

Francia: Delito de solidaridad

Estigmatización, represión e intimidación
de los defensores de los derechos de los migrantes

Junio 2009



El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos,
programa conjunto FIDH-OMCT

fidh
Federación Internacional de Derechos Humanos

OMCT
Red SOS-Tortura

Resumen ejecutivo de los conclusiones de la misión internacional de investigación *

3	Introducción
5	Metodología
7	Contexto
11	Conclusiones
16	Recomendaciones

* El informe completo está disponible en francés “Délit de solidarité : stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants”, <http://www.fidh.org/Delit-de-solidarite-Stigmatisation> o http://www.omct.org/pdf/Observatory/2009/Rapport_de_mission_France_110609.pdf

~ Introducción ~

Al investigar sobre la situación de los defensores de los derechos de los migrantes en Francia, un problema bien específico y muy parcial, estábamos lejos de imaginar que ello iba a provocar una montaña de problemas y afectar prácticamente a todo el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos de Francia. Nos encontramos así involuntariamente removiendo una cuestión, la inmigración, que impregna la vía pública y que, como un hilo invisible, implica casi a todo el conjunto de las instituciones francesas: poder ejecutivo, poder legislativo, justicia, administración, instancias de control, pasando por los diferentes contrapoderes hasta los simples ciudadanos.

Una fotografía se nos impuso, aquella de un malestar general a través de toda la sociedad francesa, implicando a sus vecinos de los problemas relacionados con la inmigración. En primer lugar, debe ser señalado el malestar de los poderes públicos que tienen el sentimiento que la situación se les escapa y que hay que actuar de manera preventiva; el malestar del legislador que produce muchos textos sin encontrar la respuesta adecuada a los problemas planteados; el malestar de los actores de la institución judicial que desean juzgar serenamente y no estar sometidos a la presión de la cancillería, que tiende a ponerles trabas en su misión de guardianes de las libertades individuales¹; el malestar de ciertos actores de la administración que tienen el sentimiento de experimentar un desvío de su mandato (polo de empleo, inspectores de trabajo); el malestar de ciudadanos, como los comandantes de abordaje de Air France a los que recurren para ejecutar tareas que no siempre asumen; por último, el malestar del cuerpo de la policía que se encuentran al final de la cadena, que son quienes pagan “los platos rotos” de una política migratoria de la cual no siempre entienden las motivaciones y cometen deslices, mientras que posiblemente la mayoría de ellos quiere simplemente hacer su trabajo que es mantener el orden con prudencia, como se les ha enseñado en la escuela de policía.

Únicamente las estadísticas están contentas. Suben alegremente para representar récords: récord de reconducciones a la frontera de inmigrantes, record de acuerdos de gestión concertada de flujos migratorios con los Estados terceros², etc. Se recurre a las tecnologías de información

1. La autoridad judicial, guardiana de las libertades individuales, garantiza el respeto de ese principio (art. 66 de la Constitución francesa).

2. Estos acuerdos reflejan una nueva concepción de la colaboración con los países de origen de los flujos migratorios hacia Francia: el enfoque global. Cuenta con una parte relativa a la organización de la migración legal y a la lucha contra la inmigración irregular. Se puede incluir una parte relativa al desarrollo solidario. Los objetivos cifrados son los siguientes:

- 7 en 2009

- 7 en 2010, es decir, un total de 14 acuerdos firmados

- 7 en 2011, es decir, un total de 21 acuerdos firmados

En 2008, la previsión era de firmar 6 acuerdos.

y de comunicación para dar un toque modernista a una forma de quitar la responsabilidad moral de diferentes actores, ya sea que se trate de videoconferencias en el ámbito jurídico o de diferentes bases de datos impuestas a los administradores sociales o a los centros de acogida para solicitantes de asilo, por ejemplo.

El contexto de crisis financiera mundial y sus consecuencias económicas, han ciertamente exacerbado ese malestar, pero no lo creo, ya existía. La cuestión de la inmigración se colocó en la cumbre de la agenda política de Francia y un acercamiento voluntarista la impuso como prioritaria a casi todas las estructuras, traduciéndola en decretos, circulares e instrucciones. Esta política se ilustra por lo que se llaman objetivos cifrados: 27 000 reconducciones a la frontera y 5 000 detenciones de personas que ayudan a inmigrantes para el año 2009. La amalgama que prevalece entre la inmigración ilegal, terrorismo y crimen organizado, facilita las tomas de decisiones más excesivas.

Ante ello, las resistencias se expresan en medios de solidaridad no tradicionales, simples ciudadanos que no cuentan con compromiso militante, como en el seno de la sociedad civil organizada (sindicatos, asociaciones). La Red Educación Sin Fronteras (RESF) ilustra la aparición de sus formas de movilización: el extranjero es el padre o la madre de los compañeros de clase de nuestros hijos, y no únicamente un “*sin papeles*”. Para ellos, lo que está en juego no es sólo la suerte reservada a extranjeros en dificultad, pero su capacidad para preservar una vigilancia ciudadana ante lo que llaman una “*degradación de los valores de la República*”, y que empuja a algunos a pensar que se trata aún más de una “*obsesión que no siempre corresponde a la realidad del mantenimiento del orden*”.

No es nuestro objetivo juzgar la política migratoria de Francia y es legítimo que un Estado instale una política de gestión de flujos migratorios. Buscamos esencialmente identificar los deslices y los malos funcionamientos que pudieron llevar a una forma de “desprotección” de la defensa de los derechos de los extranjeros y a documentar esta fragilización de su estatus en todos los ámbitos que implica su trabajo.

~ Metodología ~

La Liga francesa de Derechos Humanos (LDH) (afiliada a la FIDH), alertó sobre la multiplicación de las detenciones judiciales de ciudadanos que se opusieron a las condiciones de reconducción a la frontera de extranjeros en situación irregular al Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, un programa conjunto de la FIDH y de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) que, a finales de 2008, comisionó a la Sra. Eva Ottavy, consultora, para realizar un estudio preparatorio que permitiera compilar y analizar casos recientes de trabas a la justicia de los derechos de migrantes, identificar y analizar el marco jurídico pertinente con el fin de evaluar la necesidad de realizar una misión internacional de investigación. Basándose en este estudio, realizado en estrecha cooperación con la LDH, el Observatorio decidió comisionar una misión de investigación encargada de examinar las condiciones de ejercicio de la defensa de los derechos de los migrantes en Francia.

La delegación, compuesta por la Sra. Sihem Bensedrine, periodista (Túnez), y el Sr. Marco Ziegler, abogado (Suiza), estuvo en Francia del 17 al 25 de marzo de 2009. La delegación fue acompañada por Alexandra Poméon, encargada de programa del Observatorio, e Isabelle Brachet, directora de las operaciones de la FIDH.

Esta misión tenía por objeto examinar las condiciones de ejercicio de defensa de los derechos de los migrantes, especialmente en:

- dar un panorama de los actores principales de la sociedad civil francesa en materia de defensa de los derechos de los migrantes;
- recolectar testimonios sobre la situación de esos defensores y los obstáculos puestos a su trabajo (trabas a las libertades de expresión, de asociación, de reunión, etc.);
- investigar la capacidad y/o la voluntad (o falta de capacidad y/o voluntad) de las instituciones francesas para garantizar un marco de trabajo propicio, permitiendo a los defensores realizar con éxito sus actividades de defensa de los Derechos Humanos;
- formular recomendaciones a la atención de las autoridades francesas y otras instituciones pertinentes.

Los encargados de misión también estudiaron las tomas de posición y reacciones de diferentes administraciones y cuerpos profesionales, que participan en la puesta en práctica de la política migratoria francesa. Durante esta misión, los encargados de la misma, pudieron reunirse con numerosos representantes de la sociedad civil, en particular, sindicalistas, abogados, ONG locales, militantes, voluntarios de asociación y ciudadanos víctimas de medidas policiales, después de haber ayudado a extranjeros irregulares en dificultad.

Por último, los encargados de misión tuvieron la oportunidad de hablar con representantes de las autoridades nacionales. El Observatorio agradece al Ministro de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, así como a la Policía de fronteras del aeropuerto de Roissy haber aceptado reunirse con los encargados de la misión. Sin embargo, el Observatorio lamenta que ciertas instituciones no hayan aceptado entrevistarse con ellos: el Ministerio de Justicia, los fiscales de los Tribunales de Primera Instancia (Tribunal de grande instance-TGI) de Bobigny y de París, la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL), el alcalde de Calais, el subprefecto de Calais así como los sindicatos de policías, excepto el Sindicato General de la Policía SGP-FO. El Observatorio lamenta también que las cifras oficiales no hayan podido ser discutidas con las autoridades involucradas.

El Observatorio agradece también a la LDH su apoyo en la organización de la misión y por poner a su disposición sus archivos.

El Observatorio agradece en general al conjunto de personas entrevistadas por la misión.

~ Contexto ~

La cuestión de los migrantes está en el centro de los debates políticos en Francia. Como lo mencionó el Sr. Patrick Stefanini, ex Secretario General del Ministerio de Inmigración³, *“Las cuestiones planteadas por el control de flujos migratorios, la integración de los extranjeros en situación regular titulares de un permiso de residencia, el acceso a la nacionalidad y más allá, tomar en cuenta en el debate público el concepto de identidad nacional, estuvieron en el centro de los compromisos del presidente de la República durante la campaña presidencial”*⁴.

El 18 de mayo 2007 se creó un nuevo ministerio a cargo de la Inmigración, la integración, la identidad nacional y el co-desarrollo⁵. Uno de los cuatro objetivos del Gobierno en la materia es reforzar la movilización de los servicios de la policía y de las unidades de gendarmería en la lucha contra la inmigración irregular.

Según el Señor Stefanini, “los resultados registrados (...) son alentadores: desde hace varios años, el número de visas expedidas sigue estable globalmente. En paralelo, el número de reconducciones efectivas y el de detenciones han aumentado significativamente mientras que la solicitud de asilo disminuyó”⁶. Y añade que “el regreso al rigor en la gestión de la política de inmigración permitió en 2005, por primera vez en Francia desde hace diez años, invertir la tendencia con 195 000 permisos expedidos en 2005 contra 201 500 en 2003”. Este discurso fue pronunciado durante la presentación del proyecto anual de desempeño, en el marco del proyecto de ley de finanzas para 2008 e ilustra claramente la voluntad de reducir el número de extranjeros acogidos en Francia. Una política así contribuye a un ambiente de desconfianza con respecto a los migrantes, que la crisis económica sólo puede exacerbar.

Desde 2002, los textos que rigen la entrada, la estancia y el alejamiento de extranjeros han sido modificados más de cinco veces. Esta situación no es propia de Francia: La política francesa en materia de inmigración debe ser reinscrita en el contexto más amplio de la política migratoria europea, la

3. El señor Stefanini dejó sus funciones en el Ministerio de Inmigración el 29 de abril 2009. Fue nombrado prefecto de la región Auvergne.

4. <http://www.performancepublique.gouv.fr/farandole/2008/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM303.htm>

5. Rebautizado desde entonces Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario.

6. Según el ACNUR, el número de solicitantes de asilo aumentó en 2007 y 2008, después de haber alcanzado en 2006 el índice más bajo registrado desde hace veinte años.

cual no cesa de endurecerse⁷. Como testimonio, está de manera flagrante la directiva que concierne a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, comúnmente conocida como “*directiva retorno*”. La directiva europea, adoptada en junio 2008, prevé entre otras la prolongación de la duración de retención hasta dieciocho meses, la posibilidad de privar de libertad a menores aislados, de enviar personas –incluyendo a menores no acompañados– a países de tránsito. El encarcelamiento parece convertirse en un modo de gestión de poblaciones migrantes⁸.

En cuanto a la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990 y que entró en vigor el 1º de julio 2003, no ha sido ratificada por ningún Estado miembro de la Unión Europea hasta ahora.

Con el paso del tiempo, los derechos de los extranjeros se reducen considerablemente⁹, el trabajo y la acción de los defensores de los derechos de los extranjeros se han vuelto más complicados. Por consiguiente aparecieron naturalmente resistencias de ciudadanos ante lo que sienten como injusticia y arbitrariedad. Con la Red de Educación sin Fronteras, mejor conocida por sus siglas ‘RESF’, más allá de divisiones políticas y de redes habituales, la solidaridad se organizó para que niños cuyos padres son extranjeros en situación irregular en Francia, puedan continuar estudiando en las escuelas de la República francesa. Pero también aparecieron resistencias individuales y espontáneas a bordo de aviones durante expulsiones de extranjeros realizadas a veces con violencia.

Ante estas nuevas formas de resistencia ciudadana, ¿se puede hablar de defensores de Derechos Humanos? La señora Hina Jilani¹⁰, ex representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, había adoptado “*una definición amplia de los defensores de Derechos Humanos, conforme*

7. Sin embargo, conviene señalar que Francia es el único país que financia la intervención de asociaciones en los centros de retención con el fin de proporcionar ayuda jurídica y humanitaria. Además, la duración máxima de retención es de 32 días, sabiendo que en ciertos países de Europa, la duración de retención de los extranjeros en situación irregular puede ser de hasta de 18 meses.

8. Sobre la directiva “regreso”, véase en particular <http://www.fidh.org>Returns-Directive-Last-resort-the>

9. A título de ejemplo, la ley del 27 de noviembre 2003 sobre el control de la inmigración aumenta la duración de retención de 12 a 32 días y refuerza el poder de control de los alcaldes sobre los certificados de hospedaje. La ley del 25 de julio 2006 sobre la inmigración endurece las condiciones de reagrupamiento familiar, abroga el dispositivo de regularización de pleno derecho después de diez años de estancia y fija objetivos cifrados de reconducciones de migrantes ilegales a la frontera. La ley del 20 de noviembre 2007 sobre el control de la inmigración exige pruebas de ADN para los candidatos de reagrupamiento familiar con estado civil sospechoso.

10. Ex-representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos de 2000 a 2008.

a la Declaración sobre los defensores de Derechos Humanos que estipula que la gente que, individualmente o en grupo, promueve y lucha por la realización de los Derechos Humanos, son defensores de los Derechos Humanos”.

Esta definición es la que toma en cuenta el Observador, que considera en consecuencia que los individuos miembros de organizaciones no gubernamentales no son los únicos que pueden entrar en la definición, sino también todos los ciudadanos sin importar su profesión o su función.

Sin embargo, el tema es aún más complejo que en ciertos casos, la oposición a la política migratoria del gobierno predomina sobre la reacción a un caso de violación manifiesto de los derechos fundamentales. Así, diferentes asociaciones o ciudadanos contravienen conscientemente a leyes que consideran injustas: *“Existen leyes que desafío con conocimiento de causa”*, nos dice una responsable asociativa en Calais. También es el caso de RESF que reivindica acciones que contravienen a las leyes en vigor al solicitar la regularización de niños sin-papeles escolarizados y al oponerse a su expulsión y a la de sus padres¹¹.

El presente informe no tiene por objeto evaluar la política francesa o europea en materia migratoria. Pretende examinar en qué medida pueden preocuparse las personas que se oponen a violaciones de los derechos fundamentales de extranjeros en situación irregular (los defensores de Derechos Humanos) por brindar asistencia social, jurídica o humanitaria. También pretende examinar si las autoridades públicas garantizan un ambiente propicio para la defensa de los derechos fundamentales de los migrantes, aplicando la Declaración de la ONU de 1998 sobre los defensores de Derechos Humanos. Esta cuestión evidentemente está relacionada con la política de Francia en materia de inmigración, ya que al brindar ayuda a los migrantes, asociaciones e individuos constituyen en cierta medida un obstáculo en la puesta en práctica efectiva de esa política, que tiene como objetivo particular la reconducción a las fronteras del mayor número posible de extranjeros en situación irregular.

11. “No dejaremos que destruyan la vida de esos niños, adolescentes y la de sus padres. Son nuestros alumnos, los amigos de nuestros alumnos o de nuestros hijos. Empezaron a estudiar en este país, hablan francés (...) Si deciden (o, para los más jóvenes, si sus padres deciden) escapar de una expulsión vergonzosa, les ayudaremos como ayudamos a Rachel et Jonathan en Sens, Samuel en Pau, Ming y Wei-Ying en Evreux. Somos solidarios con aquellos que los acogerían. Si solicitan asilo, no cerraremos nuestra puerta. Y eso contraviene a las leyes en vigor. Pero lo que tenemos que enseñar a nuestros alumnos o la educación que le debemos a nuestros hijos no puede ser el ejemplo de la sumisión a una orden injusta. Todos recuerdan los episodios en los cuales ante persecuciones insoportables, cada uno debió escoger. Y donde no elegir era dejar hacer. Y no sólo en periodos de dictadura. Rosa Parks, encarcelada en Atlanta en 1955 por haber infringido las leyes de segregación, ¿debería haberse sometido al pretexto de que se habían hecho esas leyes ‘democráticamente’? El general Paris de la Bollardière, arrestado por haber denunciado las torturas del ejército francés en Argelia, ¿debería haberse callado porque Francia era una democracia? No dejaremos que se cometan infamias en nuestro nombre”. Petición nacional «Nosotros los tomamos bajo nuestra protección»

Sitio: <http://www.educationsansfrontieres.org/article24.html>

La misión del Observatorio permitió identificar las disposiciones legales y reglamentarias utilizadas contra personas u organizaciones que han brindado ayuda a extranjeros desprovistos de permiso de residencia.

Se presentan aquí estas disposiciones en diferentes subsecciones dedicadas respectivamente a:

1. presiones sobre los individuos que se comprometen en favor del respeto de los derechos de migrantes,
2. las restricciones que tienen las asociaciones de defensa de los derechos de los migrantes en las zonas de espera y en centros de retención,
3. las presiones sobre los actores institucionales en contacto con los extranjeros,
4. las presiones sobre los actores encargados del mantenimiento del orden y de la justicia.

~ Conclusiones ~

Los casos evocados en este informe muestran desvíos, deslices favorecidos por la enorme presión ejercida sobre los agentes del Estado, en especial, por medio de la cultura de resultado. Los objetivos cifrados en términos de detenciones de personas que ayudan, o de reconducciones a las fronteras, que las autoridades consideran como una “*incitación a la acción*”, contribuyen a este ambiente.

Así, según las estadísticas oficiales, 29 000 personas fueron expulsadas en 2008. A título de comparación, se han reconducido a las fronteras 16 850 extranjeros en situación irregular en 2004. Las cifras aumentan constantemente desde esta fecha. El objetivo cifrado para 2008 era de 26 000 reconducciones. Para 2010 se fijó en 28 000 personas¹², sabiendo que el número de extranjeros en situación irregular se estima entre 200 000 y 400 000 en Francia. En este contexto, la ayuda a los extranjeros en situación irregular se puede percibir como un grano de arena en la política migratoria, que pone trabas a la realización de esos objetivos cifrados.

Los casos censados de arrestos, incluso de procedimientos penales, de personas, que habiendo ayudado a extranjeros en situación irregular, ya sea en el marco de su trabajo asociativo o a título voluntario, permiten concluir la existencia en Francia de un ambiente desfavorable para la defensa de los derechos de los extranjeros que conducen a una instrumentalización de la ley en contra de asociaciones y de individuos activos en este ámbito. Un cierto número de disposiciones legislativas y reglamentarias (decretos y circulares), son en efecto utilizadas de tal manera que ponen trabas a las actividades de defensa de los derechos de los extranjeros. Tal es el caso del artículo L. 622-4 de la ley sobre la entrada y la estancia de los extranjeros y el derecho de asilo (code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile -CESEDA) que los medios franceses han tratado ampliamente durante los últimos meses, que incrimina la ayuda a la entrada, circulación o residencia irregular de un extranjero. Las excepciones incluidas en esa disposición son exageradamente restrictivas, y hacen correr un riesgo real de procedimientos penales sobre los defensores de los derechos de los extranjeros. Así, la ayuda a una estadía irregular no puede dar lugar a procedimientos penales “*cuando el acto reprochado era, ante un peligro, actual o inminente, necesario para salvaguardar la vida o la integridad física del extranjero, excepto si existe una desproporción entre los medios empleados y la gravedad de la amenaza o si dio lugar a una contraparte directa o indirecta*”. Esta disposición no exonera al conjunto de las actividades realizadas a título voluntario, que se trate de ayuda a la residencia, contra la directiva europea de 2002 que pretende poner en práctica, y no prevé protección específica para las asociaciones, empleados o voluntarios, que actúen en el marco de su mandato de ayuda a las personas en dificultad.

12. Objetivos e indicadores de prestaciones

Sitio: <http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2008/pap/html/DBGPGMOBJINDPGM303.htm>

El margen de interpretación de la excepción limitativa prevista en el artículo L. 622-4 de la ley CESEDA, es amplio y es difícil hacer valer en esas condiciones que no existe delito de solidaridad en Francia, contrario a las declaraciones del Ministro de Inmigración, Eric Besson, en diversos medios. Restringir así el derecho a la solidaridad parece estar en contradicción con los compromisos internacionales y regionales de Francia.

Otras disposiciones son efectivamente utilizadas contra los pasajeros que protestan contra la reconducción de un extranjero, en situación irregular o contra las condiciones de la misma (trabas a la circulación de una aeronave, oposición a una medida de reconducción, rebelión e incitación a la rebelión) o contra las personas que denuncian la conducta de ciertos policías para con extranjeros en situación irregular (ultraje, denuncia calumniosa).

Los defensores, individuos, colectivos asociativos, ONG, grupos caritativos, etc., que actúan en el ámbito de la defensa de los derechos de los extranjeros se dicen víctimas de una política esquizofrénica. En efecto, los poderes públicos reconocen su trabajo, lo subvencionan a menudo y hacen con ellos acuerdos, ya sea en materia de alojamiento de solicitantes de asilo, de apoyo a menores aislados, información sobre los derechos de los extranjeros en zona de espera o en centro de retención. Se alienta la actividad de los defensores, a título individual o en el marco asociativo, porque contribuye al mantenimiento del orden público y permite garantizar un servicio público, en Calais en especial: un extranjero hambriento puede ser llevado a robar si los humanitarios no distribuyen comida; garantizar una ducha aunque sea una vez a la semana a un extranjero que vive en el bosque puede evitar dificultades sanitarias... Puede ocurrir que sean los mismos policías quienes lleven a los extranjeros a las asociaciones para que puedan ser albergados en caso de que haga mucho frío, tomar una ducha o una comida caliente.

Esta “esquizofrenia” se encuentra también, en la política llevada con las asociaciones activas en las zonas de espera o en los centros de retención. Estas actividades hacen el objeto de convenciones o de petición de ofertas con el Estado, que apoya entonces, inclusive desde un punto de vista financiero, a esas asociaciones. Sin embargo, respecto a las zonas de espera, ciertas peticiones de asociaciones involucradas orientadas a mejorar la calidad del servicio a los extranjeros, no han sido tomadas en consideración por las autoridades. Si en el aeropuerto de Roissy la Anafé (Asociación nacional de asistencia en las fronteras a los extranjeros) puede realizar su misión en general de manera satisfactoria, no siendo el caso en las otras zonas de espera.

En cuanto a la información sobre los derechos de los extranjeros en los centros de retención, la manera en la cual se ha efectuado el replanteamiento del “monopolio” del Cimade (Comité Inter-Movimientos de Ayuda a los Exiliados), pone de relieve la voluntad manifiesta de fragilizar el ejercicio de los derechos de los extranjeros y reducir a las asociaciones a un rol silencioso de prestatario de servicio. La calidad del servicio brindado a los extranjeros retenidos va en efecto contra la lógica de la cifra. El

Observatorio teme que la división de los centros de retención en varios lugares geográficos no conlleve a una supresión, o cuando menos una erosión, del control y del testimonio de la sociedad civil sobre la realidad de los centros de retención, considerando la heterogeneidad de los mandatos de las asociaciones tomadas en cuenta.

La investigación realizada por el Observatorio también permitió poner de manifiesto los obstáculos a la actividad de las asociaciones o estructuras que tienen como mandato albergar extranjeros, que se trate de solicitantes de asilo o de extranjeros en situación irregular. Ahora, un decreto controla estrechamente la actividad de los centros de acogida de los solicitantes de asilo y un software permite localizarlos una vez que son desestimados de asilo. En cuanto a los lugares de alojamiento que se supone ofrecen una acogida incondicional, es decir, independiente de la situación de estadía regular o no de la persona alojada, varios episodios de arrestos en estos centros o a proximidad son inquietantes. En efecto, ¿cómo ofrecer un techo al que tienen derecho los extranjeros desprovistos de permiso de residencia si corren el riesgo de ser arrestados cuando acudan a él? Lo mismo sucede en hospitales y escuelas que deben imperativamente seguir siendo lugares que ponen en práctica los derechos de todos a la salud y a la educación, y no pueden volverse lugares de arresto por estar en situación irregular.

El uso de todos los mecanismos posibles para cerrar el cerco y expulsar a los extranjeros en situación irregular, (corriendo el riesgo de que se vuelva imposible ayudar a los extranjeros en dificultad, y de violar sus derechos), se ilustra también con las nuevas obligaciones que el gobierno ha intentado imponer a los inspectores de trabajo y a los empleados del polo de empleo. Hasta ahora, no se han puesto en práctica estas nuevas medidas. Si así fuese, éstas están diseñadas para privar al extranjero en situación irregular que habría trabajado y cotizado prestaciones sociales a las cuales tiene derecho. El objetivo de reconducir a las fronteras el mayor número posible de extranjeros en situación irregular es legítima, pero no puede resultar acosando por todos los medios a las personas que viven a veces desde hace años en Francia, tienen una vida familiar y social, y erosionando el control ciudadano sobre las políticas llevadas a cabo.

La LDH señala que las iniciativas legislativas y reglamentarias y las prácticas que atentan a los derechos fundamentales de los extranjeros, son cada vez menos censuradas por los diversos órganos de control de textos legislativos, ya sea el Consejo Constitucional o el Consejo de Estado¹³. Además, las autoridades administrativas independientes (CNDS,

13. Ver especialmente las decisiones del Consejo Constitucional sobre las libertades públicas respecto a la retención por seguridad, de la ley Perben II sobre el crimen organizado, etc.

CNIL, etc.) ven su mandato debilitado¹⁴ o, a veces, su existencia misma cuestionada. También cabe señalar los ataques contra la independencia del poder judicial, ya sea a nivel de directivas dirigidas a la fiscalía o presiones ejercidas sobre los magistrados, aunque afortunadamente subsisten numerosas decisiones protectoras de las libertades. Como lo señala la LDH, el poder político en turno desde hace siete años busca, a través de su poder de nominación, imponer al conjunto de estos órganos de control, una composición que ya no garantiza un verdadero pluralismo. Resulta en sí, una disminución preocupante del Estado de Derecho.

Tratándose de la situación muy particular de Calais, pasaje obligado hacia Reino Unido para numerosos migrantes, el Observatorio advierte que los defensores de los derechos de los extranjeros están sujetos a una presión permanente que crea un estado de agotamiento, de cansancio y de tensión que se siente en su trabajo. En Calais, los miembros de asociaciones que apoyan a los extranjeros se quejan de una vigilancia policial ostensiva, de interceptaciones de sus líneas telefónicas violando así su intimidad, detenciones frecuentes con cacheos personales humillantes, estos procesos pueden ir hasta sentencias por infracciones penales. Éstas serán leves, escasas y orientadas, pero todos los procesos descritos en este informe juegan un papel de intimidación y de prevención de la extensión o de la continuación de la acción humanitaria por su escalonamiento en el tiempo, (hasta 3 años durante los cuales la persona es regularmente convocada y su vida perturbada por el fallo incierto del proceso). Algunos decidieron hacerse escuchar, mediatizar los ataques a los derechos de los extranjeros o las violencias de las cuales pudieran ser objeto, inclusive expresar su desacuerdo con la política que lleva el gobierno respecto a los migrantes, lo que tiene como consecuencia directa detenciones judiciales, incluyendo procedimientos judiciales. Otros militantes eligen trabajar discretamente, y la policía los tolera, la cual está perfectamente al tanto de las actividades realizadas.

Como la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos (CNCDH) lo ha mencionado varias veces, *“no podremos limitar la política de inmigración a su única dimensión policial en tanto sea cierto que el desarrollo de flujos migratorios es propio de un mundo cada vez más globalizado. La CNCDH se cuestiona sobre la pertinencia de un enfoque que tuviera por logros la libertad de los intercambios comerciales,*

14. La CNIL, autoridad administrativa independiente, tiene un mandato de protección de los datos de tipo personal en los procesamientos informáticos. La ley del 6 de agosto de 2004, de la cual Alex Türk, actual presidente de la CNIL y afiliado al partido mayoritario, era el relator ante el Senado, ha aumentado algunos poderes de la CNIL, pero sobre todo la ha privado de su capacidad de oponerse a la creación de ficheros del estado. El parecer conforme antes requerido por la CNIL para la instauración de ficheros referentes a la seguridad nacional o a la defensa del territorio, ha sido reemplazado por un parecer simple; lo que significa que el gobierno puede ignorarlo. Y es lo que ha realizado en varias ocasiones. La ley del 23 de enero de 2006 relativa al tratamiento del terrorismo también ha disminuido sus poderes ya que ahora permite limitar, en ciertas condiciones, la información comunicada a la CNIL cuando ésta da un parecer sobre los ficheros que atañen a la seguridad del estado, la defensa o la seguridad pública. Así, algunos ficheros no se someten a ninguna publicación oficial.

*financieros y de información, obligando a los hombres a residir en su propio país. La CNCDH también recuerda que ni el derecho de asilo, ni el derecho de tener una vida privada y familiar podrían ser afectados por objetivos cuantitativos”.*¹⁵

En cuanto a los defensores de las personas migrantes, las medidas y prácticas adoptadas por las autoridades en su contra sólo pueden participar en una fuerte presión disuasiva, una incitación a la pasividad, a dejar hacer. Esto es una contradicción flagrante de la declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de Derechos Humanos. El Observatorio estará atento al seguimiento que las autoridades francesas den a estas recomendaciones. Considera en cualquier caso útil y necesario entender de este informe las instancias y mecanismos de protección de los Derechos Humanos a niveles internacional y europeo.

15. Opinión de la CNCDH sobre el proyecto de ley sobre la inmigración y la integración, adoptado por la Asamblea Plenaria del 1^o de junio 2006, párrafos 6 y 7.
Sitio: http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/06.06.01_Avis_Immigration_Integration.pdf

~ Recomendaciones ~

RECOMENDACIONES A LA ATENCIÓN DE LAS AUTORIDADES FRANCESAS

Nos parece oportuno formular algunas recomendaciones relativas a la política migratoria, aunque no sea el tema del presente informe, ya que estas cuestiones originaron la movilización de los defensores de los derechos de los migrantes.

Sobre la gestión de los flujos migratorios y el reconocimiento de los derechos de los migrantes:

El Observatorio considera que el gobierno debería tener como objetivo, realizar un equilibrio satisfactorio entre una política estricta de reconducciones a las fronteras y el respeto pleno y entero de los Derechos Humanos de las personas desprovistas de permiso de residencia. Teniendo en cuenta los deslices provocados por la “política de la cifra”, el Observatorio invita a las autoridades francesas a no volver a recurrir a la determinación del número de reconducciones de migrantes irregulares; el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa ya hizo la petición.

Los Estados miembros de la Unión Europea deberían asegurarse que el marco europeo global para la inmigración legal, en el cual trabajan actualmente sea plenamente conforme al derecho internacional y europeo de Derechos Humanos. Es el caso igualmente de la directiva “retorno”, de la cual muchas disposiciones son contradictorias a las normas internacionales relativas a los Derechos Humanos y que ha sido denunciada por los órganos de control de las Naciones Unidas, así como por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Con respecto a este tema, la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares que no ha sido ratificada por ningún Estado miembro de la UE es ineludible.

Tratándose de reconducciones en condiciones dignas:

Como lo había sugerido la Sra. Ruth-Gaby Vermot-Mangold, relatora de la Comisión de migraciones, refugiados y demografía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su informe de 2001¹⁶:

- prever la presencia de observadoras/observadores independientes o grabar vídeos de momentos precedentes a la partida, a causa de

16. Sitio : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc01/FDOC9196.htm>

amenazas o agresiones susceptibles de ser proferidas para persuadir a la persona de partir; observadoras/observadores independientes deben estar presentes desde la partida hasta la llegada,

- informar al Estado de destino sobre las medidas tomadas, con el fin de evitar que las personas expulsadas sean consideradas como criminales,

4.- instalar un sistema de monitoreo en el país de destino, llevado a cabo por personal de las embajadas, teniendo como objetivo evitar que la persona expulsada no esté sometida a violaciones de los Derechos Humanos o considerada como un criminal o amenazada de chantaje o de detención arbitraria,

5.- filmar cada expulsión con el fin de reducir todo riesgo de uso desproporcionado de la fuerza, y todas las falsas alegaciones de malos tratos, a lo que se había comprometido el Ministro del Interior en 2005.

En sus recomendaciones a la atención de Francia de 2006, el Comité contra la tortura de las Naciones Unidas declaró que el Estado francés debería autorizar la presencia de observadores de Derechos Humanos o de médicos independientes en todos los alejamientos forzados en avión. Debería también permitir de manera sistemática un examen médico antes de proceder a este tipo de alejamientos y cuando el intento de alejamiento fracasó¹⁷.

Tratándose del acceso a información jurídica y a un recurso efectivo en las zonas de espera y en centros de retención:

- Extender la convención entre el Ministerio de Inmigración y la Anafé respecto al aeropuerto de Roissy a todas las zonas de espera aéreas y portuarias,

- Publicar sistemáticamente en zonas de espera números de teléfono de asociaciones autorizadas a entrar en ellas, y entregar tarjetas telefónicas a las personas retenidas,

- Informar a la Anafé de la presencia de personas en zona de espera con el fin de que puedan intervenir con diligencia para proporcionar ayuda jurídica,

- Garantizar, como en el aeropuerto de Roissy, condiciones materiales a las asociaciones para trabajar en mejores condiciones en el aeropuerto de Orly: fax, teléfono, oficina para realizar entrevistas con los solicitantes de asilo,

17. CAT/C/FRA/CO/3, 3 de abril 2006, párrafo 11.

- Permitir a la Anafé acceder a hoteles donde estén alojados los menores, en Roissy.

Además, el Observatorio recomienda la apertura de un lugar de acogida y de orientación en Calais, como lo solicitan las asociaciones locales, y preconiza que los solicitantes de asilo tengan la posibilidad de hacer su solicitud allí, sin tener que ir a Arras.

Garantizar un marco de trabajo favorable a la acción de los defensores de Derechos Humanos:

El Observatorio quiere recordar ciertas disposiciones de la declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de Derechos Humanos, que deberían guiar la acción de las autoridades francesas en el ámbito de la defensa de los derechos de los extranjeros:

Artículo 1: Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

Artículo 6: Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras: (...)
b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Artículo 10: Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

Artículo 11: Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

Artículos 12.1: Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículos 12.3: A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar

u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 17: En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

Tratándose de órganos de control (autoridades administrativas independientes):

- poner en marcha plenamente las recomendaciones formuladas en la materia por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en particular “visitar más sistemáticamente las estructuras nacionales de protección de Derechos Humanos y garantizar que los demandantes ante estructuras de este tipo no puedan ser objeto de intimidaciones”,
- reforzar el mandato y los medios de control general de lugares privativos de libertad,
- reforzar el mandato de la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad (CNDS), previendo en especial que disponga de la posibilidad de emitir opiniones vinculantes y de recursos financieros más importantes,
- contactar a la CNCDH tanto como sea posible cuando se elaboren leyes, con el fin de que desempeñe mejor su papel consultativo, a lo que Francia se comprometió con motivo de la revisión periódica universal de las Naciones Unidas en junio 2008¹⁸
- de manera general, garantizar la perennidad de los mandatos de las autoridades administrativas independientes que ejercen un poder de control sobre el respeto de las libertades individuales.

18. A/HRC/8/47, 3 de junio 2008, párrafo 63.

Tratándose del poder judicial:

- reducir el peso de la cancillería en la carrera de los jueces,
- dar al consejo superior de la Magistratura el poder de emitir opinión conforme para la nominación de magistrados del Ministerio Público,
- suprimir la posibilidad que tiene el Ministro de la Justicia de dar instrucciones individuales a los procuradores,
- de manera más general, se refiere a la Opinión de la Comisión de Venecia sobre “la nominación de jueces” n° 403 / 2006, adoptada el 22 de junio 2007, que determina con precisión las modalidades de nominación conformes a la independencia del poder judicial.

Tratándose de los ciudadanos y asociaciones que ayudan a los extranjeros:

- modificar el artículo L. 622-4 del CESEDA de manera que prevea explícitamente la exención de los defensores de los derechos de extranjeros en situación irregular: la ayuda brindada para residencia a título gratuito debería ser claramente exonerada de procedimientos,
- hacer públicas las instrucciones a los servicios de policía y de gendarmería con el fin de poner fin a los procedimientos de detención de extranjeros cerca de establecimientos escolares (fuera del marco de infracciones de derecho común constituidas); poner fin también a las detenciones en los hospitales y las prefecturas, y en los centros de alojamiento con el fin de permitir a estas estructuras cumplir con su misión de ayudar a las personas,
- Vigilar que se den instrucciones colectivas a los Ministerios Fiscales con el fin de que ningún pasajero sea detenido y procesado por haber protestado pacíficamente durante un retorno forzado en un vuelo comercial, como lo solicitó el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Director de Publicación: **Souhayr Belhassen**

Redactores jefe: **Antoine Bernard, Eric Sottas**

Autores: **Silem Ben Sedrine, Marco Ziegler** con **Isabelle Brachet** y
Alexandra Poméon

Dépôt légal: octobre 2009

Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos,
programa conjunto de la Federación Internacional de Derechos Humanos
(FIDH) y de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT)

Línea de Urgencia:

E-mail: Appeals@fidh-omct.org

(FIDH)

Tel: + 33 (0) 1 43 55 55 05 • Fax: + 33 (0) 1 43 55 18 80
(OMCT)

Tel: + 41 (0) 22 809 49 39 • Fax: + 41 (0) 22 809 49 29

