes y sentencias de Tribunales internos relacionadas con la inmigración.

Primera Parte: Reflexiones generales y bases legales de la política europea de inmigración

KEELLE entiende que una política europea sobre inmigración «coherente» debe construirse sobre tres pilares: una política europea de admisiones, una política europea sobre asilo y una política europea para combatir el racismo y la xenofobia. Esa misma parece ser la línea de la Comisión Europea reflejada en su importante Comunicación de 23 de febrero de 1994 sobre las políticas de inmigración y asilo. La política europea «coherente» propuesta por el autor, sólo tendrá éxito si la Unión Europea trabaja en consulta continua con otras estructuras y organizaciones independien-

tes de la propia Unión Europea, especialmente, el Consejo de Europa, el ACNUR y la CSCE (Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa). En cuanto al capítulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el que se tratan las políticas de inmigración y asilo (Título VI sobre políticas de Justicia y Asuntos Internos), critica la escasa participación de las instituciones comunitarias, especialmente, la inexistencia de supervisión por parte del Tribunal de Justicia. Dicha inexistencia de supervisión judicial es también su principal objeción a los convenios de Schengen y de Dublín, ensalzando, en cambio, que los convenios previstos por el artículo K3 (2) C del TUE puedan atribuir al Tribunal de Justicia jurisdicción para interpretar sus disposiciones y para resolver las disputas en su aplicación.

PEREIRA analiza el Proyecto de Convenio sobre el cruce de las fronteras externas, el cual, como sabemos, se encuentra paralizado por las dificultades surgidas entre España y el Reino Unido respecto de su aplicación en el territorio de Gibraltar. Dicho convenio pretende aplicar reglas comunes para traspasar las fronteras externas de la Unión Europea. Asimismo, analiza también el Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990 el cual, como es sabido, establece los criterios para determinar cuál es el Estado responsable para el examen de cada solicitud de asilo; menciona especialmente la «Convención paralela» al Convenio de Dublín, ya que son bastantes los terceros Estados que han mostrado su interés en aplicar criterios similares a los contenidos en el Conve-

nio de Dublín con vistas a repartir los criterios de examen de sus propias solicitudes de asilo (Noruega, Suiza, Polonia, la República Checa y Eslovaquia). PEREIRA se muestra optimista respecto del funcionamiento del denominado «Tercer Pilar»; esto es, el ya mencionado Título VI del TUE sobre políticas de Justicia y Asuntos Internos.

Precisamente DE JONG dedica su artículo al análisis del Tercer Pilar del TUE; éste no supone del todo la «comunitarización» de las políticas de inmigración y asilo, pero, ciertamente, parece haberse avanzado respecto a la cooperación meramente intergubernamental anterior a éste. En cuanto a la participación de las instituciones comunitarias en el Tercer Pilar, quizá lo más llamativo resulte el derecho de «iniciativa compartida» que adquiere la Comisión en varias materias, entre ellas, la inmigración y el asilo.

DRUKE centra su contribución en la armonización de las políticas europeas sobre asilo. Expresa la opinión del ACNUR respecto a diferentes conceptos que se han fraguado en el intento de armonizar la política europea de asilo; i.e., «solicitudes de asilo manifiestamente infundadas», «tercer país de acogida», «procedimientos acelerados», «país seguro de origen», etc. También realiza un análisis comparativo de las políticas de asilo en los diferentes Estados. Finalmente, expresa el contento del ACNUR por el papel desempeñado por el Parlamento Europeo en la defensa de los derechos de los solicitantes de asilo, así como la necesidad de cooperar con los países del Centro y del Este de

Europa a la hora de trazar las políticas europeas en materia de asilo.

HONDIOUS se refiere al fraude relativo al estado civil, el cual cada vez adquiere proporciones más alarmantes, especialmente en lo que se refiere a los nacimientos falsos o declaraciones múltiples de un mismo nacimiento, y a los llamados «matrimonios blancos» o matrimonios de conveniencia. Como solución, el autor indica la necesidad de un mayor rigor en el control de los documentos presentados por los extranjeros.

Finalmente, DACYL se refiere a los refugiados que quedan fuera del alcance de la Convención de Ginebra, también llamados refugiados *de facto*. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 pretendía resolver problemas de desplazamientos ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial, muy pronto aparecieron casos de refugio que quedaban fuera de su alcance. Hoy en día es evidente que muchos de quienes precisan protección, son refugiados de la violencia o de las transgresiones flagrantes de los derechos humanos, pero no entran en la estrecha definición del texto ginebrino.

Segunda Parte: El papel de las Instituciones Comunitarias

MONAR comienza con una revisión de la posición y de las propuestas del Parlamento Europeo en los asuntos relacionados con la inmigración; aunque la postura del Parlamento en la materia ha estado desde siempre relacionada con su defensa de los derechos humanos y

de la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad Europea, es en 1985 cuando comienza a desarrollar una política más decidida en lo relativo a la inmigración, precisamente coincidiendo con la preparación del Acta Unica Europea que crea el mercado interior único. Contrasta el autor, la débil intervención del Parlamento Europeo en la política intergubernamental en materia de inmigración anterior al TUE, con las nuevas «atribuciones» que incorpora el mencionado tratado; el artículo K.6 del TUE obliga a la Presidencia y a la Comisión a informar al Parlamento sobre los trabajos en curso en las materias a que se refiere el Título VI (Tercer Pilar) y prevé que el Parlamento sea «consultado» sobre los principales aspectos de la actividad en los ámbitos del mencionado Título VI, estipulando que la Presidencia velará para que las opiniones del Parlamento sean tenidas debidamente en cuenta. Sin embargo, la «consulta» no tiene consecuencias legales y todo parece indicar que se trata de una disposición meramente simbólica.

Por su parte, ETTIENNE, critica la posición de la Comisión en materia de inmigración, ya que ésta elabora documentos demasiados débiles y no termina de imponer su autoridad; sobre ella recae la responsabilidad de denunciar el incumplimiento del artículo 8A del TUE (7A CE) que implica la supresión de los controles en las fronteras internas para el logro del mercado interior único.

KAKOURIS, en un artículo certero y cristalino, aunque menos actualizado, enfatiza las evidentes limita-

ciones del Tribunal de Justicia en materia de inmigración y asilo, analiza, por ejemplo, el conocido caso Demirel (1987), en el cual, de alguna manera, el Tribunal trata el problema de la inmigración en relación con el Derecho comunitario —en concreto el acuerdo de Asociación con Turquía.

Por fin, LAMBRIAS, en una intervención menos técnica, trata el problema de la inmigración desde su propia experiencia como inmigrante ilegal que fuera durante siete años. Denuncia la obsolescencia de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual, tras más de cuarenta años, continúa siendo el único convenio general de ámbito universal en la materia y apuesta el autor por la necesidad de que el Parlamento Europeo adquiriera cada vez una mayor presencia en la preparación y puesta en práctica de las políticas sobre inmigración y asilo.

Tercera Parte: Informes nacionales sobre política de inmigración

A pesar de la tradición francesa como país de inmigración, GAIFFE y BERROD comentan que ya desde 1974, la crisis del petróleo fuerza un cambio en la política francesa de inmigración, la cual desde entonces no ha cejado en su intento de controlar y contener el fenómeno migratorio. En esta línea, los autores analizan la legislación francesa sobre extranjería, asilo y nacionalidad.

PAPAIOANNOU analiza la relativamente nueva (1991) legislación griega sobre entrada, residencia, trabajo y expulsión de extranjeros, así

como sobre el reconocimiento del estatuto de refugiado. El fin principal de dicha legislación es afrontar y frenar el creciente flujo de inmigrantes económicos y refugiados provenientes de Europa del Este y de Asia. La nueva legislación sigue la filosofía del resto de legislaciones europeas; una estrecha definición de los compromisos adquiridos a través de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, utilizando «nuevos conceptos» como el de «solicitudes de asilo manifiestamente infundadas», etc., todo ello con el fin de deslindar el asilo de la inmigración económica.

MURPHY realiza una buena recensión de la legislación irlandesa sobre extranjería —Aliens Act de 1935 y Aliens Order de 1946 y 1975— y comenta el estatuto de refugiado en el Derecho irlandés; aunque la República de Irlanda ha ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, dichos instrumentos no han sido incorporados en el Derecho interno irlandés. El Estado está, naturalmente, obligado por dichos convenios, pero los particulares difícilmente pueden hacer valer ante los Jueces derechos nacidos de los citados convenios.

CAMMARATA y TODINO analizan la legislación italiana sobre inmigración, distinguiendo la época anterior a la crisis de mediados de los setenta —con una política que podía denominarse de «puertas abiertas»—, de la época iniciada en los primeros ochenta, en la cual predominan los criterios restrictivos a la inmigración.

Finalmente, GARRONE estudia las consecuencias para Suiza —Estado no perteneciente a la Unión Europea— de la entrada en vigor del Convenio de Schengen y de la futura entrada en vigor del Convenio de Dublín para el reparto de la responsabilidad en cuanto al estudio de las solicitudes de asilo; la persona cuya solicitud de asilo sea rechazada en cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o de los Estados Parte en el Convenio de Schengen, tenderá a presentar su solicitud en Suiza. Existe, por ello, un riesgo real de que Suiza reciba un flujo «extra» de solicitantes de asilo rechazados en la Unión Europea. De ahí el interés suizo por la «Convención paralela» al Convenio de Dublín.

En sus conclusiones, TWOMEY entiende que la solución a los problemas que plantea la inmigración en Europa no se encuentra, ciertamente, en la creación de una fortaleza europea, sino en la atención a las causas que generan estos movimientos de población. Por otra parte, una política de inmigración coherente, no sólo debe tener en cuenta a los Estados próximos a la Unión Europea, sino también a los nacionales de terceros Estados residentes en Estados miembros de la Unión, los cuales contribuyen decididamente al bienestar de ésta.

Valoración personal

La obra resulta de un interés innegable aunque adolece, inevitablemente, de la rápida obsolescencia en la que incurre toda monografía sobre una materia que, como la pre-

sente, se encuentra en continua evolución. Aunque la obra que comentamos ha sido publicada en 1995, las conferencias que recopila fueron dictadas en agosto de 1993, unos meses antes de la entrada en vigor del TUE. Desde entonces muchas incógnitas se han ido despejando; el denominado Tercer Pilar sobre políticas de Justicia y Asuntos Internos (Capítulo VI del TUE) no ha supuesto un verdadero cambio en la política intergubernamental seguida por la Unión Europea en materia de inmigración, además, los nuevos instrumentos creados por dicho Tercer Pilar —acciones comunes, posiciones comunes y convenios según el artículo K.3 (2) C del TUE— están siendo infrutilizados en favor de resoluciones y recomendaciones sin valor jurídico.

CRISTINA J. GORTÁZAR ROTAECHE.

*Profesora de Derecho Internacional.
Colaboradora habitual del Instituto
Universitario de Estudios
sobre Migraciones.
Universidad Pontificia Comillas.*

AHSÈNE ZEHRAOUI: *L'immigration de l'homme seul à la famille*, Ciemi/L'Harmattan, París, 1994, 174 págs., ISBN 2-7384-2099-0.

El fenómeno migratorio es un fenómeno constante y normal en toda la historia de la humanidad. Sin embargo, con el siglo XIX, este hecho ha ganado en complejidad en todos los rincones de la tierra, creando

efectos cada vez más diversos y temibles. Colonización, desigualdades en el desarrollo económico, insuficiencia o inexistencia de la industrialización, crisis de la agricultura tradicional, altas tasas demográficas como importante factor de desequilibrio en las relaciones población-medios de subsistencia, la naturaleza de los regímenes políticos con todos los conflictos inminentes o declarados subyacentes, etc., representan algunos de los factores que contribuyen decisivamente al origen de la desigualdad, de la pobreza y del desarrollo de estos movimientos de poblaciones sobre el planeta. Este final de siglo está caracterizado por innumerables estudios sociológicos de orientación empírica que dan cuenta de esta situación. Uno de ellos lo representa la investigación realizada por el autor del libro que resumimos a continuación.

A partir de un análisis sociológico de la migración magrebí en Francia, ZEHRAOUI presenta un modelo de migración que tiene como finalidad, por una parte, el regreso al país de origen, y, por otra, el proceso de instalación duradera o permanente en el país de acogida. Descubre que estos dos procesos podrían representar modélicamente las migraciones, definidas éstas como fenómenos esencialmente sociohistóricos, económicos, demográficos, culturales y políticos tanto del estado de las sociedades de emigración como de las de la inmigración, estando imbricadas éstas entre ellas mediante un entresijo de aspiraciones y motivaciones de individuos con difíciles condiciones de vida.