

FRANCIA

LA NUEVA LEY RELATIVA A INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y NACIONALIDAD²³

La ley de 16 de junio 2011 relativa a inmigración, integración y nacionalidad ha sido aprobada por el Consejo Constitucional francés tras haber sido recurrida por diputados y senadores.

Este texto asegura la transposición de tres directivas europeas:

La “Directiva retorno”, de 16 de diciembre 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes aplicables en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países con residencia ilegal,

La “Directiva tarjeta azul”, de 25 de mayo 2009, sobre las condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países que vayan a ocupar un puesto de trabajo altamente cualificado,

La “Directiva sanciones”, de 18 de junio 2009, relativa a las sanciones y medidas contra los empleadores de nacionales de terceros países con residencia ilegal.

La permanencia en el territorio francés o la obtención de la nacionalidad francesa estarán condicionados, de forma más directa, por el cumplimiento del “contrato de acogida y solidaridad”. En caso de incumplimiento de los términos de este contrato (por ejemplo, la asiduidad a la formación), el prefecto podrá rechazar la renovación del permiso de residencia. Por el contrario, el periodo de presencia en el territorio francés necesario para la obtención de la nacionalidad francesa podrá reducirse a dos años para aquellos que cumplen manifiestamente la condición de asimilación. Una “carta de derechos y deberes del ciudadano francés” deberá ser firmada por todo extranjero que obtenga la nacionalidad francesa.

En el caso de extranjeros altamente cualificados (al menos el bachiller más tres años de estudios de formación o 5 años de experiencia profesional), se crea una “tarjeta azul europea” que les facilita el acceso al mercado laboral y derechos de estancia idénticos en todos los países de la Unión Europea.

En caso de afluencia de emigrantes que crucen la frontera fuera de un paso fronterizo regular, el prefecto tendrá la posibilidad de crear una “zona de espera” temporal, que conectará el lugar donde los emigrantes han sido descubiertos con el punto de control fronterizo regular más cercano, zona que los emigrantes afectados no podrán abandonar.

La decisión que sancione la residencia ilegal con la “obligación de abandonar el territorio francés”, abre, en principio, un plazo inicial voluntario de 30 días después del cual la ejecución de oficio resulta posible. La obligación de dejar el territorio podrá combinarse con una “prohibición de regreso a cualquier punto del territorio europeo”, por una duración máxima de cinco años (transposición de la Directiva europea “regreso”).

Un extranjero (europeo o no europeo) presente en Francia desde menos de tres años podrá ser expulsado del territorio en caso de “amenaza al orden público”, lo que incluye las infracciones por robo, “mendicidad agresiva” o la ocupación ilegal de un terreno.

²³ Vie publique – Gouvernement, Panorama des lois

Un nacional europeo podrá ser alejado del territorio por “abuso de estancia breve” (menor de tres meses), por la multiplicación de idas y vueltas con el fin de mantenerse en el territorio, o si constituye una carga irracional para el sistema de protección social.

En caso de que un extranjero en situación irregular sea puesto en retención administrativa, la primera decisión de alejamiento no será tomada por el juez de las libertades y la detención sino por el juez administrativo. El plazo de intervención entre los dos magistrados se ha establecido en cinco días, en vez de dos como hasta ahora. El juez de las libertades y la detención podrá prolongar la detención 20 días (en lugar de 15) y renovar esta prolongación por una sola vez. En total, el periodo máximo de retención administrativa pasará así de 32 días a 45.

Por derogación, si el extranjero ha sido condenado a una pena de prohibición de permanecer en el territorio por actos de terrorismo, o si su expulsión está vinculada “a actividades de carácter terrorista penalmente constatadas”, según el artículo 56 de esta ley, se podrá prolongar su retención administrativa por un período de tiempo de un mes renovable hasta acumular seis meses. Si la expulsión no pudiera efectuarse aún, el texto preveía la posibilidad de prolongar la duración de retención en un año. Esta última disposición ha sido censurada por el Consejo Constitucional.

El texto prevé igualmente reforzar las sanciones administrativas, financieras y penales contra los que, con conocimiento de causa, emplean, directa o indirectamente, a extranjeros sin permiso de residencia.

En adelante, sólo podrá concederse el permiso de residencia “extranjero enfermo” cuando el tratamiento no exista en el país de origen, independientemente de las condiciones de acceso más o menos garantizadas a este tratamiento.

Finalmente, el texto prevé modificar algunas disposiciones del Código de entrada y residencia de los extranjeros, con objeto de especificar las condiciones que permitan proteger contra toda persecución a los que conceden una ayuda humanitaria urgente a extranjeros en situación irregular.

Un dispositivo que preveía que los franceses naturalizados desde menos de diez años pudiesen ser desposeídos de la nacionalidad francesa en caso de asesinato o tentativa de asesinato de “personas depositarias de la autoridad pública”, que había sido aprobado por la Asamblea Nacional en primera lectura, fue rechazado por el Senado también en primera lectura y no ha sido restablecido por la Asamblea Nacional durante el debate en segunda lectura.

ALOJAMIENTO URGENTE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO: NORMAS DE UTILIZACIÓN DEL DISPOSITIVO²⁴

El aumento en un 50 % aproximadamente de las solicitudes de asilo entre 2008 y 2011 asociado a la prolongación del plazo de tramitación de los expedientes, ha saturado el mecanismo nacional de acogida de solicitantes de asilo y ha provocado una demanda muy importante del dispositivo de alojamiento urgente, especializado en la recepción de esta población.

En este contexto, una circular de Stéphane Frattaci, secretario general de inmigración e integración, dirigida a los prefectos, recuerda y especifica las normas de utilización de dicho dispositivo -financiado con los créditos del presupuesto operativo del programa (BOP) 303

²⁴Actualités Sociales Hebdomadaires n° 2713, página 12, de 10 de junio 2011

“inmigración y asilo”-, que afecta a los posibles beneficiarios de alojamiento, a las circunstancias de su admisión y a las prestaciones que se proponen. El texto define igualmente las nuevas modalidades de organización, control y seguimiento del dispositivo.

Tiempo de admisión limitado

La circular recuerda, en su preámbulo, que los presupuestos asignados a los prefectos para la financiación de este dispositivo, deben consagrarse exclusivamente a:

- El alojamiento de los solicitantes de asilo antes de su admisión en un centro de acogida para solicitantes de asilo (CADA);
- El alojamiento de los solicitantes de asilo que no son admitidos en un CADA.

En la primera categoría, se incluye a los que reúnen las condiciones fijadas por el artículo L. 348-2 del Código de la acción social y la familia²⁵, que hayan aceptado la oferta alojamiento de la ayuda social y han presentado la solicitud de admisión en un CADA. El dispositivo de alojamiento de urgencia asume los gastos durante la instrucción de su solicitud y hasta que una plaza que corresponda a su situación se libere en un CADA. En cambio, los solicitantes de asilo que hayan rechazado la oferta provisional de alojamiento en un CADA o una oferta efectiva, deberán ser considerados como renunciantes voluntarios a una oferta posterior de alojamiento, tanto en un CADA como en una estructura de urgencia. A este respecto, los prefectos deberán asegurarse que los solicitantes de asilo son sistemáticamente informados sobre las consecuencias de tal rechazo.

La circular puntualiza que, con carácter excepcional, las personas tomadas a cargo durante toda la duración del procedimiento, pueden ser mantenidas en el dispositivo de alojamiento de urgencia durante un periodo máximo de un mes después de la decisión, negativa o positiva, de la Oficina francesa de protección de los refugiados y apátridas (OFPRA) o del Tribunal nacional del derecho de asilo (CNDA). Pueden también ser albergados mediante este dispositivo los solicitantes de asilo “no admisibles en un CADA”, es decir, los solicitantes de asilo a los que se les aplica el procedimiento prioritario y a los que se les aplica el procedimiento denominado de “Dublín”²⁶.

En principio, los primeros sólo pueden beneficiarse de este alojamiento hasta la notificación de la decisión, positiva o negativa, de la OFPRA. En efecto, si en caso de decisión negativa de la Oficina presentaran un recurso ante el Tribunal nacional del derecho de asilo (recurso que para ellos no es suspensivo), ya no formarían parte del dispositivo. Sin embargo, seguirían incluidos, con carácter excepcional, durante un periodo máximo de un mes después de la decisión definitiva, negativa o positiva, de la OFPRA.

Del mismo modo, los solicitantes de asilo por el procedimiento “Dublín” sólo pueden beneficiarse de una plaza de alojamiento financiada por el programa (BOP) 303 hasta la notificación de la decisión de readmisión. Además, con carácter excepcional, pueden mantenerse en el dispositivo durante un periodo máximo de un mes después de la decisión de readmisión.

²⁵ Solicitantes de asilo en posesión de uno de los documentos de residencia establecidos en el artículo L.742-1 del Código de entrada y residencia de los extranjeros y del derecho de asilo, durante el periodo de tratamiento de su solicitud de asilo.

²⁶ Solicitantes de asilo cuyo estudio de la solicitud depende de otro Estado miembro de la Unión Europea.

Un alojamiento “stricto sensu”

El secretario general insiste ante los prefectos para que velen por que la prestación ofrecida en el marco del dispositivo de alojamiento urgente descentralizado se limite al alojamiento “stricto sensu”, con el fin de garantizar la coherencia entre los distintos dispositivos de protección de los solicitantes de asilo. En efecto, las prestaciones de información, orientación y acompañamiento forman parte de la plataforma de acogida de los solicitantes de asilo. Además las posibles ayudas financieras o en especie, distintas del subsidio temporal de espera, de la que puede beneficiarse una parte de los solicitantes de asilo albergados, sólo pueden ser reconocidas por los servicios de derecho común, las asociaciones caritativas o, con carácter excepcional y en algunos casos precisos, por la plataforma de acogida.

No obstante, esta norma se puede adaptar cuando el centro de acogida está “muy distante” de la plataforma de acogida y es de “difícil de acceso”. Pero, según el secretario general, estas derogaciones deben seguir siendo excepcionales y proporcionadas.

Finalmente, el Sr. Frattaci solicita de los prefectos que privilegien la acogida en estructuras colectivas, ya que “recurrir a noches en hotel sólo debe realizarse en ocasiones excepcionales”. Si el recurso a la hostelería se revela indispensable, los representantes del Estado deberán garantizar que los establecimientos afectados responden a las normas sanitarias y de seguridad requeridas. El secretario general les anima “a prestar especial atención a los compromisos contractuales que vinculan asociación y establecimientos hoteleros”.

Regionalización de la gestión

Se exhorta a los prefectos a que organicen el dispositivo de alojamiento urgente “con el fin de garantizar, por una parte, su coherencia global y, por otra, su viabilidad presupuestaria”. Desde este punto de vista y mientras que la gestión del dispositivo era, hasta ahora, departamental, les pide establecer, cuanto antes, “un dispositivo regional”.

Según explica el secretario general, al igual que la admisión a la residencia y a la primera acogida de los solicitantes de asilo, el dispositivo del programa 303 “debe obedecer a una organización regional, calcada sobre la cartografía de la regionalización de la admisión a residencia”, y pide a los representantes del Estado que establezcan mecanismos que permitan la distribución equilibrada de los solicitantes entre los departamentos de una misma región, a la que deberá corresponder la distribución departamental de los presupuestos del programa de alojamiento urgente (BOP) 303. Al mismo tiempo, les invita a asegurarse igualmente de que cada departamento dispone imperativamente de al menos un servicio de domiciliación autorizada.

La circular recuerda la coordinación necesaria con el dispositivo de alojamiento urgente “general” mediante un trabajo conjunto de los servicios integrados de recepción y orientación (SIAO) y las plataformas de solicitantes de asilo. Con el fin de racionalizar los costes, también anima a los prefectos a negociar los precios de las noches de hotel con los dispositivos de urgencia y a firmar contratos. Finalmente, les pide establecer un seguimiento trimestral de todos los gastos ocasionados por la capacidad de alojamiento que financia el (BOP) 303 y de su utilización.

Frente a la utilización común del término matrimonio “forzado”, el Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), prefiere la expresión de matrimonio “no consentido” ya que “forzado” implica un cierto grado de violencia que la metodología del presente estudio no permite analizar.

En el concepto de matrimonio no consentido entran los matrimonios no deseados ya sean a iniciativa del cónyuge o a consecuencia de presiones familiares.

Retrocede el número de matrimonios no consentidos

Los matrimonios no consentidos son más frecuentes en las mujeres inmigrantes que en las hijas de inmigrantes nacidas en Francia (4% en las primeras y 2% en las segundas, en una población femenina de 26 a 50 años).

9% de inmigrantes con edades comprendidas entre 51 y 60 años se han casado contra su voluntad y 13% lo han hecho en circunstancias que han podido alterar su consentimiento, lo que eleva a 22% el número de mujeres cuya decisión de casarse no ha sido fruto de su voluntad. 2/3 de estos matrimonios se han celebrado en el país de origen, antes de emigrar a Francia. En esta generación, casi una mujer inmigrante sobre cuatro ha celebrado un matrimonio previamente negociado con petición de matrimonio hecha a los padres de la futura esposa. Los otros 3/4 han consentido un matrimonio en el que la petición no ha sido hecha a los padres. Sin que haya desaparecido totalmente, se puede afirmar que el matrimonio contra la voluntad de la mujer es raro o excepcional entre las más jóvenes. Entre las mujeres inmigrantes de 26 a 30 años, solo un 2% se han casado contra su voluntad y 7% con su consentimiento probablemente alterado por las circunstancias.

Las hijas de inmigrantes, que se casan mayoritariamente en Francia, declaran dos veces menos matrimonios no consentidos que las inmigrantes de la misma edad. Entre 26 y 30 años, las hijas de inmigrantes casadas contra su voluntad sólo representan un 1% y un 3% las que lo han hecho con alteración del consentimiento. El matrimonio “forzado” es pues marginal en las hijas de inmigrantes, tal y como lo probaban otros estudios precedentes.

El grado de formación es un factor importante

En una mayoría de supuestos, el matrimonio no consentido va aparejado con un grado bajo de formación de la interesada o de sus padres. 40% de inmigrantes casadas contra su voluntad o con un consentimiento alterado por las circunstancias eran hijas de padres no escolarizados, mientras que sólo un 20% de mujeres que han escogido su cónyuge eran hijas de padres no escolarizados.

Estas conclusiones se aplican también a las hijas de inmigrantes: 30% de casadas contra su voluntad o con alteración del consentimiento tienen padres que no han ido jamás a la escuela mientras que esta circunstancia sólo ocurre en el 11% de las que han escogido su cónyuge. El estudio pone de manifiesto la importancia del factor “grado de formación” pero afirma que el diploma de los padres no es una garantía contra el matrimonio no deseado ya que en un 1/4 de estos matrimonios, uno de los padres, como mínimo, tiene el bachillerato.

Es difícil concluir sobre la influencia del nivel de formación de las propias interesadas ya que, en muchos casos, el matrimonio precoz puede interrumpir la escolaridad. El 53% de inmigrantes casadas contra su voluntad no tiene cualificación alguna. Este porcentaje se

²⁷ Populations et Sociétés n° 479 de junio de 2011- Institut National d'Études Démographiques

eleva al 34% en las hijas de inmigrantes, lo que es muy alto, teniendo en cuenta que han vivido en Francia desde su infancia. La proporción es más baja en los matrimonios con consentimiento alterado por las circunstancias.

Influencia del país de origen

En algunos países de origen, el celibato está mal considerado y la sexualidad prematrimonial prohibida. Esto ocurre en Turquía y los países africanos del Magreb y del Sahel. Las mujeres que vienen de estos países están más expuestas a los matrimonios no consentidos, con una tasa que varía, en el año 2008, entre el 11% y el 15% en la población femenina de 41 a 60 años y de 4% a 8% en la de 26 a 40 años. A edad igual, la generación de hijas de inmigrantes está menos expuesta salvo en las hijas de inmigrantes turcas para las cuales la tasa es similar.

El panorama es diferente para las mujeres que vienen de países donde retrocede el número de matrimonios desde hace varias décadas: Sudeste Asiático, Europa, África central y países de la ribera del golfo de Guinea. En este grupo, la parte de matrimonios no consentidos es inferior al 7% para la población de 41 a 60 años y a 3% para la generación de 26 a 40 años, mientras que la mitad de las hijas de inmigrantes viven en concubinato y menos del 2% se casan contra su voluntad.

Otros datos revelados por el estudio

En relación con las inmigrantes:

Entre las circunstancias más propicias para los matrimonios no consentidos cabe destacar, en primer lugar, los matrimonios precoces: 28% de inmigrantes eran menores en el momento del matrimonio y la mitad ya estaban casados con 19 años, 48% se casaron en los tres meses después de haber conocido al cónyuge y un 4% lo han conocido después del matrimonio

- El matrimonio precoz no está ligado, salvo raras excepciones, a un embarazo prematrimonial
- En los matrimonios no consentidos, el cónyuge es un inmigrante en el 87% de matrimonios, rara vez es hijo de inmigrante (2%) y un 11% pertenece a la población mayoritaria.

En relación con las hijas de inmigrantes:

- Los matrimonios de menores son bastantes menos numerosos (11%) y la edad del matrimonio es más elevada.
- Los embarazos prematrimoniales son más frecuentes y explican las presiones ejercidas por los padres en más de la mitad de los casos
- En los casamientos no consentidos, la mujer ha conocido al cónyuge a través de la familia en el 77% de matrimonios y en 69% de matrimonios con consentimiento alterado por las circunstancias, frente a sólo un 16% en el supuesto de matrimonio libremente elegidos
- En los casamientos no consentidos, el cónyuge es un hombre inmigrante en el 33% de matrimonios, hijo de inmigrante en el 11% y perteneciente a la población mayoritaria en el 46% de matrimonios.

Dos tercios, como mínimo, de matrimonios se disuelven por divorcio

En el contexto migratorio francés, las razones por las cuales los padres intervienen en la elección del cónyuge de sus hijas han cambiado profundamente. Si para las mujeres inmigrantes intervienen en matrimonios preparados y negociados antes de su emigración, para las hijas de inmigrantes nacidas en Francia, en la mitad de los casos, los padres no toleran las relaciones prematrimoniales o el embarazo prematrimonial. Los padres quieren “regularizar la situación” mediante el matrimonio mientras que los interesados hubieran preferido la cohabitación o, incluso, el aborto.

La situación descrita no es irreversible, ya que 65% de inmigrantes y 68% de hijas de inmigrantes casadas contra su voluntad se habían divorciado en el momento en que se realizaba la presente encuesta; un signo evidente de su deseo de autonomía.

Estos elementos sugieren la necesidad de desarrollar la información sobre la contracepción y el aborto y, sobre todo, garantizar que sea accesible a todas las mujeres. Por último, la importancia de las violencias declaradas antes de los 18 años y los riesgos de abandono de la escolaridad, plantean la necesidad de ofrecer una información específica sobre estas cuestiones al personal de la educación nacional.