

REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO¹

INTRODUCCIÓN

El presente documento, elaborado por el grupo de Migraciones y Desarrollo de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (Coordinadora) y aprobado por la Junta de Gobierno celebrada el 11 de septiembre de 2009, tiene como objetivo presentar el posicionamiento de la Coordinadora sobre el proyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), aprobado por Consejo de Ministros el pasado 26 de junio de 2009 y actualmente en fase de examen por el Congreso de los Diputados.

Las políticas migratorias inciden directamente en los países y colectivos con los que trabajamos las ONGs de Cooperación para el Desarrollo, ya que las migraciones internacionales constituyen un aspecto fundamental y cotidiano de la realidad transnacionalizada para las personas en situación de pobreza y exclusión con las que trabajamos. Las migraciones constituyen un mecanismo tan histórico como la humanidad a la hora de buscar una adaptación de los seres humanos en búsqueda de una mayor seguridad, calidad de vida o de una oportunidad para emprender nuevos proyectos. En el caso de Las personas refugiadas, representa en la mayoría de los casos, la única opción para sobrevivir. Las migraciones, bajo este concepto positivo, representan en sí mismas una gran oportunidad para los países receptores.

La reforma, bajo nuestro punto de vista, supone un retroceso en la defensa de los derechos de la sociedad en su conjunto. Su aprobación y posterior desarrollo, de mantenerse la redacción actual, tendrá consecuencias sobre temas centrales para las ONGD, tales como el modelo de desarrollo, la coherencia de políticas y la construcción de un modelo excluyente de sociedad.

El proyecto de reforma restringe aún más los derechos de la población extranjera no comunitaria, acentuando la diferenciación entre español y extranjero, discriminando a las personas migrantes como colectivo y dificultando aún más su proceso de

¹ Septiembre 2009. Este documento ha sido realizado por el Grupo de Trabajo Migraciones y Desarrollo, del que forman parte las siguientes organizaciones: ACSUR-Las Segovias, ADRA, Amigos de la Tierra, Asamblea de Cooperación por la Paz, AIETI, Ayuda en Acción, Cáritas, CIDEAL, Fundación CEAR-Habítáfrica, ISCOD, Economistas sin Fronteras, Entreculturas, Federación Aragonesa de Solidaridad, IPADE, Manos Unidas, Movimiento por la PAZ-MPDL, REMCODE, Save the Children, Solidaridad Internacional.

integración. Se olvida que todas las políticas públicas, entre ellas las vinculadas con las migraciones y con el desarrollo, han de ser coherentes y promover el derecho al desarrollo sostenible y la ciudadanía global, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

MIGRACIONES Y DESARROLLO

La política migratoria española está adquiriendo orientaciones claras hacia intereses estrictamente económicos. La reforma actual de la LOEX supone un paso más en la consolidación de una política restrictiva en lo que a temas migratorios se refiere. Los postulados defendidos y abordados históricamente por la cooperación para el desarrollo colisionan con el modelo migratorio liderado por la UE, donde España asume y define en consonancia con Europa, que los inmigrantes son fuerza laboral - simples mercancías-, enfoque que dista claramente de la idea de Derechos Humanos, o Desarrollo como libertad,:

“...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.² (Sen: 2000, pág 19)”

En la actualidad, se diferencian acciones de carácter interno, como las políticas de interior, integración, etc.; y acciones de carácter externo, como son las vinculadas al binomio migraciones y desarrollo. Esta dicotomía se intenta superar a partir del Consejo de Tampere (1999) donde se aborda la necesidad de incluir en un enfoque global de la migración, cuestiones referentes a la situación de los países de origen en aspectos relacionados con desarrollo, derechos humanos o problemas políticos.

El enfoque global asumido por la Unión de manera definitiva en el año 2005³, descansa sobre un trípode, cuyos apoyos son: migración legal e integración, migración irregular y migraciones y desarrollo. Las diversas actuaciones que vinculan cooperación para el desarrollo y migraciones quedarían engarzadas en torno a migraciones y desarrollo. Sin embargo, en la práctica, estas acciones quedan difuminadas, o incluso a veces supeditadas a lo desarrollado a través de los ejes de migración legal (contratación en origen, tipologías de ciudadanía,-tarjeta azul vs trabajadores estacionales-) y migración irregular (control de fronteras, repatriaciones).

² Sen, A. (2000), Desarrollo como Libertad; Madrid: Editorial Planeta

³ COM (2005) 621 final “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

La idea que se reitera y cobra fuerza en el discurso político de España y de la UE, gira en torno a la implementación de un diálogo global y estructurado en relación con los países terceros con una vinculación hacia los derechos humanos y el desarrollo. A pesar de la intencionalidad, el tema de derechos y desarrollo no es el que preside la agenda del Enfoque Global, sino que los temas de control migratorio son los prioritarios en el citado diálogo político. El resultado es que tanto España como Europa están definiendo una política migratoria que, desde la incoherencia de políticas en la que fluctúa está construyendo una sociedad excluyente.

En relación con lo anterior, y precisamente con el fin de conformar una sociedad cohesionada e inclusiva a nivel estatal y europeo, la educación al desarrollo es una de las principales líneas de trabajo, a las que tanto las ONGD como otros actores de la cooperación vienen dedicando esfuerzos crecientes en los últimos años. Con este trabajo, nos enfrentamos al reto de promover una conciencia de ciudadanía global en la sociedad española. Esto significa que la ciudadanía tome conciencia crítica de las dinámicas sociales, económicas y políticas que explican los procesos de pobreza y exclusión, y sea capaz de poner en cuestión nuestro supuesto modelo de “desarrollo” y sus efectos a nivel local y global. En el ámbito de los valores y actitudes, se trata de impulsar el sentido de la ciudadanía global, la igualdad de derechos, el respeto, la tolerancia y la apreciación de la diversidad. Sólo sociedades de este tipo se implican activamente en la erradicación de la pobreza y la exclusión y se comprometen con la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

El fenómeno de las migraciones es un contenido necesario de la educación al desarrollo ya que la pobreza es una de las causas principales de las actuales migraciones. A esto se une el hecho del cambio social que las migraciones están generando en nuestras sociedades. Ya no estamos ante una sociedad relativamente homogénea sino ante una realidad nueva, que habrá que construir entre todos. Abordar en las aulas y entre la sociedad española exclusivamente la situación en los países del Sur, cuando muchos de sus ciudadanos conviven entre nosotros resulta cada vez más limitado. Uno de los temas claves para el futuro de la educación al desarrollo será promover la interculturalidad, en cuyo éxito nos jugamos la integración de estos colectivos y la cohesión de la nueva sociedad española que se está formando.

Por todo lo anterior, la propia política española de cooperación incluye las migraciones y la interculturalidad entre los contenidos de la educación al desarrollo, como viene recogido en el Marco de Intervención de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación española (2007). Sin embargo, la educación al desarrollo choca con la actual política de inmigración española y europea. El marco legal de extranjería pivota sobre un modelo migratorio vinculado exclusivamente al mercado de trabajo,

con normas muy restrictivas de acceso a la ciudadanía y con fuertes elementos de control policial. Este marco legal tiene un poderoso efecto sobre la opinión pública, que percibe actualmente a la inmigración como una amenaza. Pero la política de inmigración, además de resultar incoherente con la política de cooperación al desarrollo, también le resta eficacia y credibilidad a esta última. Difícilmente la educación al desarrollo puede conseguir sensibilizar sobre causas y consecuencias de los problemas del desarrollo, así como promover sociedades inclusivas, abiertas y tolerantes en el marco de la actual política migratoria. Creemos que los riesgos a medio plazo de falta de cohesión social, aislamiento y de rechazo, son reales.

Europa se define como un espacio de libertad, seguridad y justicia, pero no teme rebajar las exigencias del Estado de Derecho cuando se trata de gestionar la inmigración. La coherencia de políticas para el desarrollo, compromiso manifiesto de la UE, requiere desarrollar equilibradamente y articular el necesario control de las fronteras exteriores de la UE, con mayor apertura de cauces a la inmigración legal, el reconocimiento de los aportes económicos y sociales que realiza la inmigración, su integración y una política europea exterior favorable al desarrollo de los países de origen.

ASPECTOS DESTACADOS DE LA REFORMA

Pese a que la Ley Orgánica de Extranjería supuestamente persigue la extensión de los derechos fundamentales a todos los extranjeros, la realidad de la misma nos dice todo lo contrario. Los temas más graves que, a nuestro juicio, constituyen un retroceso en materia de derechos son:

Acceso al empadronamiento y a los servicios y prestaciones sociales básicas:

Se restringe el acceso al Padrón Municipal estableciéndose que sólo podrán empadronarse las personas que tengan autorización de residencia y estancia, limitando el acceso a la asistencia sanitaria, la educación, el acceso a servicios y prestaciones sociales básicas a las personas sin permiso de residencia que hasta ahora podían acceder a estos derechos y ahora quedan ‘invisibilizadas’.

Esta medida tiene consecuencias para toda la sociedad ya que se pone en riesgo el Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía que persigue tejer una red básica de asistencia, servicios y prestaciones como medida eficiente en términos de inversión social.

Derecho a la educación:

La reforma niega el derecho de acceso a la educación postobligatoria a la población extranjera mayor de 18 años e impide el acceso de los menores a la educación infantil en contraste con el mandato del Tribunal Constitucional (TC 236/2007). Las limitaciones a la educación conllevan, además, graves consecuencias en la construcción de una sociedad cohesionada.

Acceso a la vivienda:

La reforma endurece el acceso de las personas inmigrantes con permiso de trabajo y residencia a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda, al exigir la residencia de larga duración (que se obtiene a los cinco años de residencia). La actual propuesta de reforma discrimina por tanto entre personas extranjeras, estableciendo una diferenciación en los derechos en materia de vivienda entre los residentes de larga duración y los demás residentes.

Acceso al derecho de justicia gratuita

Se restringe el acceso al derecho de justicia gratuita en los procedimientos contra resoluciones que deniegan la entrada, la devolución o la expulsión. Se imponen al extranjero condiciones más gravosas que quiebran el principio de igualdad de trato. Condiciones que para las personas expulsadas serán de muy difícil cumplimiento y les generará indefensión.

Reagrupación familiar:

Se restringe el derecho a vivir en familia al endurecer severamente los requisitos para que cualquier ciudadano pueda traer a sus ascendientes no comunitarios a residir en España. Además, se introduce un concepto jurídico indeterminado como son las “razones humanitarias” para la reagrupación de los ascendientes menores de 65 años.

Las restricciones a la reagrupación familiar también perjudican la integración e inclusión de la población migrante. Difícilmente podremos hablar de integración social y ciudadanía si se dificulta la vida familiar, pues es un elemento de arraigo de las unidades familiares y, en particular, de las mujeres. Frente a la actual insuficiencia de mecanismos de conciliación familiar y laboral, los abuelos y las abuelas representan las únicas vías para garantizar la integración y la sobrevivencia de las familias españolas y extranjeras. Por ello, limitar el derecho a la reagrupación familiar significa impedir la creación de redes familiares que pueden apoyar a las mujeres inmigrantes, permitiéndoles participar en el espacio social.

La persona migrante y su familia son actores de desarrollo y protagonistas del espacio transnacional y de las relaciones Norte-Sur. Por ejemplo, las remesas que los migrantes envían a sus países de origen tienen un valor igual al presupuesto de AOD de todos los Estados miembros.

Menores no acompañados

Se contempla la posibilidad de poner al menor no acompañado a disposición de los servicios de protección de menores de su país, en centros de repatriación, sin considerar el principio del derecho superior del menor. Algunos de estos centros, en los países de origen, son financiados por fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, convirtiendo a ésta en un instrumento de las políticas de control migratorio.

Víctimas de violencia de género

Se eleva a rango legal la práctica policial de someter a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género que no tengan la documentación en regla a un expediente sancionador en el momento de denunciar. Esta previsión legal disuadirá a muchas mujeres de acercarse a las comisarías para denunciar actos de violencia de género, en contraste con la correspondiente ley aprobada en el año 2004 por el Estado español y estableciendo una discriminación entre mujeres

Centros de Internamiento:

Se aumenta el tiempo de internamiento en los CIE (Centro de Internamiento de Extranjeros), de 40 a 60 días, a pesar del compromiso del Gobierno Español de que la Directiva Europea del Retorno o 'directiva de la vergüenza', no tendría consecuencias en España. Esta medida obvia que las personas retenidas lo están sólo por infringir una norma administrativa y no un ilícito penal. Con este aumento, ni se garantiza la efectiva expulsión del extranjero (objetivo último del internamiento) ni se aumentan las garantías de los internos. Es más, se permite la suspensión del internamiento, ampliando su tiempo de privación de libertad, en determinados supuestos (solicitud de asilo, enfermedad y Habeas Corpus), lo que dificulta el ejercicio de los correspondientes derechos fundamentales de la persona.

Estos Centros han sido denunciados por el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo por no cumplir las garantías mínimas exigidas y por su falta de transparencia.

Régimen sancionador:

El proyecto de Ley endurece aun más el régimen sancionador y establece nuevos supuestos de sanción.

Se sanciona la solidaridad de los españoles que hayan facilitado una invitación a personas extranjeras y trascurrido el periodo de tiempo permitido por su visado no abandonen el país, así como a aquellos que faciliten la inscripción de un extranjero en el padrón cuando no sea su domicilio habitual

Se sanciona al inmigrante y al empleador por trabajar en un sector de actividad o ámbito geográfico distinto al recogido en su autorización o por no cumplir con los requisitos ante la administración. Estas medidas van a provocar que aumente el número de personas en situación irregular y por tanto la precarización, el empobrecimiento y el aumento de la marginalidad entre la población.

CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas en este documento, consideramos que con el actual proyecto de reforma de la LOEX:

- Se retrocede y endurecen las condiciones de vida de las personas inmigrantes. Quienes en la reciente etapa de auge económico han llegado a nuestra sociedad buscando mejorar sus expectativas de vida, han contribuido al crecimiento económico de nuestro país, a garantizar el futuro de nuestro sistema de protección social y a enriquecer nuestra capacidad de tolerancia y diversidad, no pueden ver ahora cómo, en una situación de crisis, se cuestionan sus derechos o son considerados como competidores a la hora de acceder a unos servicios, públicos y privados, que son para todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Se recortan los derechos de la población inmigrante y con ello, retrocedemos todos y todas como sociedad.
- Se refuerza un modelo utilitarista de gestión de las migraciones, que considera a las personas migrantes mera fuerza laboral. Toda persona migrante es un ser humano que, en cuanto tal, posee derechos fundamentales inalienables que han de ser respetados por todo el mundo y en cualquier situación. Ni los valores humanos pueden ejercitarse sólo “cuando las cosas van bien”, ni el reconocimiento de la dignidad de las personas migrantes y la capacidad de acogida de una sociedad abierta, participativa y democrática como la nuestra puede fluctuar en función de las exigencias del mercado o la evolución de los índices macroeconómicos. No es admisible, en este sentido, un régimen de extranjería expuesto de manera cíclica a cambios de rumbo, ni que amplíe o

constraña los derechos y libertades de la población migrante en función del ciclo económico, como si estas personas constituyesen tratasen de un bien de consumo sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. Debemos romper esa percepción de la persona migrante como mero factor de producción, que presenta una visión reduccionista y unilateral de la migración.

- Se aprecia una clara incoherencia de políticas dentro del Enfoque Global asumido por la UE y por España, primando enfoques de seguridad, control fronterizo y económico, necesidad del mercado de trabajo.
- Cabe destacar que la ley de extranjería, como cualquier otra normativa, tiene un impacto de género, y que la actual propuesta de reforma empeoraría este impacto, entrando en conflicto con las otras normativas españolas que promueven la igualdad de género, hasta llegar a crear una jerarquía entre mujeres autóctonas y extranjeras. En este sentido es suficiente reflexionar sobre las consecuencias de la actual propuesta de reforma de la reagrupación familiar y de la violencia de género contra de las mujeres inmigrantes, en los términos arriba referenciados.
- Se legitima un modelo de desarrollo para el norte que genera periferias y diferencia, clasifica a las personas dentro de nuestras fronteras, y otro modelo de desarrollo para el sur, desarrollado por la política de cooperación.
- Se resta eficacia y credibilidad a la política de educación al desarrollo de la cooperación española suponiendo una evidente ruptura del principio de coherencia de políticas para el desarrollo recogido en el III Plan Director de la Cooperación Española.

Por todo lo anterior, **instamos al Gobierno** a abrir de nuevo el texto de reforma de la Ley de Extranjería al diálogo social, incorporando en el debate las voces críticas de las numerosas organizaciones sociales y de cooperación para el desarrollo que demandan una Política de Migraciones que equipare los derechos ciudadanos para todas las personas que residen en España, con independencia de su origen.