

Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)»

COM(2011) 735 final

(2012/C 229/14)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 15 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)»

COM(2011) 735 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Tanto el Programa de Estocolmo como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo indican que la reagrupación familiar es una de las cuestiones en las que la UE debería seguir desarrollando su política, con especial atención a las medidas de integración. En 2003 se aprobaron normas comunes europeas de inmigración que regulan a nivel de la UE las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países.

1.2 La Directiva establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE que se reúnen con un ciudadano que no pertenece a la UE que ya reside legalmente en un Estado miembro. Dicha Directiva no se aplica a los ciudadanos de la UE.

1.3 La propia Comisión, en su primer informe sobre la aplicación de la Directiva (COM(2008/610 final), mencionaba la existencia de problemas y deficiencias en la aplicación nacional de la Directiva.

1.4 La Comisión consideró necesario entablar un debate público sobre la reagrupación familiar que planteara determinadas cuestiones referentes al ámbito de aplicación de la Directiva. Ese es el objeto del Libro Verde sometido a examen. Se invitó a todos los interesados a responder a diferentes preguntas sobre el modo de conseguir unas normas sobre reagrupación familiar más eficaces a escala de la UE.

1.5 Dependiendo del resultado de la consulta, la Comisión decidirá si es necesario seguir una política concreta (por ejemplo, la modificación de la Directiva, la adopción de directrices de interpretación o el mantenimiento del statu quo).

2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea de organizar una amplia consulta pública acerca de la Directiva sobre la reunificación familiar. En calidad de representante de la sociedad civil organizada, el CESE apoyará la organización de estas consultas y emitirá un dictamen basado en la experiencia adquirida.

2.2 El Comité Económico y Social Europeo observa con preocupación que en el actual contexto político, económico y social, los debates sobre asuntos relacionados con la inmigración son muy delicados. La crisis financiera y económica ha afectado a las relaciones de solidaridad entre los individuos y ha abierto el camino a la radicalización del discurso y de las actuaciones políticas. Hay que destacar que las perspectivas demográficas y económicas europeas hacen que sea necesaria una apertura hacia los ciudadanos de terceros países que desean vivir en la UE. La sociedad europea tiene que permanecer abierta aunque existan fluctuaciones en el mercado laboral. Aunque necesario, el debate sobre la reunificación familiar, en el marco de la política de inmigración, puede cuestionar las reglas y las prácticas existentes, muchas de las cuales constituyen pasos importantes para conseguir objetivos políticos.

2.3 El Comité Económico y Social Europeo apoya este debate y, es más, se va a movilizar de manera que la voz de la sociedad civil organizada sea un factor constructivo en el avance a este respecto. Sean cuales sean los retos de índole política y económica que afronta la sociedad europea, hay que mantener y reforzar las bases de la construcción europea y, en concreto, el respeto de los derechos fundamentales.

2.4 El CESE aprecia que la Comisión Europea esté abierta a la sociedad civil y al mundo académico que, en reiteradas ocasiones, han evaluado de manera crítica el contenido y la aplicación

de la Directiva. En este contexto, subraya el papel positivo desempeñado por el Foro Europeo de la Integración, foro que facilita el diálogo estructurado entre las instituciones europeas y diversas partes interesadas en la cuestión relacionada con la migración y la integración.

2.5 En opinión del Comité, es necesario que el debate sobre la directiva y su repercusión se oriente hacia los aspectos prácticos de la aplicación y que, en una fase posterior, de nuevo mediante una consulta a las partes interesadas, se establezcan la forma y los instrumentos de intervención.

2.6 El debate sobre la Directiva debe realizarse a la luz de los numerosos tratados y convenciones internacionales que protegen la vida privada, la familia y sus miembros, en especial a los niños. El derecho al respeto de la vida privada y familiar es –y tiene que considerarse– un derecho fundamental, independientemente de la nacionalidad de la persona implicada. La reunificación familiar está recogida de manera directa e indirecta en numerosos documentos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 12, 16 y 25), la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 7), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 8, 9, 24 y 25) y la Carta Social Europea (artículo 16).

2.7 El Comité considera que el debate sobre la Directiva es necesario y oportuno, teniendo en cuenta la acumulación de datos empíricos sobre la reunificación familiar, así como para seguir el ritmo de los medios tecnológicos que se pueden utilizar en el desarrollo de los procedimientos de concesión de permisos de residencia (por ejemplo análisis de ADN). Otro aspecto que hay que tener en cuenta es la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.

2.8 Pese a que existen muchos datos relevantes sobre migración, el Comité destaca que en temas muy delicados, como el fraude y los matrimonios forzados, no existen datos suficientes que guíen la concepción de las políticas. Por ello, se recomienda continuar con los esfuerzos de recopilación de datos, especialmente de tipo cualitativo, en un ámbito tan sensible y relevante.

3. Observaciones específicas

3.1 *Ámbito de aplicación. ¿Quién puede ser considerado como reagrupante a efectos de la Directiva?*

Pregunta 1

— ¿Son estos criterios (perspectiva fundada de obtener el derecho de residencia permanente en el momento de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 3, y un tiempo de espera hasta que pueda realmente tener lugar la reunificación, tal como se establece en el artículo 8) el planteamiento correcto y los requisitos adecuados que deben exigirse a los reagrupantes?

3.1.1 El CESE considera que el criterio de la «perspectiva fundada» no es nada claro desde el punto de vista jurídico y puede llevar a una interpretación limitada. De este modo, se recomienda mantener el requisito de poseer un permiso de residencia para un período más largo o igual a un año y eliminar el segundo requisito, relativo a la perspectiva fundada.

3.1.2 De manera similar, el período de espera mínimo puede ser problemático. El derecho a la vida familiar y privada es un derecho fundamental. El CESE cree que materializar este derecho permitirá a los reagrupantes a efectos de la Directiva tener derecho a incoar los procedimientos de reunificación familiar a partir del momento en el que hayan obtenido el permiso de residencia, y eliminar el criterio del período mínimo de residencia.

3.1.3 El Comité entiende la distinción entre migrantes altamente cualificados y aquellos menos cualificados en lo referente a la consideración de «reagrupantes» y a la protección de la que gozan. Sin embargo, llama la atención sobre el hecho de que la economía europea necesita a ambos tipos de migrantes en igual medida y que no puede haber diferencias en la protección de la vida familiar y privada o en materia de derechos en función de las cualificaciones.

3.2 *Miembros admisibles de la familia. Disposiciones obligatorias – familia nuclear.*

Pregunta 2

— ¿Es legítimo exigir una edad mínima para el cónyuge que difiera de la edad de la mayoría de un Estado miembro?

— ¿Existen otros medios de evitar los matrimonios forzados en el marco de la reagrupación familiar y, en caso afirmativo, cuáles?

— ¿Tiene usted pruebas claras del problema de los matrimonios forzados? En caso afirmativo, indique qué magnitud tiene dicho problema (estadísticas) y si está vinculado a las normas sobre reagrupación familiar (fijar una edad mínima distinta de la mayoría de edad).

3.2.1 El Comité considera que la reglamentación de la edad mínima del cónyuge es un instrumento ineficaz para combatir los matrimonios forzados y que afecta al derecho fundamental a la vida familiar. Una posibilidad sería que, tras la reagrupación familiar en el territorio de un Estado miembro, se evaluara el tipo de matrimonio mediante investigaciones/entrevistas. Para aumentar las posibilidades de encontrar matrimonios forzados, que afectan casi exclusivamente a las mujeres, el CESE recomienda establecer un sistema de incentivos para aquellas personas que reconozcan haber sido forzadas a contraer matrimonio. Una solución de este tipo, pero en ningún caso la única, sería ofrecer a estas personas un permiso de residencia de al menos un año. El Comité no tiene pruebas claras sobre los matrimonios forzados y recomienda que la Comisión Europea y otras agencias especializadas participen en la obtención de los datos pertinentes.

Pregunta 3

— ¿Ve usted interés en mantener las cláusulas de *statu quo* que no utilizan los Estados miembros, como la relativa a los niños mayores de 15?

3.2.2 El CESE considera que no es necesario mantener ambas cláusulas. La primera, relativa a la existencia de unas condiciones de integración para los niños mayores de 12 años, solo ha sido utilizada por un Estado miembro. Además, establecer condiciones de integración necesarias puede ser un proceso desigual y arbitrario que puede afectar a los derechos de las personas que se encuentran en una situación vulnerable, como los menores. La segunda, para los niños mayores de 15 años, también es problemática. Esta cláusula no ha sido utilizada por ningún Estado miembro. Solicitar a un menor que exista una razón adicional, además de la reagrupación familiar, es problemático desde el punto de vista ético, teniendo en cuenta que la reagrupación se hace en virtud de un derecho establecido en todos los convenios internacionales sobre la protección de la infancia.

3.3 Cláusula opcional - otros miembros de la familia

Pregunta 4

— ¿Son las normas sobre los miembros admisibles de la familia adecuadas y suficientemente amplias como para tener en cuenta las diferentes definiciones de familia existentes distintas de la de la familia nuclear?

3.3.1 Estas normas no son suficientes porque no existe una única definición de «familia» que se pueda aplicar a los terceros países y a los Estados miembros de la UE. La UE no cuenta con el fundamento jurídico para definir «familia», pero dispone de instrumentos para prevenir la discriminación. Las normas relativas a la reunificación familiar tendrían que ser flexibles, de modo que abarquen los diferentes tipos de estructuras familiares reconocidos a nivel nacional (incluidos los matrimonios entre personas del mismo sexo, las familias monoparentales, las uniones civiles, etc.) y con vistas a incluir otros tipos de parientes.

3.3.2 Teniendo en cuenta que más de la mitad de los Estados miembros ha utilizado la cláusula opcional y ha incluido a los padres del reagrupante y/o de su cónyuge entre los miembros admisibles a la reagrupación familiar, el CESE considera que es útil mantener esta cláusula opcional. De este modo, los Estados miembros que así lo deseen podrán incluir también otras categorías de personas en la reagrupación familiar. Por ejemplo, se puede incluir a los suegros, quienes pueden asumir un papel positivo en la formación afectiva e intelectual de los nietos.

3.4 Requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar – Medidas de integración

Pregunta 5

— ¿Sirven eficazmente estas medidas al objetivo de la integración? ¿Cómo evaluarlas en la práctica?

— ¿Que medidas de integración son las más eficaces a este respecto?

— ¿Considera usted útil que se definieran con más precisión estas medidas a nivel de la UE?

— ¿Recomendaría usted la implantación de medidas previas a la entrada?

— En caso afirmativo, ¿cómo pueden introducirse salvaguardias con el fin de garantizar que no creen de facto obstáculos indebidos a la reagrupación familiar (tales como tasas o requisitos desproporcionados) y de tener en cuenta las características personales, tales como la edad, el analfabetismo, la discapacidad, el nivel educativo, etc.?

3.4.1 El CESE acoge favorablemente las medidas de integración, siempre y cuando no estén pensadas ni se apliquen como obstáculos a la reagrupación familiar, sino que estén a favor del reagrupante y los miembros de la familia en la que viven. El CESE considera que las medidas de integración tienen que tomarse en el territorio del Estado miembro de acogida y no en el territorio del tercer país.

3.4.2 En la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países se presenta un conjunto de herramientas que se pueden utilizar. En el marco de este conjunto de herramientas, el CESE considera necesario hacer hincapié en la adquisición de conocimientos lingüísticos y en la enseñanza formal e informal. El Comité ha expresado en varias ocasiones que la educación es una dimensión clave de la integración. El uso de estos instrumentos se debe adaptar a las características demográficas y socioeconómicas de los miembros de la familia. Se recomienda incluir a los menores de edad en programas educativos formales e informales, así como a los adultos y las personas mayores en programas de aprendizaje de idiomas y de formación profesional, así como en aquellos de inclusión digital. Estas medidas podrían ayudar a los miembros de la familia a contribuir a la economía y a la sociedad del país de acogida, así como a las del país de origen.

3.4.3 El CESE considera que hay que evitar las medidas previas a la entrada. Lo ideal es que los miembros de la familia reunificada en el territorio de la UE tengan conocimientos lingüísticos o una base cultural educativa que facilite la integración. Sin embargo, su ausencia no tiene que convertirse en un impedimento para la reunificación. Aparte de los obstáculos injustificados (por ejemplo, las tasas), es posible que la infraestructura institucional de los Estados miembros y de los terceros países no pueda respaldar estas medidas previas. La organización de medidas de integración en el territorio del Estado miembro puede garantizar un mayor nivel de protección a los miembros de la familia, un mayor nivel de apoyo por parte del reagrupante y una mayor posibilidad de integración. Las ONG pueden desempeñar un papel importante en la integración, pero el papel principal tiene que ser de las autoridades públicas, las que tienen la responsabilidad jurídica y los recursos necesarios para la integración.

3.5 Tiempo de espera en relación con la capacidad de acogida

Pregunta 6

— Con vistas a su aplicación, ¿es necesario y está justificado mantener esa excepción en la Directiva, que establece un período de espera de tres años a partir de la presentación de la solicitud?

3.5.1 Teniendo en cuenta que solo un Estado miembro ha utilizado esta derogación, el CESE considera que su mantenimiento no está justificado. Además, la decisión de conceder el permiso de residencia tiene que tener en cuenta las circunstancias individuales y no la capacidad de acogida. La capacidad de acogida es variable y el resultado de una política que se puede modificar en caso necesario.

3.6 Entrada y residencia de los miembros de la familia

Pregunta 7

— ¿Deben aprobarse normas específicas que prevean la situación en la que el período restante de validez del permiso de residencia del reagrupante es inferior a un año, pero está en proceso de renovación?

3.6.1 La duración de los permisos de residencia de los reagrupantes y de sus familiares tiene que ser la misma. Antes de que caduquen todos los permisos, y para evitar diferencias temporales, se puede realizar una solicitud conjunta de los miembros de la familia.

3.7 Cuestiones relacionadas con el asilo - Exclusión de la protección subsidiaria

Pregunta 8

— ¿Debe la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países beneficiarios de una protección subsidiaria estar sujeta a las normas de la Directiva sobre la reunificación familiar?

— ¿Deben poder acogerse los beneficiarios de la protección subsidiaria a las normas más favorables de la Directiva sobre la reagrupación familiar, que eximen a los refugiados de cumplir determinados requisitos (alojamiento, seguro de enfermedad, de recursos estables y regulares, etc.)?

3.7.1 El CESE considera que los beneficiarios de la protección subsidiaria tendrían que beneficiarse de normas más favorables de la Directiva sobre la reagrupación familiar y, por tanto, deberían incluirse en ella. Los beneficiarios de la protección subsidiaria provienen de Estados y zonas calificadas como muy peligrosas para su seguridad y bienestar. Esto hace que la evolución hacia la uniformización de ambos estatutos sea aun más necesaria.

3.8 Otras cuestiones relacionadas con el asilo

Pregunta 9

— ¿Deberían los Estados miembros seguir teniendo la posibilidad de limitar la aplicación de las disposiciones más favorables de la Directiva a los refugiados cuyo relaciones familiares existían ya antes de su entrada en el territorio de un Estado miembro?

— ¿Debería garantizarse la reagrupación familiar a categorías más amplias de los miembros de la familia que estén a cargo de los refugiados? En caso afirmativo, ¿hasta qué grado?

— ¿Debe seguir exigiéndose a los refugiados que demuestren que cumplen los requisitos referentes a la vivienda, el seguro de enfermedad y los recursos si no se presenta la solicitud de reagrupación familiar dentro de un período de tres meses después de la concesión del estatuto de refugiado?

3.8.1 El CESE considera que la definición de familia no debe incluir el criterio temporal. Hay personas que fundan una familia no en el tercer país de origen, sino en el Estado miembro de acogida. La familia se puede reagrupar independientemente del momento y el lugar en el que se haya fundado. Se tendría que ampliar la reunificación familiar para incluir categorías más diversas, especialmente a los hijos que han cumplido 18 años o hermanos y hermanas, teniendo en cuenta los factores de riesgo del país de origen y los factores culturales. Por otro lado, hay que eliminar, o ampliar, los plazos para solicitar la reagrupación familiar, de manera que el reagrupante pueda ponerse en contacto con los miembros de su familia, que pueden encontrarse muy lejos, y preparar toda la documentación necesaria para el proceso de reunificación familiar. Se puede prever un plazo en función de la caducidad del permiso temporal de residencia (por ejemplo, seis meses).

3.9 Fraudes, abusos, cuestiones procesales - Entrevistas e investigaciones

Pregunta 10

— ¿Tiene usted pruebas claras de casos de fraude? ¿Cuál es la magnitud del problema (estadísticas)? ¿Cree que las normas sobre las entrevistas y las investigaciones, incluidas las pruebas de ADN, pueden contribuir a solucionarlos?

— ¿Consideraría útil regular de un modo más específico esas entrevistas o investigaciones a nivel de la UE? En caso afirmativo, ¿qué normas propondría?

3.9.1 El CESE no tiene pruebas claras de casos de fraude. Considera que las entrevistas y las investigaciones son legítimas siempre y cuando no impidan el derecho a la reunificación familiar.

— En lo que respecta a las pruebas de ADN, el CESE se declara en contra. Aunque se trata de una manera científica para establecer los lazos biológicos entre personas, no abarcan todas las relaciones afectivas, sociales y culturales que se pueden crear entre los miembros de una familia, sin que haya necesariamente un vínculo biológico. En el caso de las personas adoptadas, las pruebas de ADN son irrelevantes. Además, estas pruebas pueden descubrir situaciones familiares muy delicadas como, por ejemplo, adopciones no dadas a conocer o infidelidades. Este tipo de pruebas viola claramente el derecho a la vida privada y puede dar lugar a dramas personales de los que no se puede responsabilizar a las autoridades públicas. En consecuencia, el CESE considera necesario que existan normas sobre investigaciones y entrevistas que abarquen todo el abanico de instrumentos jurídicos y tecnológicos disponibles. Con este objetivo, la participación de la Agencia de los Derechos Fundamentales

puede ser bienvenida. El CESE se declara abierto a la colaboración con las instituciones europeas y otras instituciones y organizaciones para formular estas normas. Asimismo, el Comité llama la atención sobre el principio de proporcionalidad. La reunificación familiar no se puede tratar como un asunto de Derecho penal.

3.10 Matrimonios de conveniencia

Pregunta 11

- ¿Tiene usted pruebas claras de casos de matrimonio de conveniencia? ¿Dispone de estadísticas sobre esos matrimonios (si se detectan)?
- ¿Están vinculados a las normas de la Directiva?
- ¿Podrían aplicarse de modo más efectivo las disposiciones de la Directiva en materia de controles e inspecciones y, en caso afirmativo, cómo?

3.10.1 El CESE no tiene pruebas claras sobre matrimonios de conveniencia. La futura normativa sobre controles, comprobaciones y entrevistas puede ayudar a limitar este fenómeno. El CESE insiste en que las normas respectivas se formulen en colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para garantizar que no afectan a los derechos fundamentales de las personas implicadas.

3.11 Tasas

Pregunta 12

- ¿Deben regularse las tasas administrativas que deben abonarse a lo largo del procedimiento?
- En caso afirmativo, ¿en forma de garantías o dando indicaciones más precisas?

3.11.1 El CESE considera injustificado que las tasas no sean uniformes. Por consiguiente, es necesario establecer un límite financiero que, fundamentalmente, no anule el objetivo de la Directiva. El CESE recomienda que se establezca un límite único y mínimo o que todas las tasas se establezcan en función de la renta per cápita, u otro indicador, del tercer país. Teniendo en cuenta que la solicitud es individual, otra variante –la preferida– sería imponer un límite único en función de los ingresos de cada solicitante (por ejemplo, proporcional a la renta media anual). En el caso de los menores, tendría que haber unas tasas reducidas o una exención.

3.12 Duración del procedimiento: fecha límite de decisión administrativa

Pregunta 13

- ¿Está justificada la fecha límite administrativa establecida por la Directiva para el examen de la solicitud?

3.12.1 El CESE considera que hay que modificar la Directiva para así alinear las prácticas comunes a nivel de los Estados miembros. En consecuencia, se recomienda reducir el plazo de nueve a seis meses.

3.13 Cláusulas horizontales

Pregunta 14

- ¿Cómo podría facilitarse y garantizarse en la práctica la aplicación de estas cláusulas horizontales?

3.13.1 El CESE considera que la manera más adecuada de aplicar las cláusulas horizontales, tanto en lo referente al interés principal del menor como a la necesidad de exámenes individuales, así como para resolver otros aspectos problemáticos del proceso de la reunificación familiar, es elaborar normas específicas y uniformes sobre todos los tipos de exámenes, controles e investigaciones posibles. Estas normas tienen que ser proporcionales y respetar los derechos humanos fundamentales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON