



REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Sobre la base de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular establecerá una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros respecto de la migración internacional en todas sus dimensiones. El Pacto Mundial deberá contribuir de manera sustantiva a la gobernanza mundial y fomentar la coordinación en materia de migración internacional. Los “documentos temáticos”, preparados por la OIM para someterlos a la consideración de los Estados Miembros, exponen a grandes rasgos los temas y propuestas esenciales con objeto de informar a los interlocutores del proceso de consulta de 2017 que ha de conducir a las negociaciones intergubernamentales y finalmente a la adopción del Pacto Mundial.

INTRODUCCIÓN

La protección de la unidad familiar es un derecho humano fundamental¹. Aun así, la migración suele entrañar la separación de las familias por períodos de tiempo más o menos largos, por ejemplo cuando las personas huyen de conflictos armados u otros tipos de crisis. El desplazamiento y la migración forzada, e incluso la migración voluntaria, ordenada y regular, pueden conducir a la separación de familiares. Estas circunstancias son especialmente preocupantes cuando dan lugar a situaciones en que los niños migrantes se ven separados de sus tutores legales o abandonados a su propia suerte. La separación a más largo plazo de las familias como consecuencia de la migración, en particular cuando los niños crecen en el país de origen sin uno o ninguno de sus progenitores, también puede tener diversas repercusiones adversas de carácter psicológico y social, entre otros. Si bien los Estados tienen derecho a determinar las condiciones de entrada, estadía y situación de familiares en sus territorios, la importancia de la unidad familiar y sus posibles beneficios tanto para los migrantes como para las comunidades de acogida deberían formar una parte primordial de las consideraciones de política migratoria.

PRINCIPIOS ESTABLECIDOS

Cuando las familias se separan, la aplicación de medios eficaces y accesibles para proteger la integridad de las unidades familiares contribuye en gran medida a una migración segura, ordenada y regular, que constituye una finalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (meta 10.7) y la Declaración de Nueva York, y el objetivo central del Pacto Mundial sobre Migración.

Aunque el marco de soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos y sus tres elementos principales (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento)² siguen siendo las principales soluciones disponibles para estas poblaciones, los conflictos recientes han demostrado que no son fácilmente aplicables a los millones de migrantes vulnerables que no son reconocidos como refugiados, pero también han abandonado su país y están separados de sus familiares.



Marco normativo

El derecho a la unidad familiar está reconocido y protegido por una variedad de instrumentos que se enmarcan tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho internacional humanitario³. Entre dichos instrumentos cabe citar la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, en los que se estipula que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”⁴. También existen disposiciones en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención sobre los Derechos del Niño. En estos instrumentos de derechos humanos se exhorta a los Estados a facilitar la reunificación familiar para los migrantes, en particular los niños migrantes⁵.

En el contexto de la Unión Europea, el respeto de la vida familiar se menciona como uno de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en las disposiciones relativas a los derechos del menor (artículo 24) y el derecho a una tutela judicial efectiva (artículo 47), todos ellos pertinentes en el marco de las labores de reunificación familiar.

La importancia de la unidad familiar es uno de los 20 “entendimientos comunes para la gestión de la migración internacional” que figuran en el documento de consenso titulado *International Agenda for Migration Management* (Agenda Internacional para la Gestión de la Migración - Iniciativa de Berna, 2004).

CUESTIONES

Aunque el derecho internacional, la normativa regional y la mayoría de las leyes nacionales contemplan disposiciones sobre reunificación familiar para los refugiados y los desplazados internos, los migrantes —a los que a menudo solo se concede protección temporal o subsidiaria o una condición alternativa— tienen que cumplir periódicamente con condiciones más estrictas y restrictivas, aguantar largos períodos de espera y lidiar con obstáculos burocráticos para reunirse con su familia inmediata⁶.

La reunificación familiar constituye uno de los medios con mayor potencial para contribuir a la migración regular y ordenada⁷:

- La presencia de otros familiares en el país de acogida puede reducir los riesgos de abuso y abandono, así como la exposición a actos de explotación;
- Las oportunidades de visitas regulares y previsibles de familiares a migrantes temporales pueden contribuir a reducir la incidencia de las estadías excesivas o la entrada irregular en el país;
- Los expertos en salud confirman que la separación a largo plazo de los familiares puede tener efectos negativos a nivel emocional, de desarrollo y de salud;
- Las unidades familiares tienen más posibilidades de asentarse e integrarse rápidamente en la comunidad de acogida —una unidad familiar establecida conlleva más probabilidades de participación en la vida económica, social, cultural y política.



En la mayoría de las leyes nacionales, las disposiciones relativas a la reunificación familiar se aplican, por lo general, a todos los familiares inmediatos (cónyuges, padres e hijos a cargo)⁸. Cada Estado establece las condiciones de admisión de los familiares cercanos de un migrante que resida legalmente en el país de acogida.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Los programas de reunificación familiar bien planificados no solo sirven para hacer hincapié en una característica casi universalmente reconocida de las sociedades estables, sino también para facilitar medios fiables, seguros y legales, contribuyendo así a disuadir a los familiares de recurrir a vías inseguras e irregulares para reunirse con sus parientes cercanos.

En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes se insta a estudiar la posibilidad de ampliar los programas de admisión humanitaria en curso, incluida la posibilidad de establecer arreglos flexibles para favorecer la reunificación familiar⁹. Además, en la Declaración de Nueva York se alienta específicamente a los países a buscar políticas y soluciones duraderas para la reunificación familiar como una característica fundamental de la migración bien gestionada: “Estudiaremos la posibilidad de facilitar oportunidades para la migración segura, ordenada y regular, por ejemplo, según proceda, la creación de empleo, la movilidad laboral en todos los niveles de cualificación, la migración circular, la reunificación familiar y las oportunidades relacionadas con la educación¹⁰”.

Existe una serie de opciones políticas y operativas que facilitan la disponibilidad y el acceso efectivo a la reunificación familiar. Muchos países siguen aplicando políticas de reunificación familiar limitadas y restrictivas¹¹, pero los Estados pueden reducir eficazmente los obstáculos a la reunificación familiar, adoptando también medidas prácticas como:

- 1) Ampliación de las posibilidades de reunificación familiar;
- 2) Suministro de información completa y simplificación de los procedimientos de admisión;
- 3) Facilitación del acceso y refuerzo de la capacidad de tramitación de solicitudes;
- 4) Prestación de orientación previa a la partida y facilitación de instrumentos de integración.

Todas estas medidas deben integrar consideraciones de género, con el fin de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en lo referente a los planes de reunificación familiar.

En el marco de los programas más amplios concebidos para ampliar la disponibilidad de soluciones humanitarias y de protección, es preciso respetar el principio de adicionalidad, velando por que los nuevos programas de reunificación familiar no afecten negativamente a las vías de admisión ya existentes en términos de financiamiento y asignación de recursos.

1) Ampliación de las posibilidades de reunificación familiar

Es crucial adoptar directrices claras que definan quiénes pueden considerarse como personas a cargo de quien solicita la reunificación familiar. Cuando proceda, también deberían examinarse minuciosamente las políticas por las que se amplían los criterios de admisibilidad para permitir la reunificación de migrantes con miembros de su familia ampliada. Un principio



rector de esas medidas debería consistir en evitar que las familias migrantes padezcan privaciones extremadas, por ejemplo cuando se enfrenten a circunstancias específicas como enfermedades, discapacidades o la necesidad de cuidados para familiares vulnerables.

En situaciones en las que se hayan perdido o destruido documentos de identidad o de viaje, y no se disponga de copias, los Estados, en cooperación con asociados externos, entre ellas las organizaciones internacionales, deberían considerar la posibilidad de recurrir a pruebas de ADN y otros métodos complementarios de identificación o verificación que puedan servir para determinar la existencia de una relación de parentesco. Estos procedimientos deberían llevarse a cabo en el marco del pleno respeto de los principios de protección de datos personales.

2) *Suministro de información completa y simplificación de los procedimientos de admisión*

Para que los programas de reunificación familiar sean eficaces, es fundamental promover el acceso a información pormenorizada sobre los procedimientos de facilitación de visados. Las autoridades competentes y los asociados en la ejecución deberían facilitar el acceso a la información pertinente sobre los formularios de solicitud, los documentos requeridos, las entrevistas, las tasas pagaderas y otras etapas. La información debería distribuirse a través de los medios de acceso más adecuados en los idiomas maternos de los beneficiarios y de manera fácilmente comprensible.

La exención de tasas por la presentación de solicitudes de reunificación familiar sería preferible en casos de emergencia humanitaria. De no ser esto posible, la aplicación de soluciones de pago flexibles sería una alternativa razonable. Dado que el acceso a servicios bancarios o herramientas en línea puede ser limitado o inexistente en algunos contextos, convendría ofrecer la posibilidad de realizar pagos en efectivo en la moneda local, aplicando tasas de cambio que sean justas. Con ello se puede reducir la necesidad que tienen los migrantes de recurrir a intermediarios no regulados, tramitadores de visados inescrupulosos o, incluso, traficantes de migrantes. Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer planes de fondos de viaje para cubrir los gastos de viaje y las tasas de admisión de familiares, que los migrantes podrían reembolsar en una fecha ulterior.

3) *Facilitación del acceso y refuerzo de la capacidad de tramitación de solicitudes*

A fin de garantizar la prestación rápida y eficaz de estos servicios en plazos razonables, cabría tener en cuenta modelos adicionales de prestación de servicios, como el establecimiento de puntos de asistencia móviles o virtuales, o medios de solicitud y tramitación en línea. Tanto las operaciones en el terreno como los centros de contacto virtuales deberían ajustarse a directrices claras con el fin de asegurar procedimientos y trámites simplificados y eficientes; estos deberían ser extensibles en función de la asistencia o los servicios ofrecidos.

El recurso a asociados en la tramitación, así como a soluciones tecnológicas innovadoras y adecuadas de alta calidad, podrían considerarse como una opción de prestación de servicios. El objetivo es acortar los plazos de tramitación para la reunificación familiar de cónyuges e hijos, en todas las categorías y regiones.



4) Prestación de orientación previa a la partida y facilitación de instrumentos de integración

Una prestación de orientación previa a la partida bien concebida y adaptada puede ayudar a los migrantes que están a punto de reunirse con sus familiares a adquirir la información y comprensión necesarias sobre el contexto cultural del país de destino. Estas herramientas aumentan la probabilidad de que los migrantes puedan gestionar adecuadamente sus expectativas sobre la vida en el país de destino, además de ayudarles a ser autosuficientes lo antes posible. Tras la llegada, los Estados pueden promover un proceso ordenado de migración, fomentando la inclusión e integración de los migrantes en las sociedades de acogida.

Por último, la aplicación de planes de apoyo previo a la partida bien administrados para la reunificación familiar también permite reunir información sobre la situación socioeconómica de los migrantes antes de su partida al país de acogida. Ello permite al país de acogida adaptar las soluciones a las necesidades de educación, formación e integración de los migrantes, lo que a su vez aumenta considerablemente las probabilidades de una integración satisfactoria y adecuada en el mercado laboral y la sociedad de acogida.

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 16 (3).

² ACNUR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern* (Marco de soluciones duraderas para los refugiados y las personas de que se ocupa la Oficina), Ginebra (2003). Disponible en: www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html.

³ Entre ellos el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁴ Artículo 16 (3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁵ Artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares: “2. Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo”; artículos 9 y 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva”, con sujeción a la determinación del interés superior del niño. Por lo general, se considera que la reunificación familiar redundará en el interés superior del niño (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sen v. Netherlands*).

⁶ OCDE, *Family migration as an alternative pathway for refugees*, *International Migration Outlook*, (París, 2016) OCDE, pág. 180. Disponible en: www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm.

⁷ OCDE, *Alternative pathways for beneficiaries of international protection*, *ibid.*, pág. 149.

⁸ En el caso de los niños, se considera generalmente que la reunificación redundará en su interés superior; véase a modo de ejemplo: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sen v. Netherlands*.

⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Compromisos en relación con los migrantes, pág.10, (Nueva York, 2016). Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referer=/english/&Lang=S.

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*, pág.11.

¹¹ OCDE, *op. cit.*, pág. 179.