



ESTUDIO COMPARADO DE LOS SERVICIOS DE INMIGRACION

(Descripción de los organismos; competencias y problemática en los países comunitarios y del área anglosajona) (1)

AURELIA ALVAREZ RODRIGUEZ (*)

I. INTRODUCCION

EN la totalidad del globo terráqueo se han producido y se están produciendo constantemente movimientos masivos de personas (2). Las causas generadoras de estos movimientos son fundamentalmente dos: bien motivos puramente económicos o bien motivos de carácter político. Estas razones que provocan los movimientos de personas nos permiten hablar de dos tipos de grupos de personas: de un lado, de los trabajadores migrantes; y, de otro, de los refugiados políticos (3).

Los actuales movimientos de grandes masas de personas procedentes de países subdesarrollados con destino a países industrializados, que se manifiestan en numerosas zonas del mundo, suscitan verdaderos temores, no privados de fundamento, aunque en cierta medida pueden ser considerados como exagerados (4). Dichos temores se han traducido en la puesta en marcha de una política inmigratoria hostil que genera movimientos racistas en los países receptores de extranjeros y que provoca la adopción y la aplicación, por parte de los poderes públicos, de unas normas discriminatorias (5).

Desde el punto de vista económico, los movimientos migratorios han supuesto desde siempre un desplazamiento masivo de hombres del Sur hacia el Norte. De hecho, desde la perspectiva mundial, es evidente la existencia de corrientes migratorias de Africa hacia Europa, o de Asia hacia América; y desde la perspectiva Continental, se manifiesta mediante los desplazamientos de América Central y México hacia Estados Unidos o Canadá; o del Sur de Africa hacia Marruecos; y por supuesto de Europa Sur (portugueses españoles, italianos y griegos) hacia el Norte (6). Junto a éstos se encuentra una corriente de flujos demográficos por zonas puramente de carácter político, que proceden de los países del Este, generalmente de los países comunistas, de Etiopía, de Afganistán, y de los países del Sud-Este asiático con destino a los países Occidentales (7). Lógicamente la existencia de estos constantes desplazamientos demográficos ha generado la necesidad de una regulación minuciosa: tanto del régimen jurídico de los trabajadores migrantes y sus familias como del régimen jurídico de los refugiados y asilados. Estos últimos gozan de un estatuto privilegiado expresamente previsto a nivel internacional que desborda el ámbito de este trabajo (8), aunque en algunos casos se in-

(*) AURELIA ALVAREZ RODRIGUEZ es Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de León.

(1) La realización de este trabajo ha sido posible por la colaboración de la Dirección General del Instituto Español de Emigración, a través de la cual se canalizaron los Informes enviados por las Consejerías Laborales españolas de: Berna, Bruselas, Coopenhague, La Haya, Londres, Ottawa, París, Roma y Washington.

(2) TURPIN, D.: «Les solutions françaises: rapport général», *Immigrés et Réfugiés dans les Démocraties Occidentales — défaits et solutions —* (dirigido por D. Turpin), París, Economica, 1989, págs. 19-23.

(3) Cf. FURET, M. F.: «Le phénomène migratoire: un défi au droit», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 9.

(4) MAURI, A.: «Una política per l'immigrazione», *Le migrazioni dall'Africa mediterranea verso l'Italia* (dirigido por C. Maccheroni y A. Mauri), Milán, Giuffrè, 1989, pág. 267. Con relación a Europa, algunos autores ponen de manifiesto que en este Continente viven actualmente alrededor de 15 millones de inmigrantes, pudiendo constituir este colectivo la decimotercera nación de la CEE (cf. D. Turpin, *loc. cit.*, pág. 19).

(5) FERNANDEZ ROZAS, J. C., y SANCHEZ LORENZO, S.: *Curso de Derecho internacional privado*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 51.

(6) *Ibid.*, pág. 19. En la última década estos países han dejado de ser exportadores de mano de obra y se han convertido en países de fuerte inmigración (cf. COSTA, R.: «L'immigrazione verso l'Italia e l'Europa nell'previsioni per i prossimi venticinque anni», *Le migrazioni dall'Africa mediterranea verso l'Italia* (dirigido por C. Maccheroni y A. Mauri), Milán, Giuffrè, 1989, pág. 17). En relación a España el fenómeno es bastante reciente: nuestro país que hasta hace pocos años era considerado como uno de los países europeos con mayor número de emigrantes se ha convertido desde la década de los setenta en un país de acogida de numerosos inmigrantes procedentes del Continente Africano y de Iberoamérica.

(7) Europa Occidental, EE.UU. y Canadá acogieron sin dificultad: en primer lugar, a los refugiados del Este (polacos, húngaros, etcétera); posteriormente, se dio asilo a las víctimas procedentes de las dictaduras sudamericanas (chilenos, argentinos, etcétera) e incluso a los procedentes de países superpoblados (sud-este de Asia).

(8) Sobre este régimen: ver BECHE LORETI, A.: *Rifugiati e richieder asilo nell'area della comunità europea*, Padua, Cedam, 1990; LOBKOWICZ, W.: «Europe des citoyens et politique à l'égard des réfugiés», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., págs. 267-285.

dicará la existencia de unos servicios de inmigración destinados esencialmente a estas personas.

Desde el punto de vista fáctico, es innegable que en la totalidad de los sistemas jurídicos se regula la entrada, permanencia y la salida de los extranjeros del territorio estatal. Sin embargo, las exigencias o los requisitos que se prevén en cada uno de esos sistemas difieren, puesto que en dicha regulación se reflejan, indudablemente, los intereses sociales y económicos de cada uno de los Estados, salvaguardando, en todo caso, los derechos e intereses de sus nacionales y particularmente de los trabajadores nacionales. En este sentido, las legislaciones actuales, concretamente las de los países de Europa occidental presentan algunos rasgos comunes: cierre de fronteras a toda inmigración nueva de carácter económico (9); incentivación del retorno voluntario de los trabajadores extranjeros y expulsión de los extranjeros sin permiso de residencia; y una mejor inserción de los inmigrantes que entraron regularmente en el país y llevan instalados un número considerable de años e incluso muchos de ellos han nacido en el Estado receptor (10). Ahora bien, el intento de establecimiento de una crónica legislativa de derecho comparado en esta materia puede considerarse como una tarea bastante delicada por varias razones: en primer lugar, porque las prioridades y los intereses nacionales que imponen un determinado tipo de normas varían; en segundo término, porque en el ámbito de la inmigración, en algunos países, las reformas se producen vertiginosamente (11), lo que provoca que en algunas ocasiones no se co-

nozca el cambio acontecido, analizando disposiciones derogadas (12).

Desde esta perspectiva, las exigencias a cumplimentar por los extranjeros para establecerse legalmente en el Estado de acogida, en algunas ocasiones, no se conocen con exactitud y claridad por varias causas. En primer lugar, la escasa nitidez se va oscureciendo desde el momento en que existen ciertas dificultades para averiguar qué autoridad o autoridades son competentes para poder otorgar las autorizaciones o permisos exigidos para que su situación pueda ser considerada como regular o legal; además, tampoco es fácil dilucidar a qué organismo u organismos del Estado receptor se debe recurrir para recibir información, asesoramiento y, en definitiva, ayuda en materia inmigratoria (13). En segundo término, los problemas se incrementan si son varios los Ministerios implicados en estas cuestiones, ya que en este caso los servicios de inmigración se dispersan al hallarse adscritos a diferentes departamentos ministeriales y, en algunas ocasiones, diversos servicios pueden tener atribuidas competencias en las mismas materias.

En todas las legislaciones, junto a la regulación del régimen de extranjería existe una enumeración de organismos que realizan los diversos controles de inmigración. Sin embargo, la clasificación de éstos, su adscripción a un Ministerio o Departamento ministerial, así como las funciones que realiza cada uno de ellos en los diversos sistemas jurídicos no es demasiado precisa o clara. Por ello vamos a tratar de realizar una síntesis de los diferentes servicios de inmigración, descartando de antemano la eventual existencia de servicios de inmigración de aquellos países pertenecientes a continentes que en la actualidad, fundamentalmente, son exportadores de mano de obra: Iberoamérica, Asia y el Continente Africano. Además, también era necesario eludir el análisis de los servicios existentes en algunos países europeos: bien porque en ellos el fenómeno de la inmigración es bastante reciente, como sucede en España y en Italia (14) o

(9) Una de las primeras medidas adoptadas como consecuencia de la recesión internacional fue la imposición de nuevas restricciones a la entrada de inmigrantes (cf. PLENDER, R.: *International Migration Law*, 2.ª ed., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pág. 84).

(10) Cf. TURPIN, D.: «Les solutions françaises...», *loc. cit.*, pág. 21.
 (11) El ejemplo más llamativo lo encontramos en la República francesa, cuyo ordenamiento en esta materia ha sido objeto de constantes y numerosas modificaciones (ver COSTA-LASCoux, J.: «La politique française de l'immigration. Textes législatifs et réglementaires (mayo 1981-marzo 1988)», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 2, 1988-I, pág. 179, págs. 205-240). Esta línea de cambios legislativos continúa produciéndose como se puede observar: Ley 89-548 de 2 de agosto de 1989, relativa a las condiciones de residencia y de entrada de extranjeros en Francia (*Rev. crit. dr. int. pr.*, 1989, págs. 811-817; ver TURPIN, D.: «La loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France. Ravaudage de la loi Pasqua ou esquisse d'une 'nouvelle citoyenneté?'», *ibid.*, págs. 617-668); Decreto 89-555, de 8 de agosto de 1989, sobre organización y funcionamiento del control sanitario de las fronteras (*ibid.*, pág. 811); Orden de 7 de julio de 1989, que modifica el Orden de 7 de diciembre de 1987 para la aplicación del Decreto 87-844, de 16 de octubre, creando una ayuda pública para la reinserción de los trabajadores extranjeros (*ibid.*, pág. 817); Circular de 5 de septiembre de 1989 relativa a la política en favor de la integración para los retornados de origen norte-africanos (*ibid.*, pág. 818); Ley 90-34, de 10 de enero de 1990, modificando la *Ordonnance* 45-2658, de 2 de noviembre de 1945, relativa a las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en Francia (*ibid.*, 1990, págs. 389-390; comentada por TURPIN, D.: *ibid.*, págs. 393-401); Decreto 90-83, de 25 de enero de 1990, relativo a los contenciosos acerca de reconducción de los extranjeros a la frontera (*ibid.*, págs. 390-392); Circular de 25 de enero de 1990 sobre condiciones de entrada y residencia en Francia (*ibid.*, pág. 393); Decreto 90-583, de 9 de julio de 1990, que modifica el Decreto 46-1474, de 30 de junio de 1946, que regula las condiciones de entrada y residencia en Francia de los extranjeros (*ibid.*, págs. 834-834); Orden de 22 de junio de 1990, fijando las tasas de los recibos de abonar a la ONI con ocasión de la revisión médica exigida a los extranjeros solicitantes de un permiso de residencia (*ibid.*, pág. 834); Orden de 9 de julio de 1990, modificando el Orden de 30 de julio de 1986, sobre el control sanitario de los extranjeros autorizados a residir en Francia (*ibid.*, pág. 834); Decreto 90-656, de 25 de julio de 1990, acerca de la

organización y coordinación interministerial de la lucha contra el trabajo clandestino, empleo no declarado y tráfico de mano de obra (*ibid.*, pág. 834); Ley 90-550 de 2 de julio de 1990, relativa a Oficina francesa para la protección de los refugiados y a los apátridas y a la comisión de recursos (*ibid.*, 1990, págs. 836-837).

(12) Ver COSTA-LASCoux, J.: «Les politiques d'admission des étrangers dans plusieurs États européens», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 2, 1986-I, pág. 179.

(13) En relación a las instituciones a las que pueden recurrir los trabajadores extranjeros para consultar sus problemas particulares: ver ANDERSEN, U.: «Consultative Institutions for Migrant Workers», *The Political Rights of Migrant Workers*, en *Western Europe* (editado por Z. Layton-Henry), Londres, Sage Publications, 1990, págs. 113-126.

(14) En el Ordenamiento italiano hasta la publicación de la Ley número 39, de 28 de febrero de 1990, sobre normas urgentes en materia de asilo e Ingreso y «soggiorno» de los ciudadanos extracomunitarios y de regularización de los ciudadanos y apátridas ya presentes en territorio del Estado, no se había contactado con una Ley específica en materia de extranjería propiamente dicha. Durante muchos años se subyugó la existencia de esta laguna, puesto que el único texto que podía aplicarse en principio para la entrada y residencia de los extranjeros en Italia, se contenía en la Ley de seguridad pública, de 18 de junio de 1931, y en su Reglamento de ejecución de 8 de mayo de 1940 (ver NASCIBENE, Br.: *Lo straniero nel diritto italiano*, Milán, Giuffrè, 1988, págs. 3-6, págs. 313-361; BERNARDI, E.: «Immigrés et réfugiés en Italie», *Immigrés et Réfugiés...* *op. cit.*, págs. 101-114). Las competencias en materia de inmigración se hallan encomendadas a diversos Ministerios: a) Ministerio de Asuntos Ex-



bien porque no son típicamente receptores de inmigrantes (Portugal, Grecia, etcétera).

Por tanto, el objeto de este trabajo consistirá, primeramente, en el estudio de los servicios internos existentes en algunos de los países comunitarios, examinando con cierto detenimiento los existentes en Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. En un segundo momento, analizaremos los servicios de inmigración de dos países no comunitarios pertenecientes al continente europeo: Suecia y Suiza; y, finalmente, aludiremos a los servicios en el ámbito anglosajón: Estados Unidos y Canadá.

II. SERVICIOS DE INMIGRACION DE LOS PAISES COMUNITARIOS

1. Bélgica

1.1. Introducción: Organismos de inmigración

En Bélgica, las bases jurídicas del régimen de los inmigrantes se encuentran recogidas en la Ley de 15 de diciembre de 1980, sobre acceso al territorio, a la residencia, al establecimiento y a la salida de los extranjeros (15), modificada por la Ley de 28 de junio de 1984 reguladora de ciertos aspectos de la condición de los extranjeros e instituyendo el Código de la Nacionalidad belga (16). En cuanto a los organismos encargados de la inmigración dependen fundamentalmente de tres Ministerios: el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Clases Medias; y se debe mencionar el papel de otros dos organismos independientes: el Consejo Consultivo de los Extranjeros y la Comisión de Estudios de la Inmigración.

teriores: dentro de éste los asuntos relativos a los extranjeros le corresponden a la Dirección General de la Emigración y de Asuntos Sociales. Dicho organismo oficial está presidido por el director general ayudado por el vicedirector general, la Secretaría Administrativa y la Oficina de Investigaciones, estudios y programaciones junto con otras 10 Oficinas. Debiendo destacar la labor desempeñada por la Oficina número X encargada de las cuestiones relativas a los extranjeros en Italia; b) el Ministerio del Interior que se ocupa del «soggiorno» y de las medidas de expulsión; c) el Ministerio de Trabajo y Previsión Social que concede los permisos de trabajo; d) el Ministerio de Presupuesto y Programación Económica que establece el cupo de los inmigrantes necesarios para la economía italiana; e) el Ministerio de Instrucción Pública interviene para establecer los planes de estudio para los inmigrantes. Según el artículo 2.3.º de la Ley número 39, de 28 de febrero de 1990 tienen competencias en esta materia, además de los Ministerios aludidos, el Ministerio de Sanidad, y Tesoro, el CNEL, las organizaciones sindicales más representativas y la Conferencia Estado-Regiones. También existe un Comité Interministerial para la Emigración, que se creó por Ley número 64, de 18 de marzo de 1976, para racionalizar y coordinar a nivel central las actividades a favor de los emigrantes. Y, finalmente, con respecto a los asilados y refugiados, Italia hasta hace poco concedía asilo político sólo a los prófugos procedentes del Este europeo (llamada «reserva geográfica»), dicha reserva ha sido eliminada en virtud del artículo 1.º de la Ley número 39/1990.

(15) *Rev. crit. dr. int. pr.*, 1981, págs. 787-809.

(16) *Rev. crit. dr. int. pr.*, 1984, págs. 755-770. BEAUTHIER, G. H.: *Le Droit des étrangers et le Code de la nationalité*, Bruselas, Vie Ouvrière, 1984.

1.2. Ministerio de Justicia

Las cuestiones relativas a la inmigración son competencia del Ministro de Justicia (17). Y en la realización de sus actividades este Ministerio es ayudado por: la Oficina de Extranjeros, el Comisario General de Refugiados y Apátridas, el Comisario Real para la Emigración y la Comisión Consultiva de Extranjeros.

1.2.1. Oficina de Extranjeros: funciones y organización

La Oficina de Extranjeros, organismo autónomo de Justicia, es la competente en la materia de concesión de permisos de estancia. Esta oficina analiza las solicitudes de permiso de estancia emitiendo informes acerca de la conveniencia de su concesión. Dicha decisión es recurrible ante el Ministro de Justicia, que no está obligado a motivar su resolución. Sin embargo, el Ministro puede solicitar la motivación de la decisión dictada por la oficina.

Al ejercer un control sobre los extranjeros en sus relaciones relevantes con la comunidad nacional, la Oficina de Extranjeros cumple una doble función: una función de filtración y una función de depuración. La primera de estas funciones, la de filtración se puede efectuar con anterioridad a la entrada del extranjero en Bélgica. En concreto, ésta se lleva a cabo mediante la solicitud del visado ante las autoridades consulares belgas en el país de origen, o mediante la solicitud de informes personales, etcétera. En segundo lugar, la Oficina de Extranjeros debe intervenir, igualmente, a efectos de depuración, en los asuntos relacionados con los extranjeros admitidos para residir en Bélgica. Su competencia concluye donde comienza el campo de actividades de otros departamentos (Asuntos Exteriores, Empleo y Trabajo, y Clases Medias, principalmente), aunque siempre conserva la capacidad de intervención (18).

En relación a su organización, la Oficina de Extranjeros es una de las secciones de la Administración de la Seguridad Pública (la otra es la Seguridad del Estado, que se ocupa de problemas de espionaje, de subversión, etcétera). La Administración de la Seguridad Pública se preocupa, con la germanería, del mantenimiento de la seguridad interna y externa de Bélgica, bajo la autoridad del Ministerio de Justicia.

De forma esquemática su funcionamiento se puede resumir de la siguiente forma: el Administrador Adjunto de la Seguridad Pública dirige la Oficina de Extranjeros con ayuda de una Oficina de Estudios. Este administrador respalda

(17) En concreto, el ministro de Justicia puede: autorizar la entrada en Bélgica a extranjeros sin pasaporte o visado válido (art. 2.3.º); denegar la entrada si considera que puede comprometer la tranquilidad pública, orden público o la seguridad nacional (art. 3.3.º); fijar una fecha para abandonar el territorio (art. 7.1.º); decretar la expulsión (art. 7.2.º). Además debe decidir: recursos de revisión (art. 64).

(18) Cf. BEAUTHIER, G. H.: *Le Droit des étrangers*, op. cit., pág. 413.

a seis servicios llamados Direcciones. La distribución de competencias se ha realizado de la manera siguiente: la primera Dirección tiene competencias en materia de inspección de fronteras (oficina F) y de visados (oficina V). La segunda Dirección se ocupa de los extranjeros ciudadanos de los países miembros de la Comunidad Europea y asimilados (oficina E). La tercera Dirección se ocupa de los extranjeros no comunitarios (oficina A), de los estudiantes (oficina S) y de los refugiados y apátridas (oficina R). La cuarta Dirección se ocupa de los extranjeros en estancia ilegal o extranjeros clandestinos (oficina C), y de los detenidos por delitos comunes (oficina D). La quinta Dirección se ocupa de los informes (oficina O), de correspondencia, de expedientes y de archivos. Y, la sexta Dirección se ocupa de los recursos (ante la Comisión consultiva) (19).

1.2.2. Comisariado General de Refugiados y Apátridas

La Oficina de Extranjeros cuenta con la colaboración de este Comisariado que depende del Ministerio de Justicia, en cuanto a presupuesto y personal, para analizar la acogida de extranjeros procedentes de países conflictivos. En algunos casos, el Ministerio de Exteriores interviene cuando éstos revisten implicaciones políticas con la finalidad de determinar el número de refugiados admitidos para residir y trabajar en Bélgica (20).

1.2.3. Comisariado Real para la Emigración

Este Comisariado se dedica, esencialmente, por la integración de los inmigrantes en Bélgica; y por la resolución de los problemas sociales que pueden tener los trabajadores extranjeros y sus familias, como por ejemplo el alojamiento, la vivienda, etcétera.

1.2.4. Comisión Consultiva de Extranjeros

En virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de 15 de diciembre de 1980, se estableció una Comisión Consultiva de los Extranjeros, encargada de emitir informes u opiniones, solicitados por el Ministro de Justicia, en los casos previstos en la presente Ley o por las disposiciones particulares (21). En este mismo precepto se prevé que el Ministro de Justicia puede solicitar, igualmente, la opinión a este organismo con anterioridad a tomar cualquier decisión que tenga como destinatario a un extranjero. Dicha Comi-

sión está compuesta, según el artículo 33 de la mencionada Ley, por dos magistrados; dos abogados; y, por dos personas de nacionalidad belga que se ocupan de los intereses de los extranjeros —por su pertenencia a un grupo, movimiento u organización en pro de la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Esta Comisión es la encargada de emitir su opinión al Ministro de Justicia por imperativo legal (22) en los siguientes casos: cuando se haya iniciado un procedimiento bien de devolución o bien de expulsión; o cuando se haya interpuesto un recurso de revisión ante el Ministro de Justicia; y cuando se solicite la eliminación de una medida de seguridad impuesta a un extranjero (23).

1.3. Ministerio de Trabajo

Este Ministerio, a partir de la regionalización en Bélgica, está integrado por cuatro diferentes Ministerios. Tres de ellos tienen competencias a nivel regional (*Vlaamse Gemeenschap* para la región neerlandófona, para la región valona y para la región de Bruselas) y el cuarto tiene competencias a nivel nacional. Estos Ministerios analizan las solicitudes de permisos de trabajo, teniendo en cuenta la disponibilidad de la mano de obra en el país y los distintos acuerdos existentes con otros países. Si el permiso de trabajo es denegado por uno de los Ministerios Regionales, el ministro de Trabajo a nivel nacional decide, en última instancia, la conveniencia de su concesión.

Es posible que se produzcan algunos casos anómalos en el sentido de que el Ministerio de Justicia no haya concedido el permiso de trabajo. En este supuesto resuelve el ministro de Justicia. También podría generarse el supuesto contrario, concesión del permiso de estancia y denegación del permiso de trabajo; sin embargo, este último caso es poco frecuente ya que la oficina entiende que un extranjero residente en Bélgica debe tener medios de subsistencia, sin tener que recurrir al Centro Público de Asistencia Social, a la mendicidad o a la delincuencia.

1.4. Ministerio de Clases Medias

Este Ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional con relación a los extranjeros que pretenden establecerse en Bélgica como trabajadores por cuenta propia o para las profesiones independientes (24). Para llevar a cabo sus funciones este Ministerio cuenta con el Consejo de Encuesta Eco-

(19) *Ibid.*, pág. 414.

(20) Ver art. 93.

(21) Esta Comisión en realidad fue creada por el artículo 10 de la Ley de 28 de marzo de 1952; sin embargo, las disposiciones previstas en los artículos 32 a 38 de la Ley de 15 de diciembre, son mucho más completas y precisas (cf. DE DIESBACH, E: *L'étranger devant la Loi belge*, 3.^a ed., Bruselas, E. Bruylant, 1981, pág. 77).

(22) Cf. MOUREAUX, S., y LAGASSE, J. P.: *Le statut des étrangers en Belgique*, Bruselas, Lacier, 1982, págs. 111-113.

(23) Ver artículos 20, 45, 66 y 68, 2.^o de la Ley de 15 de diciembre de 1983.

(24) Ver MELCHIOR, M., y LECRENIER, S.: «Le régime juridique des étrangers en droit belge», *Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht*, vol. I, Berlin, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1987, pág. 147.

nómica, con representantes de los Ministerios de Justicia, Hacienda y Oficina de Extranjeros.

En la valoración de los proyectos presentados, a realizar por los candidatos para establecerse en Bélgica como trabajadores por cuenta ajena, así como en la posterior concesión del carné profesional, gozan de un trato preferencial los extranjeros que vayan a ejercer cualquier tipo de actividad relacionada con la exportación de productos belgas.

1.5. Consejo Consultivo de los Extranjeros

Según el artículo 31 de la Ley de 15 de diciembre de 1980, este Consejo está encargado de dar su opinión previa y motivada sobre todos los proyectos, proposiciones de ley y decretos relativos al acceso al territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros. Sin embargo, la competencia del Consejo se limita a las cuestiones generales; las opiniones relativas a los casos particulares son competencia exclusiva de la Comisión Consultiva (25).

La composición de este Consejo se encuentra regulada en el artículo 31, 2.º (26), sin embargo la forma de proceder del mismo se recoge en la Real Orden de 28 de julio de 1981. En esta disposición se recoge la forma de actuación del Consejo, que se puede resumir brevemente de la siguiente forma: toda petición de opinión se dirige al ministro de Justicia que la transmite al Consejo. El Consejo se reúne a petición de su presidente, que fija el día, la hora y el orden de materia a tratar. El informe debe ser emitido en el plazo máximo de tres meses (27).

1.6. Comisión de Estudios de la Inmigración

El artículo 12 de la Ley de 28 de junio de 1984 dispone que esta Comisión debe examinar los problemas suscitados por la inmigración en tanto que deben ser considerados en su conjunto, y las soluciones que pueden ser aportadas. La composición de ésta debe ser regulada mediante una Real Orden y debe dar cabida a los representantes de los trabajadores inmigrantes.

La creación de esta Comisión es el resultado de un compromiso entre diversos partidos mayoritarios que han querido dar una buena imagen poniendo en marcha esta insti-

tución. Ahora bien, su puesta en funcionamiento parece rechazable desde el momento en que las funciones de esta Comisión, en cierta medida, son las mismas que las otorgadas al Consejo Consultivo de Extranjeros (28).

2. Dinamarca

1.1. Introducción: Organismos de inmigración

Las normas básicas relativas a los extranjeros en este país se encuentran en la Ley número 226, de 8 de junio de 1983, sobre entrada, permanencia y trabajo en Dinamarca (29). Los organismos encargados de la inmigración dependen fundamentalmente de dos Ministerios: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia; no obstante, el Ministerio de Asuntos Sociales asume las competencias relativas a la protección social de los inmigrantes (30); y, el Ministerio de la Vivienda planifica la cobertura de la vivienda en el campo de la inmigración.

Antes de aludir a las competencias de estos Ministerios, podemos destacar algunas de las peculiaridades más significativas en la organización y distribución de competencias administrativas de extranjería en Dinamarca. Con independencia de la coordinación que ejerce el Ministerio del Interior en la política de Inmigración, debe destacarse, por un lado, la preponderancia del Ministerio de Justicia en la gestión de las cuestiones migratorias y, por otro, la ausencia de competencias del Ministerio de Trabajo en esta materia. Cabe mencionar igualmente que los Ministerios funcionan como organismos supremos que distribuyen las tareas de inmigración a las diferentes instituciones municipales competentes.

1.2. Ministerio del Interior

El Ministerio de Interior es el organismo coordinador en torno a la política de inmigración con funciones exclusivamente de asesoramiento, si bien es el responsable de tramitar las cuestiones relacionadas con la adquisición de la nacionalidad danesa. En este Ministerio está integrado el Consejo de Inmigrantes, formado por representantes de las diferentes asociaciones de inmigrantes, que ejerce funciones de asesoramiento y de intercambio de expedientes en el área de la inmigración.

(25) Ver MOUREAUX, S., y LAGASSE, J. P.: *Le statut des étrangers...*, op. cit., pág. 105.

(26) Este precepto dispone que: la mitad de sus representantes está constituida por: los ministros de Justicia, Interior, Empleo, Trabajo, Cultura, Asuntos Exteriores, Educación Nacional, Clases Medias y el ministro que tenga atribuida la cooperación en el desarrollo de sus atribuciones. La otra mitad está constituida por: los representantes belgas y extranjeros de organismos que se ocupan de la defensa de los intereses de los trabajadores inmigrantes y de las organizaciones de estudiantes reconocidas.

(27) Todo el procedimiento de actuación incluso la forma de deliberar y toma de decisiones se encuentra regulada en los artículos 6.º, 7.º y 10 de la Real Orden de 28 de julio de 1981.

(28) Cf. BEAUTHIER, G. H.: *Le Droit des étrangers*, op. cit., pág. 155.

(29) Ver LANGKJAER, L., y STUMMEL, D.: «Review of the Principal Features of the Legal Position of Aliens in Denmark», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., pág. 237.

(30) También coopera con una institución de refugiados que es la encargada de integrar a los asilados y refugiados en la sociedad danesa durante los dieciocho primeros meses de estancia en Dinamarca, una vez que estas personas hayan sido reconocidas como tales por el Ministerio de Justicia (ver nota siguiente).

1.3. Ministerio de Justicia

Es responsable de la entrada y estancia de extranjeros en territorio danés. Depende de este Ministerio la Dirección General de Inmigración, que resuelve todos los asuntos administrativos comprendidos en la Ley de Extranjería.

Esta Dirección ejerce sus competencias en cuatro materias: tramitación de visados; tramitación de permisos de residencia y de trabajo; emisión de informes para incoar expedientes relativos a la expulsión de extranjeros; y, actividades administrativas, canalizadas a través de varios idiomas, sobre los derechos y deberes derivados de la Ley de Extranjería.

El Ministerio de Justicia, además, se encarga de las solicitudes de asilados y refugiados estudiando a su vez las posibilidades de integración de los mismos. En concreto, los permisos de residencia de los refugiados y asilados son gestionados a través de la Dirección General de Extranjeros (31).

3. Francia

1.1. Introducción: Organismos de inmigración

La legislación francesa en materia de extranjería, en menos de diez años, ha sufrido numerosos cambios (32). La estabilidad inicial, desde la *Ordonnance* de 2 de noviembre de 1945 a la Ley Bonnet, de 10 de enero de 1980, se ha visto gravemente alterada por modificaciones constantes: Ley de 29 de octubre de 1981, de 17 de julio de 1984, de 9 de septiembre de 1986, de 2 de agosto de 1989 y la de 10 de enero de 1990 (33). A pesar de las múltiples reformas, se puede afirmar, indudablemente con ciertos temores, que en Francia los servicios de inmigración se hallan encomendados a los organismos siguientes: Comité Interministerial para la Integración; Consejo Superior para la Integración; Dirección de Población y Migraciones; Misión de Enlace Inter-

(31) En las cuestiones relativas a los refugiados y asilados también participan organismos de carácter privado, entre los que se encuentra la Ayuda Danesa a los refugiados integrada por 12 organizaciones voluntarias que trabajan en cuestiones relativas a los refugiados. Sus actividades consisten en: recibir e integrar a los refugiados en la sociedad danesa; informar a los solicitantes de asilo; prestar ayuda a proyectos destinados a beneficiar a los refugiados en otras partes del mundo; e informar a la población danesa sobre cuestiones relacionadas con los refugiados. Dicha información se realiza esencialmente a través de sus publicaciones en lengua danesa. Entre éstas cabe mencionar: la revista *Refugiados* y un folleto titulado *Noticias sobre Refugiados*. La financiación de estos organismos es de carácter mixto. El Estado remunera las actividades relacionadas con la recepción y la integración de los refugiados; y el resto de las actividades es financiado mediante colectas y otras contribuciones privadas.

(32) Cf. Nota 11; ver VINCENT, J. Y.: «Le régime juridique des étrangers en droit français», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., pág. 437.

(33) Cf. TURPIN, D.: «Comentaire: La loi 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France», *Rev. crit. dr. int. pr.*, 1990, pág. 393.

ministerial para la Lucha contra el Tráfico de Mano de Obra; Comisión Nacional para el Alojamiento de los Inmigrantes; Fondo de Acción Social; Oficina Nacional de Inmigración; Centro de Seguridad Social de Trabajadores Migrantes; Sociedad Nacional de Construcción de Viviendas para Trabajadores; Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas; Servicio Social de Ayuda a los Emigrantes; y, Agencia para el Desarrollo de Relaciones Interculturales.

1.2. Comité Interministerial y el Secretario General para la Integración

Este Comité fue instaurado en el Ordenamiento francés mediante el Decreto 89/881, de 6 de diciembre de 1989. Este Comité, según se recoge en el artículo 1.º del mencionado Decreto, tiene como objetivo «definir, animar y coordinar la política del Gobierno en materia de integración de los residentes extranjeros o de origen extranjero».

El Comité, presidido por el primer ministro, está compuesto por 16 ministros o secretarios de Estado. La Secretaría del Comité se halla en manos del secretario general para la Integración, nombrado por Decreto del Consejo de Ministros por un período de dos años, que prepara las deliberaciones y vela por el cumplimiento de los acuerdos.

El Comité Interministerial se reúne con periodicidad quincenal, teniendo cada una de las sesiones carácter monográfico, sobre un tema concreto. Desde su creación, el Comité Interministerial ha ido dando forma a las «medidas para la integración» anunciadas en diciembre de 1989. En sus reuniones se han abordado diversos temas: control de fronteras y derecho de asilo, vivienda de los inmigrantes, enseñanza; y más recientemente se ha tratado, además, el tema de la formación, la ciudad y los extranjeros, el trabajo clandestino y las reconducciones a la frontera.

1.3. Consejo Superior para la Integración

Creado por decreto de 19 de diciembre de 1989, órgano de carácter consultivo, adscrito al Primer Ministro, cuya misión es «dar su opinión y presentar propuestas, a petición del Primer Ministro o del Comité Interministerial, sobre el conjunto de los temas relativos a la integración de los residentes extranjeros o de origen extranjero».

El Consejo Superior está compuesto por nueve miembros nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro. Su mandato es de tres años. Los miembros del Consejo han sido reclutados en todo el espectro parlamentario, desde el partido comunista hasta la derecha.

1.4. Dirección de Población y Migraciones (DPM)

Esta Dirección es un servicio del Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo. Tiene sus orígenes en la Dirección Ge-



neral de Población y de Ayuda Social (denominada posteriormente Acción Social), que constaba de cuatro subdirecciones: Población, Naturalización, Ayuda Social y Familia. A partir de 1966 cuenta con dos nuevas Direcciones: la Dirección de Población y de las Migraciones; y, la Dirección General de la Familia, de la Vejez y de la Acción Social.

La Dirección de Población y de las Migraciones se encarga: de los movimientos de población, de la reglamentación del empleo de los extranjeros, de la tutela de la Oficina Nacional de la Inmigración (ONI), de las naturalizaciones y de los programas sociales destinados a los emigrantes. En 1971, la DPM recibe, además, competencias en materias demográficas: elabora la política demográfica, tutela la labor del Instituto Nacional de Estudios Demográficos, del Secretariado del Comité Superior de la Población que, por Decreto de 23 de octubre de 1985, se ha convertido en el Consejo Superior de la Población y de la Familia.

Entre las funciones de esta Dirección se destacan la preparación y proposición de las medidas generales relativas: a la política demográfica, a las migraciones internacionales, al estatuto y a la integración de las comunidades inmigradas, y a la adquisición de la nacionalidad francesa (34). Se puede destacar entre las actividades realizadas: la elaboración de una reglamentación destinada a los servicios exteriores de los ministerios, tratamiento de los expedientes de naturalizaciones y de ciertos expedientes sobre autorizaciones solicitando la suspensión de la inmigración. Además de tutelar las actividades del ONI, del INED, y del FAS coordina las acciones adoptadas en favor de los extranjeros por otros Departamentos ministeriales. También interviene en la política de acción social, educativa y cultural destinada a los trabajadores inmigrantes y a sus familias. Finalmente, cabe concluir su labor, con la realización de estudios sobre población e inmigración.

1.5. Misión de Enlace Interministerial para la Lucha contra el Tráfico de Mano de Obra

Dicha Misión, organismo vinculado al Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo fue creada por un orden interministerial el 10 de agosto de 1976 (35). Tiene como finalidad animar y coordinar las acciones puestas en marcha por los poderes públicos para luchar contra la entrada y el establecimiento de extranjeros de forma clandestina y el em-

pleo irregular de mano de obra extranjera. En definitiva, a esta Misión le corresponde realizar todas las propuestas con la finalidad de mejorar la eficacia de la prevención de futuros supuestos y la represión de los existentes en este ámbito.

En cuanto a la organización, desde el punto de vista estructural, esta Misión está presidida por un magistrado, ayudado de un encargado de estudios, de un director de trabajo, de dos comisarios de policía, de un inspector de policía, y de dos controladores laborales, uno de éstos debe ser especialista en agricultura. Además dispone desde 1984 de una delegación para las regiones del sur con sede en Marsella.

Las actividades realizadas por esta Misión consisten en centralizar y difundir las informaciones procedentes de las administraciones interesadas; realiza el balance anual de la lucha contra el tráfico de mano de obra; participa en la elaboración y en la realización de operaciones concertadas entre los servicios afectados; supervisa la actividad de los comités departamentales de coordinación de la lucha contra el tráfico de mano de obra y el empleo clandestino; participa en las acciones de formación relativa al tráfico de mano de obra, a través de las administraciones competentes (policía nacional, gendarmería, direcciones departamentales de trabajo, Escuela Nacional de la Magistratura, Instituto Nacional del Trabajo; y, finalmente, realiza estudios e investigaciones sobre el empleo clandestino.

1.6. Comisión Nacional para el Alojamiento de los Inmigrados (CNLI)

El Secretariado General de la Comisión Nacional para el Alojamiento de los Inmigrados (CNLI) es un servicio del Ministerio de Asuntos Sociales. Dicho Secretariado fue creado mediante una Orden Ministerial de 11 de mayo de 1976, en la que se fijan, asimismo, las atribuciones de la Comisión Nacional y su composición.

Esta Comisión está formada por los representantes del ministro encargado de los Asuntos Sociales y de Empleo (dos representantes uno de los cuales es, el secretario general de la CNLI, presidente de la Comisión), del ministro de Economía, de las Finanzas y del Presupuesto, del ministro de la Vivienda, del delegado de Aprovechamiento del Territorio y de la Acción Regional y del presidente del Fondo Social Urbano. La Comisión cuenta en sus trabajos, a título consultivo, con el presidente del Fondo de Acción Social para los trabajadores inmigrantes y sus familias (FAS) y por los representantes del AFICIL, de la Unión nacional de los organismos de HLM, de la SONACOTRA y del UNAF0 (gestores de los hogares para los trabajadores migrantes).

La CNLI tiene como misión emitir su opinión acerca de las siguientes materias: en primer lugar, sobre la coordinación de las acciones en favor del alojamiento de los inmigrantes y de sus familias; en segundo término, sobre los programas de alojamiento de los inmigrantes en colaboración

(34) En virtud de una decisión de 9 de septiembre se ha invitado a esta Dirección de la Población y de las Migraciones a participar en la puesta en marcha de la reforma de la Ley de nacionalidad. Por otro lado, hay que tener en cuenta la labor de la Comisión de nacionalidad (ver SCHNAPPER, D.: «La Commission de la Nationalité, une instance singulière», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 4, 1988-1-2, págs. 9-21).

(35) La organización de la coordinación interministerial de la lucha contra el trabajo clandestino, empleos no declarados y tráfico de mano de obra se encuentra regulada actualmente por el Decreto 90-656, de 25 de julio de 1990 (*Rev. crit. dr. int. pr.*, 1990, pág. 834), y fue desarrollado por la Circular de 25 de julio de 1990 (*ibid.*, pág. 835).

con los Consejos departamentales del medio Ambiente, y la determinación de la capacidad de atracción de las operaciones utilizadas como pago por las empresas en favor del alojamiento de los inmigrantes; y, finalmente, las modalidades de participación de las empresas en el esfuerzo de construcción (para la fracción destinada prioritariamente al alojamiento de los inmigrados).

1.7. Fondo de Acción Social (FAS)

El Fondo de Acción Social es un establecimiento público de carácter administrativo y financiero tutelado por dos Ministerios: el de Asuntos Sociales y de Empleo; y el de Finanzas y Presupuestos. Fue creado por la *Ordonnance* de 21 de diciembre de 1958, modificado por el Decreto 86/11224, de 1 de diciembre de 1986. El FAS en un principio estaba destinado a promover una acción social que favoreciera a los trabajadores emigrantes y a sus familias (36). Desde la entrada en vigor del Decreto mencionado, que regula sus funciones actuales, el FAS, tiene como misión participar en la inserción social y profesional de los trabajadores extranjeros y de sus familias con la puesta en marcha de los programas sociales. Igualmente, debe participar en las operaciones de retorno voluntario de los trabajadores extranjeros a su país de origen.

El FAS interviene esencialmente en tres sectores en materia de vivienda; en materia de formación y en materia socio-cultural. Con respecto al primer sector, en materia de vivienda, que representa casi el 50 por 100 de sus actividades, el FAS ayuda a gestionar los hogares de los trabajadores extranjeros marginados (mediante 673 hogares y 140.000 camas) para limitar el esfuerzo financiero de los residentes y permitir un equilibrio de gestión; ayuda en la financiación de equipamiento mobiliario de los hogares. En segundo lugar, en materia de formación, su acción predominante gira en torno a la alfabetización y a la enseñanza de la lengua francesa a los trabajadores extranjeros, y de la enseñanza de la lengua del país de origen, que tiene como destinatarios a los hijos de éstos. Y, finalmente, las actividades socio-culturales realizadas por el FAS son acciones que favorecen la integración en la sociedad francesa de los extranjeros residentes en Francia (37). De estas actividades se pueden destacar: la informativa y la cultural; la informativa, a través de emisiones de programas de Radio Francia Internacional para las comunidades inmigrantes y de las publicaciones periódicas sobre cuestiones de inmigración; y la acción cultural, mediante la financiación de más de 400 asociaciones que tienen actividades culturales, potenciando de

esta manera el movimiento asociativo, de franceses o extranjeros, con la finalidad de luchar contra el fenómeno del racismo.

De la estructura de este establecimiento cabe destacar su Consejo de Administración que está compuesto por 36 miembros, nombrados por resolución del ministro encargado de los inmigrantes, de los que una mitad representa a los miembros asociados o representantes de los inmigrantes y la otra mitad a las administraciones del Estado u organismos públicos. El presidente y el director del FAS son nombrados por el ministro encargado de los inmigrantes.

El Decreto de 18 de enero de 1983 puso en marcha una nueva estructura caracterizada por la regionalización. Para desconcentrar las decisiones se pusieron en marcha 10 Comisiones Regionales para la Inserción de la Población Inmigrante (CRIPI) (38). Cada una de estas Comisiones (CRIPI), presidida por el *préfet* —Comisario de la República de la Región—, está formada por 29 miembros de los cuales siete representan al Estado y los 22 restantes a los representantes sociales, o personalidades de los inmigrantes.

1.8. Oficina Nacional de Inmigración (ONI)

Se trata de un establecimiento público de carácter administrativo, dotado de personalidad moral y jurídica, así como de autonomía financiera, bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo. Fue creado por la *Ordonnance* de 2 de noviembre de 1945, con la finalidad de asegurar las operaciones de reclutamiento e introducción en Francia de extranjeros; para llevar a cabo esta labor, la ONI poseía una serie de misiones en los países exportadores de mano de obra, sobre todo en Italia, España y eventualmente en Portugal. Las medidas de reclutamiento oficial fueron utilizadas por los empresarios franceses hasta 1960. A partir de 1962 y de 1963 la ONI se convierte en el «bureau central» de la mano de obra extranjera, porque los empresarios comienzan a reclutar a los trabajadores extranjeros directamente (39). De todas formas las actividades de esta Oficina han estado en íntima conexión con el acogimiento (40). Sin embargo, el papel de la ONI se ha ido transformando, en concreto desde 1974 con la suspensión de la inmigración. En esta fecha se paralizó la llegada de extranjeros, la Oficina se dedica al acogimiento de las familias de los trabajadores migrantes, en definitiva, a la entrada en Francia por el procedimiento de la reagrupación familiar (41). También se dedica a otras actividades: la lucha contra la clandestini-

(36) Cf. YAHIEL, M.: «Le FAS: questions de principe», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 4, 1-2, 1988, págs. 107.

(37) La integración absoluta de la población extranjera se logra mediante la obtención de la nacionalidad francesa. Siendo numerosos los extranjeros que han accedido a la misma el criterio de la nacionalidad extranjera ya no es determinante para poder beneficiarse de la acción social del FAS (Cf. YAHIEL, M.: *loc. cit.*, pág. 114).

(38) Estas 10 Comisiones se han instalado en Alsacia, Aquitania Centro, isla de Francia, Languedoc-Rusillon, Lorena, Midi-Pirineos, Norte Paso de Calé, Provenza-Alpes-Costa Azul, Rin-Alpes (Cf. YAHIEL, M.: *loc. cit.*, pág. 107).

(39) Cf. HOLLIFIELD, J. H.: «Migrants ou citoyens: la politique de l'immigration en France et aux États-Unis», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 6, 1990-1, pág. 189.

(40) Cf. GUIMEZANES, N.: *Le Droit des étrangers. L'entrée et le séjour*, Paris, Armand Colin, 1987, pág. 54.

(41) Ver PLENDER, R.: *International Migration Law*, *op. cit.*, pág. 317.



dad, el desarrollo de la cooperación internacional. Tiene competencias de: información, adaptación y eventual repatriación. Todas estas actividades están dirigidas siempre a beneficiar a los inmigrantes (42).

Está formado por un Consejo de Administración, un Comité Consultivo, un director nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Consejo de Administración. El Consejo de Administración está compuesto por un presidente, nombrado mediante Decreto del Consejo de Estado, y por seis miembros designados en representación de los diferentes Ministerios encargados de los temas relativos a la inmigración (Trabajo, Asuntos Exteriores, Interior, Industria y Agricultura). Por su parte, el Comité consultivo está formado por 17 miembros: asociados de los representantes de las organizaciones profesionales, de los empresarios y de las organizaciones sindicales. La ONI dispone de una sede central y de seis centros regionales y de 24 representaciones ubicadas en ocho países, contando con más de 400 agentes.

En cuanto a las intervenciones realizadas por la ONI podemos destacar dos ámbitos de actuación: uno, en relación a la inmigración; y otro, en relación a la solidaridad con la población inmigrada en Francia. En el ámbito de la inmigración, la ONI asegura la organización de las migraciones de extranjeros hacia Francia y de Francia hacia el extranjero; la introducción en Francia de trabajadores, sobre todo los temporeros, y de sus familias; el retorno de los extranjeros hacia su país de origen, fomentando, sobre todo, la concesión de ayudas para la reinserción y para la repatriación voluntaria. Realiza, también, el control sanitario de los extranjeros autorizados a residir en Francia; y lucha contra el empleo clandestino. Con respecto al segundo ámbito de actuación, a título de solidaridad, la ONI cubre una importante misión a la hora de ayudar a los inmigrantes mediante la información a nivel oficial en diversos departamentos ministeriales; y sobre todo mediante la difusión que se realiza en la publicación *Actualités-Migrations*, y mediante la publicación de estadísticas sobre los trabajadores y sus familias, que tiene como destinatarios a los responsables de la inmigración.

1.9. Centro de Seguridad Social de Trabajadores Migrantes (CSSTM)

Este Centro, un organismo autónomo sometido al control de varios Ministerios: Ministerio de Seguridad Social, de Agricultura y del Presupuesto, funciona como un establecimiento público de carácter administrativo. El CSSTM fue creado por un Decreto de 27 de marzo de 1959 (43), pa-

ra realizar las siguientes funciones: operaciones financieras, asistencia jurídica y de información, asistencia lingüística (traducciones).

Para llevar a cabo esas misiones se encarga fundamentalmente de todas las actividades relacionadas con la aplicación de los reglamentos comunitarios y de los tratados bilaterales de seguridad social asistiendo a los organismos de seguridad social competentes para la instrucción de los expedientes de los trabajadores migrantes. Junto a estas labores realiza una serie de servicios: de formación, de comunicación, de consejo y estudios, traduciendo los expedientes redactados en una lengua extranjera.

1.10. Sociedad Nacional de Construcción de Viviendas para Trabajadores (SONACOTRA)

Esta Sociedad, cuyo objeto social tiende a beneficiar la obtención de viviendas a los trabajadores sin ánimo lucrativo y que la mayoría de su capital social, el 55 por 100, se encuentra en manos del Estado, fue creada en 1956. Como se puede observar de la descripción realizada sobre su finalidad, esta sociedad en principio no parece beneficiar a los extranjeros. No obstante, el análisis de sus orígenes nos conduce a la denominación dada a la misma en el momento de su constitución. En esas fechas la Sociedad fue denominada como Sociedad Nacional de Construcción de Viviendas para Trabajadores Argelinos (SONACOTRAL). Ahora bien, el objetivo de esta sociedad referida sólo a los trabajadores argelinos se extendió a partir de 1963 a todos los trabajadores con independencia de su nacionalidad.

Actualmente la misión de esta Sociedad y de sus cinco filiales LOGI (44) está al servicio de los poderes públicos y de los colectivos locales para satisfacer las necesidades de las familias con un nivel económico bajo y de los trabajadores marginados, en particular los inmigrantes, en cuestiones relativas al alojamiento, a la construcción, renovación y gestión de la vivienda. Esta sociedad, junto con las actividades de gestión (la sociedad matriz, ha proporcionado 70.000 camas y las filiales 55.000 viviendas familiares), realiza operaciones de instalación y acondicionamiento de zonas insalubres y rehabilitación de barrios antiguos para cumplir con sus objetivos.

1.11. La Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA)

Esta Oficina, que se encuadra en el Ministerio de Asuntos Exteriores, fue creada por Ley de 25 de julio de 1952 (45)

(42) Cf. INIZAN, J.: «Le rôle de l'Office National», d'Immigration», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 49).

(43) El motivo de su creación se encuentra en el art. 51 del Tratado de Roma, puesto que la libertad de circulación de trabajadores exigía unas medidas de seguridad social comunes en todos los Estados miembros de la CEE.

(44) Estas filiales (LOGI), creadas entre 1959 y 1962, son sociedades anónimas constituidas con el objeto de proporcionar alojamiento a las familias mientras que la sociedad matriz se especializa en proporcionar alojamiento a los marginados.

(45) El artículo 5, 2.º de esta Ley ha sido modificado por la Ley 90-550 de 2 de julio de 1990 (*Rev. crit. dr. int. pr.*, 1990, págs. 836-837).

para aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Ginebra de 28 de julio de 1951 y para organizar la protección de los refugiados políticos en Francia (46).

En un primer momento la acción protectora de la OFPRA, en virtud de las reservas de «tiempo» y «espacio» hechas por Francia a la mencionada Convención, estuvo destinada solamente a las personas que podían prevalerse de hechos anteriores a 1951. Con posterioridad, a partir de 1971, amplió su protección a «toda persona víctima de la persecución» sin tener en cuenta la procedencia geográfica o la fecha de los hechos invocados (47). A partir de 1973 (coincidiendo con la crisis económica y el cierre de la inmigración en Francia) la OFPRA vio aumentar considerablemente su actividad (48).

A la hora de aludir a las actividades que debe cumplir esta Oficina se pueden sintetizar de la siguiente forma: la OFPRA tiene competencia exclusiva para reconocer la condición de Refugiado (tal como viene definido en la Convención de Ginebra) y el Estatuto que le es propio. Tiene asimismo encomendada la misión de protección jurídica y administrativa de los Refugiados. Contra una decisión de la OFPRA puede interponerse recurso ante la Comisión de Recursos de Refugiados. Para lograr estos objetivos, la OFPRA colabora con los Ministerios interesados (Exteriores, Justicia, Interior, Asuntos Sociales, Trabajo), en la política de lucha contra las demandas abusivas o fraudulentas del estatuto de refugiados y la entrada de clandestinos.

1.12. Servicio Social de Ayuda a los Emigrantes (SSAE)

El Servicio Social de ayuda a los Emigrantes (SSAE) fue fundado en 1921. Su misión consiste sobre todo en ayudar a los extranjeros que piden asilo en Francia. El SSAE, asociación reconocida de utilidad pública, tiene como objetivo asistir a los extranjeros, que voluntaria o de forma forzosa se han visto obligados a salir de su país de origen. Dicha actividad es realizada mediante Consejo de Administración y de una Dirección. El Consejo de Administración está formado por 18 miembros, todos ellos relacionados con temas relativos a las migraciones internacionales. En cuanto a la Dirección cuenta con los servicios administrativos de un equipo de especialistas. Las actividades concretas son puestas en marcha por más de 400 trabajadores y por personal administrativo especializado. Este personal está repartido en 47 equipos locales distribuidos en los 45 departamentos

reagrupados en las 12 regiones con delegados regionales (49).

1.13. Agencia para el Desarrollo de Relaciones Interculturales (ADRI)

La ADRI es una asociación privada, que tuvo su origen en una agencia creada en 1977 denominada Información, Cultura e Inmigración (ICEI). La financiación de esta Agencia está asegurada por las subvenciones del Ministerio de Asuntos Sociales y de Empleo y del FAS.

Esta Agencia tiene como finalidad favorecer todo tipo de acciones mediante las cuales se logre la inserción de las comunidades de origen extranjero en Francia. En este sentido, los dos grandes objetivos de esta asociación son: de un lado, definir y poner en marcha una verdadera política en torno al tema de la inserción; y en segundo término, tener un despacho de asistencia técnica junto a las colectividades locales y a las instituciones francesas, en materia de acogida, formación, vivienda y promoción de las relaciones interculturales. Para la realización de estas actividades, la ADRI cuenta con un Consejo de Administración compuesto de personalidades cualificadas en representación de las comunidades extranjeras y de los Ministerios involucrados o interesados por sus objetivos.

La asociación presta fundamentalmente cinco servicios: Comunicación, Producción, Asesoramiento, Formación y Centro de Investigación. En relación a la primera actividad, el Servicio de Comunicación tiene como finalidad valorar toda iniciativa o experiencia de inserción llevada a cabo por las asociaciones de inmigrantes. El segundo servicio, el Servicio de Producción asegura la emisión del programa televisivo: «Mosaïque». La tercera actividad, el Servicio de Asesoramiento tiene como misión asegurar una mejor inserción social y cultural de los extranjeros en diversos campos. Las prestaciones de asesoramiento y asistencia técnicas son aseguradas mediante estudio y puesta en marcha de programas de acción en colaboración con las autoridades locales; desarrollo y mantenimiento de iniciativas y proyectos propuestos por los grupos —en particular, por los jóvenes y las mujeres—; promoción de la lectura y de la cultura del país de origen; y la organización de intercambios internacionales de los representantes de la administración y de las asociaciones concernientes a la inmigración. En cuarto lugar, el Servicio de Formación interviene como despacho de estudio y asesoramiento apoyado por las diversas instituciones interesadas por las cuestiones de inmigración. Este servicio organiza seminarios y cursos de formación sobre los diferentes temas de la inmigración; y realiza, a petición de los organismos ubicados en París o en provincias, acciones de for-

(46) La OFPRA sucedió a los Organismos que existían anteriormente dentro del marco de la Sociedad de Naciones (Oficina rusa, armenia, española), quedando en posesión de los archivos de estas oficinas.

(47) En esa fecha Francia ratificó el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, más conocido por el Protocolo «Bellagio» por el que se eliminaron las reservas (ver BROSUSTE, J.: «Le rôle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 54).

(48) *Ibid.*, págs. 54-57.

(49) Cf. GUILLON, C. L.: «Le SSAE: soixante ans d'accueil des réfugiés», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 4, 1988, núms. 1-2, págs. 115-127, esp. 115.



mación acerca de los agentes de la administración pública y de los movimientos asociativos. En relación a la quinta función, el Servicio o Centro de Investigación se dedica a recoger y a difundir los estudios y las experiencias. Para llevar a cabo esta labor el Centro edita una revista mensual de carácter documental (*Adri-info*); y, elabora y distribuye diversas producciones bibliográficas, repertorios y estudios sobre temas relativos a la inmigración.

4. Países Bajos

1.1. Introducción: Organismos de inmigración

Según la Sección 2.^a de la Constitución de los Países Bajos, revisada en 1983, la entrada y la expulsión de los extranjeros debe ser regulada por ley. Las normas básicas sobre inmigración se recogen en dos leyes fundamentales: de un lado, en la Ley de Extranjería de 1965, desarrollada mediante dos Decretos de 1966; y de otro, en la Ley sobre el empleo de los trabajadores extranjeros de 1978, que regula el acceso de los extranjeros al trabajo por cuenta ajena (50). En relación, a las competencias en materia de inmigración se hallan encomendadas a diversos Ministerios: Ministerio de Justicia; Ministerio de Asuntos Exteriores; Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo; Ministerio de Bienestar, Sanidad y Cultura; Ministerio de Asuntos Económicos (51).

Antes de aludir a las competencias de los diversos departamentos ministeriales vamos a señalar algunas de las peculiaridades más significativas de la organización y atribución de competencias administrativas de extranjería en Países Bajos (52): el Ministerio con mayor responsabilidad con respecto a la política de extranjería es el Ministerio de Justicia. Para determinados permisos de estancia/residencia el Ministerio de Justicia debe solicitar asesoramiento a otros Ministerios, en concreto para los temas relacionados con los refugiados y para la concesión de visados, al Ministerio de Exteriores; para temas relacionados con trabajadores por cuenta propia y con empresas, al Ministerio de Asuntos Económicos; para temas relacionados con los trabajadores por cuenta ajena, al Ministerio de Trabajo (53). Por otra

(50) Cf. SWART, A. H. J.: «The Legal Position of Aliens in Dutch Law», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., vol. I, pág. 873.

(51) La descripción de estos servicios se basa en un Informe realizado por J. I. Domínguez García Paredes, Embajada de España, Consejería Laboral, La Haya, de 31 de julio 1990.

(52) En materia de asilados y refugiados tienen competencias los Ministerios: de Justicia (concesión permisos); de Asuntos Exteriores (asesoramiento); y el de Bienestar, Sanidad y Cultura (apoyo y asistencia). Existe además el Comisario de las NU para los derechos humanos (UNHCR) que depende de las Naciones Unidas y se dedica a investigar y asesorar en temas de apoyo y status de refugiado. Por otra parte, cabe señalar que existen organizaciones de carácter privado como Amnesty International y Asistencia Social a Refugiados que se ocupan de la defensa de los intereses de este grupo de extranjeros.

(53) El extranjero puede entrar como turista en el país y dirigirse a la Policía de extranjeros solicitando directamente aquí un permiso de residencia temporal; el permiso de trabajo correspondiente habrá de tramitarse ante la Oficina de Empleo de la Región, dependiendo del Ministerio de Trabajo

parte, cabe apuntar que el Ministerio del Interior en Países Bajos se dedica solamente a coordinar la política de minorías, es decir, la política que tiene como destinatarios a los extranjeros ya residentes.

1.2. El Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia tiene atribuidas competencias en materia de admisión, estancia y control de extranjeros en Holanda. Para realizar estas funciones cuenta con dos organismos: el secretario de Estado y la Dirección General de Asuntos de Policía y Extranjería; además cuenta con el apoyo para la realización de sus tareas con la Oficina de Visados, con la Comisión Asesora de Extranjería y con la Policía de Extranjería a nivel de municipio.

1.2.1. El Secretario de Estado

Entre las tareas específicas de las que se ocupa el Secretario de Estado se encuentra la política de extranjería. La atribución de estas competencias supone lógicamente que se ha producido una delegación de las funciones específicas del Ministro de Justicia. Por tanto, el Secretario de Estado puede actuar en nombre del Ministro, aunque éste continúa siendo el último responsable de la política migratoria (54).

1.2.2. Dirección General de Asuntos de Policía y Extranjería

Esta Dirección General consta de una Dirección de Asuntos de Extranjería que a su vez está integrada por cinco secciones: la de admisión y estancia, la de asuntos de los asilados, la de regulación de estancias, la de recursos y la de control.

La descripción de las competencias de estas cinco secciones sumariamente expuesta es la siguiente: la primera sección o Sección principal de admisión y estancia se ocupa de todo lo relacionado a la admisión de extranjeros y su estancia en Holanda (permisos); la segunda sección o Sección de asuntos de asilados cuenta con dos subsecciones: b') Subsección de trámite de solicitudes de asilo, que tramita las solicitudes de asilo. Esta competencia del Ministerio de Exteriores está transferida en la práctica a esta sección; y la b'') Subsección funcionarios de contacto, que se dedica a investigar casos de asilo, entrevista también a determinados asilados o se informa en el país de origen de las circunstancias.

La tercera sección, la Sección de regulaciones de estancia, de recursos, de control sobre extranjeros y aduanas, es-

(54) Así el Secretario de Estado puede decidir, a modo de ejemplo, sobre la concesión de permisos, la expulsión de extranjeros, etcétera.

tudia todas las solicitudes de admisión, estancia y residencia en Holanda, salvo las solicitudes de asilo. También examina las solicitudes de finalización de estancia, siempre y cuando no haya sido delegada esta competencia al jefe de la policía de extranjería local. Además, estudia las solicitudes de revisión al haber sido denegado un permiso. Esta Sección también tiene dos Subsecciones: c') Subsección de aplicación de las regulaciones de estancias generales, que analiza y decide sobre solicitudes de estancia, admisión o residencia; y la c'') Subsección de solicitudes de revisión que tramita las revisiones de resoluciones negativas (por ejemplo, denegación de permiso).

La cuarta sección, la Sección de recursos conoce de los recursos presentados ante la Sección Judicial del Consejo de Estado (competente en materia de extranjería) y prepara todos los juicios sumarísimos. Para la realización de sus labores cuenta con la Subsección de jurisprudencia que realiza estudios sobre la jurisprudencia aplicable.

Y, finalmente, la quinta sección, la Sección principal de control sobre extranjeros y el control de aduanas se divide en: Sección control de extranjeros que vela por un buen funcionamiento de los servicios de extranjería (Policía de Extranjería a nivel de municipio); y la Sección de los servicios de aduanas, que ejecutan debidamente las disposiciones, informan sobre la política de extranjería y sus fundamentos, estudian las posibilidades para una mejor organización de los servicios, y adoptan eventualmente medidas contra extranjeros individuales (expulsión, detención, etcétera).

1.2.3. Oficina de Visados

La Oficina de Visados se encuentra formalmente bajo el control y la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin embargo, está adscrita al Ministerio de Justicia. Esta Oficina tramita todas las solicitudes de visado para una estancia corta y decide con respecto a peticiones de ampliación de la duración del visado ya concedido.

1.2.4. Comisión Asesora de Extranjería

Esta Comisión independiente con representación de todos los sectores de la sociedad asesora al Ministerio de Justicia en temas litigiosos sobre la concesión o denegación de los permisos y las autorizaciones de residencia. En los temas relativos a la revisión de este tipo de permisos se requiere consultar a esta Comisión.

1.2.5. Servicios de Extranjería (Policía de Extranjería a nivel de municipio)

La Policía de Extranjería, que se ocupa de la ejecución de la normativa de extranjería, es la encargada del registro de extranjeros.

En algunos casos la policía puede decidir en nombre del ministro. La entrega de la documentación requerida a los extranjeros para residir legalmente en los Países Bajos se hace siempre a través de estos Servicios. La Policía de Extranjería también se ocupa del control y de la detención o expulsión de extranjeros. Se debe matizar que la Policía al realizar las tareas en el marco de extranjería se encuentra bajo el control del ministro de Justicia, mientras que para el resto de sus actividades depende del Ministerio del Interior.

1.3. Ministerio de Asuntos Exteriores

El Ministerio de Asuntos Exteriores realiza todas sus competencias en materia migratoria a través de tres organismos: la Dirección de Asuntos Generales, la Oficina de Asuntos de Asilo y la Comisión Interministerial de Política de Refugiados.

La Dirección de Asuntos Generales cuenta con la Oficina de Asuntos de Extranjería. Esta oficina tiene las siguientes competencias: concesión de visados, aplicación de los tratados de establecimiento y regulación de la circulación de personas.

Por su parte, la Oficina de Asuntos de Asilo tiene como finalidad asesorar con respecto a la concesión del *status* de refugiado al Ministerio de Justicia.

La Comisión interministerial de política de refugiados estudia la política de refugiados. Para ello se reúnen el Ministerio de Bienestar, Sanidad y Cultura y el Ministerio de Justicia (dependiendo del tema pueden estar otros Ministerios representados).

1.4. Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo

Este Ministerio lleva a cabo sus atribuciones relativas a la inmigración mediante dos Direcciones: la Dirección para la Emigración y la Dirección General de Empleo.

La Dirección para la Emigración se ocupa de todo lo relacionado con la emigración y la reemigración, por lo que tiene escasa importancia en nuestro estudio sobre la inmigración de extranjeros en Holanda. Esta se divide en dos secciones: a) Sección de coordinación de la política, que es la encargada de preparar y evaluar la política emigratoria y de coordinar la política de reemigración; y b) Sección para la ejecución de política migratoria, que tramita las peticiones de emigración al extranjero y ejecuta medidas de reemigración.

La Dirección General de Empleo tiene como función: de un lado, conceder los permisos de trabajo a través de las Oficinas regionales de Empleo y, de otro, asesorar también al Ministerio de Justicia con respecto a solicitudes de permiso de estancia de trabajadores por cuenta ajena.

1.5. *Ministerio de Bienestar, Sanidad y Cultura*

Las competencias de este Ministerio, en materia inmigratoria, se centran en la adopción de medidas de apoyo y asistencia a los refugiados y asilados u otras minorías.

En este Ministerio se integra la Dirección de exiliados, minorías y solicitudes de asilo. Esta Dirección tiene diferentes secciones que se ocupan de temas de extranjería: Sección principal de apoyo y asistencia; Sección de apoyo a refugiados; Sección de apoyo a solicitantes de asilo; Sección principal de minorías. A través de estas secciones se trata de ayudar a organizaciones de minorías, bien mediante la impartición de cursos de integración para refugiados o bien mediante centros de acogida de asilados y refugiados, etcétera.

1.6. *Ministerio de Asuntos Económicos*

Este Ministerio cuenta con dos Direcciones que asumen ciertas cuestiones que afectan a los extranjeros; en concreto: la Dirección General para servicios, pequeña y mediana empresa y planificación; y la Dirección política de mercado en la que se integra la Sección principal de política general de mercado. Esta sección asesora al Ministerio de Justicia en materia de concesión de permisos a los trabajadores extranjeros por cuenta propia o autónomos y a las empresas.

5. Reino Unido

1.1. *Introducción: Organismos de inmigración*

En el Reino Unido las principales fuentes legales en materia de extranjeros se encuentran en *The Immigration Act 1971* y en *The British Nationality Act 1981* (55); sin embargo, las condiciones de la administración y control no se recogen en la Ley de Inmigración de 1971, que entró en vigor el 1 de enero de 1973. Las mencionadas condiciones de administración y control de los extranjeros en el Reino Unido se encuentran reguladas por la legislación delegada, que puede ser modificada por el Ministerio del Interior sin necesidad de ser votadas en el Parlamento, salvo que lo solicite algún parlamentario en un plazo máximo de cuarenta días (56).

Los organismos competentes en materia de extranjería dependen del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo. El Ministerio del Interior realiza estas funciones a través del *Immigration and Nationality Department* que cuenta

con el Servicio de Inmigración y seis Direcciones Generales. Por su parte el Ministerio de Trabajo las realiza a través de la *General International and Tourism Division*, en concreto mediante la *Overseas Labour Section* (57).

1.2. *Ministerio del Interior (Home Office)*

En el Reino Unido el Ministerio competente en materia de inmigración es el Ministerio del Interior (*Home Office*); siendo su Secretaría de Estado de Inmigración y Nacionalidad (*Immigration and Nationality Department*), a través de un Servicio de Inmigración y seis Direcciones Generales «B1, B2, B3, B4, B5 y B6 Divisions», las encargadas de aplicar la legislación en materia de inmigración.

El Servicio de Inmigración se encarga del control de la inmigración en los puestos fronterizos en puertos y aeropuertos. También es el principal responsable del cumplimiento de la *Immigration Act*.

A la B1 Division le corresponde aplicar la legislación de inmigración después de la entrada del extranjero en el Reino Unido. Se ocupa además de asistir para documentar a los refugiados y asilados (58).

La B2 Division se ocupa de la política de inmigración y de la documentación de los extranjeros.

Por su parte a la B3 Division le corresponde hacer cumplir la norma en los casos de deportación y entrada ilegal, y para supuestos de trabajo. También se ocupa de los recursos presentados ante los tribunales sobre materia de inmigración. La policía general de inmigración se encarga de los supuestos de petición y exención del control policial en los casos de trabajo relativos a los ciudadanos británicos de Ultramar.

La B4 Division tiene competencias en los asuntos relativos a la nacionalidad, incluida la adquisición de la ciudadanía por registro y la naturalización.

La gestión de los servicios de las Direcciones Generales de Inmigración y Nacionalidad corresponde a la B5 Division.

Finalmente, la B6 Division es competente en las siguientes materias: nacionales comunitarios; Mercado único y Túnel del Canal.

1.3. *Ministerio de Trabajo (Department of Employment)*

El Ministerio de Trabajo *Department of Employment* a través de su Sección *Overseas Labour Section*, dependiente de la Dirección General *International and Tourism Division*, in-

(55) Cf. PLENDER, R.: «The Legal Position of Aliens in National and International Law in the United Kingdom», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., vol. II, pág. 1888.

(56) Cf. RYSSEL, D. M.: «Immigrants et réfugiés: Défis et réponses pragmatiques en Grande-Bretagne», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 94.

(57) La descripción de estos servicios se basa en el informe realizado por la Consejería Laboral, Londres, 2 mayo 1990.

(58) En relación a los refugiados y asilados también es competente el Ministerio de Asuntos Exteriores *Foreign & Commonwealth Office*, a través de su Departamento para las Naciones Unidas *United Nations Department*.

terviene en los aspectos laborales de la política de la inmigración, por ser dicha Sección la competente en la concesión de permisos de trabajo a extranjeros.

III. SERVICIOS DE INMIGRACION EN LOS PAISES EUROPEOS NO COMUNITARIOS

1. Suecia

1.1. Introducción: Organismos de inmigración

La regulación interna de inmigración en Suecia se encuentra en la Ley de Extranjería número 376 de 1980 (59). En cuanto a los organismos encargados de la inmigración dependen fundamentalmente de cinco Ministerios: el Ministerio del Mercado Laboral, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Ministerio de Asuntos Civiles; también intervienen: el Ministerio de Justicia, que es el responsable de la legislación relacionada con los ciudadanos extranjeros y el Ministerio de Agricultura (60).

Antes de analizar la labor realizada por cada uno de los Ministerios examinando las competencias atribuidas a cada organismo o centro directivo de los diferentes Ministerios se debe afirmar que son dos las peculiaridades más significativas en la organización y atribución de competencias administrativas de extranjería en Suecia: de un lado, el protagonismo que asume el Ministerio de Asuntos Laborales en la dirección y coordinación de dicha política; por otra parte, los municipios tienen el mismo protagonismo en lo que se refiere a la gestión y ejecución de la política inmigratoria (61).

1.2. Ministerio del Mercado Laboral (Ministerio de Trabajo)

El Ministerio de Trabajo es responsable de la política de inmigración. De este Ministerio dependen tres organismos,

(59) Ver MELANDER, G.: «The Legal Position of Alien in Sweden», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., vol. II, págs. 1489-1522.

(60) Este Ministerio es responsable del apoyo a asociaciones juveniles de inmigrantes con ayuda del Consejo Juvenil estatal y de las actividades deportivas de los inmigrantes a través de la Asociación Nacional de Deportes.

(61) Por su parte, las Administraciones regional y municipal cuentan con varios organismos para la puesta en marcha de la política de asilo. En cuanto a los primeros cabe mencionar: la Delegación Provincial Escolar, la Dirección Provincial de Trabajo, la Delegación Provincial de Formación Profesional, los Colegios, la Oficina de colocación y la Policía local. En relación con la Administración municipal, se encuentran, asumiendo una gestión directa, las oficinas de los Ayuntamientos, que ejercen su trabajo en los campos del colegio y del servicio social para refugiados. En la mayoría de los Ayuntamientos hay una persona encargada de la recepción de refugiados.

con competencias específicas propias: el Instituto Nacional de Inmigración; la Administración General de Trabajo y el Consejo de Inmigrantes.

1.2.1. Instituto Nacional de Inmigración (SIV)

Con sede en Norrköping, es responsable de las relaciones de los inmigrantes con la administración. El SIV tiene atribuidas competencias en las siguientes materias: visados, permisos de trabajo, permisos de residencia y adquisición de la nacionalidad sueca (62). Debe realizar, asimismo, una labor de carácter informativo; en este sentido, cabe apuntar que el SIV dedica grandes esfuerzos a informar sobre Suecia a los inmigrantes y a los suecos sobre los inmigrantes y la inmigración.

Desde el 1 de julio de 1989, dicho Instituto cuenta con una nueva organización. La principal novedad de la reorganización es la regionalización de su gestión. La central en Norrköping estará compuesta de tres secciones: una para los permisos y preguntas de nacionalidad; otra para las preguntas de inmigración y asilo; y otra para el trabajo conjunto del funcionamiento. Al director general le asesora una dirección compuesta por los jefes de los diferentes departamentos. La función operativa se organiza en cuatro regiones. Dentro de cada región habrá una oficina que responderá y dirigirá la dirección de los campos de refugiados y el trabajo con los Ayuntamientos.

1.2.2. Administración General de Trabajo (AMS)

La Administración General de Trabajo informa al Instituto Nacional de Inmigración en cuestiones de permiso de trabajo (pero no decide) y se encarga de tomar medidas para gestionar trabajo para los inmigrantes y asilados así como ensayos de actividades. AMS se encarga, también, del trabajo conjunto en los países Nórdicos en el campo de administración del trabajo, como es, el movimiento entre los países.

Además están preparando un banco de informaciones sobre datos de estudios a nivel superior internacional. También es responsabilidad de ellos que los inmigrantes tengan una preparación para el mercado de trabajo, como son los cursos de sueco con dirección hacia profesionales después del curso básico de sueco que se ofrece en los Ayuntamientos. Por otra parte, la Administración Nacional de Trabajo del Ministerio se encarga de tomar medidas para gestionar trabajo para los asilados.

(62) También se le ha encomendado, desde el 1 de enero de 1985, las tareas relativas al traslado y acogida de refugiados. Asimismo el SIV es responsable de un grupo de campos para refugiados en diversas zonas del país, e igualmente asume, a través de sus inspecciones de estudios, las decisiones sobre peticiones de asilo.



1.2.3. Consejo de Inmigrantes

El Consejo de Inmigración, integrado por 30 organizaciones nacionales de inmigrantes y asilados, tiene como función especial asesorar e intercambiar experiencias comunes en este campo.

1.3. Ministerio de Asuntos Sociales

El Ministerio de Asuntos Sociales es responsable de la planificación de la política social para inmigrantes. Su política de planificación se extiende no sólo a los inmigrantes adultos, sino también a los niños y jóvenes inmigrantes. También es competencia de dicho Ministerio la inspección y preparación de convenios sociales (acuerdos entre Suecia y otros países dentro del marco de protección social).

De este Ministerio depende, para las cuestiones de inmigración, la Dirección General de Sanidad y Asuntos Sociales (SOS), encargada, entre otras cosas, de los hijos de los inmigrantes en la escuela preparatoria; teniendo la gran responsabilidad de controlar lo referente a la salud, las enfermedades y la protección social de los inmigrantes y refugiados. Tiene también la obligación de homologar los estudios en el extranjero, para médicos dentistas y enfermeras.

1.4. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación es responsable de la planificación de iniciativas de escuelas para los alumnos extranjeros y de la política cultural para grupos minoritarios a nivel idiomático. De este Ministerio dependen dos organismos: la Dirección Nacional de Universidades y Escuelas Superiores; y la Dirección Nacional de Enseñanza Primaria y Media.

La Dirección Nacional de Universidades y Escuelas Superiores (UHA), es responsable de la formación de profesores del idioma materno, preguntas sobre intercambio de estudiantes y de las pruebas de equivalencia, en orden a las convalidaciones de los estudios superiores en el extranjero.

Por su parte la Dirección Nacional de Enseñanza Primaria y Media (SO), es responsable, entre otras funciones, de lo que hacen las escuelas por los inmigrantes. La SO controla la enseñanza del sueco, que imparten los Ayuntamientos para los inmigrantes adultos y otras educaciones para adultos.

1.5. Ministerio de Asuntos Exteriores

Este Ministerio es, en principio, responsable de valorar la situación política de los diferentes países que pueden incidir en la inmigración sueca. También es responsable de financiar las contribuciones suecas a actividades de asilados

en organismos internacionales. Asimismo, realiza una labor complementaria en la política de inmigración sueca al gestionar, a través de sus embajadas y sus consulados, las solicitudes de permisos de residencia y trabajo. Depende de este Ministerio en cuestiones de inmigración la Dirección Nacional de Comercio (KK), encargada de controlar los intérpretes y traductores autorizados.

1.6. Ministerio de Asuntos Civiles

Es responsable de los asuntos relacionados con derechos electorales municipales y cuestiones sobre movimientos populares, tales como organizaciones femeninas y comunidades religiosas de inmigrantes. De este Ministerio depende la Dirección General de Policía (RPS), que es responsable del control de fronteras y de las indagaciones en los asuntos de permisos, encargándose en su caso, de la expulsión de las personas que no tienen permiso de estancia en Suecia.

2. Suiza

1.1. Introducción: Organismos de Inmigración

Una de las leyes de extranjería más antigua del Continente europeo es la suiza. En este país las normas básicas de extranjería se encuentran en la Ley Federal de 26 de marzo de 1931 (63), sobre residencia y establecimiento de extranjeros y en el Reglamento de ejecución de 1 de marzo de 1949 desarrolladas en numerosas disposiciones de rango inferior: la *Ordonnance* del Consejo Federal de 22 de octubre de 1980, limitando el número de extranjeros que pueden ejercer una actividad lucrativa; la *Ordonnance* de 20 de abril de 1983, sobre la competencia de las autoridades de policía; la *Ordonnance* de 20 de octubre de 1982 sobre el registro central de extranjeros; la *Ordonnance* de 6 de octubre de 1986 limitando el número de extranjeros (64). De estas y otras disposiciones se puede afirmar que, en Suiza los organismos encargados de la inmigración dependen fundamentalmente de cuatro Ministerios o Departamentos: el Departamento Federal de Economía Pública; el Departamento Federal de Justicia y Policía; el Departamento Federal de Asuntos Exteriores; el Departamento Federal del Interior e, indirecta-

(63) A pesar de los esfuerzos legislativos para derogar la Ley de 1931, ésta continúa en vigor. Concretamente, las Cámaras federales aprobaron, el 16 de junio de 1981, una Ley sobre los extranjeros, sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el pueblo suizo en el referéndum realizado 5-6 de junio de 1982 (ver MOOR, P., y HOFSTETTER, Y.: «Les autorisations et décisions de police des étrangers», *Les étrangers en Suisse*, Lausana, Université de Lausanne, 1982, pág. 31; AUER, A.: «Le statut des étrangers et des réfugiés en Suisse», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 117).

(64) *Ibid.*, pág. 117.

mente, los Ministerios y organismos afectados por la problemática migratoria (65).

1.2. El Departamento Federal de Economía Pública (66)

Al Departamento Federal de Economía Pública está adscrita la Oficina Federal de Trabajo (OFIANT) (67), que se ocupa del aspecto laboral de la inmigración. Por este motivo, en colaboración con la Oficina Federal de Extranjeros —dependiente del Departamento Federal de Justicia y Policía— dirige y controla las migraciones y se encarga de la integración laboral de los emigrantes.

Para desarrollar sus objetivos, esta Oficina cuenta con un director y nueve Subdirectores (Divisiones) entre las que se encuentra la Subdirección de mano de obra e inmigración. Esta Subdirección se ocupa fundamentalmente de dos cuestiones: de la concesión de los permisos de trabajo de extranjeros, que se halla unida a la concesión del permiso de residencia (68); de la regulación del mercado de trabajo y de las medidas económicas para facilitar la movilidad profesional y reinserción de trabajadores, en general.

(65) Las cuestiones relativas a los refugiados y asilados son materias que pertenecen a la competencia exclusiva de la Confederación (ver art. 69 de la Constitución suiza). La acogida y asistencia de refugiados y asilados corre a cargo del Departamento Federal de Justicia y Policía e, indirectamente, al Ministerio de Asuntos Exteriores, como ente colaborador en esta materia. Al Departamento Federal de Justicia y Policía está adscrito el Delegado para Asuntos de Refugiados (cargo que pretende transformarse en una Oficina Federal para Asuntos de refugiados) quien asumió en 1985 las competencias atribuidas anteriormente a la Oficina Federal de Policía. El Delegado para asuntos de refugiados se encarga de la preparación y ejecución de las normas sobre asilo, del internamiento y repatriación de extranjeros, de la extensión de documentos de identidad a apátridas, de la preparación y ejecución de los convenios sobre asistencia a refugiados y asilados y de la posición jurídica de refugiados y apátridas. Además, asesora al Ministerio en materia de asilo y refugiados. También, el Ministerio de Asuntos Exteriores interviene en tanto es el Departamento encargado de todas las cuestiones exteriores y, por consiguiente, de recibir y cursar las solicitudes de asilo presentadas en las representaciones suizas en el extranjero y del cumplimiento de las normas en éstas delegadas. Además, intervienen en la problemática del asilo los organismos creados en virtud de las normas cantonales que asumen las competencias delegadas por la confederación y que se refieren, sobre todo, a la asistencia de refugiados y asilados. Finalmente, si bien la asistencia a los refugiados ha pasado a ser después de la Segunda Guerra Mundial una cuestión del Estado, el Estado ha transferido a las instituciones caritativas privadas la competencia de la asistencia de refugiados, la cual está regulada en un convenio entre la Confederación y dichas asociaciones. Actualmente, las asociaciones caritativas dirigen el 40 por 100 de los centros de refugiados. En algunos cantones dichas asociaciones asumen íntegramente la responsabilidad de la asistencia de estas personas.

(66) Si se trata de buscar un equivalente en nuestro país tiene competencias similares al Ministerio de Trabajo, excluyéndose los temas de Seguridad Social, que en Suiza son competencia del Ministerio del Interior.

(67) La Oficina Federal de Trabajo, encargada del fomento de la industria, del comercio y del sector artesanal, es competente de las siguientes materias: derecho del trabajo, protección laboral, asuntos del mercado de trabajo, asistencia y seguro de desempleo, fomento de la industria, formación profesional, inmigración y emigración, etcétera.

(68) Por lo demás, las normas sobre extranjeros recogen el procedimiento y la actuación de los servicios de empleo (Oficina Federal de Trabajo u Oficinas cantonales) en materia de concesión de permisos de trabajo.

1.3. El Departamento Federal de Justicia y Policía (69)

Este Departamento se encarga de la posición de los extranjeros y asilados y refugiados en territorio suizo. Este Ministerio para desarrollar sus cometidos, en materia de inmigrantes, cuenta con nueve Oficinas Federales entre las que destacan la Oficina Federal de Extranjeros. Esta Oficina en colaboración con los servicios de la Oficina Federal de Trabajo dirige la política migratoria, tanto a nivel nacional como en su aspecto internacional, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores, señaladas en el punto 1.4 (70). Además, con independencia de las funciones atribuidas a los cantones, la Oficina Federal de extranjeros imparte las correspondientes instrucciones a los servicios cantonales, de protección de fronteras y representaciones suizas en el extranjero, a fin de cumplirse la normativa vigente en la materia (71). A nivel cantonal, la Oficina Federal de Extranjeros cuenta con el apoyo de las policías cantonales de extranjeros, competentes de los asuntos delegados por la Confederación o de aquellas cuestiones relacionadas con las migraciones, no reguladas a nivel federal.

Algunas de las competencias de esta Oficina se recogen en la *Ordonnance* de 20 de abril de 1983 por la que se modifica el artículo 18.4º de la Ley federal de 26 de marzo de 1931, sobre residencia y establecimiento de los extranjeros. Entre estas competencias se destaca: en primer lugar, la aprobación de las autorizaciones iniciales de residencia y sus eventuales renovaciones. Para la concesión de las mismas se toman en consideración las circunstancias tanto económicas como del mercado de trabajo.

Por lo demás, la referida Oficina vigila el cumplimiento de las normas siguientes: entrada de extranjeros, control en las fronteras, disposiciones sobre fronterizos y el control de los extranjeros en el territorio nacional. También controla, desde que fueron introducidas las medidas limitativas del número de extranjeros (72), el empleo de temporeros y trabajadores con permiso anual, según los contingentes asignados a cada cantón.

Finalmente, en esta Oficina de Extranjeros está integrado el Registro Central de Extranjeros, que según el artículo

(69) El Departamento Federal de Justicia y Policía se encarga principalmente de la protección civil de la población, de la protección de la constitución y las libertades individuales, de la seguridad nacional, del orden público y de la posición de los extranjeros y asilados y refugiados, etcétera.

(70) En concreto, las representaciones diplomáticas tienen atribuidas competencias para la otorgación de visados por un plazo máximo de seis meses; sin embargo, la Oficina Federal de los extranjeros, puede, en ciertos casos excepcionales, ampliar dicho plazo a conceder un visado por un plazo superior. Además dicha Oficina puede anular en cualquier momento el visado de entrada, si por algún hecho puede tener constancia para considerar como indeseable la presencia de un extranjero (ver art. 4.º de la *Ordonnance* de 10 de abril de 1946, concerniente a la entrada y declaración de llegada de los extranjeros, modificada por la *Ordonnance* de 25 de noviembre de 1987).

(71) Ver artículos 7.º y 8.º de la *Ordonnance* de 10 de abril de 1946, concerniente a la entrada y declaración de llegada de los extranjeros, modificada por la *Ordonnance* de 25 de noviembre de 1987.

(72) Estas medidas fueron introducidas por la *Ordonnance* de 6 de octubre de 1986.



2 de la *Ordonnance* de 20 de octubre de 1982, al tratarse de un registro automatizado, permite establecer las estadísticas sobre los extranjeros y llevar a cabo los controles prescritos por la Ley Federal de residencia y establecimiento de extranjeros.

1.4. Departamento Federal de Asuntos Exteriores

De este Departamento dependen las representaciones diplomáticas y consulares suizas. Estas, según el artículo 3.º de la *Ordonnance* de 10 de abril de 1946, concerniente a la entrada y declaración de llegada de los extranjeros, modificada por la *Ordonnance* de 25 de noviembre de 1987, tienen como misión conceder los visados siempre que éstos sean solicitados en los países extranjeros en los que están acreditadas. Ahora bien, la concesión de dichos visados está subordinada a las instrucciones dictadas por el Departamento Federal de Justicia y Policía.

En el ámbito de las migraciones, este Ministerio interviene en la preparación de acuerdos y convenios bilaterales o multilaterales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros Departamentos u Oficinas federales.

1.5. Departamento Federal del Interior

Para desarrollar sus cometidos, este Ministerio cuenta con 13 Oficinas federales, de las que debemos destacar: la Oficina Federal de Seguros Sociales y Oficina Federal de Sanidad. La primera, se encarga de la elaboración y aplicación de los Convenios Internacionales acordados dentro de su ámbito de competencias; la segunda, en el campo de las migraciones, se ocupa del aspecto sanitario de las mismas, por ejemplo, del control sanitario de extranjeros a la entrada en el país.

IV. SERVICIOS DE INMIGRACION EN LOS PAISES ANGLOSAJONES

1. Canadá

1.1. Introducción: descripción del sistema de Inmigración

La situación geográfica de Canadá, al poseer únicamente una frontera terrestre, la frontera con los Estados Unidos, debe ser considerada como una protección contra los flujos migratorios incontrolados. Por este motivo Canadá puede realizar la selección material, en función de unos criterios predeterminados, de quiénes pueden ser admitidos como in-

migrantes (73). La política y los programas de inmigración canadienses se basan en la Ley de Inmigración de 1976, en su reglamento de 1978, en la legislación de rango menor establecida bien por el Ministerio de Empleo e Inmigración o bien por otros Ministerios federales y en la legislación provincial (74).

La inmigración en Canadá se encuentra bajo la jurisdicción de los gobiernos federal y provinciales (75). A nivel provincial estas autoridades participan anualmente en la determinación de los niveles de inmigración, en el establecimiento de: inmigrantes, refugiados, estudiantes y personas que necesitan permiso de trabajo (76). A nivel federal los asuntos relacionados con Inmigración están distribuidos en los Ministerios y organismos: Asuntos Exteriores; Hacienda; Policía Montada; Servicio de Inteligencia y Seguridad; Ministerio de Justicia; Salud y Bienestar Social; Secretaría de Estado y el Comité de Servicios de Inspección Interministerial (77).

1.2. Ministerio de Empleo e Inmigración

El ministro de Empleo e Inmigración responde de la política inmigratoria ante el Parlamento. No obstante, pese a que el ministro de Inmigración es el responsable en esta materia, el desarrollo de la política y los programas se lleva a cabo previa consulta con las Provincias, otros organismos federales y organizaciones no gubernamentales (78).

Los programas de inmigración dependen de *Employment and Immigration Canada*, un Ministerio formado por la *Canada Employment and Immigration Commission* (CEIC) y el *Department of Employment and Immigration*, establecido en la Ley de Reorganización de Empleo e Inmigración (*Employment and Immigration Reorganization Act*) de 1977.

En cuanto a la Comisión (CEIC) es responsable del em-

(73) Ver CREPEAU, F.: «Catégories d'immigrants et 'niveaux d'immigration' au Canada: une politique volontariste», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 2, 1986-2, pág. 145.

(74) Ver DE MESTRAL, A. L. C.: «Position of Aliens in Canadian Law», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., pág. 779.

(75) Ver artículos 93 y 95 de Constitución de 1967, reafirmados en la Nueva Constitución de 1982. En concreto, el art. 93,11 concede al Gobierno federal la responsabilidad exclusiva sobre el control de los extranjeros; en cambio, la selección e instalación de los inmigrantes, en virtud del artículo 95, ha de ser compartida entre el Gobierno federal y las provincias (ver LEMIEUX, D., y NORMAD, M. J.: «Les principes directeurs du régime juridique des immigrants et réfugiés au Canada», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 162).

(76) Desde el punto de vista estructural (excepto en Québec que tiene un Ministerio que asume las responsabilidades del sector), las organizaciones de inmigración provinciales pertenecen a varios Ministerios: Trabajo, Empleo, Educación, Ciudadanía.

(77) La descripción de estos servicios se basa en un informe enviado por la Embajada de España, Consejería Laboral, Ottawa, de 9 de mayo 1990.

(78) La Ley de Inmigración exige que el Ministro consulte con los gobiernos provinciales para la determinación del número de inmigrantes. Además, como complemento a este proceso, más de 500 organizaciones no gubernamentales, tales como patronales, de trabajadores, etnoculturales, de expertos en la materia, religiosas, etcétera, participan con sus opiniones y sugerencias en el proceso de determinación de los niveles anuales de inmigración.

pleo, el seguro de desempleo y los programas de inmigración.

Con respecto a la inmigración, *Employment and Immigration Canada* (EIC) asume competencias en tres materias diferentes: admisión de inmigrantes, estudiantes y trabajadores temporales; control de los extranjeros que entran y permanecen en Canadá; y, ayuda al establecimiento de los inmigrantes en las comunidades canadienses (79). Ahora bien, estas tres funciones no son exclusivas del EIC por la división de poderes y funciones constitucionales y administrativas.

1.3. Ministerio de Asuntos Exteriores (DEA)

Este Ministerio comparte sus competencias en materia migratoria con el Ministerio de Empleo e Inmigración, en concreto con el EIC. El protocolo de 19 de marzo de 1981 concede diversas competencias para desarrollar los Programas de Inmigración de EIC y DEA. Según el acuerdo de base el desarrollo del Programa le corresponde principalmente al EIC con la ayuda del DEA; mientras que la gestión en el exterior es responsabilidad principal del DEA, con la ayuda del EIC.

Es decir, el DEA, a través de los Consulados y Oficinas de Inmigración de las Embajadas Canadienses, asume la responsabilidad de poner en práctica la política y los procedimientos e iniciar, coordinar y procesar los expedientes de inmigrantes y refugiados en el exterior.

También tiene la misión de asegurar que el EIC esté informado de las presiones y obligaciones internacionales que pudieran influenciar la política canadiense de inmigración y refugiados.

1.4. Hacienda (Aduanas)

Aduanas, la Ley de Inmigración permite que el ministro designe un funcionario de inmigración en los puestos de entrada, aunque por razones prácticas, en la mayoría de los puestos de entrada son los inspectores de aduanas los que se encargan de la Inspección de Emigración en nombre del EIC.

1.5. La Policía Montada (RCMP/Fiscalía General)

Tradicionalmente, y por mutuo acuerdo, la RCMP, en nombre del EIC, ha sido responsable de perseguir las vio-

laciones de inmigración en el interior del país. Estas violaciones incluyen: trabajo ilegal, estancia de los visitantes por mayor espacio de tiempo que el autorizado, documentación fraudulenta y declaraciones falsas, así como la obtención de expedientes delictivos e informaciones concernientes al EIC, ya sea directamente o a través de la Interpol.

1.6. Servicio de Seguridad e Inteligencia (CSTS)

Un protocolo de abril de 1987 especifica el procedimiento de asistencia recíproca entre la CEIC y el CSIS en materias consideradas vitales para la seguridad de Canadá (subversión, espionaje, terrorismo, etcétera).

1.7. Salud y Bienestar

Los exámenes médicos de las personas para las que dicho examen es un requisito previo a su entrada en Canadá corren a cargo de los Servicios Médicos del Departamento de la Salud y del Bienestar. También es responsable del servicio Médico a los inmigrantes a su llegada a Canadá.

1.8. Secretaría de Estado (rama de ciudadanía)

La Secretaría de Estado realiza las siguientes funciones: de un lado, colabora en el proceso de instalación de los inmigrantes recién llegados mediante la concesión de ayudas económicas, tanto a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la asistencia e integración de los inmigrantes en la sociedad canadiense como a los gobiernos provinciales para intérpretes y clases de idioma para los inmigrantes. Asimismo, se ocupa de las cuestiones relativas a la concesión de la ciudadanía.

1.9. Comité de Servicios de Inspección Interministerial (IDISC)

Este Comité, formado por el EIC, Hacienda (Aduanas), Transportes, Salud, Agricultura y Compañías Aéreas, tiene atribuida, entre otras competencias, la de examinar el desarrollo del transporte aéreo y sus efectos en la Inspección de Servicios. También examina y planifica la expansión de terminales en los aeropuertos y los procedimientos de inspección existentes.

2. Estados Unidos

1.1. Introducción: Organismos de Inmigración

Los Estados Unidos han tenido una gran preocupación por los extranjeros en situación irregular. En este país se

(79) La competencia en materia de asilados y refugiados está inscrita en el procedimiento descrito para el conjunto de los inmigrantes en el Ministerio de Empleo e Inmigración (EIC), aunque existen diferencias en el proceso de admisión. Entre las diferencias cabe apuntar que las solicitudes son procesadas por la Comisión de Inmigración y Refugiados (IRB) y la Comisión para el Reconocimiento del Estatuto de Refugiado (CRDB). Las denegaciones pueden ser apeladas ante un Tribunal independiente.



desconoce el número de inmigrantes en esta situación (80). Para eliminar los extranjeros en situación ilegal el presidente Reagan promulgó la Ley de 6 de noviembre de 1986, sobre Reforma y Control de la Inmigración. Las disposiciones de esta Ley tienen una doble finalidad: de un lado, controlar mejor la inmigración ilegal, imponiendo graves sanciones a los empresarios que empleen a extranjeros que no estén autorizados a trabajar en los Estados Unidos; y de otro lado, establecer un programa de regularización de aquellos extranjeros que no han logrado un *status* legal residiendo en EE.UU. con anterioridad a 1982 (81). Además, se incluye una disposición mediante la cual el Congreso deberá vigilar la aplicación de la nueva Ley. Las sanciones a imponer a los empresarios y la regularización de las situaciones irregulares constituyen las dos principales innovaciones incorporadas en el Ordenamiento norteamericano. Su puesta en marcha exige la participación conjunta de los servicios encargados de la inmigración (82). Estos dependen fundamentalmente de tres Ministerios o Departamentos: el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Exteriores y el Ministerio de Trabajo (83).

Antes de analizar la labor realizada por cada uno de los Ministerios examinando las competencias atribuidas a cada organismo o centro directivo de los diferentes Ministerios se deben destacar las peculiaridades más significativas en la organización y atribución de competencias administrativas de extranjería en EE.UU. Se destacan cuatro datos: en primer término, el papel fundamental atribuido al Departamento de Justicia (labor prioritaria del INS y de otras unidades); en segundo lugar, la función del *Immigration and Na-*

turalization Service, que incluye desde el control de fronteras a los permisos de residencia; tercero, las funciones del Departamento de Exteriores, que se ocupa de la expedición de pasaportes; y, finalmente, la función informativa, no decisoria, de los servicios de empleo correspondientes al Departamento de Trabajo.

1.2. Ministerio de Justicia: unidades y competencias

Dentro de este Ministerio son tres las unidades que tienen competencias en materia inmigratoria: *Immigration and Naturalization Service*; *Office of Immigration litigation*; *Executive Office for Immigration Review*.

1.2.1. Immigration and Naturalization Service (INS)

Las funciones de control de la inmigración son realizadas en los Estados Unidos por el INS, bajo la vigilancia del Congreso y del poder judicial (84). Las competencias de este organismo del Ministerio de Justicia giran en torno a cuatro áreas o aspectos relativos a la política de inmigración: entrada, permanencia, integración y expulsión de los extranjeros del territorio estadounidense.

El ministro de Justicia (*Attorney General*) ha delegado las competencias que le fueron atribuidas en el Comisario (*Commissioner*) del INS para llevar a cabo la política nacional de inmigración. Esta consiste en administrar y hacer cumplir las leyes de inmigración; en promover y proteger: la seguridad e higiene públicas, el bienestar económico, la seguridad nacional y los intereses humanitarios de Estados Unidos.

El INS realiza las diversas misiones que le han sido encomendadas en función de sus destinatarios: una de aquéllas tiene como destinatarios a los extranjeros que entran en Estados Unidos. Con relación a éstos la función del INS consiste en controlar la entrada en el país, permitiendo la entrada a las personas que cumplan los requisitos legalmente exigidos y denegando la admisión a las personas que no logren acreditar dichos requisitos (85).

Con relación a los extranjeros residentes en Estados Unidos, la misión del INS consiste en facilitar las prestaciones para inmigrantes de modo exacto e imparcial, manteniendo la información sobre el *status* del extranjero, y deportando a los extranjeros clandestinos. Mediante el Servicio de Naturalización y Ciudadanía se realiza una función destinada a la integración de los extranjeros mediante la cual se estima y facilita el certificado de ciudadanía.

(80) Las cifras se elevan de los tres a los 12.000.000, y esta última cifra se incrementa de año en año. En concreto, en 1986 el INS censó cerca de 1.800.000 extranjeros susceptibles de ser expulsados por haber entrado ilegalmente en los EE.UU.

(81) Cf. TORLAI, C. M.: «La politique des États-Unis d'Amérique relative aux réfugiés et à l'immigration: problèmes et solutions», *Immigrés et Réfugiés...*, op. cit., pág. 190.

(82) La descripción de estos servicios se basa en el informe realizado por ZAPATERO RANZ, J. A.: Embajada de España, Consejería Laboral, Washington, 10 julio 1990.

(83) Con respecto a la inmigración de carácter político, el Departamento de Estado (*Bureau for Refugee Programs*), es el responsable de las operaciones del programa de refugiados de Estados Unidos, realizados en cooperación con otros gobiernos, organizaciones privadas y organizaciones internacionales y otras agencias del gobierno, incluida la *Agency for International Development (AID)*, el *Immigration and Naturalization Service* del Departamento de Justicia, y el *Office of Refugee Relief (HHS/ORR)* del Departamento de Sanidad y Servicios Humanos. Estos programas incluyen: ayuda, repatriación y establecimiento de refugiados; y selección, procesamiento y preparación de los refugiados para ser admitidos en Estados Unidos, en consultas con el Congreso y los gobiernos estatales y locales (condados y municipios). Dichos programas se realizan mediante subvenciones a las agencias voluntarias privadas y las organizaciones internacionales, incluidos el *Intergovernmental Committee for Migration (ICM)*, el *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* y la *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)*. En materia de asilados y refugiados hay un asesoramiento al INS, del Departamento de Justicia en la aplicación del concepto de asilado por la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios (Exteriores) y una coordinación a través de su Oficina de Programas de Refugiados. El Ministerio de Salud y Servicios Sociales gestiona programas específicos. Refugiados (*Department of Health and Human Services*), Oficina de Asentamiento de Refugiados (*Office of Refugee Resettlement*), administra el programa de asistencia a refugiados previstos en la ley de inmigración. Proporciona ayuda en metálico y asistencia médica y servicios sociales para refugiados.

(84) Ver HOLLIFIELD, J. H.: «Migrants ou citoyens: la politique de l'immigration en France et aux États-Unis», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 6, 1990-1, pág. 186.

(85) Ver ALEINIKOFF, A.: «United States Immigration, Nationality and Refugee Law», *Die Rechtsstellung von Ausländern...*, op. cit., vol. II, pág. 1551.

Por último, con respecto a los extranjeros que entran ilegalmente y/o cuya estancia autorizada en los Estados Unidos ha expirado —extranjeros indocumentados—, el INS tiene la obligación de proceder a su detención y posterior expulsión. El INS, además, tiene la obligación de realizar las investigaciones necesarias sobre los delitos presuntamente cometidos por extranjeros así como indagar acerca de los medios más efectivos para impedir la inmigración ilegal.

1.2.2. Office of Immigration litigation

Office of Immigration litigation es responsable de la dirección de los litigios bajo la *Immigration and Naturalization Act* y leyes relacionadas y de la representación de Estados Unidos en los procesos civiles contra los empleados del INS. Esta oficina controla, además, los litigios de tribunales de distrito al revisar los procedimientos de deportación. También realiza un servicio de asesoramiento de los asuntos en apelación relacionados con la inmigración.

1.2.3. Executive Office for Immigration Review (EOIR)

Totalmente independiente del INS, la Oficina ejecutiva para la Inspección de la Inmigración tiene funciones delegadas por el Ministro para administrar e interpretar las leyes de inmigración.

Se compone del Consejo de Apelaciones de Inmigración y la Oficina del Juez Jefe de Inmigración, que tiene jurisdicción sobre las oficinas de los jueces de inmigración. Estos jueces determinan si un extranjero que llega desde otro país puede obtener el permiso para entrar en Estados Unidos o podría ser excluido y deportado. En los procedimientos de expulsión, el juez dictamina si un extranjero que ya ha entrado en Estados Unidos no puede continuar residendo allí deportándolo a su país (86).

1.3. Ministerio de Asuntos Exteriores (*Department of State*)

Dentro de este Ministerio destaca la labor realizada por tres organismos: la Oficina de Asuntos Consulares; la Oficina de Pasaportes; y la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios.

La Oficina de Asuntos Consulares se responsabiliza de la administración y del cumplimiento de las Leyes de Inmigración y Nacionalidad en los aspectos relacionados con el Departamento y el Servicio Exterior en materia de visados y pasaportes. Los pasaportes los emite la Oficina de Pasaportes dependiente de esta oficina. Y, finalmente, la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, además de otras funciones sobre la política en la materia de su nombre, asesora al Servicio de Inmigración y Naturalización respecto a la aplicación del asilo político a nacionales de otros países.

1.4. Ministerio de Trabajo (*Department of Labor*)

Dentro del Ministerio de Empleo y Formación Profesional (*Employment and Training Administration*) el Servicio de empleo (*United States Employment Services*) es responsable de la asistencia a los Estados para establecer oficinas de empleo.

Como servicio subsidiario de la inmigración se incluye la concesión del *certifying aliens* para los extranjeros que desean entrar en los Estados Unidos para desempeñar trabajos permanentes como inmigrantes o trabajadores temporales. En realidad se trata de la concesión de un certificado de trabajo (*labor certification*) en el que se reflejan dos datos: de un lado, que no existen trabajadores americanos disponibles para desempeñar ese empleo; y, de otro, que los salarios y las condiciones ofrecidos no van a repercutir de forma negativa en los trabajadores americanos.

(86) *Ibid.*, pág. 1551.



RESUMEN

ESTUDIO
COMPARADO
DE LOS SERVICIOS
DE INMIGRACION

En el estudio comparado de los servicios de inmigración se realiza una descripción de los organismos competentes en materia de extranjería en algunos países que se caracterizan por ser receptores de flujos migratorios. En concreto se analizan los servicios internos existentes en algunos de los países comunitarios, examinando con cierto detenimiento los existentes en Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. En un segundo momento, se alude a los servicios de inmigración de dos países no comunitarios pertenecientes al continente europeo: Suecia y Suiza; y, finalmente, se abordan los servicios en el ámbito anglosajón: Estados Unidos y Canadá.

La finalidad del análisis es poner de manifiesto a qué organismo u organismos de los Estados de acogida de extranjeros deben recurrir los inmigrantes y sus familiares para recibir información, asesoramiento y, en definitiva, ayuda en materia inmigratoria. De todo el desarrollo se desprende que no existe un tratamiento unificado, sin embargo, se otorga un papel prioritario a los Ministerios de Justicia e Interior así como al Ministerio de Trabajo.

SUMMARY

COMPARATIVE
STUDY OF
INMIGRATION
SERVICES

This article offers a description of the competent bodies on alienage issues in some countries. These bodies are characterized for being the receivers of the immigrant flows. In particular, the article analyses the internal services set up in some EEC countries, taking a closer look to those of Belgium, Denmark, France, Holand and United Kingdom. Later, it refers to immigration services of non EEC European countries such as Sweden and Swizerland. And, finally, the services of the anglosaxon area (the United States and Canada) are addressed.

The aim of the analysis is to bring up to light the body or bodies in the hosting countries that foreigners and their families must resort to in order to receive information, advise and, in shor, help in immigration issues. The main concequence that can be drawn from the article is that there is not a unified treatment, yet the Ministeries of Justice, Interior and the Labour Ministry as weell play an important role in this issue.