

“Buenas/malas” familias migrantes y su integración en la Unión Europea¹

“Good/bad” migrant families and their integration in the European Union

Encarnación La Spina²

Resumen

La inmigración familiar es una de las fuentes más importantes de movilidad humana hacia Europa. La Directiva 2003/86/CE ha armonizado el régimen jurídico de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países para garantizar la vida familiar y la integración social en cada Estado Miembro. Sin embargo, se han desarrollado medidas para controlar o “rechazar” indirectamente un perfil específico de familias no deseadas. Por lo tanto, esta propuesta hace una aproximación crítica a la protección jurídica de las familias migrantes, analizando si ciertas condiciones promueven un modelo ideal de “buena familia” como la única forma de integración efectiva en el contexto de la UE.

Palabras claves: 1. reagrupación familiar, 2. integración, 3. miembros de la familia, 4. Unión Europea, 5. Estados Miembros.

Abstract

Family migration is one of the most important sources of human mobility across Europe. Directive 2003/86/EC has harmonized family reunification rules for third-country nationals in order to ensure family life and social integration in each Member State. However, the European family reunification have consistently developed measures to control or “refuse” indirectly a specific profile of unwanted families. Thus, this paper seeks to take a critical approach on the legal protection of migrant families, looking mainly at how several legal conditions promote an ideal model of “good family” as the only form of effective integration in the EU context.

Keywords: 1. family reunification, 2. integration, 3. family members, 4. European Union, 5. Member States

Fecha de recepción: 30 de octubre de 2016

Fecha de aceptación: 2 de junio de 2017

¹ Este trabajo contó con el apoyo del Ministerio de Economía y Competitividad a través de dos becas de investigación postdoctoral del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, referencia de la Universidad de Deusto FPDI-2013-16413 y RyC 2016-19465. Además, la investigación que dio lugar a esta publicación está inscrita en el marco del proyecto de investigación “La desigualdad compleja en las sociedades plurales. Indicadores para las políticas públicas”, DER2016-77711-P.

² Universidad de Deusto, elaspina@deusto.es, ORCID 0000-0003-0423-0674



Migraciones Internacionales es una revista digital anual editada por El Colegio de la Frontera Norte. <https://migracionesinternacionales.colef.mx>

Introducción

A pesar de que la familia se concibe comúnmente bajo la idea establecida de universalidad e integración, desde un enfoque jurídico en sentido estricto la definición de familia o familias es un concepto abierto en transición (Van Bueren, 1995, p. 733) porque hay más de una forma de entender qué es una familia o de qué forma se conforma (Comité de Derechos Humanos, 1990a, p. 140; Comité de Derechos Humanos, 1990b, p. 149). Los documentos de la ONU promueven un concepto general de la familia como aquello que tiene un valor natural y fundamental en la sociedad civil (Grillo, 2008, p. 132; Suárez-Orozco & Suárez-Orozco, 2013, p. 283), pero paradójicamente se presenta una definición explícita de un modelo de familia particular: la “familia migrante”. La Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que se llevó a cabo el 18 de diciembre de 1990, restringe las familias de los migrantes documentados y define a los miembros de la familia en el Artículo 44.2 como “cónyuges casados o dos personas que tienen una relación que, conforme a las leyes vigentes, equivale al matrimonio, junto con los menores solteros a su cargo”. Además, existe un acuerdo similar a nivel regional europeo en el que los Estados Miembros del Consejo de Europa y las instituciones de la UE (Stalford, 2002; Kofman, 2004) tienden a entender este concepto expresamente en su forma nuclear o en el sentido más estricto de la Directiva 2003/86/CE. Este prototipo de familia nuclear (Mustasaari, 2015, p. 360) se concibe como moderno, emancipado e igualitario en la Directiva de la UE, en oposición a la familia “migrante”, que se asocia con tradición, patriarcado, opresión e incluso violencia (Bonjour & de Hart, 2013; Van Walsum, 2008). Por tanto, las familias afectadas por los controles migratorios se encuentran en un dilema para organizar su vida personal y establecer quiénes son los miembros “buenos” y quiénes los “malos” para los intereses europeos y nacionales. Esta negociación en cuanto a la reagrupación familiar se topa con un marcado giro hacia la “securitización” y la protección, y converge con las políticas migratorias europeas unificadas que recomiendan un endurecimiento de la política migratoria y la implementación de políticas de inmigración liberales y represivas (Lo, 2015, p. 2675; Ruffer, 2011, p. 938).

Las disposiciones legales para mayores (y más complejas) condiciones de entrada y el traslape de los regímenes jurídicos que regulan la migración familiar, evidencian por qué la proporción de nacionales de terceros países que fue admitida por razones familiares representa aproximadamente 47 por ciento de toda la inmigración en los Países Bajos, y 60 por ciento en Francia. Mientras que en Italia, España y el Reino Unido se registra una menor proporción de migraciones relacionadas con la familia, lo que pone de manifiesto la elevada proporción de migrantes indocumentados que de hecho se han reunificado, pero cuya situación administrativa es irregular (Kraler, 2010; Mazzucato, Schans, Carls & Beauchemin, 2015). Durante la década de 1970, mientras que la política migratoria laboral en Europa se hacía cada vez más restrictiva, la reagrupación familiar se convirtió en un canal de migración más importante. Desde entonces, la proporción de flujos migratorios familiares ha continuado aumentando. Actualmente, en la UE en general, se otorgaron más de 440 mil “primeros permisos” por motivos familiares asociados a la condición de “nacional de terceros países” (TCN, por sus siglas en inglés) es decir, reagrupación con un nacional de terceros países” en los Estados Miembros de la UE y Noruega. Alemania, Italia, España, Francia y Reino Unido (EMN, 2016, p. 47-88) otorgaron en 2015 la mayor parte de los “primeros permisos” por motivos familiares a TNC.

Las políticas migratorias no describen la reagrupación familiar como una ruta de inmigración abierta para las familias que simplemente deciden migrar y se les permite ingresar. Existe un derecho a la vida familiar, pero es un privilegio que se aplica a un grupo de personas cuya entrada está permitida debido a una relación familiar reconocida con otra persona o grupo de personas, mediante el cual los no ciudadanos que ingresan por la ruta familiar pueden ser miembros de la familia de migrantes asentados o de nacionales de la UE. También pueden ser familiares que ingresan con trabajadores con residencia temporal. A diferencia de la independencia y la autosuficiencia de la que goza el trabajador, la dependencia se percibe como una característica fundamental de la vida familiar. En este sentido, se hace necesario mantener las disposiciones de las sociedades de acogida a través de instrumentos legales de protección contra los extranjeros que no tienen los valores que se consideran “correctos” o que no se consideran valores compartidos (Anderson, 2013, p. 3-5).

Por lo tanto, el derecho migratorio es un principio organizador básico para comprender la composición y organización de las familias inmigrantes, y tiene consecuencias inmediatas en el bienestar de los miembros de la familia, así como otras a largo plazo para la integración de los inmigrantes. Algunos estudios europeos ofrecen una idea sobre la forma en que las leyes migratorias podrían afectar la composición familiar, y la forma en que estas políticas, que ya están en vigor en varios países europeos, parecen poner un mayor énfasis en el determinismo biológico de la familia, que se limita a una red familiar heteronormativa y nuclear (Enchaustegui y Menjívar, 2015, p. 33-35). Este trabajo da a conocer los mecanismos incorporados en las leyes migratorias europeas que, lejos de contribuir a reunir a las familias inmigrantes, establecen requisitos que mantienen separados a sus miembros.

Mi premisa de trabajo es que la implementación de las normas europeas relativas a la migración familiar estructuran y reestructuran a las familias inmigrantes al determinar no sólo quién puede ingresar de forma legal, sino cuántas personas y bajo qué requisitos. Mi metodología se centra en los aspectos normativos del sistema de inmigración que contribuyen a mantener separadas a las familias por períodos de tiempo indefinidos, afectando de esta manera la composición, estructura y organización de las familias inmigrantes. En primer término, pongo de manifiesto las disposiciones de las leyes migratorias europeas que sostengo mantienen separadas a las familias inmigrantes y afectan la composición de estas familias. En segundo lugar, reviso la literatura cuantitativa y cualitativa. Hay numerosos artículos que documentan el impacto de las políticas restrictivas en términos de reagrupación familiar en diferentes países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Países Bajos y algunos países escandinavos (Enchaustegui y Menjívar, 2015; Bragg & Wong, 2016, Ambrosini, 2015, p. 443; Bonjour & Kraler, 2015; Glick, 2010; Faist, Fauser y Reisenauer, 2013; Fresnoza-Flot, 2015; Lo, 2015; Bech, Borevi, & Mouritsen, 2017).

Me centraré en el grado de exclusión que se aplica a las familias migrantes “buenas/malas” conforme a la Directiva 2003/86/CE, porque este conjunto de normas permite a diferentes miembros de la familia entrar y salir de la comunidad, sobre todo en el caso de las familias islámicas. En 2014, entre 15 y 20 millones de musulmanes, un

número que se espera que se duplique para 2025, ya residían temporal o permanentemente en Europa como miembros de una familia, residentes o ciudadanos (Open Society Institute, 2010, p. 22). Como hipótesis de trabajo, pretendo explicar cómo se admite a una proporción definida de miembros de una familia y cómo difieren de manera restrictiva los requisitos que permiten la reagrupación familiar no sólo entre los diferentes Estados, sino que están cada vez más estratificados (Block, 2015, p. 1437; Scheweizer, 2015, p. 2130-2135). Estas complejas reglas de pertenencia reflejan las ideas dominantes y liberales en cuanto a la membresía y dan lugar a una lógica de jerarquías que crea miembros “más fuertes” y “más débiles” que tienen más o menos derechos, conforme a su clasificación o más o menos posibilidades de integración.

2. Antecedentes sobre las normas europeas de reagrupación familiar

Desde 2003 se han establecido normas europeas de inmigración con el fin de regular los requisitos que permiten ejercer el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países a nivel de la UE. Se agregó una nueva sección IV, “Visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas”, al Convenio Europeo (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), cuando entró en vigor el Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999. El Artículo 63, Apartado 3, inciso a), del Convenio Europeo (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) establece que el Consejo adoptará, por unanimidad a propuesta de la Comisión o por iniciativa de un Estado Miembro y previa consulta con el Parlamento Europeo, en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas con respecto a los requisitos de entrada, residencia y procedimientos estándar para la expedición de visados y permisos de residencia a largo plazo por parte de los Estados Miembros, incluyendo los destinados a la reagrupación familiar. A pesar de esta europeización, la reagrupación familiar ha sido un tema complejo y cuenta con tres categorías básicas de familia en un contexto europeo según la situación del reagrupante.

La primera categoría se refiere a la reagrupación familiar de nacionales de un Estado Miembro de la UE con nacionales de terceros países (es decir, nacionales de países que no son miembros de la UE). Las normas que aplican en esta situación son competencia de los Estados Miembros o de algunos acuerdos suscritos entre la entonces

Comunidad Económica Europea y terceros países, conforme a lo establecido en el Artículo 310 del TCE, por ejemplo, el Acuerdo con Turquía que protege a los ciudadanos turcos contra políticas migratorias restrictivas. La segunda categoría se refiere a la reagrupación familiar de los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que han ejercido su derecho de libre circulación dentro de la Unión Europea. Corresponde a la Directiva 2004/38/CE establecer una mejor definición de quiénes son miembros de una familia. La Directiva sobre la Libre Circulación de Ciudadanos de la Unión permite a los cónyuges, uniones registradas, parejas que puedan probar su vínculo estable y duradero, así como a los hijos de hasta 21 años, unirse a un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación. Por un lado, la aplicación de un régimen favorable requiere una relación con un ciudadano de la UE, incluyendo familias mixtas o familias integradas por completo por ciudadanos de la UE. Por otro lado, si los ciudadanos de la UE se mudan o se establecen en otro Estado Miembro, sus cónyuges e hijos menores de 21 años pueden residir juntos en el territorio del segundo Estado Miembro. De igual manera, los miembros de la familia del trabajador también pueden acceder a empleos y a la educación del país de acogida en condiciones de igualdad de derechos. Por tanto, la Directiva 2004/38/CE ha simplificado y fortalecido el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y sus familiares (Comisión Europea, 2009) y también dispone que los nacionales de terceros países se consideren miembros de las familias de ciudadanos de la UE, en virtud de los diversos cambios jurídicos que se efectuaron y de la amplia interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Baheten Blaise Metock y otros v. Ministerio de Justicia, 2008; Gerardo Ruiz Zambrano contra la Oficina nacional de empleo (ONEm, por sus siglas originales), 2011; De Somer y Vink, 2015).

Sin embargo, la tercera categoría se refiere a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que residen en un Estado Miembro y que desean que sus familiares nacionales de terceros países se reúnan con ellos. La Directiva 2003/86/CE sobre las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación de nacionales de terceros países cubre esta situación general, así como los derechos que derivan de esta situación y que se han incorporado a las normas de la UE e inciden en las legislaciones y prácticas nacionales. Desde mediados de la década de 2000, los Estados Miembros se

han visto obligados a incorporar la Directiva a sus sistemas jurídicos nacionales. Esto significa que, cuando sea necesario, deberán adaptar su legislación a los requisitos establecidos en la Directiva, que ha obligado a algunos Estados a adoptar nuevas normas en materia de reagrupación familiar. Por último, la obligación de incorporar la Directiva 2003/86/CE a la legislación ha sido un factor determinante en la modificación de las normas nacionales y, hasta cierto punto, de las políticas nacionales en este sentido (Comisión Europea, 2012a; Groenendijk, 2011, p. 5-15).

Me centro en la implementación de esta última Directiva y en el Libro Verde sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar de los Nacionales de Terceros Países que residen legalmente en un Estado Miembro (Comisión Europea, 2011; Comisión Europea, 2012b; EMN, 2016, p. 6) porque identifican condiciones particularmente restrictivas para que un reagrupante se considere un buen candidato para llevar a cabo la reagrupación familiar, que van desde un permiso de residencia con un periodo de validez de un año o más hasta tener una posibilidad razonable de obtener el derecho a la residencia permanente (Artículo 3 (1)). Además, en lo que respecta a la elegibilidad de los miembros de la familia, el Artículo 4 (1) de la Directiva requiere que los Estados Miembros autoricen la entrada y residencia de la familia “nuclear” o “central”, es decir, el cónyuge del reagrupante y los hijos menores de edad del reagrupante o de su cónyuge. Dado que los Estados Miembros son libres de decidir si incluyen a otros miembros de la familia en su legislación nacional (Artículo 4 (3)), si bien esta cláusula sólo implica “posibilidad”, más de la mitad de los Estados Miembros han optado por incluir a los padres del reagrupante y/o a su cónyuge. Por otra parte, la Directiva 2003/86/CE establece una serie de condiciones materiales que los Estados Miembros pueden exigirles a los candidatos a una reagrupación familiar. Para los propósitos de este estudio se han analizado en particular las principales disposiciones de los Artículos 4, 7 y 8 que incluyen: alojamiento apropiado, seguro médico, ingresos fijos y regulares, y cumplir con los requisitos para la integración. Este último requisito fue el más polémico y controvertido, ya que la Directiva en sí misma no ofrece una indicación precisa sobre lo que implican estas disposiciones para la integración, o la forma en que deben aplicarse y sólo algunos Estados Miembros las utilizan (Naime Dogan v.

Bundesrepublik Deutschland, 2014, Apartado 37-38; Ministro van Buitenlandse Zaken v. K y A, 2015).

3. Principales restricciones legales en las normas europeas

de reagrupación familiar

De acuerdo con la Directiva 2003/86/CE, el desarrollo de políticas y procedimientos legales de migración familiar se ha vuelto cada vez más restrictivo debido al endurecimiento de las definiciones de familia, limitando quiénes pueden reunirse con sus familiares, además de medidas aparentemente diseñadas para evitar matrimonios falsos y forzados (Spencer, 2011). La reagrupación de familias no europeas es relativamente rara en la UE salvo contadas excepciones, es más probable que las familias que no pertenecen a la UE se reagrupen en países con políticas inclusivas relativas a la reunión familiar, como los países nórdicos, Benelux y el sur de Europa. Las reagrupaciones de familias que no pertenecen a la UE no son frecuentes en países con políticas restrictivas como Chipre, Estonia, Irlanda, Malta y, hasta cierto punto, Austria, Dinamarca, Grecia y Letonia.

En este contexto, la ley ha interpretado a la familia en términos opuestos a las estructuras sociales (a las que se cree que pertenece la familia). Desde el punto de vista de control de la migración, la migración relacionada con la familia parece ser una forma de migración no solicitada y, por consiguiente, no deseada. Estas tensiones y selectividad se ven reflejadas en el hecho de que los Estados Miembros cuentan con una gran variedad de opciones para controlar y restringir la migración relacionada con la familia de forma indirecta, ya que muchas preguntas dependen principalmente de las normas europeas sobre migración familiar, así como de las prácticas nacionales, como qué es un modelo familiar, quién puede reagrupar a los miembros de la familia y en qué se basan los agentes de inmigración para determinar si las relaciones familiares son buenas y reales. Todas estas preguntas han sido causa de conflicto durante mucho tiempo, ya que las regulaciones que rigen este concepto de familia se han vuelto cada vez más restrictivas y cambiantes en los Estados Miembros. Por ejemplo, las reagrupaciones de familias no pertenecientes a la UE se han vuelto menos frecuentes a partir de las reformas efectuadas en Bélgica y el Reino Unido, y más frecuentes en

Suecia o Dinamarca, debido a la gran afluencia de migrantes que solicitan asilo. Es un poco más probable que las políticas restrictivas sean más selectivas según los antecedentes de los inmigrantes, y esto da lugar a que sólo algunas nacionalidades logren la reagrupación (en Dinamarca e Irlanda, por ejemplo).

Los temas de reagrupación familiar en general giran en torno a la familia nuclear, que se concibe en primera instancia como “un ideal familiar”, y se ubican en un ámbito de actuación “neutral en materia de género” (Morris, 2015). De hecho, según McGlynn (2005, p. 121), la implementación de estas políticas migratorias requiere un importante grado de intrusión del Estado en la vida familiar y personal (Sen v. The Netherlands, 2001; Tuquabo-Tekle et al. v. The Netherlands 2005; Rodrigues da Silva y Hoogkamer v. Países Bajos 2006; Biao v. Dinamarca, 2016, Apartado 76–102) pero no llega a crear políticas con perspectiva de género que mejorarían el trato que se les da a las mujeres migrantes.

No obstante, no existen políticas uniformes que definan con claridad quiénes forman parte de la familia nuclear, y no todas las familias o inmigrantes son iguales ni homogéneos en cuanto a trayectoria o movilidad. Raza, clase, religión, país de origen, ubicación espacial, situación socioeconómica, condiciones materiales previas y modalidades de emigración (por ejemplo, estudiantes en comparación con inmigrantes en situación irregular, jornaleros y trabajadores precarios en comparación con profesionales capacitados) convergen y determinan la posibilidad o imposibilidad de la reagrupación familiar (Lo, 2015, p. 14; Mazzucato, 2015).

Los Estados Miembros no consideran muchas de estas diferencias, y esto reduce esta heterogeneidad en cuanto a las condiciones internas sobre quién es considerado miembro de una familia y las condiciones externas sobre quién puede fungir como reagrupante, al igual que las condiciones establecidas por los Estados Miembros con respecto a recursos financieros, alojamiento, seguro de salud, integración y acceso al mercado laboral. Por ejemplo, las leyes que no permiten a los migrantes vivir su vida familiar según sus propios deseos; la creciente desconfianza hacia los migrantes y otras leyes abusivas que exigen que las familias prueben que sus motivos son genuinos,

además de los muchos obstáculos burocráticos que dificultan la reagrupación familiar para muchas personas (Kraler, 2010, p. 71).

Cuadro 1. Condiciones internas y externas para la reagrupación familiar en la UE

CONDICIONES INTERNAS	
Edad mínima para los cónyuges	≤ 18 años en AT, BE, CY, GE, FR, GR, LU, MA, NT, SL, SW
Prohibición de la poligamia	Los 27 países, la reagrupación familiar de un cónyuge no se autorizará si el reagrupante ya tiene un cónyuge que vive con él/ella en el Estado (Miembro) (AT, BE, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PL).
Parejas del mismo sexo	La mayoría de las leyes de los Estados (Miembros) permiten que las parejas del mismo sexo (casadas o registradas) soliciten la reagrupación familiar (AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, NO, SE, SI, UK). Un número menor de Estados (Miembros) no lo permite (EE, LT, LV, MT, PL, SK). Las parejas del mismo sexo tienen el mismo derecho a la reagrupación familiar que los cónyuges de sexos opuestos en AT, BE, CY, CZ, FI, IE, LU, NE, NO, ES, SW y el Reino Unido.
Dependientes fuera de la familia nuclear	Derechos completos para padres o abuelos en diez países y para hijos adultos en seis países (plenos para ambos en CZ, PT, SI, SE, Reino Unido con restricciones recientes)
Parejas no casadas	No incluido en (AT, BG, CZ, DE, EE, HU, IT, LV, PL, SE). Incluidos en otros Estados (Miembros) (IE, NL, SI, UK). En ciertos Estados (Miembros), las parejas no casadas entran en el área de competencia de la Directiva de Reagrupación Familiar, siempre y cuando la pareja tenga una relación registrada equivalente a un matrimonio (BE, ES, IT, LT, LU) o que hayan estado viviendo juntos en una relación semejante a un matrimonio durante al menos dos años (FI, IE, NO) y tres años o menos en caso de que de esa relación hubiera nacido un hijo (HR).
CONDICIONES INTERNAS	
Período mínimo de residencia legal	Permisos temporales de ≤1 año: La mayoría de los tipos de residentes temporales (27 países) pueden reagrupar a su familia, de forma inmediata (14) o pasado 1 año (10)

Criterios de integración	<p>La mayoría de los Estados (Miembros) no requiere que los nacionales de terceros países cumplan ninguna medida específica de integración para reagruparse con sus familias (BG, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, LT, LU, NO, PL, SI, SK, UK), sólo deben contar con un conocimiento básico del idioma, correspondiente al nivel A1 (AT, DE, NL), o presentar un examen de integración cívica (NL); examen de integración cívica después de la admisión (NL, UK) - como parte de su programa de integración general (AT, DE, LV, NL, UK). En algunos casos, es posible que se ofrezcan cursos gratuitos del idioma para su aprendizaje (EE, LV y NO).</p>
Autonomía del permiso de residencia	<p>5 años: AT, BE; CY; CZ; FR, GE, GR, HU, IT, LV, LT, MA, LU, NET, PL, PT, RO, SL, SP, Reino Unido 3 años: CZ; NE, FR (Sólo en 11 países: AU, BE, IT, NO, PT, SI, ES, SE)</p>
Nivel de ingresos y requisitos de alojamiento	<p>22 países pueden utilizar cualquier fuente legal para que se demuestre un ingreso 'estable y suficiente', aunque el nivel a veces sea dudoso y superior FR, BE, GE, NE, PL, PT, SL, SP, SW, IT (16 países) a lo que necesitan las familias nacionales para vivir de la asistencia social (6). Requisitos de alojamiento (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK, Reino Unido) pero no hay disposiciones al respecto en (HR, IE, excepto para padres mayores), NL, SI) o para familiares específicos y/o reagrupantes (NO, Reino Unido).</p>
Acceso al empleo para familiares	<p>Mismo derecho inmediato al trabajo para las familias y acceso sin restricciones al mercado laboral, conforme a su permiso de residencia después de la reagrupación familiar (CZ, DE, EL, EE, ES, FI, FR, IT, LT, PL, SE, SI), pero en otros países es necesario contar con un permiso de trabajo (BE, IE) o aprobar un examen sobre el mercado laboral un año después de haber sido aceptado para la reagrupación familiar (CY, HU, LU, SI).</p>

Fuente: (Huddleston, et al., 2015 y EMN, 2016).

3.1 Condiciones internas y su puesta en práctica

Primero, el cónyuge es, junto con los hijos menores de edad, la persona a la que evidentemente se otorga el derecho a la reagrupación familiar, aunque la Directiva no define el significado de “cónyuge” en el Artículo 4. Según la legislación nacional, la definición de miembro de una familia migrante no es clara porque difiere según se hable de ciudadanos de la UE y de familias nacionales. Las leyes migratorias requieren que el cónyuge de un reagrupante haya alcanzado una edad mínima antes de poder unirse a

este último (Cuadro 1), y exige que no exista una separación matrimonial en términos jurídicos para que la reagrupación familiar sea posible.

Otro requisito relacionado con la reagrupación familiar de los cónyuges es la duración de la relación; por ejemplo, Chipre requiere que la pareja se haya casado al menos un año antes de la presentación de la solicitud. Por otra parte, un matrimonio formal no significa que las parejas mantengan una relación real. Un contrato de matrimonio legal es un símbolo y no lo que fundamenta la relación, y algunos matrimonios pueden ser un fraude (Wray y Hutton, 2014, p. 209). La migración familiar debe establecerse en función de un matrimonio o relación de pareja real y permanente. Se aplica todo el rigor jurídico con respecto a la disolución del matrimonio en el caso de un segundo o posterior matrimonio, lo que establece derechos económicos de mantener de buena fe al cónyuge, parientes dependientes e hijos en común. Esta obligación requiere el acatamiento de un sistema de protección que prohíbe los matrimonios polígamos y regula los matrimonios forzados, de conformidad con una edad mínima y controles para el repudio.

En general, los Estados europeos han adoptado un enfoque prohibitivo que busca imponer límites en dos niveles diferentes: civil y penal (Shah, Foblets & Rohe, 2014, p. 143; Buchler, 2011). Por ejemplo, en el campo de acción penal, la poligamia y los matrimonios forzados están específicamente establecidos en las leyes y establecen que los matrimonios múltiples son un delito que puede dar lugar a sanciones penales. Este enfoque se adopta, pero un rápido vistazo a la evolución del derecho y la jurisprudencia nacionales en Europa pone de manifiesto algunas diferencias, así como una falta de seguridad jurídica en cada caso. Por ejemplo, como se demostró en Francia en 1992, el Tribunal de Apelaciones de Versalles negó los beneficios de la previsión social a la segunda esposa de un marido musulmán y en 1988 el Tribunal de Apelaciones de Provenza igualmente negó a una mujer musulmana su pensión alimenticia por ser la segunda esposa, dado que la poligamia constituía un delito en contra del orden público francés (Shah et al., 2014, p. 32). Según la ley francesa, sólo si se llevara a cabo una ceremonia islámica en el país de ciudadanía de los esposos, se consideraría que el matrimonio tiene validez legal, y siempre y cuando no viole el orden público francés (Fournier, 2004, p. 15-26).

Al igual que en Francia, según la ley alemana el reconocimiento de matrimonios polígamos significa en la práctica que las mujeres musulmanas pueden obtener beneficios de previsión social, como la herencia, derecho a la custodia de sus hijos, y pagos para la manutención de éstos (Shah, 2003, p. 382). El enfoque de España sobre la poligamia en su contexto de inmigración no es muy diferente al de Alemania, y establece un reconocimiento sólo parcial en el contexto de las reclamaciones de subsidios matrimoniales o planes de pensiones para proteger los intereses de las viudas. Ha sido de ayuda que las leyes españolas establezcan que cada uno de los cónyuges divorciados sobrevivientes tiene derecho a la pensión del fallecido de forma proporcional a la duración de sus respectivos matrimonios con el fallecido. No obstante, en 2003, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró que sólo al primer cónyuge se le asignaría la pensión reclamada.

En el Reino Unido, el enfoque tradicionalmente liberal en cuanto a la inmigración de las esposas de polígamos se vio considerablemente restringido por la introducción de la Ley de Inmigración de 1988 (Shah, 2003, p. 383). Esta ley impuso una eficaz prohibición para la admisión de una esposa si otra esposa o viuda del mismo hombre ya había sido admitida en el país (Shah, 2003, p. 391). Se han presentado dificultades similares en cuanto a las restricciones sobre la práctica de la poligamia en las políticas de inmigración de los Países Bajos, donde a una mujer residente que había adquirido la nacionalidad neerlandesa y luego se casó en Marruecos con un hombre que ya tenía esposa se le negó el divorcio ya que se consideraba que su matrimonio estaba tan relacionado con los Países Bajos que violaba la política pública neerlandesa y, por tanto, el segundo matrimonio no se podía reconocer (Campbell, Bala, Duvall-Antonacopoulos, Macrae, Paetsch, Bailey, Baines, Amani & Kaufman, 2005).

El planteamiento es parecido en el caso del reconocimiento de los divorcios llevados a cabo en otras jurisdicciones, siempre y cuando no den origen a objeciones por motivos de “orden público”. Sin embargo, surgen controversias multiculturales debido a que varios sistemas legales del mundo islámico permiten que un esposo se divorcie de su esposa simplemente pronunciando la palabra *talaq* tres veces. Los tribunales de algunos países europeos toman en cuenta las circunstancias en torno al repudio, y si el divorcio resultante es de hecho inaceptable según los valores del país en

cuestión, mientras que otras jurisdicciones simplemente establecen, sin importar las circunstancias del caso en particular, que la institución del divorcio por repudio contraviene los principios de igualdad entre sexos, o los principios del derecho procesal (Kruininger, 2015). Por ejemplo, la posición francesa implica la negación del reconocimiento de cualquier divorcio basado en el repudio, se haya establecido, o no, después de un proceso legal en el caso de proximidad suficiente de los cónyuges involucrados según el ordenamiento normativo francés.

En los Países Bajos, un argumento de peso en la discusión es el principio de *favor divorii* y los intereses de la esposa a partir del repudio, a fin de evitar relaciones jurídicas atípicas, que es la razón de fondo detrás de la actitud neerlandesa hacia los divorcios basados en el repudio (Kruininger, 2015, p. 217). Las enmiendas a la ley belga en 2005 establecen que no se reconoce el *talaq* musulmán, salvo en los casos en que no exista una relación con Bélgica; la misma ley establece que los actos en el extranjero que reconozcan la decisión del marido de disolver el matrimonio no se reconocerán en Bélgica, a menos que las mujeres se beneficien de ese mismo derecho, reconociendo así el *talaq*. A pesar de la ambivalencia con respecto a las consecuencias del *talaq* pronunciado en países no europeos, los tribunales españoles y alemanes ahora tienden a reconocer éstas de una manera un tanto análoga a través de un tipo de acomodo legal que incorpora el repudio islámico al divorcio, pero únicamente si existe la posibilidad de divorcio para la mujer (Quiñones, 2013).

Las parejas no casadas y del mismo sexo se agrupan bajo otras normas de inmigración y se separan de las parejas casadas cuando la relación matrimonial no es simplemente una condición jurídica oficial. Por ejemplo, en lo que respecta a las parejas del mismo sexo, diversos Estados Miembros europeos (por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido) han decidido otorgar el derecho a la reagrupación familiar tanto a las personas registradas como a las parejas no casadas del mismo sexo, mientras que tres de ellos limitan esto a relaciones registradas solamente, excluyendo así a las parejas no casadas en convivencia *de facto* (por ejemplo, República Checa, Alemania, Luxemburgo). Ciertamente, la posible inclusión de este tipo de relaciones no maritales se ha solucionado, pero existen problemas potenciales para la determinación de elementos comunes en cuanto al marco

legal del registro de la unión *de facto*. Por consiguiente, las parejas no casadas (es decir, parejas registradas, no registradas, o en convivencia, dependiendo del país) se consideran miembros de la familia. No obstante, hay algunos países que establecen condiciones adicionales con respecto a las características de la relación (Cuadro 1). Por añadidura, las normas europeas sobre reagrupación familiar no consideran que sea discriminatorio otorgar derechos de reagrupación familiar al cónyuge del reagrupante, pero no a la pareja de éste que no esté legalmente casada, incluso cuando el país de origen de las personas involucradas no permita que se casen dos personas del mismo sexo.

Por otra parte, de acuerdo con los criterios de exclusión respecto a la estructura de la familia nuclear, existe un área de competencia falsa con respecto a la situación de los niños. La admisión familiar busca incluir a los dependientes de un solicitante, incluidos los nacidos fuera del matrimonio, o de una relación familiar registrada. Claro está que esto sólo se refiere a los menores y deben estar solteros para tener derecho a la reagrupación familiar. Por consiguiente, las normas de reagrupación familiar excluyen a los hijos o hijas mayores, sin importar si son dependientes o no. No existen disposiciones para incrementar la edad a 21 años –como se ha explicado en detalle sólo en el caso de los hijos de ciudadanos europeos, pero existen restricciones adicionales con respecto a la edad máxima de los hijos, y algunos países establecen diferentes niveles de cobertura: menores de 16 años; menores hasta 18 años y solo mayores de 18 años en casos de dificultades excepcionales. Sin embargo, un asunto muy controvertido es el requisito de demostrar la relación familiar y la edad, incluso de forma implícita mediante pruebas de ADN (Comisión Europea, 2008; Red Europea de Migración, 2018; La Spina, 2012, p. 65; McIntosh, 1988, p. 113). Efectivamente, según disposiciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y como se recordará, la paternidad biológica no implica en sí misma de pleno derecho la existencia de una relación familiar entre padres e hijos, sino que está vinculada a otros tipos de indicios de vida familiar. En pocas palabras, dado que el Tribunal de Estrasburgo decidió optar por la suposición de vida familiar si existen vínculos legales o de sangre entre padres e hijos, abuelos y nietos y, a veces, entre hermanos, es evidente que la familia no es una estructura puramente biológica si, además, no existe una definición universal de familia a la cual

apegarse (McIntosh, 1988, p. 104).

Hoy en día no es suficiente que un hijo sea soltero y tenga la edad adecuada para determinar si puede ser beneficiario de la reagrupación familiar. La relación familiar debe probarse y, por ejemplo, para poder renovar un permiso de residencia en Portugal, el reagrupante debe justificar la necesidad de la reagrupación familiar de los hijos adultos, y certificar que han cursado los estudios obligatorios durante su estancia en la comunidad de acogida. Junto con la edad, la discapacidad es un factor que también se toma en cuenta para la reagrupación en el caso de hijos que no pueden valerse por sí mismos debido a su condición. No obstante, este requisito legal tiene más que ver con el concepto de cuidados médicos dada la situación particular de dependencia derivada de la delicada condición del menor, y menos que ver con la relación familiar real. Esto es posible incluso cuando no son hijos del reagrupante, pero éste es su tutor legal y tiene facultades de representación que no se contraponen con los principios del Derecho. De hecho, existen problemas básicos asociados a las diferentes adopciones legales y culturales; por ejemplo, la *kafala*, una institución de acogida de la ley islámica que permite la adopción legal de un niño por una persona distinta de sus padres biológicos. Muchos Estados Miembros, como España, no consideran que la *kafala* sea una relación o adopción real, de acuerdo con las normas nacionales (Pascouau, 2011, p. 168; Böcker & Strik, 2011). Sin embargo, si los hijos biológicos y adoptados han de ser tratados de la misma manera, es lógico creer que esta demanda es una forma desproporcionada de discriminación con respecto al objeto de estas diferentes condiciones para la reagrupación familiar. El Artículo 10.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que hace referencia a las obligaciones estipuladas en el Artículo 9.1, señala que “las solicitudes de un menor o de sus padres para ingresar o salir de un Estado Parte con el propósito de una reagrupación familiar serán atendidas por los Estados Partes de manera positiva, humana y expedita”.

Un tercer ejemplo de singularidad y exclusión es la reagrupación familiar de los ascendientes. Debido a los límites impuestos a la familia nuclear, este tipo de reagrupación se rige por una cuestión de dependencia y parentesco que da lugar a un campo jurídico minado en relación con las abuelas y madres migrantes. De hecho, el poder discrecional legítimo de los Estados Miembros en virtud de las pautas de la

Directiva 2003/86/CE aplica ciertas limitaciones estrictas sobre la edad y el grado de relación, pero en términos de esta última, las decisiones suelen coincidir. En la ley de inmigración europea, esta disposición se enfoca expresamente a los familiares de primer grado del reagrupante y su cónyuge, y es parecida a las disposiciones en cuanto a los hijos de las parejas del reagrupante. Es necesario contar con cierta dependencia, y las leyes migratorias de los países de destino establecen una edad mínima de 65 años para los padres (por ejemplo, la República Checa o los Países Bajos) o haber alcanzado la edad de jubilación, y también toman en cuenta si están solos o son solteros (por ejemplo, Países Bajos, Estonia, República Checa e Italia). Entretanto, se considera que las familias son dependientes cuando demuestran que se les han transferido fondos o se han solventado los gastos de bienestar de la familia. En este caso, la edad requerida es una edad máxima, además de los motivos para el ingreso de dicho familiar. Así, se entiende indirectamente que la vida familiar de los ascendientes con sus hijos adultos no es lo habitual, por lo que este tipo de familia extendida debe justificarse por razones humanitarias, como una enfermedad o discapacidad, pero las autoridades migratorias podrían aceptar estas razones o no, de conformidad con los términos de circunstancias excepcionales de dependencia. La posibilidad de compartir la vida en familia con ascendientes de más de sesenta y cinco años es una rara excepción que se permite únicamente en caso de necesidad económica por lo que el reagrupante debe comprobar que genera suficientes ingresos, y este es el caso de España e Italia, por ejemplo (Bonizzoni, 2009, p. 93). Alguna que otra vez, se admite a otro tipo de familiares bajo algún esquema de reagrupación de familias, como los hermanos del reagrupante (Hungría) o personas que se encuentren bajo la custodia parental o el cuidado del reagrupante (por ejemplo, Hungría, República Checa, Portugal, Estonia, Finlandia), según disposiciones algún programa de reagrupación familiar.

Estas limitaciones contradicen en gran medida el principio de no discriminación porque, a pesar de la sección 4.2 a) de la Directiva 2003/86/CE, los Estados Miembros pueden no autorizar la entrada y la residencia del ascendiente o del cónyuge del reagrupante. Las limitaciones en el ejercicio de la reagrupación familiar para los ascendientes y otros parientes influyen de forma negativa en la protección de los derechos de las familias contemplados en el Artículo 8 de la Convención Europea sobre

Derechos Humanos (CEDH) (Cholewinski, 2002), la Directiva y, sobre todo, la configuración directa e indirecta del modelo y el desarrollo de la dinámica familiar.

3.2 Condiciones externas y su puesta en práctica

La Directiva 2003/86/CE establece una serie de condiciones externas que los Estados Miembros pueden exigir a los solicitantes de una reagrupación familiar, con cierto margen de discrecionalidad. Por ejemplo, el Artículo 7 de la Directiva permite a los Estados Miembros exigir a un reagrupante que compruebe que cuenta con alojamiento adecuado, seguro médico, e ingresos fijos y regulares, y que cumple con los requisitos de integración. Por otra parte, otro tema delicado relacionado con la “concepción de dependiente” es el acceso al empleo para los miembros de la familia. El Artículo 14.2 de la Directiva otorga amplias facultades discretionales a los Estados Miembros para decidir las condiciones en las que los miembros de la familia ejercerán las actividades laborales en las que se percibe un salario, o las que realizan por cuenta propia, conforme a las leyes nacionales.

En primer lugar, la Directiva de la UE exige la condición obligatoria de un período de residencia anterior a la solicitud, normalmente de dos años. La posibilidad de que un nacional de otro país (que no resida legalmente en el país de acogida) pueda ser reagrupante para fines de reagrupación familiar, a menudo depende de su situación migratoria en el Estado Miembro. Austria, Dinamarca, Estonia, Alemania y Letonia requieren un permiso de residencia permanente para ser elegible para la reagrupación familiar. En la mayoría de los países de la UE, en cambio, el requisito se considerará cubierto si el posible reagrupante cuenta con un permiso de residencia temporal. Chipre y Francia también requieren un permiso temporal válido durante al menos un año. Otros Estados Miembros de la UE otorgan diferentes derechos en materia de reagrupación según el tipo de permiso de residencia. Por ejemplo, las personas que no cuentan con un permiso de residencia temporal no tienen derecho a la reagrupación con padres o abuelos, con lo cual sólo los titulares de los permisos de residencia permanentes podrán ingresar a sus familiares. En general, los titulares de permisos de residencia temporales pueden ingresar a los miembros de su familia nuclear. Además de la situación jurídica del reagrupante, el Artículo 8 de la Directiva 2003/86/UE autoriza a los Estados

Miembros a establecer un período de residencia legal antes de que las familias puedan reunirse con el reagrupante. El período de residencia legal que se requiere varía entre los Estados Miembros y puede ser desde 12 meses (Irlanda, Luxemburgo, Eslovenia y Países Bajos) y más, pero no debe exceder los dos años (Chipre, Hungría, Letona, Letonia, Malta, Polonia) o tres años en Austria (EMN, 2016, p. 27). Además de la disposición en cuanto a vivienda adecuada e ingresos fijos, y un seguro médico con suficiente cobertura, también es requisito contar con una vivienda de calidad, un requisito con el que no cuentan todas las familias residentes en las sociedades de acogida y en las redes de bienestar social.

En todos los casos, los legisladores requieren contribuciones financieras durante el año siguiente a la fecha de la solicitud. El reagrupante debe declarar cualquier posible cambio en sus ingresos de los meses anteriores. Y también requieren que el solicitante de la reagrupación familiar no obtenga estos ingresos del sistema de beneficencia social o del sistema de salud, aunque los ingresos de otros miembros del hogar se pueden tomar en cuenta. La cantidad de recursos establecida en la ley o la reglamentación se tomará sólo como referencia y, por tanto, la consecuencia directa de no cumplir con la disposición relacionada con los ingresos no necesariamente significa el rechazo automático de la solicitud. Por otra parte, las “necesidades” pueden variar mucho según las personas, como en el caso de Chakroun, en donde se estableció que una pareja de 60 años no tiene las mismas necesidades que una de 30 años (Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea, 2006; Rhimou Chakroun, 2010). El Tribunal ha definido el margen de maniobra de los Estados Miembros. Por ejemplo, los recursos asignados de forma anual al reagrupante para estudios debido a su nivel de ingresos no necesariamente implicará el rechazo de su solicitud. Con todo, en vista de la dificultad para obtener suficientes ingresos en situaciones de crisis económica, Portugal ha adaptado las normas sobre reagrupación familiar para los casos en que un solicitante pierde su empleo de forma involuntaria y, por ende, su nivel de ingresos disminuye. Por último, contar con alojamiento es un requisito previo para la reagrupación familiar. Este requisito puede plantearse con carácter muy general, como alojamiento adecuado, es decir, para la familia, o expresado de forma precisa de acuerdo con el número de metros cuadrados que requiere cada miembro de la familia, o lo que se considera normal para

una familia semejante en la misma región, con el fin de cumplir las normas de salud y seguridad general (Ministro van Biuitenlandse Zaken c. K y A, 2015).

En segundo lugar, aunque la integración y el control de fraudes parecen referirse a problemas muy diferentes, normalmente están interrelacionados y se dirigen a los mismos grupos de inmigrantes. Ambos argumentos dan lugar a un amplio escrutinio de todas las familias migrantes, y plantea interrogantes sobre la forma en que la vida de las familias migrantes se adapta a las normas familiares dominantes (Mullaly, 2011). Muchas veces, las sospechas de fraude generalizado o declaraciones falsas de paternidad tienen su origen en estereotipos basados en el género y la etnicidad, y en la falta de comprensión de las diferentes formas familiares, o incluso son resultado de la discriminación, y simplemente se utilizan como alegatos con respecto al tema de la integración. Por ejemplo, el Apartado 5 del Artículo 4 de la Directiva 2003/86/CE establece que “para garantizar mejor la integración y evitar los matrimonios forzados, los Estados Miembros pueden exigir que el reagrupante y su cónyuge tengan una edad mínima, que es de al menos 21 años de edad, antes de que el cónyuge pueda reunirse con él/ella”. Es necesario obtener información precisa sobre la escala del fraude o matrimonios forzados antes de introducir medidas políticas restrictivas para combatir este fenómeno (La Spina, 2012, p. 39). De hecho, varios Estados Miembros están formulando políticas o modificando las leyes para abordar mejor el mal uso del derecho a la reagrupación familiar, aunque un estudio realizado por la Red Europea de Migración (2012) ofrece evidencia en cuanto a la existencia de matrimonios de conveniencia, pero todavía no ha sido posible cuantificar plenamente este hecho en todos los Estados Miembros.

En tercer lugar, a nivel de la UE, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008 y el Programa de Estocolmo lograron la transferencia generalizada de esquemas de integración nacionalistas a la política general de inmigración de la UE en lo que concierne al estado de derecho y la no discriminación (DOUE 2010/C 115/01). Desde 2003, los Estados Miembros del norte y el centro han fomentado ampliamente un cambio hacia el integrismo cívico o la política social conservadora en términos legales y políticos, debido al fracaso del multiculturalismo. Cuatro Estados Miembros (Austria en 2011, Alemania y Francia en 2007, y los Países Bajos en 2006) han venido empleando

estas medidas como requisitos para la admisión a su territorio, forzando a los miembros de la familia a aprobar exámenes de idiomas, pruebas de conocimiento de la sociedad de acogida o a firmar contratos que les obligan a tomar cursos sobre educación cívica y, en su caso, de idiomas, antes de ingresar al territorio del Estado Miembro.

En Francia, el proceso de integración se lleva a cabo al llegar. Los componentes de las medidas de integración pueden diferir entre estos países, pero sus efectos sobre la situación jurídica de los miembros de la familia son similares, es decir, sobre su ingreso al territorio y/o su posibilidad para permanecer en éste, y sobre su derecho a acceder al mercado laboral para familias reagrupadas durante un año a lo sumo. Por ejemplo, la mayoría de los Estados Miembros prefieren solicitar que los miembros de la familia cuenten con un permiso laboral: por ejemplo, Austria, Bélgica, República Checa, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Polonia, Rumania, España, Suecia se cuentan entre ellos; este último Estado Miembro aplica una legislación que prohíbe todo tipo de discriminación en el mercado laboral. Así pues, la mayoría de los Estados Miembros deciden limitar o establecer disposiciones más (Austria, Grecia y Eslovaquia) o menos estrictas para el acceso al mercado laboral (Finlandia, Estonia, Lituania). La flexibilidad del marco de referencia de la Directiva prevé un gran margen de acción para ello.

Con todo, otros Estados Miembros requieren que los miembros de la familia asuman ciertas obligaciones formales únicamente al momento de su ingreso, como tomar cursos de integración (principalmente, cursos para prender el idioma) (Böcker y Strik, 2011; Strik, de Hart y Nissen, 2013), aunque estas nuevas normas de integración cívica plantean contradicciones inherentes con respecto a la igualdad de trato, la no discriminación, la eficacia, la proporcionalidad y la inclusión social en cada una de las áreas regionales y locales de Europa (III / IV Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo COM (2012) 250 final; COM (2013) 422 final, COM (2014) 288 final). En la próxima década, la Unión Europea se verá cada vez más influenciada por el enorme impacto de la crisis económica, y se implementarán programas de integración obligatorios para garantizar la inmigración selectiva, el control restrictivo y el acceso a los acuerdos del estado de bienestar. Empero, estas disposiciones/medidas de integración podrían convertirse en una herramienta “nacional” ilimitada para controlar a

los no nacionales “dentro” del Estado-nación e incluso en el extranjero. En este contexto, Koopmans sostiene que Suecia, Bélgica y los Países Bajos, que han combinado políticas multiculturales con un sólido estado de bienestar, no han tenido buenos resultados en materia de integración. Y muchos países que tienen políticas de integración más restrictivas o asimilacionistas (Alemania, Austria, Suiza, Francia) o estados de bienestar relativamente austeros (Reino Unido) han logrado mejores resultados de integración en materia de empleo, segregación espacial y encarcelamiento (Koopmans, 2010, p. 20-25). Mientras que en Bélgica el requisito sólo se cumple después de la llegada al país, y debido a las restricciones constitucionales impuestas las medidas de integración únicamente se aplican en la región de Flandes.

No se han llevado a cabo pruebas equivalentes en España, Italia o Suecia. Por ejemplo, en Suecia ha habido poca integración cívica en términos de política migratoria familiar, aunque esto podría estar cambiando debido a la gran afluencia de migrantes que solicitan asilo (Bech et al., 2017, p. 3), y España no emplea oficialmente medidas de integración. Después de todo, las normas adoptadas en 2011 pueden allanar el camino para que los problemas de integración jueguen un papel preponderante en la ley de migración española. De aquí que para renovar un permiso de residencia, o en el caso de no haberse cumplido otros requisitos, sea posible evaluar las medidas que han tomado los migrantes para su integración (Pascouau, 2011; EMN, 2016; EMN, 2018).

4. Observaciones finales

La reagrupación familiar, que representa aproximadamente 30 % de todos los flujos fijos hacia la UE, constituye una parte integral de la política de la Unión en materia de migración. Por consiguiente, el legislador de la UE debe encontrar un punto intermedio entre la protección de las fronteras exteriores y la protección de los derechos humanos, es decir, el derecho a la vida en familia, como se establece en los Artículos 2, 3, 6, 21 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de 1967 sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Al exponer el impacto de las normas europeas de reagrupación familiar, demuestro que éstas contienen, paradójicamente, muchas disposiciones que inician, propician y contribuyen a la separación familiar. La noción de que la reagrupación familiar propicia la integración de los inmigrantes es también paradójica, porque existen

diversas cláusulas que impiden que las familias se reúnan y privilegian a algunos miembros de la familia sobre otros, entorpeciendo así el proceso de integración de los inmigrantes.

La Ley migratoria europea y las políticas nacionales se basan en la preexclusión y la discriminación contra ciertos sistemas familiares, lo que ocasiona que las familias adopten diferentes estructuras de la realidad existente para que se les admita. En este sentido, los controles de inmigración dan importancia legal a ciertas características como la edad, el estado civil, la ciudadanía, los ingresos y la educación, pero a menudo se basan en razones putativas para la entrada legal al país, y no en las garantías que otorga el derecho a la vida familiar. La dependencia es probablemente uno de los conceptos clave en las interpretaciones estatales de las relaciones familiares por diferentes razones: se concibe a partir de la definición de los derechos y obligaciones de un miembro de la familia en relación con el reagrupante; los miembros de la familia no tienen derecho a residir o trabajar de manera independiente, y muchos logran adquirir este derecho con el paso del tiempo y dependen económicamente de determinados migrantes secundarios, y no directamente de los miembros de la familia nuclear.

A nivel nacional, un análisis de las normas de reagrupación familiar establece quién se considera un “buen” miembro de la familia y quién no es “suficientemente bueno”, pero la clave es por qué las políticas de integración no fomentan la inclusión social y la igualdad de acceso a los derechos que ofrece la sociedad de acogida al mismo tiempo (Zontini, 2010, p. 230). Detrás de la defensa de los valores de la comunidad se encuentra la contradicción lógica de la tolerancia, pero no el reconocimiento de la unidad familiar como un derecho de la familia. De hecho, los nuevos requisitos de integración implican que los inmigrantes deben “ganarse” su derecho a la residencia permanente y a la vida familiar (y los derechos sociales que esto conlleva) demostrando su voluntad y habilidad para integrarse a los valores de estas comunidades: deben ser individuos autosuficientes que se sostienen por sí mismos sin tener que recurrir a los fondos de asistencia pública, no tener antecedentes penales, y demostrar su disposición para comprometerse con la sociedad de acogida (Kraler, 2010; Böcker and Strik, 2011, p. 158). De hecho, se considera que los miembros de la familia son aceptados, pero no bienvenidos, porque si son diferentes sólo se les tolerará. No

obstante, esta fragilidad de la familia tolerada o de las familias aceptadas bajo ciertas condiciones generan un gran riesgo de exclusión, incertidumbre jurídica y una mayor discriminación o fracaso en las sociedades multiculturales. Por lo tanto, aquellos que no están firmemente establecidos en los valores de la comunidad deberán probarse a sí mismos constantemente. Se han establecido los límites, y los individuos serán desacreditados o se les criticará, a menos que prueben que sus valores son los correctos (es decir, compromiso con la integración, grado correcto de relación, prueba de ADN). Las leyes migratorias tienden a catalogar a los migrantes como delincuentes y personas que dependen de otros, y no les otorgan derechos ni igualdad de acceso a los derechos sociales.

Por eso las diferentes realidades familiares que presentan un desglose cultural o emocional atraviesan por un proceso de redefinición y reorganización constantes, lo que sucede particularmente en el caso de las relaciones hombre-mujer, madre-padre y padre-hijo, o sufren las consecuencias de la separación. Las familias plurales se exponen a interferencias legales cargadas de una gran falta de sensibilidad, y algunos hogares tienen más oportunidades para la reagrupación, mientras que otros, que no se ajustan al estereotipo de familia nuclear, deben recomponer a la familia con los únicos miembros de ésta que se ajusten a estas reglas. Por ejemplo, un solicitante cuyo estado civil es casado o mantiene una relación de pareja puede reunirse no sólo con el cónyuge o pareja respectivo, sino también, en su caso, con sus hijos dependiendo de su edad, así como con algunos de sus familiares ascendientes y dependientes. Pero si el estado civil del solicitante es soltero, él o ella podrá reunirse sólo con sus hijos, pero injustamente, no podrá hacerlo con hermanos, sobrinos o tíos, incluso si éstos son los únicos miembros de su familia. Y las posibilidades de una reagrupación en casos donde existe la poligamia o el repudio son incluso menores. Se exige a los musulmanes reconstituirse con los únicos miembros de la familia que encuentren, o elegir a los que se ajusten al “orden público” europeo.

La aplicación de las sanciones penales por poligamia, matrimonios forzados e inconsistencias y contradicciones de esta limitada extensión del reconocimiento del divorcio basado en el repudio en la legislación y jurisprudencia europea deben reconsiderarse formalmente. Por un lado, es necesario cambiar el planteamiento actual

que ha reforzado una fuerte tendencia a catalogar a las mujeres musulmanas como ilegales o víctimas de la opresión, lo que impide que se les considere sujetos con igual acceso a los derechos sociales, la protección y la autonomía personal. Por otro lado, existe la necesidad de encontrar nuevas soluciones para integrar los intereses de las sociedades plurales y respetar los derechos de las mujeres, la necesidad de protección y salvaguarda de los individuos más vulnerables de una forma que concuerde con las normas sociales actuales.

Sin duda se requiere un mayor análisis de los criterios de selección para la reagrupación familiar, éste debe tomar especialmente en cuenta la forma en que las sociedades europeas tienden a entender los diferentes conceptos de familia en un sentido más amplio y estricto. Pero esta no es sólo una interrogante de tipo cuantitativo, los esquemas de reagrupación familiar pretenden lograr un objetivo cualitativo, el proceso de integración será más fácil si se excluyen ciertas familias atípicas. Por esto, en mi opinión, la creación de otras normas europeas de reagrupación familiar implican, en todo caso, “ser o no ser” una sociedad de acogida como comunidad de derechos, y no sólo una comunidad de valores “ideales” basados en la exclusión y la discriminación. Básicamente, porque al hacer que las leyes migratorias se alineen con el derecho familiar, las necesidades básicas de los individuos, y la cambiante realidad transnacional, el campo de la “famigración” (Hong, 2014, p. 76-77) ofrece más seguridad y justicia y está menos expuesto a formas de discriminación tradicional.

Bibliografía

- Ambrosini, M. (2015). Parenting from a distance and processes of family reunification: A research on the Italian case. *Ethnicities*, (15-3), 440–459.
- Anderson, B. (2013). *Us and them?* Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Baheten Blaise Metock and others v Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-127/08 (European Court of Justice 2008).
- Bech, E. C., Borevi, K., & Mouritsen, P. (2017). “A civic turn” in Scandinavian family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden. *Comparative migration studies*, (5:7), p. 1-24.
- Biao v. Denmark, 38590/10 (European Court of Human Rights 2016).

- Block, L. (2015). Regulating membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1433–1452.
- Böcker, A. & Strik, T. (2011). Language and knowledge tests for Permanent residence rights: Help or Hindrance for Integration? *European Journal of Migration and Law*, (13), 157–184.
- Bonjour, S. & de Hart, B. (2013). A proper wife, a proper marriage: Constructions of “us” and “them” in Dutch family migration policy. *European Journal of Women’s Studies*, (20), 61–76.
- Bonjour, S. & Kraler, A. (2015). Introduction: Family migration as an integration issue? Policy perspectives and academic insights. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1407–1432.
- Bonizzoni, P. (2009). Living together again: families surviving Italian immigration policies. *International Review of Sociology*, 19(1), 83–101.
- Bragg, B. & Wong, L. L. (2016). “Cancelled Dreams”: Family reunification and shifting Canadian Immigration Policy. *Journal of Immigration and Refugee Studies*, 14(1), 46–65.
- Buchler, A. (2011). *Cultural diversity and law: Islamic law in Europe? Legal Pluralism and its Limits in European Family Laws*. Farnham Surrey, United Kingdom: Ashgate Publishing Group.
- Campbell, A., Bala, N., Duvall-Antonacopoulos, K., Macrae, L. Paetsch, J., Bailey, M., Baines, B., Amani, B. and Kaufman, A. (2005). *Polygamy in Canada: Legal and Social Implications for Women and Children. A Collection of Policy Research Reports*. Ottawa, Canada: PMF Editorial Services.
- Cholewinski, R. (2002). Family reunification and Conditions placed on Family members: Dismantling a fundamental Human right? *European Journal of Migration and Law*, (4), 271–290.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights. (2017). *Realising the right to Family reunification of Refugees in Europe*, Issue paper. Council of Europe.
- De Somer, Marie and Maarten P. Vink (2015): “Precedent” and fundamental rights in the CJEU’s case law on family reunification immigration’, in: Ch. Neuhold and

- S. Vanhoonacker (eds): *Dynamics of institutional cooperation in the European Union: Dimensions and effects*, European Integration online Papers (EIoP), Special issue 1, Vol. 19, Article 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2015-006a.htm>, pp. 1-3
- Enchaustegui, M. A. & Menjívar, C. (2015). Paradoxes of Family immigration policy: Separation, Reorganization, and Reunification of Families under current Immigration Laws. *Law and Policy*, 37(1–2), 32–59.
- European Commission. (2008). *Report from the Commission to the European Parliament on the Council on the application of Directive 2003/86/CE* (COM/2008/610/3). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2009). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* (COM/2009/0313 final). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2011). *Green paper on the right to family reunification of third-country national living in the European Union* (COM/2011/735 final). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2012a). *Communication on an European agenda for the integration of third-country nationals* (COM/2011/455 final). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission. (2012b). *Summary of stakeholder responses to the green paper on the right to family reunification of third-country nationals*. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Parliament v. Council of the European Union, C-540/03 (European Court of Justice 2006).
- European Migration Network. (2012). *Misuse of the right to family reunification*. Brussels, Belgium: EMN.
- European Migration Network. (2016). *Family reunification of third-country nationals in the EU plus Norway: National practices*. Brussels, Belgium: EMN.

- European Migration Network. (2018). *Annual Report on Migration and Asylum 2017*. Brussels, Belgium: EMN Inform. Commission.
- Faist, T., Fauser, M. & Reisenauer, E. (2013). *Transnational Migration*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Fournier, P. (2004). *The reception of Muslim Family Law in Western Liberal States*, Canadian Council of Muslim Women. http://beta.ccmw.com/wp-content/uploads/2013/04/pascale_paper.pdf
- Fresnoza-Flot, A. (2015). The Bumpy Landscape of Family Reunification: Experience of First and 1.5 generation Filipinos in France. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(7), 1052–1171.
- Gerardo Ruiz Zambrano v. National Office de l'emploi (ONEm), C-34/09 (European Court of Justice 2011).
- Glick, J. E. (2010). Connecting Complex Processes: A Decade of Research on Immigrant Families. *Journal of Marriage and Family*, (72), 498–515.
- Grillo, R. ed. (2008). *The Family in Question. Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe*. Amsterdam, Netherlands: Amsterdam University Press.
- Groenendijk, K. (2011). Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law*, (13), 1–30.
- Hong, K. E. (2014). Famigration (Fam Imm): The Next Frontier in Immigration Law. *Virginia Law Review Online*, 100, 63–81. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2510672
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A-L. & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona, Spain: CIDOB/Migration Policy Group.
- Human Rights Committee. (1990a). General Comment n° 15 the position of aliens under the Covenant Twenty-seven session 1990. In Author, *Human Rights Instruments Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies* (HRI/GEN/1/Rev.7). HRC: Geneva, Switzerland.
- Human Rights Committee. (1990b). General Comment n° 19 article 23 (the family) Thirty-ninth session 1990. In *International Human Rights Instruments*

- Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies (HRI/GEN/1/Rev.7).* HRC: Geneva, Switzerland.
- Kofman, E. (2004). Family-related migration: A critical review of European Studies. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 30(2), 243–262.
- Koopmans, R. (2010). Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant, Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), 1–26.
- Kraler, A. (2010). *Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe. Final Report.* Vienna, Austria: BMWF/ICMPD. Retrieved from http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Test_content/FINAL_Report_Family_Migration_Policies_Online_FINAL.pdf
- Kruininger, P. (2015). *Islamic Divorces in Europe. Bridging the Gap Between European and Islamic Legal Orders.* Netherlands: Eleven International Publishing.
- La Spina, E. (2012). DNA testing for family reunification in Europe. An exceptional resource? *Migraciones Internacionales*, 22(6), 39–74.
- Lo, M. S. (2015). Senegalese immigrant families' 'regroupement' in France and the im/possibility of reconstituting family across multiple temporalities and spatialities. *Ethnic and Racial Studies* 38(15), 2672–2687.
- Mazzucato, V., Schans, D., Caarls, K. & Beauchemin, C. (2015). Transnational families between Africa and Europe. *International Migration Review*, 49(1), 142–172.
- McGlynn, C. (2005). Family Reunion and the Free Movement of Persons in European Union Law. *International Law Forum du droit international*, (7), 159–166.
- McIntosh, D. (1988). Defining "Family": A Comment on the Family Reunification Provisions in the Immigration Act. *Journal Law and Social Policy*, (3), 104–115.
- Minister van Buitenlandse Zaken v. K and A, C153/14 (European Court of Justice 2015).
- Morris, E. (2015). Family Reunification and Integration Policy in the EU: Where Are the Women? *Internantional Migration & Integration*, (16), 639–660.
- Mullaly, S. (2011). Civic Integration, Migrant Women and the Veil: At the Limits of Rights? *The Modern Law Review*, 74(1), 27–56.

- Mustasaari, S. (2015). “The Nuclear Family paradigm” as a marker of rights and belonging in transnational families. *Social identities*, 21(4), 359–372.
- Naime Dogan v. Bundesrepublik Deutschland, C-138-13 (European Court of Justice 2014).
- Open Society Institute. (2010). *Muslims in Europe – A report on 11 EU cities, United Kingdom*. London, United Kingdom: Author. Retrieved from https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a-muslims-europe-20110214_0.pdf
- Pascouau, Y. (2011). *Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU member states*. Brussels, Belgium: European Policy Centre.
- Quiñones Escámez, A. (2013). Islamic Family Law in Courts: Spain’s Position with Regard to Moroccan Family Code. In E. Giunchi, *Muslim family law in western courts* (pp. 113–129). New York, NY: Routledge,.
- Rhimou Chakroun, C-57/08 (European Court of Justice 2010).
- Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands, 50435/99 (European Court of Human rights 2006).
- Ruffer, G. B. (2011). Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6), 935–951.
- Sales Jardí, M. (2016). La protección de la vida familiar de las personas desplazadas, de las demandantes de asilo, de las refugiadas y de las apátridas en el derecho europeo. *Revista de Derecho Político*, (95), 189-218.
- Scheweizer, R. (2015). A Stratified Right to Family Life? On the Logic(s) and Legitimacy of Granting Differential Access to Family Reunification for Third-country Nationals Living within the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(13), 2130–2148.
- Sen v. the Netherlands, 31465/96 (European Court of Human rights 2001).
- Shah, P. A. (2003). Attitudes to Polygamy in English Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 52(2), 369–400.
- Shah, P. A., Foblets, M.-C. & Rohe, M. (2014). *Family, Religion and Law. Cultural Encounters in Europe*. Burlington, VT: Ashgate.

- Spencer, S. (2011). *The Migration Debate*. Bristol, United Kingdom: The Policy Press.
- Stalford, H. (2002). Concepts of Family under EU Law. Lessons from the ECHR. *International Journal of Law, Policy and Family*, (16), 410–434.
- Strik, T., de Hart, B. & Nissen, E. (2013). *Family Reunification: a Barrier or Facilitator or Integration? A Comparative Study*, Brussels, Belgium: European Commission.
- Suárez-Orozco, C. & Suárez-Orozco, M. (2013). Familyhood across Borders. In L. McClain & D. Cere, *What is Parenthood?: Contemporary Debates About the Family* (pp. 279-295). New York, NY: New York University Press.
- Tuquabo-Tekle et al. v. the Netherlands, 60665/00 (European Court of Human rights 2005).
- Van Bueren, G. (1995). The International Protection of Family Members Rights as the 21st Century Approaches. *Human Rights Quaterly*, (17), 732–765.
- Van Walsum, S. K. (2008). *The Family and the Nation: Dutch Family Migration Policies in the Context of Changing Family Norms*. Newcastle Upon Tyne, United Kingdom: Cambridge Scholars.
- Wray, H., Agoston, A. & Hutton, J. (2014). A Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe. *European Journal of Migration and Law*, (16), 209–247.
- Zontini, E. (2010). *Transnational Families, Migration and Gender. Moroccan and Filipino women in Bologna and Barcelona*. New York, NY: Berghahn Books.