

## AMNISTÍA INTERNACIONAL: DECLARACIÓN PÚBLICA

3 de noviembre de 2020 EUR 21/3281/2020

# FRANCIA: LAS MEDIDAS ANTITERRORISTAS TOMADAS TRAS EL ASESINATO DE SAMUEL PATY PLANTEAN PREOCUPACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS

El 16 de octubre, Samuel Paty, profesor de 47 años, fue asesinado en Conflans-Sainte-Honorine (región de París). Un hombre de 18 años que residía en Francia como refugiado decapitó al profesor, al parecer porque éste había mostrado en clase caricaturas del profeta Mahoma. El 29 de octubre, tres personas fueron asesinadas en una iglesia de Niza. El principal sospechoso es un ciudadano tunecino de 21 años. Las autoridades han arrestado a otra persona como cómplice.

Amnistía Internacional condena estos asesinatos en los términos más enérgicos y expresa sus condolencias a las familias de las víctimas. Las autoridades francesas tienen la obligación legal de realizar sin demora una investigación minuciosa, independiente, imparcial, transparente y eficaz sobre estos crímenes, cuyos presuntos responsables deben ser llevados ante la justicia y juzgados con las debidas garantías.

Lamentablemente, tras los asesinatos, el ministro del Interior francés, Gérald Darmanin, realizó unos anuncios que plantean preocupación respecto a la voluntad de las autoridades de cumplir las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos.<sup>1</sup> El 2 de noviembre, ante la Asamblea Nacional, el ministro explicó con más detalle las medidas antiterroristas del gobierno.<sup>2</sup> A Amnistía Internacional le preocupa que estas medidas violen los principios de no discriminación y no devolución (*non-refoulement*), así como el derecho a la libertad de asociación.

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La expresión de opiniones que puedan molestar, ofender o escandalizar es una piedra angular de la libertad de expresión. Las autoridades deben hacer posible que todo el mundo exprese sus opiniones, un derecho que incluye la posibilidad de criticar a todas las religiones. Cualquier incitación a la violencia dirigida contra personas que critican una religión debe ser prohibida.

El derecho a la libertad de expresión protege también la capacidad para criticar la decisión de representar o concebir las religiones de maneras que pueden percibirse como estereotipadas u ofensivas. Discrepar de esas decisiones, considerándolas, por ejemplo, estereotipadas o prejuiciosas, también forma parte de la libertad de expresión.

Las autoridades francesas deben respetar y hacer valer los derechos de toda persona a la libertad de religión y creencias, así como a la libertad de expresión. Estos derechos están consagrados por los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales.<sup>3</sup> Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, no es admisible ninguna restricción del derecho a tener (o no tener) convicciones religiosas o de otro tipo, ni en general opiniones. Sin embargo, el derecho a expresar tales opiniones (libertad de expresión) o a manifestar la propia religión o las propias creencias puede estar sujeto a ciertas limitaciones, pero sólo cuando éstas sean manifiestamente necesarias y proporcionadas a fin de lograr un objetivo legítimo concreto, como proteger la seguridad, el orden o la salud públicos, o los derechos y libertades fundamentales de las demás personas.<sup>4</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que el derecho a la

<sup>1</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/20/attentat-de-conflans-entre-effets-d-annonce-et-recyclages-gerald-darmanin-fait-feu-de-tout-bois\\_6056645\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/20/attentat-de-conflans-entre-effets-d-annonce-et-recyclages-gerald-darmanin-fait-feu-de-tout-bois_6056645_3224.html); [https://www.liberation.fr/france/2020/10/26/gerald-darmanin-ce-qu-on-cherche-a-combattre-c-est-une-ideologie-pas-une-religion\\_1803552](https://www.liberation.fr/france/2020/10/26/gerald-darmanin-ce-qu-on-cherche-a-combattre-c-est-une-ideologie-pas-une-religion_1803552)

<sup>2</sup> [http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372\\_5fa007fc1fe69](http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372_5fa007fc1fe69)

<sup>3</sup> Entre estos tratados figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 18 y 19) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 9 y 10).

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

libertad de expresión “es válido no sólo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática”.<sup>5</sup>

El derecho a la libertad de expresión exige que las autoridades no sólo se abstengan de manifestar un discurso estereotípico y discriminatorio, sino también que desempeñen un papel activo contra estereotipos y prejuicios. Al mismo tiempo que defienden el derecho de toda persona a criticar cualquier religión, tras los asesinatos las autoridades deberían asegurarse de que ni las personas musulmanas ni las refugiadas son víctimas de discursos discriminatorios ni actos de violencia, y defender el derecho de toda persona a manifestar su religión o creencia sin temor a ser discriminada o a sufrir violencia. Sin embargo, a pesar de esta obligación, en los últimos 20 años las autoridades francesas han aprobado leyes y políticas que han restringido el uso de símbolos o prendas de vestir de carácter religioso y cultural y que han discriminado a la población musulmana en el ejercicio de sus derechos a la libertad de religión o creencias y a la libertad de expresión.<sup>6</sup>

## **DERECHO A NO SUFRIR DISCRIMINACIÓN**

Cualquier medida que adopten las autoridades francesas para proteger la seguridad nacional no sólo debe ser necesaria y proporcionada, sino también respetar el principio de no discriminación.<sup>7</sup> Este principio exige que las autoridades francesas se abstengan de adoptar cualquier medida que pudiera discriminar directa o indirectamente a algún grupo definido por características protegidas, tales como religión o creencias, raza, etnia, nacionalidad o condición migratoria.

Las autoridades francesas no deben adoptar nunca medidas dirigidas a la población musulmana por motivos que no alcancen el nivel de prueba en los procedimientos penales. Todo proceso penal debe cumplir las normas internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional demostró que en el pasado las autoridades francesas habían empleado el concepto de “radicalización” para justificar la imposición de medidas de emergencia sin una base sólida y de forma discriminatoria.<sup>8</sup> Medidas administrativas como la asignación de residencia se utilizan en Francia como sustituto de los procesos penales precisamente porque las salvaguardias son débiles y porque el ejecutivo disfruta de un elevado grado de discrecionalidad para emitir órdenes. Ese grado de discrecionalidad unido a esa debilidad de las salvaguardias crean las condiciones para que surjan prácticas arbitrarias y discriminatorias hacia las personas musulmanas. La relatora especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo llegó a la siguiente conclusión: “Las comunidades francesas árabe y/o musulmana han sido especialmente sometidas a medidas excepcionales, tanto durante el estado de emergencia como en la actualidad, en el marco de la ley de separación Iglesia-Estado (ley SILT), junto con otras medidas antiterroristas”.<sup>9</sup>

Desde el asesinato de Samuel Paty, varios dirigentes políticos han efectuado declaraciones discriminatorias contra los musulmanes en los medios de comunicación nacionales, en medio de un clima general de sospecha y rechazo de esta comunidad. Entre ellas, las del ministro del Interior, que mezcló la existencia de zonas de productos halal en los supermercados con el “separatismo comunitario” y el terrorismo, son especialmente alarmantes.<sup>10</sup> Todas estas declaraciones dan pábulo a este peligroso clima, especialmente en la preparación del debate parlamentario de la llamada ley de “secularidad y libertades”, dirigida hacia el separatismo religioso, que tendrá lugar próximamente.

<sup>5</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Handyside v. Reino Unido, sentencia del 7 de diciembre de 1976.

<sup>6</sup> Amnistía Internacional. Elección y prejuicio: Discriminación de personas musulmanas en Europa. (<https://www.amnesty.org/es/documents/EUR01/001/2012/es/>)

<sup>7</sup> El principio de no discriminación está consagrado en muchos tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 26) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.2). El artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales prohíbe a sus Altas Partes Contratantes la discriminación por razones de religión o creencias en cuanto al goce de los derechos y libertades reconocidos en él. El protocolo n.º 12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales incluye una cláusula permanente que prohíbe la discriminación por razones de religión u opinión en lo que respecta al goce de todos los derechos reconocidos por ley.

<sup>8</sup> Amnistía Internacional, Upturned lives: The disproportionate impact of France's state of emergency. <https://www.amnesty.org/es/documents/eur21/3364/2016/en/>

<sup>9</sup> Relatora especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en su informe preliminar tras su visita a Francia en mayo de 2018, p. 7 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23130&LangID=E>

<sup>10</sup> [https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/religion-laicite/gerald-darmanin-declaration-polemique-sur-les-rayons-halal-et-casher-des-supermarches\\_4150921.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/religion-laicite/gerald-darmanin-declaration-polemique-sur-les-rayons-halal-et-casher-des-supermarches_4150921.html)

Las autoridades deben abstenerse de realizar comentarios estereotípicos, estigmatizantes y discriminatorios hacia personas musulmanas y refugiadas.<sup>11</sup> Esos comentarios dan pábulo a un ambiente constante y creciente de discriminación de las personas musulmanas en Francia. Durante el estado de emergencia de 2015-2017, las autoridades francesas aplicaron de forma desproporcionada a personas musulmanas fuertes medidas de seguridad sin el debido proceso, lo cual tuvo consecuencias a largo plazo para los individuos afectados y sus familiares, como temor, ansiedad y otros problemas relacionados con la salud. Autoridades y dirigentes políticos no deben repetir la conducta discriminatoria del pasado, que contribuye a crear la imagen de que todas las personas musulmanas son sospechosas.

Además, las autoridades judiciales deben asegurarse de que se prohíbe toda incitación a la comisión de cualquier delito violento contra personas musulmanas y sus lugares de culto. Debe investigarse cualquier presunto motivo discriminatorio que tenga relación con un delito violento. El Estado debe intervenir con medidas para combatir la discriminación, como llamamientos de dirigentes políticos para condenarla y políticas educativas más amplias, tal como propone el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.<sup>12</sup>

## NO DEVOLUCIÓN

El 18 de octubre, los medios de comunicación publicaron que Gérard Darmanin, ministro del Interior, tenía la intención de endurecer las leyes y prácticas de concesión de asilo francesas con vistas a “evitar que se conceda la condición de refugiado casi automáticamente a nacionales de ciertos países”.<sup>13</sup> El ministro anunció también que estaba previsto expulsar a 231 ciudadanos extranjeros sospechosos de “radicalización”. Este anuncio se hizo tras publicarse la información de que el presunto autor del asesinato de Samuel Paty residía en Francia como refugiado. El 2 de noviembre, el ministro explicó que el mes anterior habían sido expulsados 16 ciudadanos extranjeros sospechosos de “radicalización”, y que en meses siguientes se expulsaría a muchos más.<sup>14</sup>

El derecho y las normas internacionales de derechos humanos establecen la prohibición absoluta de la tortura y otros malos tratos, que incluye la prohibición de enviar a una persona a un lugar donde corra riesgo de sufrir tales abusos, no importa cuál sea el delito del que se la acusa (principio de no devolución o *non-refoulement*).<sup>15</sup> Este principio es de aplicación a todas las personas, incluidas las que no están protegidas como refugiadas y las que han cometido algún delito. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló categóricamente que poner en la balanza el riesgo de que la persona sufra daños si es expulsada del país y el riesgo que dicha persona representa para la comunidad si no es devuelta es un planteamiento incorrecto.<sup>16</sup>

Las leyes francesas permiten dictar orden de expulsión contra una persona extranjera que represente una amenaza grave para el orden público o la seguridad nacional, salvo que dicha persona sea menor de edad.<sup>17</sup> Si se trata de un caso de absoluta urgencia, la expulsión puede llevarse a cabo de inmediato sin ninguna salvaguardia procedimental, ni siquiera la posibilidad de apelar contra la decisión antes de que se ponga en práctica la orden de expulsión.<sup>18</sup> En ese sentido, actualmente la ley francesa no cumple las obligaciones que impone el derecho internacional de derechos humanos en relación con la no devolución.

A Amnistía Internacional le preocupa que la expulsión de extranjeros que anunció el ministro del Interior viole el principio de no devolución, que es también un principio derecho internacional consuetudinario. Amnistía Internacional pide a las autoridades francesas que cumplan con sus obligaciones internacionales y se abstengan de expulsar a ninguna persona a un lugar en el que corra peligro real de ser sometida a tortura y otros malos tratos.

<sup>11</sup> <https://www.amnesty.fr/discriminations/actualites/discriminations-musulmans-stop>

<sup>12</sup> <https://undocs.org/es/A/HRC/22/17/Add.4>

<sup>13</sup> <https://www.europe1.fr/politique/information-europe-1-darmanin-veut-expulser-231-etrangers-fiches-pour-radicalisation-3999461>

<sup>14</sup> [http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372\\_5fa007fc1fe69](http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372_5fa007fc1fe69)

<sup>15</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 3; Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7.

<sup>16</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Saadi v. Italy*, (37201/06), 28 de febrero de 2008, para. 139, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85276>.

<sup>17</sup> Artículos L521-1, L521-2, L521-3, L521.4 de la Ley de Extranjería (Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA); [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000006134412/#LEGISCTA000006134412](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000006134412/#LEGISCTA000006134412)

<sup>18</sup> Artículo L 522-1 de la Ley de Extranjería (CESEDA); <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006335213/2016-10-17/>

## LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

El 19 de octubre, Gérard Darmanin, ministro del Interior, anunció la intención del gobierno de disolver varias organizaciones y cerrar lugares de culto musulmanes. El ministro anunció también que 51 asociaciones y varias decenas de personas sufrirían registros domiciliarios con arreglo a la información de que disponían los servicios de inteligencia. El 2 de noviembre, el ministro anunció que habían sido disueltas dos organizaciones y que en las siguientes dos semanas serían disueltas otras dos.<sup>19</sup> Además, subrayó que un juez había autorizado 172 registros domiciliarios (*visites et saisines*) y otros 48 estaban en proceso de autorización. Aunque estos registros deben ser autorizados por un juez, pueden solicitarse y justificarse alegando motivos poco precisos.<sup>20</sup>

La ley francesa permite que el Consejo de Ministros disuelva una organización por decreto,<sup>21</sup> por ejemplo, si promueve reuniones armadas o incita a la violencia, el odio y la discriminación, sin que la ley exija un escrutinio judicial previo de la decisión del gobierno de disolverla. Una vez dictado el decreto de disolución, puede impugnarse ante los tribunales administrativos. Es más, según otra disposición legal, los prefectos, es decir, los representantes locales del Estado, pueden cerrar los lugares de culto donde se incite a la violencia, la discriminación y la comisión de delitos relacionados con el terrorismo con arreglo a las leyes francesas, incluido el delito de apología del terrorismo.<sup>22</sup> Amnistía Internacional ha planteado su preocupación por la falta de claridad jurídica del término “apología del terrorismo”, y ha pedido a los Estados que lo supriman.<sup>23</sup> El 2 de noviembre, el ministro del Interior afirmó que se habían abierto 66 investigaciones por “apología del terrorismo” tras el asesinato de Samuel Paty.

Según el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, los Estados pueden restringir los derechos a la libertad de asociación y la libertad de religión y de creencias, pero tales restricciones deben estar prescritas por ley y ser necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la seguridad nacional, la salud pública o los derechos de las demás personas. Además, toda restricción de este tipo debe ser necesaria y proporcionada al propósito que persigue.<sup>24</sup> En ese sentido, actualmente la ley francesa no cumple las obligaciones que impone el derecho internacional de derechos humanos en relación con la libertad de asociación. La disolución de ONG y la clausura de lugares de culto anunciada por el ministro del Interior tras el asesinato de Samuel Paty parece basarse en los presuntos vínculos entre dichas ONG y lugares de culto y la comisión del asesinato.

Con arreglo al derecho y las normas internacionales de derechos humanos, los Estados pueden penalizar los actos preparatorios conducentes a la comisión de un delito, así como la incitación a cometerlo. La penalización de un acto preparatorio debe cumplir con el principio de legalidad y evitar una aplicación arbitraria y discriminatoria en la práctica, garantizando que todo acto preparatorio que vaya a ser penalizado tiene una conexión suficientemente cercana y directa con la comisión del acto delictivo principal, y que existe un peligro real y previsible de el acto llegue de hecho a producirse.

Además, los Estados sólo deben prohibir aquellas formas de expresión que constituyen una genuina incitación, es decir, cuando se anima a otras personas a cometer actos delictivos reconocibles con intención de incitarlas a cometer tales actos

---

<sup>19</sup> [http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372\\_5fa007fc1fe69](http://videos.assemblee-nationale.fr/direct.9792372_5fa007fc1fe69)

<sup>20</sup> Artículo 4 de la Ley 2017-1510 (ley SILT). La de separación Iglesia-Estado (ley SILT) ha supuesto una ligera mejora del escrutinio judicial aplicable a los registros domiciliarios comparados con el que había durante el estado de emergencia que las autoridades decretaron en Francia tras los atentados de noviembre de 2015 en París y que estuvo en vigor casi dos años. Sin embargo, sigue preocupando la claridad jurídica de los motivos por los cuales pueden realizarse estos registros.

Véase: Amnistía Internacional, Punished without trial: The use of administrative control measures in the context of counter-terrorism in France, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur21/9349/2018/en/>

<sup>21</sup> Artículo 212-1 de la Ley de Seguridad Nacional.

<sup>22</sup> Artículo L227-1 de la Ley de Seguridad Nacional.

<sup>23</sup> El Estado sólo debe procesar penalmente por formas de expresión cuando éstas constituyen una genuina incitación, es decir, cuando se anima a otras personas a cometer actos delictivos reconocibles con intención de incitarlas a cometer tales actos y con una probabilidad razonable de que los cometan, y hay una relación causal directa entre la declaración/expresión y el acto delictivo; delitos imprecisos tales como “glorificación” o “apología” del terrorismo deben suprimirse. Véase: Amnistía Internacional, Dangerously Disproportionate: The ever expanding national security state in Europe, capítulo 4, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur01/5342/2017/en/>

<sup>24</sup> El derecho a la libertad de asociación está protegido por el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El derecho a la libertad de religión y de creencias está protegido por el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

y con una probabilidad razonable de que los cometan, y cuando hay una relación causal directa entre la declaración/expresión y el acto delictivo.<sup>25</sup>

Amnistía Internacional sostiene que la disolución de asociaciones —incluidas las que rigen lugares de culto— sólo debe llevarse a cabo con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, y únicamente cuando sea necesario y proporcionado al objetivo de protección de la seguridad nacional o los derechos de las demás personas. De lo contrario, constituye una violación del derecho a la libertad de asociación, y si se trata de lugares de culto, del derecho a la libertad de religión o de creencias.

---

<sup>25</sup> Véase Amnistía Internacional, *Dangerously Disproportionate: The ever expanding national security state in Europe*. capítulos 2 y 4, <https://www.amnesty.org/es/documents/eur01/5342/2017/en/>