



Facilitar la vida a las familias

El derecho a la reunificación familiar en Europa y Estados Unidos

Julio 2015



Los políticos siempre se han preocupado por el posible impacto negativo de la inmigración laboral en sus mercados de trabajo a pesar de que la legislación europea contempla el derecho a la libertad de movimiento de personas (capital humano) dentro de la Unión Europea. Sin embargo, los países miembros de la UE han aplicado disposiciones transitorias limitadoras con el objetivo de aliviar las consecuencias de la apertura de sus mercados laborales [1].

En el año 2004, la mayoría de los 15 países miembros de la UE, a excepción de Irlanda, Suecia y Gran Bretaña [2], aplicaron las denominadas cláusulas de transición a los países nuevos y menos ricos de la Europea Central y Oriental. Hungría, Polonia y Eslovenia fueron los únicos tres nuevos miembros en imponer restricciones recíprocas en la dirección opuesta. Sin embargo, del resto de los nuevos estados miembros, ninguno restringió el movimiento libre de capital humano entre países.

Estas cláusulas transitorias eran, de hecho, excepciones temporales al principio de libre movimiento de personas y tenían una duración de hasta siete años como máximo [3].

La Unión Europea fomenta el libre movimiento de personas dentro su ámbito geográfico como parte del proceso en la construcción de un mercado único y en la integración europea. Este principio de libre movimiento de personas fue introducido por primera vez en el Tratado de Roma en 1958. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel importante en la ampliación del ámbito de la libre circulación de personas poniendo énfasis no solo en el libre movimiento de trabajadores sino de las personas en general. El tratado de Maastricht de 1993 consolidó aún más este término gracias a la creación del concepto de 'ciudadano europeo' y a frases como la siguiente: 'cada ciudadano de la Unión Europea tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros' (Artículo 18).

Compilación basada en el Informe de Eurofound 'Fuente: OECD (2015), OECD Family Database. Disponible en: www.oecd.org/social/family/database.htm

Una necesidad de inmigrantes

La reunificación familiar para los inmigrantes es una necesidad para la vida en familia. Desde el año 2003, existen normas europeas de inmigración comunes que regulan las condiciones bajo las que se ejerce este derecho dentro de los países miembros y para aquellos países que no lo son [4]. La Directiva define las condiciones de entrada y residencia de los familiares que no pertenecen a ningún país de la UE. Esta directiva no se aplica a los ciudadanos de la UE [5].

Cuando se adoptó, la Directiva estaba considerada como un primer paso para la armonización y estuvo muy criticada por las organizaciones sin ánimo de lucro y por diferentes académicos ya que consideraban que el nivel de armonización era bajo. Al mismo tiempo, en los últimos años algunos países miembros han establecido normas restrictivas e incluso han pedido una modificación de la Directiva [6] con el objetivo de añadir más condiciones a la reunificación familiar. Estos países afirman que estos cambios son necesarios para hacer frente a los abusos y para mejorar la gestión de la gran afluencia de migrantes.

De hecho, la reunificación familiar representa un porcentaje alto, aunque en decrecimiento [7], de la migración legal. En la década de los 2000, la reunificación familiar representaba, en aquellos países con datos fiables, un 50% del total de la inmigración legal. Actualmente, este porcentaje es un tercio de toda la inmigración de la Unión Europea. Este porcentaje es incluso menor cuando se considera únicamente a aquellos ciudadanos no miembros de la Unión Europea que son aproximadamente un 21% del total (500.000 inmigrantes) [8].

Una mejor adecuación de la demanda y oferta de trabajo

La movilidad geográfica puede actuar como un mecanismo de ajuste permitiendo una mejor adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo entre diferentes países y dentro de cada uno de ellos. Además, permite también una redistribución de la población de forma equilibrada a través de los mercados de trabajo regionales y europeos. La presencia de obstáculos a la movilidad geográfica puede incidir en el funcionamiento de estos mecanismos de ajuste. Desde esta perspectiva, una investigación sobre estos obstáculos es un buen comienzo de cara al análisis de las políticas nacionales que afectan a la movilidad geográfica.

Las teorías sobre la migración temprana sugieren que ésta se debe principalmente a las disparidades regionales que existen en términos de prosperidad e ingresos esperados entre el país de origen y el de destino [9]. Se considera que, las condiciones del mercado de vivienda y las políticas de vivienda también influyen en la decisión del cambio de residencia. Por ejemplo, la decisión de adquirir una vivienda con los

costes de la transacción y la pérdida de capital asociados, se considera en muchos casos como un obstáculo a la movilidad laboral geográfica. Las investigaciones muestran de forma clara cómo los propietarios de viviendas son menos propensos a moverse que las personas que no disponen de una vivienda en propiedad [10].

En el contexto de la migración otra consideración importante es el acceso al sistema de la seguridad social del país de destino [11], que incluye la sanidad y asistencia social en caso de desempleo [12]. Aunque el debate público sobre la migración en muchos países de la Unión Europea tiende a centrarse en el turismo sanitario, a día de hoy existen datos que soportan la hipótesis de que los migrantes se mueven solo por los sistemas de bienestar y servicios públicos existentes en otros países. Una investigación de Eurofound concluye que los principales motivos para la movilidad geográfica de los europeos son la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, de mayores sueldos y de mejores condiciones de trabajo [13].

La presencia de las redes sociales informales en el país de destino puede reducir los costes y los riesgos asociados con la movilidad y, por lo tanto, actúan como incentivos [14]. Los migrantes tienden a formar redes particulares o 'clusters' en el país de destino con el objetivo de atraer a más inmigrantes [15]. Diferentes estudios han descubierto que estas redes informales son muy importantes a la hora de compartir información relativa a puestos de trabajo o acceso al mercado laboral en el país de destino [16]. Utilizando la terminología de Granovetter los lazos débiles o sueltos son muy importantes en la difusión de información, especialmente en el caso de los puestos de trabajo. De esta manera se puede llegar a muchas más personas que en caso de difundir la información a través de fuertes lazos o contactos. Algunas investigaciones han incluso hallado que los fuertes lazos pueden disuadir la movilidad [17]. En consonancia con este hallazgo, una encuesta llevada a cabo en 2006 sobre las intenciones de movilidad de los trabajadores eslovenos reveló que los principales obstáculos a la movilidad son la separación de la pareja, el tener hijos a cargo y la situación familiar [18].

Las razones de la migración

Los datos de la encuesta del Eurobarómetro del año 2010 hacen hincapié en la importancia de los contactos personales a la hora de encontrar un puesto de trabajo en otro país. Un 44% de los europeos que prevé trabajar en el extranjero revela que los contactos personales en el país de destino tienen mucha importancia a la hora de encontrar el trabajo deseado. La información limitada o de poca calidad en el país de origen sobre los puestos de trabajo puede dificultar la movilidad geográfica y agravar la escasez de mano de obra en el país [19].

En relación a la movilidad geográfica las diferencias culturales y lingüísticas pueden impedir dicha movili-

dad al país de destino. Existe evidencia empírica sobre los mayores flujos de migración entre países con lenguas o culturas similares en comparación con los países con más diferencias culturales. Algunos ejemplos son los casos de migración entre Irlanda y el Reino Unido, entre Estonia y Finlandia y entre España, Italia y Rumanía.

La distancia geográfica entre el país de origen y el de destino se considera también un obstáculo para la movilidad a menos que el salario en el país de destino sea mucho mayor que en el del país de origen. Muchas investigaciones han encontrado que el trade-off del binomio sueldo-distancia es mayor para las personas que tienen más estudios. Según Greenwood, una mayor educación reduce “el riesgo asociado con el movimiento sobre una mayor distancia” [20].

También existen obstáculos administrativos e impedimentos políticos a la movilidad incluyendo el no reconocimiento de los títulos o profesiones o la inaccesibilidad de algunos puestos de trabajo del sector público (la enseñanza) a otros ciudadanos de la Unión Europea. También existen políticas de vivienda específicas, políticas de repatriación de capitales especiales y distintos derechos dentro de cada sistema de pensiones que pueden dificultar la movilidad. De hecho, el tema de la portabilidad de los derechos de pensión ha sido objeto de mucho debate político en estos últimos años.

Actualmente, la Comisión Europea está trabajando junto con los estados miembros en identificar las barreras restantes para acceder al empleo en el sector público para los no nacionales, con miras a determinar, a la luz del Tribunal Europeo de Justicia, un claro criterio para los puestos reservados a fin de limitar las restricciones existentes [21].

Según los datos de la encuesta de población activa de la Unión Europea (2008), más de un 50% de los migrantes de Europa en edad de trabajar (15 a 64 años), en Grecia, Irlanda, Italia, España y Reino Unido, considera el trabajo como la principal razón para moverse de país como se muestra en la Figura 1 [22]. Este porcentaje es menor, un 30%, en los Países Bajos, Noruega, Portugal y Suecia en los que pesa más las razones familiares. La encuesta también pregunta si los encuestados habían asegurado su puesto de trabajo antes de mudarse o si lo habían hecho sin un contrato de trabajo firmado previamente. Un porcentaje alto de encuestados en Luxemburgo ya habían firmado un contrato de trabajo antes de mudarse y se trataba de trabajadores altamente cualificados. En Grecia, Irlanda, Italia y España eran más proclives a moverse sin haber firmado ese contrato de trabajo.

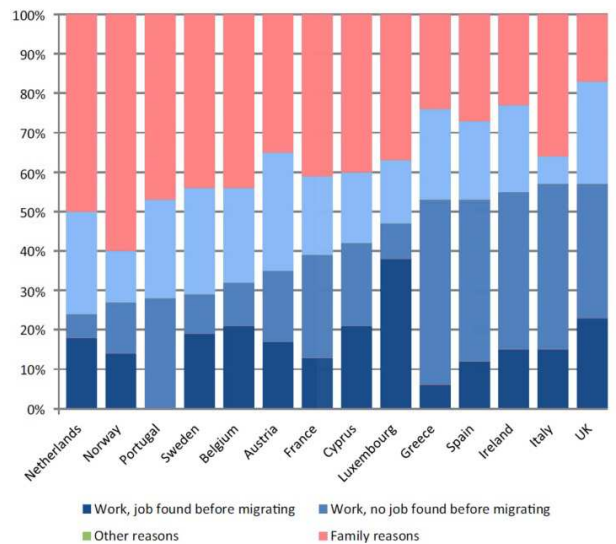


Figura 1: Razones para la migración de los inmigrantes de la UE en edad de trabajar y en los países europeos seleccionados (2008).

'Reunificación familiar': nuevo programa de refugiados de Centro América en Estados Unidos *

Para facilitar el duro proceso de entrada ilegal en Estados Unidos a través de la frontera del sur, la administración de Obama ofrece transporte gratuito desde 3 países de Centro América y un programa especial para refugiados y con una asistencia de reasentamiento y residencia permanente.

Bajo la nueva iniciativa de la administración se ha rebautizado el nombre oficial asignado originalmente a los menores inmigrantes que aún se esconden dentro de Estados Unidos. Ya no se les conoce como los “menores alienígenas no acompañados” ya que este término era algo ofensivo y políticamente no correcto.

A los recién llegados se les llamará oficialmente como “menores de Centro América” y serán elegibles para un programa de refugiados que ofrece un vuelo de ida gratis a los Estados Unidos desde El Salvador, Guatemala y Honduras. El proyecto se lleva a cabo gracias a las ‘joint-venture’ formada por el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado.

El programa ofrece a algunos menores de esos países una alternativa más legal y segura al peligroso viaje que emprenden hacia Estados Unidos. También se aceptan solicitudes de los padres para traer a sus hijos menores de 21 años desde esos países y se les ofrece ventajas y beneficios pagados por los contribuyentes. Entre ellos se encuentran la educación gratuita, cupones de alimentos, atención médica y gastos de manutención

Un padre en Estados Unidos iniciará el proceso para traer a sus hijos de cualquiera de estos tres países. Muchos han vivido de forma ilegal en Estados Unidos. Solo hay un coste para la prueba de ADN y se reembolsa si es positivo. Se hace una entrevista al menor, un examen médico y preguntas de cultura para ofrecerle luego un reasentamiento.

Cinco acciones para marcar la diferencia

Al final del año 2013 la Comisión Europea adoptó la Directiva denominada 'La libre circulación de ciudadanos de la UE y sus familias: cinco acciones para marcar la diferencia' [23]. En ésta se analiza el impacto de la migración en los sistemas de bienestar de los Estados Miembros o países de destino y se sugiere que la mayoría de inmigrantes tienen más probabilidades de tener mayores ingresos y son menos propensos a disfrutar de los beneficios sociales.

La Directiva expone 5 acciones concretas encaminadas a reforzar el derecho a la libre circulación de personas:

- Lucha contra los matrimonios de conveniencia ayudando a las autoridades nacionales a implementar la normativa europea que permita eliminar estos casos.
- Aplicar las normas de coordinación de la seguridad social en la Unión Europea con la residencia habitual de los ciudadanos [24].
- Fomentar la inclusión social permitiendo a los estados miembros usar el Fondo Social Europeo.

- Promover el intercambio de buenas prácticas entre las autoridades locales.

- Garantizar la aplicación de las normas de libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea. La Comisión también pondrá en marcha a finales de 2014 un programa de formación para garantizar la correcta aplicación de dichas normas.

La evidencia de la situación sugiere que la mayoría de los ciudadanos se desplazan a otro país miembro para trabajar y que una vez que se desplazan suelen obtener mayores ingresos y dependen menos de los beneficios sociales.

De hecho, el porcentaje de ciudadanos inmigrantes que reciben beneficios sociales es relativamente bajo en comparación con los ciudadanos del país de destino. Por ello, en la mayoría de países de destino se considera a los ciudadanos inmigrantes como contribuidores netos al sistema de asistencia social del país de acogida.

Con más de 14 millones de ciudadanos que viven en otro país miembro de la UE, la libre circulación de personas tanto para vivir como para trabajar o estudiar es el derecho máspreciado por los europeos que se benefician del mismo desde los albores de la Unión Europea [25].

[1] Las únicas ampliaciones en las que no se aplicaron disposiciones transitorias fueron las de 1973 (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido) y 1995 (Austria, Finlandia y Suecia).

[2] El Reino Unido adoptó un esquema de registro para los trabajadores que servía para que los trabajadores que venían de otros países miembros, excepto de Chipre y Malta, se registraran dentro de los primeros 30 días desde que empezaban a trabajar dentro del Reino Unido.

[3] Eurofound, 'Labour mobility in the EU: Recent trends and policies', Publications Office of the European Union, Luxemburgo (2014).

[4] Directiva del Consejo de Europa 2003/86/EC del 22 de septiembre de 2003 para el derecho a la reunificación familiar.

[5] La situación de la reunificación familiar de ciudadanos europeos como de ciudadanos no europeos se rige por la Directiva 2004/38/EC.

[6] Position paper – The Dutch standpoint on EU migration policy, Government of The Netherlands (2011).

[7] Esta disminución se debe probablemente a los cambios recientes en las políticas con la introducción de condiciones más restrictivas.

[8] Green Paper sobre la reunificación familiar para inmigrantes no europeos que viven en la Unión Europea (Directiva 2003/86/EC), Bruselas (2013).

[9] John R. Harris and Michael P. Todaro, 'Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis', The American Economic Review (1970); Larry A. Sjaastad, 'The Costs and Returns of Human Migration', The Journal of Political Economy (1962).

[10] Dan Andrews and Aida Caldera Sánchez, 'The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences', Semanario de la OCDE: Economic Studies (2011).

[11] George J. Borjas, 'Immigration and Welfare Magnets', Journal of Labor Economics (1999).

[12] Axel Heitmueller, 'Unemployment benefits, risk aversion, and migration incentives', Journal of Population Economics (2005).

[13] Eurofound, 'European Quality of Life Survey' (2007).

[14] Douglas S. Massey, 'Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration', Population Index (1990).

[15] Roger Waldinger and Michael I. Lichter, 'How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor', Universidad de California (2003).

[16] Mark S. Granovetter, 'The Strength of Weak Ties', American Journal of Sociology (1973).

[17] Michèle Belot and John Ermisch, 'Friendship Ties and Geographical Mobility: Evidence from the BHPS', Institute for the Study of Labor (2006).

[18] La encuesta contiene respuestas de 967 encuestados entre 18 y 45 años. Se llevó a cabo por el Departamento de Opinión Pública y el Centro de Investigación para la Comunicación Masiva, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Liubliana, Eslovenia.

[19] Eurofound, 'Labour mobility in the EU...'

[20] Michael J. Greenwood, 'Internal Migration in Developed Countries', in 'Handbook of Population and Family Economics' (1997).

[21] Eurofound, 'Labour mobility in the EU...'

[22] Datos disponibles solo para los países seleccionados; 'Other reasons' incluye, por ejemplo, educación o protección internacional. Fuente: Eurostat (2014).

[23] Eurofound, 'Labour mobility in the EU...'

[24] Regulation (EC) No 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de abril de 2004 para la coordinación de los sistemas de seguridad social.

[25] Comisión Europea - D G Employment, Social Affairs & Inclusion, 'Free movement of people: 5 actions to benefit citizens, growth and employment in the EU' (2013).