

ESPAÑA Y LA UNIDAD FAMILIAR

CONTEXTO

Marcos legales que protegen la unidad familiar:

- A nivel internacional: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 16(3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23(1); Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, art. 10 (1); Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, art. 44 (1). La Convención sobre los Derechos del Niño también dedica varios artículos haciendo referencia al derecho de los niños y niñas a vivir en familia, arts. 3, 5, 9 (1), 10, 16, 18 (1). También la Convención de Ginebra reconoce la protección para la familia, arts. 4 y 12 (2).
- A nivel europeo: Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE proclaman el derecho al respeto a la vida privada y familiar, no pudiendo haber injerencia por parte de las autoridades públicas salvo en los casos necesarios, proporcionados y previstos por la ley.

España, al igual que sus socios europeos, tiene también un rol clave en facilitar y agilizar los procesos de agrupación familiar desde Grecia (aunque también desde cualquier otro país).

Los **mecanismos que la legislación española prevé para que una familia separada pueda unirse** son varios (expresado tal cual aparece en la Ley de Asilo):

1. **LA EXTENSIÓN FAMILIAR:** una vez que la persona residente en España tenga protección internacional, ya sea como refugiado o protección subsidiaria, podrá iniciar los trámites para traer a sus familiares pero deberán de cumplir con los siguientes criterios según el art 40 de la Ley de Asilo:
 - a. “Los ascendientes en primer grado que acreditasen la **dependencia** y sus descendientes en primer grado **menores de edad, exceptuando el derecho a la extensión familiar en los supuestos de distinta nacionalidad**”.
 - b. “El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, de **distinta nacionalidad** o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente”.
 - c. “Otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, de acuerdo con la legislación española vigente, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado”.

- d. “Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen”.

La resolución por la que se acuerde la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar conllevará para los beneficiarios los mismos [efectos](#) previstos para los solicitantes.

2. **LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR:** esta figura permite que aquellos que tengan la protección internacional concedida en España puedan agrupar a su familia cuando ésta sea de distinta nacionalidad. De ser el caso, se podrán beneficiar de permiso de residencia y de trabajo con la misma validez a la de la persona reagrupante.
3. **A TRAVÉS DE DIRECTIVA DE DUBLIN III:** permite a un solicitante de asilo en un país de la UE (como Grecia) pedir a otro miembro estado (España en este caso) que se haga cargo de la solicitud de asilo para:
 - a. poderse unir con sus familiares que han solicitado asilo en un tercer país (como España)
 - b. Reagruparse con otros miembros de su familia en base a la dependencia, enfermedad, embarazo, recién nacido, severa discapacidad o anciano (en base al art 16)
 - c. Reagruparse con otros miembros de la familia basándose en fundamentos culturales o humanitarios (art 17) o a discreción del estado miembro que recibe la solicitud (en este caso España).

LOS ESCOLLOS PARA ALCANZAR LA UNIDAD FAMILIAR

- **Definición muy rígida del concepto de familia**
 - Tal y como se ha descrito previamente, **lo que la ley comprende por unidad familiar es muy restringido (solo acepta a hijos menores, matrimonios de misma nacionalidad y casos excepcionales que puedan demostrar dependencia y que se demuestre convivencia previa)** ya que no incluye a hermanos mayores de edad ni a otros parientes (como abuelos). **Estas limitaciones resultan discriminatorias** ya que dejan a miembros de la familia fuera de la agrupación familiar.
 - Esta definición que no se adapta a los vínculos reales y las unidades familiares no es una imposición de la normativa de la UE, por lo que **España tiene potestad para modificarlo¹**.
 - Si bien es verdad que la Ley de Asilo art 40 (e) incluye una cláusula de dependencia, este término se aplica únicamente para casos de dependencia económica, por tanto hay muchos otros niveles de dependencia que quedan fuera pero que son claves para mantener la unidad familiar. Asimismo, se deben justificar los vínculos y la existencia de convivencia previa en el país de origen, lo cual es muy restringido ya que deja fuera a nuevos
- **Falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo**

*El reglamento que debería acompañar la Ley de Asilo no se ha hecho a pesar de que han pasado siete años desde que se aprobó la Ley y se dio un periodo de 6 meses para hacerlo, contraviniendo así la propia Ley. Este documento serviría para dar forma a la ley, concretando cuestiones que pueden llegar a ser vitales para quienes están pidiendo refugio en España.

- Una de los principales problemas de no tener este reglamento es el rol que debe jugar las representaciones de España en el extranjero. **Sin él, las embajadas no están obligadas a atender las solicitudes de asilo, algo que sí ocurría con la anterior legislación, aprobada en 1994. Pero esta figura es clave para poder hacer efectivas las extensiones familiares ya que son las Embajadas y Consulados quienes tienen la responsabilidad de tramitar los visados a los parientes que se reagrupen.** Así pues queda a la voluntad de los embajadores el agilizar, o no, el proceso.
- El hecho de que no haya un reglamento está provocando numerosos problemas en la aplicación práctica de la **reunificación familiar**. En caso de iniciar este trámite, **se tiene que hacer dentro del régimen de extranjería como marco supletorio.** Esto supone un gravamen para la familia ya que los requisitos son más estrictos² a pesar de que la Ley de Asilo establece que los refugiados deben tener condiciones más favorables que el resto de los migrantes que buscan la reagrupación familiar.

➤ **Unos procedimientos poco ágiles y efectivos**

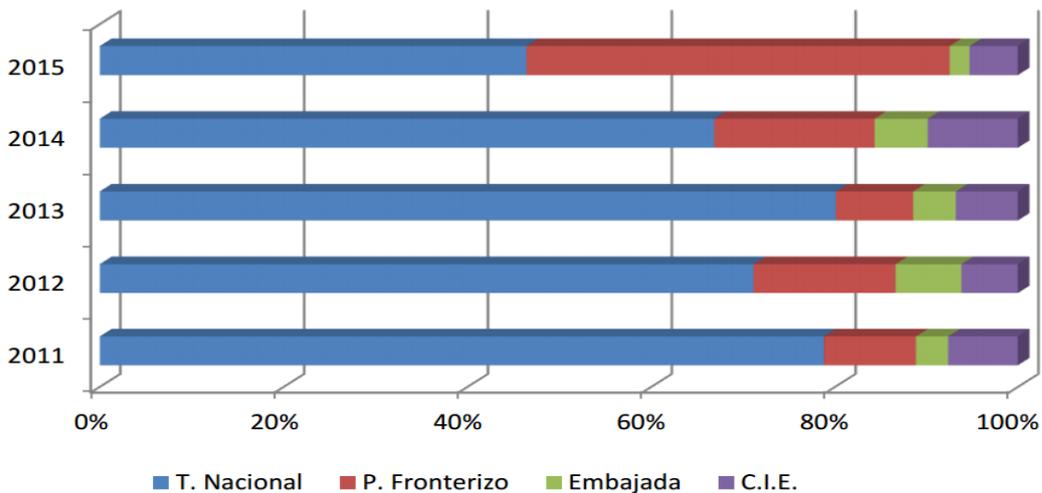
- La administración sigue siendo **reticente a crear mecanismos con carácter urgente para casos de extensión familiar** tal y como ha denunciado el Defensor del Pueblo.³ De la misma manera no se ha logrado que se convoquen reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio CIAR⁴ de manera extraordinaria para agilizar este tipo de solicitudes o de otros expedientes en los que la familia está en situación grave.
- La **aplicación de la normativa** en materia de **visados** por parte de las representaciones de España en el exterior a familiares de refugiados no resulta adecuada, al igual que la exigencia de aportar a los expedientes de extensión o reagrupación familiar determinada documentación a la que no es posible tener acceso en situaciones de conflicto bélico.
- **Los criterios utilizados por la administración** para hacer efectivo un expediente de extensión o reagrupación familiar son en ocasiones **excesivamente rígidos** tal y como así lo demuestran varios casos presentados por organizaciones y la Defensoría del Pueblo, lo que impide finalmente la unidad familiar de algunos o varios miembros (por ejemplo casos de mayores de edad).
- **El tiempo en todo el proceso** desde que se inicia el trámite hasta que realmente se produce la unión **supera el año**. Según casos elevados por organizaciones y la Defensoría del Pueblo⁵, el proceso tiene una gran carga burocrática y las representaciones en el exterior solo emiten el visado una vez que tienen la resolución final del caso aunque haya sido aprobado por el CIAR, y por tanto su protección ya se ha concedido. Solo este paso de aprobación de la resolución puede durar tres o cuatro meses. Es importante recordar que mientras se alarga innecesariamente el proceso burocrático, hay familias esperando a ser unidas y en muchas ocasiones en contextos de alta stress y vulnerabilidad.

➤ **Falta de datos e información cualitativa por parte de la administración**

- Con el objetivo de poder contrastar la información obtenida por fuentes secundarias, Oxfam Intermón se ha tratado de poner en contacto con la Oficina de Asilo y Refugio (OAR)⁶ para poder verificar la información y poder tener su propia valoración sobre la situación de las peticiones de agrupación familiar. Más de dos meses después se ha obtenido respuesta a través de una breve conversación donde no se ha dado la información solicitada tanto a nivel de datos como cualitativa.
- **A fecha de junio de 2017, el último informe sobre Asilo en España, elaborado por dicho órgano, corresponde a 2015, lo que significa un retraso de un año y medio.**
- Los datos ofrecidos en dicho informe **no están suficientemente desagregados para realmente mostrar una foto clara del número de casos de agrupación familiar** que se tramitan a través de los distintos mecanismos (extensión, reagrupación y Dublin), desagregado además por sexo y edad. Además, dado que sólo se dan datos de solicitantes, no se puede saber en ningún caso los expedientes que son favorables y por tanto reciben el estatus de protección internacional.
- Tal y como se verá más abajo, poco se puede decir sobre los casos a través de Dublin ya que no hay información alguna al respecto como tampoco sobre reagrupación familiar.

➤ **Análisis de los datos**

TABLA 6					
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD 2011-2015					
Año	T. Nacional	P. Fronterizo	Embajada	C.I.E.	Total
2011	2.697	344	120	261	3.161
2012	1.841	401	186	160	2.588
2013	3.615	381	211	306	4.513
2014	3.980	1.039	346	587	5.952
2015	6.913	6.862	327	785	14.887
Totales	19.046	9.027	1.190	2.099	29.263



Con estas últimas cifras publicadas se pueden sacar algunas conclusiones, aunque solo las referidas a la extensión familiar, por lo **que la foto completa sigue sin ser completa.**

- La columna “Embajadas” se refiere a las extensiones familiares. Siendo así tanto en acumulado de 2011-2015, como para el último año para el que hay datos, 2015, esta vía es por la que se tramitan menos solicitudes de manera significativa.
 - o Concretamente **en 2015 solo supusieron el 2.1% de todas las solicitudes.** Es importante recordar que de todas la formas expuestas en el gráfico para solicitar asilo, **sólo la de las Embajadas es la única que se considera una vía segura y legal.**
 - o En acumulado de 2011-2015, la vía de las embajadas solo ha supuesto el 4% de todas las solicitudes.
- Aunque cada vez se presentan más solicitudes vía Embajadas tal y como demuestra el gráfico (concretamente se han multiplicado casi por tres de 2011 a 2015), esto no es más que un claro reflejo del aumento exponencial de refugiados en este mismo periodo junto al estallido de la crisis de Siria. Así pues de factores externos más que de una clara voluntad de España por incentivar esta vía.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todos estos escollos están provocando que España no facilite las vías legales y seguras para las familias y que esté dividiendo innecesariamente a las mismas.

La falta de voluntad política para desarrollar el reglamento de la Ley de Asilo es una de las principales, aunque no el único, trabas en la agrupación familiar.

Un compromiso claro del gobierno por la unidad familiar pasaría por:

- **Ampliar la definición de unidad familiar** para que incluya a otros miembros más allá de los cónyuges y los menores, incluidos los hijos mayores de edad, además de
- **Eliminar las restricciones de convivencia previa** y entender la dependencia desde una visión amplia y no exclusivamente económica.

- **Eliminar** el hecho de que solo se pueden acoger a la extensión a aquellos que sean solo de **la misma nacionalidad**, al menos hasta que se desarrolle el reglamento referido al art 41 sobre reagrupación familiar.
 - **Desarrollar el reglamento de la Ley de Asilo** para clarificar las cuestiones relativas a la agrupación familiar que han quedado pendientes
 - En caso de que se siga posponiendo este reglamento, el **MAEC debe elaborar un protocolo claro sobre el procedimiento a llevar a cabo por Embajadas y Consulados** evitando así las trabas que se están poniendo desde estos órganos.
 - **Publicar con mayor celeridad los datos** referentes al asilo y particularmente a la agrupación familiar desglosando todos los mecanismos por los que se puede solicitar este trámite.
 - **Crear un procedimiento de urgencia** para aquellos casos en los que se necesita reagrupar a la familia de manera rápida ante peligro de sus vidas.
 - **Reducir las trabas burocráticas y los innecesarios tiempos** que están llevando desde el inicio de la solicitud hasta el traslado efectivo.
 - **La administración debe flexibilizar los criterios** por los que una familia puede beneficiarse de estos mecanismos respondiendo a la realidad de las familias que se están componiendo. Esto será una garantía de integración.
- ✓ **Ante la falta de información cualitativa y de datos vamos a presentar un escrito a la Administración (MAEC y Ministerio de Interior) de acuerdo con la Ley de Transparencia para que se nos haga entrega de dicha información.**

¹ Defensor del Pueblo, 2016 (pag70) https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

² Existen exigencias como tener una vivienda, un nivel económico determinado, cuestiones a las que los que tienen protección internacional no están sujetos

³ https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf pag 70

⁴ La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR): está formada por el MAEC (Oficina de DDHH), MEySS, Igualdad y Justicia bajo el liderazgo de la OAR que es quien presenta los expedientes. ACNUR está presente pero no tiene voto. Según nos indican fuentes cercanas a este proceso es MAEC junto a Justicia quienes ponen mayores trabas para aprobar los expedientes. Igualdad y MEySS son, por el contrario, quienes mejor comprenden las necesidades de los solicitantes y más dispuestos están a que se de la protección. Una vez que los expedientes han sido aprobados, es el Ministro del Interior quien tiene que firmar la resolución. Esta última fase puede llegar a tomar entre 3 a 4 meses. En caso de que el criterio del Ministerio de Interior no coincide con la propuesta que se formuló desde la CIAR, el Ministro elevará el expediente al Consejo de Ministros para que sea este órgano el que resuelva finalmente la solicitud de asilo.

⁵ <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/sugerencia-para-que-se-adopten-las-medidas-necesarias-y-se-expidan-los-visados-a-una-familia-cuando-esta-acuda-a-la-embajada-en-libano-dadas-las-circunstancias-que-concurren/>

⁶ La Oficina de Asilo y Refugio es la encargada de tramitar todas las solicitudes de asilo que se produzcan tanto en España como en Delegaciones Diplomáticas españolas en el extranjero. Los instructores que estudian las solicitudes de asilo son técnicos dependientes del Ministerio del Interior. Una vez instruidos los expedientes, desde la OAR se eleva un informe favorable o desfavorable a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).