

FRANCIA

PARA UNA INMIGRACIÓN CONTROLADA, UN DERECHO DE ASILO EFECTIVO Y UNA INTEGRACIÓN LOGRADA⁶⁵

Tras su aprobación definitiva el 1 de agosto pasado por la Asamblea nacional, el texto que no ha tenido tiempo de verse publicado en el Diario oficial, ya ha sido objeto de una consulta ante el Consejo constitucional, presentada el 6 de agosto por más de sesenta diputados, en aplicación del párrafo 2 del artículo 61 de la Constitución.

El Ministerio del interior ha procedido a presentar la nueva ley, dentro de su contexto. Mientras que en Europa, el pico de la crisis migratoria comenzada en 2015 parece haberse alcanzado, Francia sigue haciendo frente a flujos de un nivel desconocido. De esta manera, cuando las solicitudes de en el continente se reducían a una mitad en 2017, pasando de 1,2 millón de solicitudes a 600 000, su número seguía creciendo en Francia, superando las 100 000, una cifra que supone un aumento del 17% con relación a 2016. Las consecuencias de esta tendencia son claras: el dispositivo nacional de recepción se satura, los lugares de alojamiento urgente se quedan muy escasas para hacer frente a la demanda, y en el centro de las ciudades, se constituyen campamentos que no son dignos de la tradición de acogida de Francia.

Considerando que esta situación no es satisfactoria para nadie -ni para los solicitantes de asilo, ni para la población de Francia-, el Gobierno lleva desde hace más de un año actuando con energía. A nivel internacional, dialogando con los países africanos, con el fin de luchar contra las redes de pasadores de fronteras y de apoyar el desarrollo económico de este continente. A nivel europeo, tratando de limitar el recurso a la petición de asilo por parte de nacionales provenientes de países de origen seguro y exentos de obtener visados (como es el caso de Albania y Georgia). A nivel nacional, se han adoptado las primeras medidas para informar con mayor rapidez del derecho de asilo -creación de Centros de acogida y de Examen de las Situaciones (CAES), refuerzo de los medios de los servicios de extranjería de las prefecturas- y para aplicar más eficazmente las resoluciones de alejamiento tomadas en relación con los extranjeros en situación irregular.

Sin embargo, el voluntarismo del Gobierno venía chocando con distintos obstáculos en cuanto a la regulación normativa. Para reducir, como se había comprometido el candidato Emmanuel Macron durante la campaña electoral, el período de la instrucción del derecho de asilo a seis meses por término medio, era necesario pasar por la ley.

⁶⁵ Documento del Ministerio del interior, resumiendo las novedades introducidas por la ley.

Este texto sobre la inmigración controlada, el derecho de asilo efectivo y la integración lograda es el fruto de una coproducción legislativa totalmente inédita. El ministro del Interior –Gérard Collomb- afirma que su método, en cada etapa de la elaboración de la ley, ha sido el de la escucha, la apertura y el diálogo. Escucha, a través de decenas de encuentros con centenares de parlamentarios, a veces incluso antes de que el texto se presentase en el Consejo de Ministros. Apertura con los miembros de la Comisión de las leyes que, sobre puntos como la duración de retención, la protección de los solicitantes de asilo homosexuales o también los desplazados por motivos *climáticos*, permitieron enriquecer el texto. Diálogo por fin, en sesión pública, con los diputados del conjunto de las sensibilidades políticas, que pudieron hacer valer su opinión durante varias decenas de horas sobre un proyecto de ley de importancia, puesto que contribuirá a dibujar la cara de Francia en las próximas décadas.

Los cinco ejes de la política migratoria del gobierno francés

- Actuar a niveles europeos e internacionales para controlar mejor los flujos migratorios.
- Devolver su pleno alcance al derecho de asilo mejorando la tramitación de las solicitudes y las condiciones de recepción.
- Conducir una política eficaz y creíble de lucha contra la inmigración irregular y de alejamiento.
- Proceder a una refundición ambiciosa de la política de integración.
- Incrementar la atracción de los talentos y de las personas con competencias.

Un proyecto de ley, con tres objetivos

- Reforzar la protección de las personas.
- Hacer converger los procedimientos con el derecho y las prácticas europeas.
- Adaptar mejor el derecho francés a las realidades operativas.

Una acción previa a las fronteras europeas para controlar los flujos migratorios irregulares

Francia considera estar a la vanguardia de los Estados miembros de la Unión europea en la acción ante los países de origen y de tránsito de los emigrantes en términos de ayuda pública al desarrollo, así como en cuanto a cooperación para el refuerzo del control de los flujos migratorios y de la lucha contra los pasadores de seres humanos. Estas acciones, reconociendo también la del resto de los países europeos, contribuyeron a que las llegadas irregulares a Europa disminuyen en 2018 un 95 % con relación al pico de octubre de 2015.

- El fondo fiduciario urgente para África, establecido por la Unión europea en la cumbre de La Valeta reunió 3 300 millones de euros para apoyar las acciones de desarrollo local y luchar contra las causas profundas de la inmigración irregular, en particular en África occidental, en África septentrional y en el Cuerno de África. En el Consejo europeo del 28 de junio de 2018, la UE decidió su una financiación añadida de 500 millones de euros.
- La situación en Libia es especialmente preocupante. Su estabilización es una prioridad para Francia: el presidente de la República tomó la iniciativa de una cumbre de salida de la crisis, el 29 de mayo de 2018, para ir hacia la realización de unas elecciones y contribuir así a la estabilización del país.
- Los flujos migratorios hacia Francia proceden también de países vecinos de la Unión europea que se benefician de la liberalización de los visados, de los que sus nacionales presentan solicitudes de asilo en gran número. Es el caso de Albania, primera nacionalidad de solicitud de asilo en Francia en 2017 (+ 65 % con relación a 2016), y también más recientemente de Georgia, que se clasifica en los seis primeros meses de 2018 en quinta posición en las solicitudes de asilo en Francia, con una demanda especialmente dinámica (+ un 322 % en el primer semestre 2017). El ministro del Interior contactó con sus homólogos albanés y georgiano con el fin de establecer una estrecha cooperación con estos países para disuadir las salidas irregulares y luchar contra las redes de pasadores de fronteras que prosperan. Para Albania, este plan de acciones dio resultado con el desmantelamiento de 13 redes (implicando a 58 traficantes) y un aumento de un 23%, en 2017, del número de readmisiones de nacionales albaneses en su país de origen con relación a 2016.

Reforzar la protección de las personas

Una política de reasentamiento establecida para proteger a las personas más vulnerables.

El reasentamiento tiene por objeto acoger de forma duradera en un Estado miembro de la UE a los refugiados en situación de vulnerabilidad, desde un país de primera recepción exterior a la Unión Europea. Si desde 2008 se asumieron compromisos en la materia, el presidente de la República dio al programa de reasentamiento una dimensión sin precedentes comprometiéndose a finales de 2017 a acoger diez mil refugiados para el año 2019, tres mil de los cuales procedentes de Chad y de Níger.

- Un compromiso cumplido: para el 30 de junio de 2018, eran 2 594 reasentados, de los cuales 396 procedentes de Níger y de Chad, lo que representa un 26 % del compromiso presidencial.
- 12 centros de acogida que permiten un acompañamiento reforzado de reinstalados procedentes de África, se crearon en ocho regiones (Gard, Allier, Dordogne, Ain, Ródano, Côte d'Or, Ariège, Puy-de-Dôme, Aisne, Eure-et-Loir, y Norte).

Mejorar el derecho a la residencia de las personas vulnerables

Los artículos 1 y 2 de la ley tienen por objeto reforzar la protección que Francia concede a los más vulnerables, asegurando el derecho de residencia de los beneficiarios de la protección subsidiaria y de apátridas y miembros de su familia. Así:

- A los beneficiarios de la protección subsidiaria y a los apátridas se les expedirá un permiso de residencia plurianual de una duración de cuatro años a partir del reconocimiento de la protección.
- A los apátridas y a los beneficiarios de una protección subsidiaria obtendrán la tarjeta de residencia de diez años al cabo de cuatro años de residencia regular.
- La condición de regularidad de la residencia para los miembros de la familia de un refugiado se suprime para la expedición de una tarjeta de residente.

El artículo 3 del texto legal tiene por objeto mejorar la protección de los menores. Eso se refiere, por una parte, a la protección de las muchachas contra el riesgo de escisión. Para ello la transmisión del certificado médico establecido para una muchacha expuesta a un riesgo de mutilación sexual en su país se simplifica y asegura, y garantiza la reunificación familiar para las menores refugiadas no acompañadas. Así pues, la ley permite la transmisión del certificado médico, directamente por el médico a la OFPRA, de las muchachas que corren el riesgo de escisión en su país.

Por otra parte, el artículo 3 extiende el beneficio de la reunificación familiar a los hermanos y hermanas de los refugiados menores. Esta disposición constituye una proyección importante. Permitirá la protección de la unidad familiar y el respeto del derecho a una vida familiar normal, consagrado en el artículo 8 del Convenio europeo de derechos humanos. En efecto, los menores refugiados pueden traer a sus padres, pero el derecho no permitía hasta ahora que los padres vinieran con sus otros hijos menores. Eso obligaba por lo tanto a los padres que deseaban

reunirse en Francia con su hijo que a dejar a sus otros hijos menores en el país.

La ley corrige este absurdo. Esta disposición tendrá un alcance limitado: sólo afecta a los menores que hayan obtenido una protección de la OFPRA, es decir, 357 personas en 2017. No hay que confundir a estos menores refugiados con los menores no acompañados que se presentan en los servicios Consejos departamentales para pedir la protección de la infancia, que fueron 15 000 en 2017.

Proteger a las víctimas de la violencia familiar o conyugal

Los artículos 57 y 58 de la ley tienen por objeto asegurar el derecho a la residencia de las personas extranjeras víctimas de violencias conyugales o familiares. Estas medidas contribuyen a la protección de las personas vulnerables y se inscriben en «la eliminación completa de las violencias contra las mujeres» que constituye el «primer pilar» de la igualdad mujer-hombre.

Estos artículos instauran un itinerario coherente y progresivo en la protección de derecho a la residencia de las víctimas de violencias conyugales, que pueden que ser reticentes a denunciar las violencias de las cuales son víctimas cuando su derecho a la residencia depende de la continuidad de su relación conyugal. Prevé, por lo tanto, que sea entregada automáticamente una tarjeta de residente a la persona que *obtenga* la condena definitiva del autor de las violencias, y que se le conceda un permiso de residencia temporal cuando la persona sea objeto de una resolución de protección provisional.

Estas disposiciones se aplicarán por otro lado a los extranjeros poseedores de una tarjeta de residencia de diez años o que hayan entrado en Francia mediante el procedimiento de reagrupación familiar.

Proteger a los menores frente al reconocimiento fraudulento de paternidad

El artículo 55 de la norma tiene por objeto preservar el interés del niño y luchar contra los reconocimientos fraudulentos de paternidad, responsabilizando el autor del reconocimiento. Así pues, el artículo:

- Condiciona la concesión del permiso de residencia al extranjero que se prevale de la calidad de padre de un niño francés a la justificación de la contribución efectiva del autor del reconocimiento de la filiación al mantenimiento y a la educación del niño.

- Modifica el procedimiento de registro de los reconocimientos de los vínculos de filiación, condicionando el establecimiento del acto a la producción de justificantes de identidad y de domicilio.
- Extiende al territorio nacional el dispositivo aplicable a Mayotte, permitiendo la intervención del ministerio público en caso de duda seria sobre el carácter fraudulento de un reconocimiento de paternidad.

Integrar mejor a las personas que necesitan protección

Para quienes tienen vocación que permanecer legalmente en Francia, el Gobierno decidió aumentar significativamente el esfuerzo de integración. A estos efectos, fue adoptado el 5 de junio por el Comité interministerial para la integración, presidido por el Primer ministro un ambicioso plan de actuaciones, que cuenta con cerca de setenta medidas. Pone el acento sobre cuatro prioridades:

- Porque integrarse en un país es controlar en primer lugar su lengua, se duplicará el número de horas de clases de francés en el marco del contrato de integración republicana, pasando de 200 a 400 horas, e incluso a 600 horas para las personas que no dominan la lectura y la escritura.
- Porque permanecer sobre el suelo francés es compartir los valores de la República, los cursos de educación cívica también se duplicarán, pasando de las actuales doce horas hasta las veinticuatro, e incluirán visitas de instituciones como las prefecturas, las comisarías o los tribunales de Justicia.
- Porque, para todos, el empleo es un factor de inserción en la sociedad, el contrato de integración republicana incluirá una dimensión de orientación profesional, con una entrevista específica organizada por la Oficina francesa de la inmigración y la integración (OFII) y los protagonistas del servicio público de empleo.
- Porque los refugiados presentan necesidades y vulnerabilidades particulares, se beneficiarán de un acompañamiento específico y reforzado: salud, alojamiento, formación, vulnerabilidades, etc.

La ley refleja estas prioridades, refundiendo las disposiciones legales relativas al contrato de integración republicana (**artículo 48**), y permitiendo también el acceso al mercado laboral a los solicitantes de asilo al cabo de seis meses de procedimiento (**artículo 49**).

Una mejor protección de las acciones humanitarias

Mientras que el Consejo constitucional ha dado un alcance jurídico al principio de fraternidad, mediante una decisión del 6 de julio de 2018, **el artículo 38** de la ley amplía la exención penal en relación con el delito de ayuda a la residencia y a la circulación de los extranjeros en situación irregular a todas las acciones realizadas con un objetivo humanitario. Al excluir de la aplicación penal las acciones destinadas a facilitar la ayuda a la entrada irregular en el territorio, este artículo reconcilia los valores franceses de solidaridad y fraternidad con la lucha contra los pasadores de fronteras (sesenta mil según Europol) y con la protección de las fronteras de Francia, que está responsabilidad del Estado.

Hacer converger los procedimientos en Francia con el derecho y las prácticas europeas

Si esta ley tiene por objeto hacer converger el derecho francés con las normas europeas, es para que Francia promueva una política de asilo y de inmigración más integrada y mejor armonizada a escala europea. Además de la cooperación con los países de la costa sur del Mediterráneo, Francia defiende posiciones ambiciosas a escala europea:

- Para organizar mejor la toma a cargo de los emigrantes socorridos en el mar, Francia propone establecer «centros controlados», en los que las autoridades locales, y también el personal de los Estados miembros y de las agencias europeas, deberán facilitar la identificación rápida por una parte de los que son refugiados necesitados de protección y, por otra parte, de los que son emigrantes económicos destinados a ser devueltos.
- Para garantizar el derecho de asilo a escala europea, conviene que la UE se dote de un sistema de asilo que garantice que un solicitante de pueda presentar una solicitud de asilo en un Estado miembro, pero que permita luchar contra los movimientos migratorios secundarios en el seno de la UE. Es por ello que Francia apoya la reforma del régimen de asilo europeo, que debe garantizar más responsabilidad y también más solidaridad.
- Para hacer que la devolución de los emigrantes irregulares sea una realidad, Francia quiere que el conjunto de la UE traslade a los países de origen la necesidad de aceptar la devolución de sus emigrantes en situación irregular en Europa. Francia también trabaja a favor del refuerzo de los medios y del mandato de Frontex y por la revisión de la Directiva de devolución.

Acercar la tramitación de las solicitudes de asilo

Desde hace un año, la actuación del ministerio de Interior tiene por objeto acelerar la tramitación de las solicitudes de asilo para que las se examinen en seis meses por término medio. En concreto, el plazo para presentar una solicitud de asilo en las prefecturas se ha reducido drásticamente desde julio de 2017: mientras que era de 21 días por término medio, ha pasado a ser de 3,6 días, e incluso sigue bajando. El plazo de 3 días será alcanzado próximamente.

El artículo 8 de la ley tiene por objeto acelerar los plazos del procedimiento de asilo en caso de recurso ante el CNDA así como facilitar el funcionamiento del tribunal, desarrollando el recurso a los medios de comunicación audiovisual, con tal de que sea cualitativo y en presencia de un intérprete.

Los plazos para la presentación de una solicitud de ayuda jurisdiccional también se han modificado para acelerar los procedimientos.

El artículo 12 de la norma tiene por objeto ajustar el carácter suspensivo del recurso contra una decisión de desestimación de la demanda de asilo. En nueve Estados miembros, entre ellos Alemania, los Países Bajos y Suecia, el recurso no es automáticamente suspensivo para los procedimientos por la vía rápida.

El recurso ya no será sistemáticamente suspensivo para las personas originarias de países de origen seguro, para quienes presenten una amenaza para el orden público y para las revisiones. Las personas podrán pedir que se confiera a su recurso un carácter suspensivo por el tribunal administrativo con motivo del contencioso contra la medida de alejamiento de que sean objeto.

[Distribuir mejor en el territorio a los solicitantes de asilo](#)

En Alemania, los solicitantes de asilo y los refugiados están sometidos al requisito de residencia en un Estado federado (Land), con una clave de distribución (clave denominada de «Königstein»).

El artículo 13 de la ley crea un esquema nacional de recepción de solicitantes de asilo, con una clave de distribución regional. Este esquema nacional incluirá los nuevos centros de acogida y de examen de las situaciones (CAES), creados por el Gobierno para mejorar la acogida inicial de los emigrantes, incluso antes de que presenten su solicitud de asilo. Más de dos mil plazas se han creado en estos centros. Además este esquema uniformará las categorías de alojamiento, para mejorar la toma a cargo de las personas.

En las orientaciones hacia las regiones deberá tenerse en cuenta la vulnerabilidad de las personas, en particular la de las víctimas de la trata de seres humanos.

Además se han creado 4 500 plazas suplementarias en el dispositivo nacional para la acogida de los solicitantes de asilo, así como 3 000 plazas en centros provisionales de alojamiento para los refugiados más vulnerables.

Mejorar la eficacia del recurso a la retención

La duración máxima de la retención en Francia es hoy la más corta en el seno de la UE:

- Alemania, Dinamarca, Países Bajos: 18 meses.
- Portugal, Italia: 3 meses.

Así pues, **el artículo 29** de la nueva ley:

- Adapta la duración máxima de la retención administrativa, llevándola hasta noventa días, bajo el control de un juez.
- Refuerza el régimen de asignación de residencia.

El artículo 25 del texto concede una ayuda al retorno voluntario a un extranjero en situación de retención con el fin de favorecer salidas más rápidas, mejor aceptadas y más respetuosas de la dignidad humana.

Reforzar la fuerza de atracción y la acogida de talentos y de competencias

Los artículos 40 y 41 tienen por objeto reforzar el poder de atracción y la recepción de los talentos y de competencias a Francia, por ejemplo desarrollando el pasaporte talento o transponiendo la directiva «estudiantes e investigadores». Estos talentos contribuyen al dinamismo del país del que se convertirán en «embajadores».

El artículo 40 de la norma extiende el “pasaporte talento”:

- Permitiendo a las empresas innovadoras, reconocidas por un organismo público, contratar asalariados con el «pasaporte talento».
- Añadiendo la posibilidad de expedir este permiso de residencia a los extranjeros susceptibles de participar de manera significativa y duradera en el desarrollo económico, social, internacional y medioambiental o al resplandor de Francia.

El artículo 41 de la ley facilita la entrada y la estancia de los estudiantes e investigadores:

- Transponiendo la directiva 2016/801, del 11 de mayo de 2016, se asegurará el derecho a la residencia de los estudiantes, de los investigadores y de los jóvenes «au pair», con vistas, en concreto, a facilitar la movilidad de las personas, en particular, la de los estudiantes titulares de un curso de posgrado que buscan un empleo o crean una empresa al terminar sus estudios.
- Los investigadores titulares del pasaporte talento «investigador» también podrán beneficiarse de este nuevo permiso de residencia que lleva la mención «busca de empleo o creación de empresa», así como los estudiantes e investigadores cuando efectúen programas de movilidad (Erasmus Mundus, Marie Curie, etc.).

Adaptar mejor el derecho francés a las realidades operativas

En el 2017, los alejamientos aumentaron un 14 % en relación con los del 2016, y esta tendencia continúa en 2018. En particular, la cifra de las «transferencias Dublín», para las personas cuya demanda de asilo es competencia de otro Estado miembro de la UE, se duplicó entre 2016 y 2017. Varias acciones son llevadas adelante por los servicios del ministerio del Interior a con este objetivo:

- La mejora del alejamiento de los extranjeros a los que se les ha denegado la solicitud de asilo es una prioridad. Las prefecturas están dotadas, en la actualidad, de una herramienta que les permite ser informadas inmediatamente de la desestimación de la demanda de asilo, y de la obligación jurídica de abandonar el territorio francés (OQTF).
- Los sistemas de información del ministerio han mejorado con el despliegue en 2018 del sistema de definición biométrico nacional de los extranjeros (SBNA), que permite identificar de manera cierta a los extranjeros carentes de títulos y documentos de identidad, facilitando al mismo tiempo su definición en función de la nacionalidad que posean.
- Se ha establecido una «task force» operativa de apoyo para sostener a las prefecturas en sus gestiones con los consulados de los países de origen, de manera que reconozcan a sus nacionales y expidan los documentos de viaje.

- Para acompañar las disposiciones de la ley, relativas a la prolongación de la duración de la situación de retención administrativa, el ministro del Interior ha decidido un plan de aumento de la capacidad de retención administrativa a corto y a medio plazo. De esta manera, inicialmente más de 400 lugares suplementarios de retención deberían ver la luz.
- En el 2017, se desmontaron 303 redes de pasadores de fronteras, una acción intensa que se continuará en el 2018.

Facilitar la verificación del derecho de residencia

El artículo 35 tiene por objeto ampliar las posibilidades de investigación durante la retención:

- Reforzando el régimen de la retención administrativa para la comprobación del derecho a la residencia, para facilitar la identificación de las personas (aumento de la duración máxima de la retención de dieciséis a veinticuatro horas y autorización de la inspección y registro de los equipajes).
- Facilitando la toma de huellas dactilares y la fotografía y reforzando las sanciones penales en caso de denegación a la toma de las huellas dactilares.

Reforzar el alejamiento de los extranjeros que representan una amenaza para el orden público

El alejamiento de los extranjeros que son una amenaza para el orden público constituye una prioridad. Entre principios 2017 y principios 2018, fueron objeto de una medida administrativa de expulsión o alejamiento realizadas o en curso de ejecución 197 de extranjeros en situación irregular y 80 extranjeros en situación regular fichados por su radicalización. Varias medidas de la ley tienen por objeto hacer estos procedimientos más eficaces:

- **El artículo 5** permite a la OFPRA, cuando reciba una solicitud de asilo, o a las prefecturas, con motivo del examen de una solicitud de permiso de residencia, solicitar investigaciones administrativas para consultar los ficheros de información.
En adelante, la OFPRA dispone también de un marco que le permite rechazar o poner fin al estatuto de refugiado en caso de condenas por hechos graves, en particular, por terrorismo, pronunciadas en otro país de la Unión europea.

- **El artículo 35** permite asignar la residencia y colocar en retención a los a solicitantes de asilo más peligrosos, los que son objeto de una medida de expulsión, de una pena de prohibición de permanecer en el territorio o de una prohibición administrativa de permanecer en Francia.

Adaptar la respuesta del estado a las especificidades de los territorios de ultramar

Mientras que algunos territorios ultramarinos hacen frente a una fuerte presión migratoria (inmigración irregular en Mayotte procedentes de las islas Comoras, solicitud de asilo haitiana en Guyana), el texto implica varias disposiciones que permitirán mejorar la respuesta del Estado ante estas situaciones migratorias:

- Para tener en cuenta la situación muy particular en Mayotte, **los artículos 16 y 17** de la ley integran enmiendas que contemplan adaptar el derecho de suelo en Mayotte. Para adquirir la nacionalidad francesa, los niños nacidos en Mayotte de dos padres deberán establecer que uno de sus padres estaba antes en situación regular al menos tres meses antes de su nacimiento.
- **Los artículos 35 y 55** refuerzan las disposiciones en cuanto a lucha contra el fraude en la residencia (fraude en la utilización de un permiso de residencia, reconocimientos fraudulentos de paternidad), que están especialmente extendidos a Mayotte y en Guyana.