



IFFD

INTERNATIONAL FEDERATION FOR FAMILY DEVELOPMENT

ES

Artistas, 2 · 2º - 28020 Madrid (España)

www.iffd.org

IFFD PAPERS no. 32

PRODUCIDO POR



THE FAMILY WATCH
www.thefamilywatch.org

¿Qué es la reagrupación familiar?

Una perspectiva desde los derechos humanos

1 de junio 2014

Durante los últimos 20 años, la reagrupación familiar y la búsqueda de empleo han sido las principales causas de la inmigración en la Unión Europea. Sin la reagrupación familiar, la vida familiar es imposible para algunos inmigrantes. Además, esa reagrupación también ayuda a crear una estabilidad sociocultural, lo que facilita la integración de los inmigrantes en los Estados Miembros, promoviendo así la cohesión económica y social que es un objetivo fundamental de la UE¹. Pero antes de que la familia y la vida familiar se puedan proteger, hay que determinar las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación familiar, y eso empieza por el reconocimiento de ese derecho cuando hablamos de inmigración, siempre que exista un equilibrio entre ese derecho y la ley nacional de inmigración.

El propósito de este trabajo es analizar el grado en que este derecho y las leyes nacionales proporcionan una alternativa justa para aquellos que quieren emigrar a otro país, pero especialmente para aquellos que están obligados a emigrar y tienen que abandonar su país debido a las guerras, la pobreza, las limpiezas étnicas, la religión etc. Para ser más específicos, queremos analizar cuáles son los movimientos migratorios más importantes de todo el mundo y analizar las leyes dentro de la Unión Europea y de España.

Definición y situación actual de la migración

La definición de refugiado puede variar dependiendo del país en cuestión. En principio, una persona refugiado cuando cumple el criterio que se contiene en la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 cuando dice que el término 'refugiado' se aplicará a toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"³. Este concepto también se ha extendido a aquellas personas que han sufrido la guerra o la violencia en su país de origen. La reagrupación familiar, no obstante, no es solo un problema para los refugiados sino también para personas que emigran a otro país por razones diversas, como las económicas o la disparidad existente en la cuantía del salario que se puede ganar por un mismo trabajo en diferentes países. Cuando hablamos de cuestiones relacionadas con la inmigración o la reagrupación familiar, nos estamos refiriendo a las migraciones internacionales y que se caracterizan por el hecho de cruzar fronteras y por el establecimiento de un largo periodo de tiempo en el país de destino. Por lo tanto, no nos referimos a otro tipo de migraciones como las que se producen entre las ciudades rurales y urbanas o migraciones internas, dentro del mismo país.

En esta situación también surge una cuestión importante. ¿Cuándo tiene éxito la reagrupación familiar para el inmigrante y cuándo para el estado que ofrece asilo? ¿Cuándo el inmigrante trae a su cónyuge y a los hijos o también cuando ayuda a sus hermanos y padres? Desde el otro punto de vista, quizás no tiene éxito hasta que esa familia se haya adecuado a las profesiones y educación de dicho país. ¿Cuáles son los derechos y las responsabilidades de las dos partes? ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas para el país de origen y el país de destino? ¿Está el desarrollo íntimamente relacionado con la inmigra-

¹ Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/family-reunification/index_en.htm

³ Artículo 1.A.2 de la Convención de 1951.

ción? Pueden plantearse muchas preguntas, pero lo realmente importante es explicar las consecuencias positivas y negativas, y centrarse en las positivas para poder ayudar a solucionar las negativas.

Las causas de la migración actual son sobre todo económicas, ya que muchas personas están luchando por un futuro mejor. Por ejemplo, en España la crisis económica ha sido la principal causa de la emigración entre 2008 y 2014⁴. Como los destinos que escogen los que emigran son muy variados, es muy difícil analizar todas las leyes de cada país y el efecto que tienen en los inmigrantes. Por tanto, vamos a intentar dar una imagen general de las leyes que pueden ofrecer una alternativa justa para los que quieren o deben emigrar a otro país. La Organización Internacional para la Migración⁵, en su Informe de la Migración Mundial de 2010, estimó en 220 millones de personas que iban a emigrar en 2013. La estimación fue correcta ya que en ese año el número de inmigrantes internacionales fue de 231,5 millones de personas⁶. Existe un consenso creciente de que la migración es característica integral del desarrollo global si se gestiona de manera correcta, es decir, asegurando que se produce en condiciones seguras y legales y con pleno respeto y garantía de los derechos humanos. La migración puede reducir la pobreza y aumentar el bienestar en ambos países (de destino y de origen). Dependiendo de cómo se articulan las leyes, la inmigración puede contribuir al desarrollo a través de remesas, de inversiones, del alivio de las presiones en el mercado de trabajo, de transferencias de conocimiento y habilidades, de alivio en la escasez de mano de obra, de crecimiento, de intercambio de valores sociales y culturales, etc. Por lo tanto, si se aplica un conjunto adecuado de políticas la reagrupación familiar puede llevarse a término. Y si la migración tiene éxito en ambos países, entonces la reagrupación familiar también lo es.

En 2013, el rumbo de las migraciones mundiales fue el siguiente: la migración Norte-Norte fue del 23%, la migración Norte-Sur fue del 6%, la migración Sur-Sur del 36% y la migración Sur-Norte del 35%⁷. También es importante diferenciar el tipo de emigrantes: trabajadores emigrantes (normalmente trabajadores cualificados) y sus dependientes, emigrantes en situación ilegal y los refugiados y los que buscan asilo en otro país. La inmensa mayoría de emigrantes (alrededor de un 75%, 164 millones de personas) salen del Sur. Por regiones y destino, Europa, Asia y Norte América alojaron a la mayoría de emigrantes. Europa alojó un 33%, Asia un 32% y Norte América un 24%⁸. En el caso de Europa, la mayoría provienen de Europa mismo (37,8%) y de Asia (18,6%). En el caso de Asia la mayoría provienen de Asia mismo (53,8%) y en el caso de Norte América provienen de los Países Latino Americanos y del Caribe (25,9%) y de Asia (15,7%). Por su origen, la mayoría de inmigrantes provienen de Asia (92,5%), y el resto de Europa (58,4%), Países Latino Americanos y del Caribe (36,7%) y África (31,3%). Además, hay un interesante fenómeno de migración que se produce dentro de África y que representa un 15,3 % del total de emigrantes. Por países, los de mayor emigración son India (14 millones), México (13 millones), Rusia (11 millones), China (9 millones) y Bangladesh (8 millones). La migración internacional sigue aun muy concentrada ya que más de la mitad de todos los emigrantes vivían tan solo en 10 países: Estados Unidos (46 millones), Rusia (11 millones), Alemania (10 millones), Arabia Saudí (9 millones), los Emiratos Árabes Unidos (8 millones), el Reino Unido (8 millones), Francia (7 millones), Canadá (7 millones), Australia (6 millones) y España (6 millones)⁹.

De acuerdo con la enorme diversidad cultural en todo el mundo, es muy difícil hacer una definición legal o incluso social (pero directa e imparcial) de la familia. Existen múltiples grupos que podrían ser considerados una familia pero que a la vez plantean una problemática. Hay un factor determinante y fundamental, independientemente de la religión, la cultura y el medio ambiente, y es que la familia se considera la unidad más importante de la sociedad. Este punto de vista es generalmente aceptado y protegido por las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales¹². En general, el modelo dominante es el sistema de la familia patriarcal. Sin embargo, un intento de generalizar o aplanar dicho sujeto puede conducir a una mayor confusión y problemática. Esta situación no sólo se restringe a la familia, sino a otros fenómenos sociales en los países de acogida. En general, el problema comienza cuando la familia no quiere separarse del todo y quiere reunir a sus miembros. De hecho, este problema tiene mucho en común con una observación y respuesta de ACNUR: "la separación de los miembros de la familia durante el desplazamiento forzado y la fuga puede tener consecuencias devastadoras para su bienestar y para la capacidad de reconstruir sus vidas..."¹³.

Relación entre la reagrupación familiar y los valores del país anfitrión

Los contratos internacionales, convenios y otras obligaciones pueden ofrecer algunos límites, pero la independencia de los Estados se muestra según voluntad de adhesión a ciertos acuerdos internacionales. Con esto, las personas interesadas –

⁴ Disponible en:

http://www.elconfidencial.com/espana/2014-03-21/asia-la-nueva-tierra-prometida-para-los-emigrantes-nacidos-en-espana_105039/

⁵ Disponible en: <http://www.iom.int/cms/home>

⁶ Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/international-migration-policies-report-2013.shtml>

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/international-migration-policies-report-2013.shtml>

¹² Asamblea General de Naciones Unidas, 'Declaración Universal de los Derechos Humanos', 10 de diciembre de 1948, 217 A (III), Artículo 16(3).

Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b371c.html>

y 'International Covenant on Civil and Political Rights', 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Series de Tratados, vol. 999, p. 171, Artículo 23(1).

Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

¹³ La oficina para Europa del ACNUR, en su respuesta al 'Libro verde de la Comisión Europea sobre el derecho a la reagrupación familiar de extranjeros viviendo en la Unión Europea' (Directiva 2003/86/EC), Febrero 2012, pág. 3.

refugiados o trabajadores inmigrantes– deben aceptar que los países receptores pueden tener intereses muy diferentes a sus expectativas y que la reagrupación familiar se considera con frecuencia un privilegio. Por ello, si los nuevos ciudadanos quieren hacer del país receptor su nuevo hogar tienen que saber sus límites y sus obligaciones.

Cada país debe adoptar, a su vez, una política de inmigración responsable. La responsabilidad ha de entenderse aquí en sentido positivo, como un equilibrio adecuado entre los derechos de la familia a convivir y el derecho del país en relación al control de la inmigración. Por lo tanto, la solicitud de ACNUR promovida en la Conclusión del Comité Ejecutivo N.º 24 y que decía que “se espera que los países de acogida apliquen criterios liberales en la identificación de los miembros de la familia que pueden ser admitidos con el fin de promover la reagrupación completa de la familia”¹⁴, debe ser contestada e interpretada de manera responsable. Lo mismo se aplica a otros puntos en los cuales no está claro cuál es la definición de familia o matrimonio, en los que el bien común debe prevalecer.

La reagrupación familiar como parte de la política de inmigración de los Estados

Los países occidentales desarrollados han encontrado en la inmigración un posible remedio a los cambios demográficos. De acuerdo con el informe de la Oficina de Referencia de Población de América (2010), Europa es la única región del mundo donde para los próximos 40 años la población se va a quedar más o menos en los niveles actuales¹⁵. La tasa de crecimiento positiva en la mayoría de países de Europa occidental se verá compensada por una disminución de la población en los nuevos Estados Miembros (por ejemplo, Bulgaria, Rumanía, Letonia y Lituania). Estas tendencias son más pronunciadas en el Reino Unido y Polonia. La población británica aumentará en 2050 desde los actuales 62,2 a los 77 millones de habitantes, gracias precisamente a los inmigrantes. Los británicos tendrán una población mayor que la de Alemania, cuyo número se reducirá ligeramente. La situación opuesta aparece en Polonia. Hay una disminución notable de la población. Si las tendencias actuales continúan más de cuatro décadas, el número de polacos disminuirá de 38 a 31,8 millones de habitantes. Hoy en día, cada pensionista en Europa hay cuatro personas en edad de trabajar. En 2050, este dato se reducirá a la mitad. Para evitar el colapso del sistema de pensiones, habrá una necesidad de incrementar la carga tributaria de las personas activas y los empleadores. Por supuesto, esto puede ralentizar el crecimiento económico.

Es evidente que existe una fuerza que aboga en contra de la influencia dramática que provocan los recién llegados¹⁶, pero la publicación ‘International Migration Outlook’ del año 2013 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹⁷ muestra claramente que el impacto negativo de la inmigración en la mayoría de los países tiende a ser muy pequeño en términos de PIB y es de alrededor de cero, en promedio, en los países de la OCDE, donde rara vez excede el 0,5% del PIB. A pesar de ello, este fenómeno se debe estudiar desde otro punto de vista: la posible ausencia de problemas económicos no debe ser la razón para olvidarse de los problemas de asimilación y aceptación común entre los diferentes grupos sociales, así como las posibilidades de posibles tensiones sociales, cuyos frentes se encuentran en las diferencias culturales. Dado el tamaño creciente de la inmigración, debe convertirse en estrategias de integración adecuadas en el nuevo entorno.

La reagrupación familiar en la normativa de la UE

La autonomía que cada país tiene dentro de la Unión Europea le permite estipular sus propias normas de acuerdo con la política de inmigración. Sin embargo, como hemos escrito al inicio, esta cuestión ha sido abordada por los organismos internacionales, porque es necesaria una armonización de forma internacional, ya que conlleva más seguridad, estabilidad y claridad a nivel mundial.

Dada la naturaleza del artículo, su brevedad y practicidad para el sujeto, es difícil establecer un enfoque horizontal (mundial). El intento de consensuar las distintas regulaciones en los países y todas las regiones del mundo provoca que se obtenga un punto de vista poco definido. Como ya se ha mencionado, los documentos de Naciones Unidas son apropiados como parte de la introducción. En esta parte final, se van a presentar las regulaciones de la UE.

La Unión Europea, entre otros privilegios, proporciona a sus ciudadanos la libertad de movimiento¹⁸ en torno a todos los países miembros. Está regulado principalmente gracias a la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 29 de abril de 2004, y bajo el derecho de los ciudadanos de la UE y sus familias a circular y residir libremente en los Estados Miem-

¹⁴ Conclusión del ACNUR no. 24, párrafo 5.

¹⁵ Disponible en: <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2010/2010wpds>.

En relación a este tema, el libro ‘Shrinking Regions: a Paradigm Shift in Demography and Territorial Development STUDY’ Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, está escrito que la regions en declive pueden aparecer en grandes zonas de Rusia y Japón.

Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_en.pdf

¹⁶ La baronesa Flather, un miembro independiente de la casa real inglesa, que nació en Lahore (Pakistán), alarmó de que el sistema de bienestar social lo utiliza una gran proporción de hombres de Pakistán y otros países musulmanes que están casados varias veces y por lo tanto el coste de dicha práctica lo están pagando los contribuyentes. Como la baronesa dijo “Las esposas están siendo tratadas por la seguridad social como mujeres solteras y por ello tienen derecho a ayuda completa”.

Disponible en: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2037998/UK-immigration-Polygamy-welfare-benefits-insidious-silence.html>

¹⁷ Dicha publicación ofrece un análisis del desarrollo de las migraciones y las políticas de la OECD junto con capítulos analíticos que cubren el impacto fiscal de la inmigración y la discriminación de los inmigrantes.

Disponible en: <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>

¹⁸ Artículo 45 TFEU: “Debe asegurarse la libertad de movimiento para todos los trabajadores dentro de la Unión Europea (...)”

Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

bros. La Directiva derogó documentos antiguos (como la Directiva 64/221 / CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE y 75/35/CEE) y se unió a las medidas contenidas en un complejo conjunto de leyes. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho de libre circulación y residencia en los Estados Miembros. Las regulaciones actuales han reducido los trámites al mínimo y dan una mejor definición de la condición de miembro familiar. De acuerdo con la Directiva 2004/38/CE, los miembros de la familia incluyen cónyuges, la pareja registrada si la legislación del Estado de acogida reconoce la equivalencia de las alianzas y matrimonios registrados, descendientes directos menores de 21 años y los descendientes directos del cónyuge o pareja de hecho, ascendientes directos que están su cargo y los ascendientes directos del cónyuge o pareja registrada.

Por supuesto, los inmigrantes no son sólo los ciudadanos de la UE, sino aquellos ciudadanos que no son de la UE o refugiados, según lo estipula un documento de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, del 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar¹⁹. Dicho documento determina las condiciones, según la cuales, los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados Miembros podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar (p.ej. los que hayan disfrutado de un permiso de residencia válido durante al menos un año o que tengan una verdadera opción a un largo plazo de residencia). El objetivo principal es la protección de la unidad familiar y la integración de los nacionales que provienen de países de fuera de la UE.

Las siguientes personas pueden disfrutar del derecho a la reagrupación familiar: el cónyuge y los hijos menores de la pareja (es decir, los hijos solteros por debajo de la mayoría de edad legal en el Estado miembro del que se trate), o un miembro de la pareja, donde él o ella tiene la custodia y los tenga a su cargo, incluidos los hijos adoptivos.

Los Estados Miembros son libres para autorizar, bajo determinadas condiciones, la reagrupación familiar de: ascendientes de primer grado en línea directa (padre y madre del extranjero), los hijos solteros mayores de edad y las parejas no casadas.

Los Estados Miembros determinarán quien ha de ejercer el derecho a la aplicación de la reagrupación familiar para la entrada y la residencia, si el extranjero o un miembro de su familia. La solicitud deberá ir acompañada de pruebas de los vínculos familiares y cumplir con las condiciones requeridas (es decir, recursos estables suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia). La solicitud deberá tramitarse en un plazo de seis meses desde la fecha de su presentación.

Cabe señalar que la Directiva europea sobre la reunificación familiar establece que "los Estados Miembros podrán denegar una solicitud de entrada y residencia a los miembros de la familia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública" (Art. 6 (1)). Estos tres motivos podrían cubrir una serie de eventualidades y "están abiertos a la interpretación de los Estados (ECRE 2003: 4)²⁰".

El objetivo principal es proporcionar a los inmigrantes el espacio que necesitan para vivir. La asimilación al nuevo entorno y la adopción de un nuevo valor parece un punto necesario en la unidad de las familias. Es por eso que, los miembros de la familia del extranjero que vienen de fuera de la UE tienen derecho a residir por el mismo periodo y a acceder a la educación, al empleo y a la formación profesional.

Hace cinco años se presentó un análisis sobre el tema con el 'Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2003/86/CE en el derecho a la reagrupación familiar'²¹. El mensaje general señaló como correcta la transposición de la Directiva. Sin embargo, se puso de relieve el enfoque demasiado estrecho y la necesidad de ampliar los derechos de los inmigrantes forzados en relación a los límites establecidos por los Estados Miembros. Está claro que la Comisión seguirá trabajando en este tema. En este momento, "el libro verde está en trámite" (consultas con los gobiernos, las ONG y otras partes interesadas)²² y bajo el procedimiento europeo, que es el primer paso para cambiar la normativa. Decir que la directiva se va a reescribir es un poco prematuro, pero, ciertamente, resulta posible. Los derechos de los inmigrantes pueden extenderse a la parte del ámbito de aplicación a disposición de los Estados. El sentido de este mecanismo debe ser considerado con mucho cuidado. Las consecuencias de tales acciones pueden ser largoplacistas e impredecibles por ahora. Es necesario recordar que los recién llegados que obtienen la ciudadanía de uno de los Estados Miembros reciben también una ciudadanía de la UE complementaria con todos sus privilegios, como la libertad de movimiento en todos los Estados Miembros.

© The Family Watch 2014

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista de la International Federation for Family Development, The Family Watch o cualquier otra institución. Se publica bajo una licencia Creative Commons de atribución no comercial 3.0 Unported.

¹⁹ Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:PL:NOT>

²⁰ Anne Staver, 'Reagrupación Familiar: ¿derecho para los inmigrantes forzados?' Centro de estudios para los Refugiados. Working Paper Series No. 51, pág.25.

²¹ Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0610:EN:NOT>

²² "Las disposiciones de este campo se especifican en una directiva de la UE, y de acuerdo con el Programa de Estocolmo (que establece el marco para una gran parte de nuestro trabajo), esta directiva debe ser revisada. Ahora, la Comisión ha publicado un Libro Verde con preguntas abiertas para el debate. Existen problemas de integración, al igual que los casos de abuso del sistema - como los matrimonios arreglados - pero la pregunta es si esos problemas se resuelven con una nueva directiva. La mayoría de los países parece pensar que esta solución no sería la mejor. La consulta está en curso, y todo el mundo puede expresar su opinión" (26 de enero de 2012, Disponible en: <http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/tag/denmark/>). Escrito por: Cecilia Malmström, Comisaria europea responsable de asuntos como el trabajo de la UE sobre la cooperación policial, control de fronteras, asilo y migración.

Disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/about-me/bio-cv/index_en.htm