

# Visión desde las almenas: el trabajo comunitario en la frontera de la fortaleza europea

por Michael Collyer

Es una peculiaridad francesa que el debate sobre la inmigración esté tan politizado. Suponiendo que se apruebe a principios de 1998, el Proyecto de Ley francés sobre la entrada y permanencia de extranjeros será el vigesimoquinto cambio de la legislación original de 1945.

La reciente legislación, especialmente las leyes comúnmente llamadas Ley Pasqua (1993) y ley Debré (1997), ha sido ampliamente criticada a pesar de no haber sido más rigurosa que la normativa relativa a la inmigración en el resto de Europa. Por otra parte, las autoridades francesas no han sido coherentes en su tratamiento del asilo. La mayor crítica se ha centrado en la falta de reconocimiento de los solicitantes de asilo que huyen de la persecución de fuentes no estatales (por ejemplo [1]) -incluidos los refugiados argelinos y de la antigua Yugoslavia- así como la falta de claridad en el sistema de asilo, que Brachet [2] describe como una política de decisiones consciente, llamándola "asilo clandestino" (*asile au noir*).

## El "verano de las regularizaciones"

El proyecto de ley Chevènement, en nombre del Ministro de Interior Jean-Pierre Chevènement, forma parte de una segunda fase legislativa introducida por el gobierno de Lionel Jospin tras su victoria en las elecciones de 1997. Una fase preliminar fue la publicación de una serie de criterios [3] en junio de 1997 que determinan si un extranjero que vive ilegalmente en Francia es susceptible de recibir un permiso de residencia temporal (*carte de séjour* de 5 ó 10 años). La publicación de estos criterios tuvo como consecuencia un período de intensa actividad entre los resi-

dentos clandestinos de Marsella, que se ha hecho conocido como el "verano de las regularizaciones". La fecha límite para las solicitudes era el 1 de noviembre de 1997, y todos los que lo solicitaron han sido citados para una entrevista.

Las pautas, sin embargo, no mencionan el asilo. Se refieren a los inmigrantes que han estado viviendo en Francia ilegalmente durante varios años y reúnen ciertas condiciones que indican un cierto nivel de integración. Estas personas, a las que en ocasiones se denomina "*sans papiers*", se dividen en dos grupos. Uno está formado por aquellos que no solicitaron asilo porque no esperaban obtenerlo aunque habían huido de su país principalmente por razones políticas. Los rigurosos obstáculos de las leyes Pasqua y Debré a menudo han tenido el efecto de alentar a los inmigrantes a entrar y permanecer en Francia ilegalmente en lugar de solicitar asilo. El segundo grupo está formado por los que han pasado por el procedimiento de asilo y, a pesar de haber recibido una respuesta negativa, no han sido expulsados del territorio francés. Esto se debe a menudo a que las autoridades de

extranjería han perdido el contacto con ellos, pero en muchos casos supone la aceptación tácita de que no pueden ser devueltos forzosamente a su país de origen por razones humanitarias. Un informe reciente de la Asamblea Nacional afirmó que había hasta 200.000 solicitantes de asilo rechazados viviendo en Francia (citado en [2]), aunque muchos creen que es una exageración.

El caso de Akhmad ilustra la situación de aquellos que han preferido no solicitar asilo. Es argelino, de origen tuareg. Desde 1991 sólo entre el uno y el cuatro por ciento de los argelinos que han solicitado asilo lo han recibido [4]. Los tuareg son musulmanes, pero a menudo son el objetivo de grupos islámicos debido a su interpretación de la ley islámica. El propio Akhmad se sentía especialmente vulnerable, ya que también había sido oficial del ejército argelino, visto como el enemigo por los grupos islámicos. No había sido víctima de ninguna persecución directa, pero ciertamente tenía una razón legítima de preocupación. Llegó a Francia clandestinamente hace cuatro años. El año pasado

supo que toda su familia había muerto en una redada nocturna en su pueblo. A pesar de ello, era muy consciente de que tenía muy pocas oportunidades de recibir asilo y prefirió continuar en la clandestinidad. La legislación francesa anterior sobre asilo no reconocía la persecución por "agentes no gubernamentales", como los grupos islámicos de Argelia, como base para la concesión

del estatuto de refugiado. Hay un tipo de "asilo territorial" temporal para los argelinos, pero los criterios que lo rigen no son públicos, son arbitrarios y parecen aplicarse sólo a los argelinos que entraron regularmente en Francia. Desde enero de 1994, 2.500 argelinos

---

*Desde 1991 sólo  
entre el uno y el  
cuatro por ciento de  
los argelinos que  
han solicitado asilo  
lo han recibido*

---

han recibido esta forma de asilo [4] que permite muy pocas posibilidades de trabajo. Akhmad ha decidido solicitar la residencia temporal en aplicación de las pautas de 1997.

Farika solicitó asilo en 1993 cuando llegó de Bosnia. No se reconoció que los refugiados de Yugoslavia estaban huyendo de la persecución gubernamental, de modo que muy pocos reunían los requisitos de la condición de refugiado. En contraposición a los argelinos, muchos recibieron protección temporal. Farika recibió un permiso de tres meses, que no fue renovado. Cuando expiró, permaneció en Francia. Ella es musulmana y procede de Banja Luka, lo que actualmente es la zona serbia de la República Srpska, y todavía no desea volver. Ella, y muchos otros como ella, siguen *sans papiers* en Francia. También Farika ha solicitado la residencia temporal en virtud de las pautas de 1997.

### **Asile au noir**

Las autoridades conocen bien la existencia de estos *sans papiers*. Farika paga su factura eléctrica y recibe visitas de la policía regularmente en el apartamento que ocupa. Akhmad está inscrito para recibir asistencia médica gratuita en el hospital. De vez en cuando les solicitarán su documentación en la calle, durante controles policiales, y ambos han pasado alguna noche en comisaría. Este tipo de actitud podría ser conside-

rada como una especie de tolerancia humanitaria benévola. Amnistía Internacional hizo recientemente una petición para que ningún argelino fuera devuelto a Argelia [5]. Del mismo modo, el ACNUR ha afirmado que la devolución de bosnios no debería forzarse hasta que pueda asegurarse su seguridad (en [4]). A pesar de ello, el Estado no ha establecido ninguna norma sobre ellos. Viven mendigando y trabajando clandestinamente. No tienen ninguna seguridad y todo contacto con la policía les recuerda que si continúan en libertad es sólo porque una u otra persona "está de buen humor" y que la próxima vez quizá no tengan tanta suerte.

Olivier Brachet relaciona esta situación con "un verdadero régimen de asilo clandestino (*asile au noir*) en Francia, ... el efecto previsto y conocido de una política que es evidentemente aplicada de manera no sistemática" ([2] p. 20). Las manifestaciones de esta política van desde las medidas de protección temporal, como el asilo territorial en el caso de los argelinos, hasta la tolerancia de la residencia ilegal. Es "una política dirigida a desalentar la migración que... tiene por objetivo hacer la situación muy difícil para aquellos de los que se espera que no puedan resistir la lucha y

se marchen, o desaparezcan, pero no sin comunicar a otros candidatos potenciales su opinión de las dificultades encontradas" ([2] p. 22). Las normas que rigen esta política no están publicadas y son confidenciales. Un grupo de normas claramente formuladas podría tener como resultado alentar a los solicitantes de asilo, mientras que esta estrategia discrecional casuística asegura que las solicitudes de asilo continúen descendiendo.

---

*La idea de que el asilo en negro es una política consciente y no un descuido accidental está ganando terreno.*

---

Veo muchas pruebas del *asile au noir* en mi trabajo en la comunidad. Francia reconoce razones humanitarias válidas para no devolver forzosamente a un cierto número de inmigrantes ilegales, pero al mismo tiempo no desea hacerse responsable de ellos. En los casos de Akhmad y Farika, y de muchos otros como ellos, esto implica la tolerancia de su existencia clandestina. Hay dos motivos evidentes para ello. El primero, como sugiere Brachet, es un deseo de desalentar más flujos migratorios. El número de argelinos que solicitan asilo ha disminuido de un máximo de 2.303 en 1994 a 643 en 1996 [4], a pesar del deterioro de la situación en Argelia. En segundo lugar, hay una conciencia de la creciente hostilidad nacional hacia los inmigrantes (el Frente Nacional ganó el 15% de los votos en las elecciones de 1997) y se piensa que un apoyo claro de los derechos de los solicitantes de asilo tendría como resultado una pérdida de apoyo electoral. Es obvio que existe un argumento sólido en el hecho de que mayores restricciones a la inmigración alimentan sentimientos racistas al criminalizar a los inmigrantes, pero rara vez se interpreta de esta manera.

### **El Proyecto de Ley Chevènement, octubre de 1997**

Las pautas de junio de 1997 fueron el primer paso de un nuevo programa legislativo introducido por la administración de Lionel Jospin. El Proyecto de Ley, que se fundamenta en gran medida en un informe del politólogo Patrick Weil [6], se presentó a la Asamblea Nacional el 15 de octubre de 1997. Fue aprobado en una primera lectura en diciembre de 1997 y probablemente será aprobado sin cambios significativos en la segunda (la lectura final) en



fotografía: Michael Collyer

Vecindario de Parc Bellevue en Marsella

febrero de 1998. Existen varias omisiones decepcionantes en esta ley. Por ejemplo, era generalmente esperado que la ley Pasqua y la ley Debré serían derogadas, pero no se ha previsto ninguna norma al respecto. Sin embargo, actualmente se prevén dos cambios importantes en el sistema de asilo.

En primer lugar, se ha establecido claramente la diferencia entre el derecho al asilo y la política general de inmigración. La legislación previa era criticada por considerar el asilo como un elemento de la política de inmigración, en lugar de una cuestión distinta de derechos humanos. En segundo lugar, el asilo territorial, que incluye la residencia durante un año con el derecho a tra-

que frecuentemente han sido ocupados no tienen agua corriente y la única fuente de electricidad es a menudo un solo cable conectado precariamente a la luz de la escalera. Su existencia es extremadamente insegura; si no encuentran trabajo en el mercado, o no han tenido un buen día mendigando, no comen. Por otra parte, muchos de los niños van a una de las escuelas locales y se puede acceder a los servicios sanitarios a través de las organizaciones no gubernamentales locales. Sin embargo, el vecindario es muy pobre y los servicios locales están sobreutilizados en el mejor de los casos. Estos refugiados se ven forzados a depender de la buena voluntad de pequeñas organizaciones locales. Las asociaciones de inmigrantes

de Marsella son extremadamente competentes, pero no dan abasto de trabajo. He conocido a muchos refugiados implicados en procedimientos administrativos que ellos apenas entienden. Aunque pueden ponerse en contacto con ayuda más experimentada, una aproximación *ad hoc* está lejos de

ser ideal y muchas dificultades potenciales, tales como la mala salud y los problemas de transporte, pueden impedirles buscar ayuda cualificada.

La idea de que el *asile au noir* es una política consciente y no un descuido accidental está ganando terreno. Existe una creciente frustración en el vecindario en el que trabajo, porque las pequeñas asociaciones locales cuyos empleados tienen bajas cualificaciones y experiencia en el trabajo con refugiados están debiendo enfrentarse a una situación que exige soluciones nacionales o europeas. Los propios refugiados están sorprendidos porque su misma existencia no es reconocida por un país en el que han estado viviendo durante varios años. Al mismo tiempo, todos, tanto los refugiados como la comunidad local, tienen miedo de protestar demasiado alto por si el resultado sea la expulsión repentina de las personas implicadas. Todo se lleva a cabo con cautela, lo que quizás nos convierte a todos en conspiradores en el sistema de *asile au noir*. Si el *asile au noir* debe considerarse una solución al delicado equilibrio entre la acción humanitaria y las relaciones públicas que todo gobierno se ve obligado a emprender, sus costes deben reconocerse de forma más amplia. La ley Chevènement tiene todavía capacidad para hacerlo pero, por el momento, la posibilidad más esperanzadora es que las pautas de 1997 se apliquen con indulgencia.

**Mike Collyer es trabajador social en ATD Quart Monde en Marsella.**

## **Parece, por el momento, que Francia está atascada en un sistema que acepta de mala gana la tolerancia.**

bajar, se concederá a varios cientos de personas que no pueden ser considerados refugiados según la Convención de Ginebra. No sólo tiene el Estado menos obligaciones hacia los refugiados de esta categoría, sino que ha conservado "el derecho soberano para poder conceder asilo territorial según sus propios criterios y su propia voluntad" ([6], p. 55). En esta fase, los criterios de la aplicación no están más claros; la discreción, la flexibilidad y el humor de un funcionario concreto en un día determinado continuarán siendo factores importantes a la hora de conceder este tipo de asilo.

Así, continuará en pie el *asile au noir*. Un grupo de organizaciones de refugiados prestigiosas continúa pidiendo fronteras totalmente abiertas [7], aunque ésta es imposible en la práctica. Incluso propuestas más modestas, como la sugerencia del Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados de una definición más amplia de refugiado [8], incluiría a la mayor parte de la población de Argelia (de 27 millones de habitantes). Parece, por el momento, que Francia está atascada en un sistema que acepta de mala gana la tolerancia.

## **Las implicaciones del trabajo comunitario**

Hay aproximadamente cien personas sin ingresos oficiales que viven en el vecindario de Marsella en el que trabajo. Muchos de ellos son familias con niños pequeños. Materialmente, su nivel de vida es alarmante. Los apartamentos,

Notas

- [1] ACNUR. *Guidelines relating to the Eligibility of Algerian Asylum Seekers*. 1995.
- [2] Brachet, O. Groupe de recherche informel et scientifique sur l'asile "L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile au noir", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 13, 1997, pp. 7-36.
- [3] *Circulaire du 24 juin relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière*, Diario Oficial, 26 de junio de 1997, pp. 9818-9821.
- [4] Amnistía Internacional-Sección francesa y France Terre d'Asile. *Droit d'asile en France: état des lieux*, 1997.
- [5] "M. Jospin n'a pas cédé aux critiques émises à gauche sur l'immigration", *Le Monde*, 16 octubre 1997, p. 5.
- [6] Weil, P. *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, 1997.
- [7] Farine, P. "Débats autour d'un Rapport", *Migrations Société*, Vol. 9, n° 53, septiembre-octubre 1997.
- [8] ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles). *Working paper on the need for a supplementary refugee definition*, 1993.

## **Universidad An Najah, Franja Oeste: Estudio de la migración involuntaria**

El Academic Programme for the Study of Involuntary Migration (APSIM) fue fundado en 1994 en la Universidad Nacional de An Najah, Nablus, Franja Oeste. El programa multidisciplinar investiga y documenta la migración involuntaria. En abril de 1995, en la primera reunión de la red UNESCO/UNITWIN (APSIM) fue nombrado centro regional responsable de la coordinación de los estudios sobre refugiados entre las instituciones que participaron en Palestina.

El Programa ha abogado por la introducción de dos cursos sobre migración involuntaria en el plan de estudios de An Najah y mantiene una biblioteca de libros e informes de investigaciones sobre cuestiones relativas a los refugiados palestinos, tibetanos y kurdos. APSIM ha organizado también varias conferencias nacionales sobre diferentes aspectos del problema de los refugiados palestinos. APSIM publica ahora una revista académica, en árabe e inglés, titulada *Involuntary Migration*, que trata una amplia gama de cuestiones relativas con los refugiados palestinos. Se agradecen los artículos relevantes en el debate académico sobre los refugiados palestinos (máximo de 8.000 palabras).

**Para más información: Najeh Jarrar, Director, APSIM, An Najah National University, PO Box 7, Nablus, Palestina (vía Israel).  
Tel: +972 9 370042.  
Fax: +972 9 387982.  
Correo electrónico: njarrar@najah.edu**