

La reunificación familiar de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en la Región: Proceso de Quito

*Juan Sebastián Medina Canales**

Introducción

La familia ha tenido una gran importancia en el desarrollo de la historia de la humanidad. Los clanes culturales partían de la conformación de un núcleo interrelacionado por vínculos de sangre y, a través de los matrimonios, se abrían nuevos lazos de afinidad que permitían la consolidación del núcleo de la sociedad.

El presente documento busca describir los avances sobre la institución de la familia versus la protección de esta frente a los escenarios de personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela, sus cambios, normativas y procedimientos para su implementación como parte de las iniciativas presentadas dentro del Proceso de Quito.

El movimiento masivo de personas atravesando la carretera Panamericana, sin importar la edad, se convirtió en una fotografía constante de la grave crisis humanitaria de Venezuela. Refugiados y migrantes con maletas a cuestas, ropa no apta para

* Ecuatoriano. Abogado por la Pontificia Universidad del Ecuador. Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica de la Universidad Alcalá de Henares (España). Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo. Ex becario de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (2010) y de la Fundación Carolina de (2011). Ph.D en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Pablo de Olavide (España)

el frío y sus rostros que conjugaban, al mismo tiempo, la tristeza de abandonar su país y la esperanza de que otros Estados puedan acogerlos y permitirles empezar nuevamente.

Sin duda, entre 2015 y 2019 las muestras constantes de la crisis política, social, económica e institucional de Venezuela llegó a su momento más complejo incluyendo el índice de desarrollo humano, que pasó del puesto 74 (0,769) al 113 (0,711) y con una tasa de mortalidad de 7.12 %, lo que quiere decir que al día pierden la vida 556 personas. Sin olvidar que para 2021, la devaluación de su moneda llegó a ser tan grande que el gobierno decidió eliminar 6 ceros, llevando así una conversión monetaria del bolívar soberano al bolívar digital.

El informe de país elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 2017, manifestó que se ha observado el debilitamiento progresivo de la institucionalidad democrática, agravado por la falta de separación de los poderes del Estado. A esto se añadió que la crisis socioeconómica debida a la hiperinflación, la falta de insumos médicos y el mal servicio público de agua potable y electricidad, han hecho imposible la satisfacción de las necesidades básicas. Eso sin dejar de lado que la criminalización de la protesta social a través de la represión y el encarcelamiento de opositores, muestra a un Estado descompuesto y con poca capacidad de cumplir con sus obligaciones como la protección de sus ciudadanos¹.

Frente a ese contexto, nace en 2018 el *Proceso de Quito*, como una iniciativa de los Estados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, con el objetivo de intercambiar buenas prácticas

1 CIDH, Institucionalidad democrática, *Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*, 31 de diciembre de 2017, párrs. 470-476.

e información que les permita coordinar una respuesta regional frente a la crisis migratoria de Venezuela.

La protección a las familias de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela es incluida en 2020, en la que se unió Guyana. En su VI Declaración, se invita a los Estados Miembros a: “Examinar mecanismos para continuar promoviendo el principio de reunificación familiar de las personas migrantes y refugiadas venezolanas, a través de políticas, el intercambio de buenas prácticas y cooperación internacional”².

Un año más tarde, República Dominicana es parte de esta iniciativa regional y en su Declaración³, los Estados parte manifiestan su apoyo para la realización de un diagnóstico regional sobre los mecanismos de reunificación familiar con base en las políticas, normativas y procedimientos que regulen este principio.

Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), las personas venezolanas refugiadas y migrantes en el mundo sobrepasan los 6 millones, de los cuales el 82.79 % (5.046.907⁴) se encuentran en América Latina y el Caribe⁵.

2 Proceso de Quito, *Declaración Conjunta de la VI Reunión Técnica*, Capítulo Santiago de Chile, 24 de septiembre de 2020, párr. 6b. Disponible en formato html: https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Original%20Declaración%20Conjunta%20VI%20Reunión%20Técnica%20Internacional%20Sobre%20Movilidad%20Humana%20de%20Ciudadanos%20Venezolanos%20en%20la%20Región_VF.pdf.

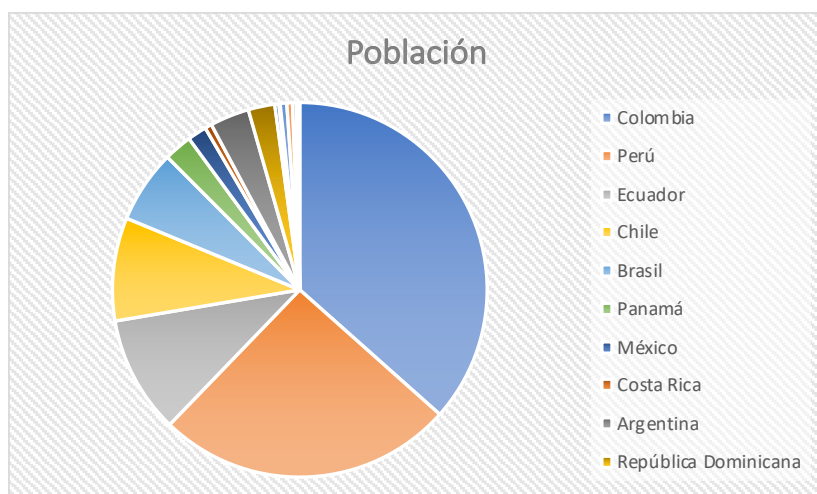
3 Proceso de Quito, *Declaración Conjunta de la VII Reunión Técnica*, Capítulo Lima, 28 de mayo de 2021, párr. 8m. Disponible en formato html: <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-05/DECLARACIO%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIO%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf>.

4 Cifra actualizada al 5 de marzo de 2022.

5 R4V, *Refugiados y migrantes venezolanos en América Latina y el Caribe*, marzo

Del desglose de estas cifras, se puede determinar que las 2/3 partes se concentran en tres países: el 37 % de personas venezolanas –sean estas refugiadas o migrantes– se encuentra en Colombia; el 26 % en Perú y el 10 % en Ecuador.

Gráfico 1: Presencia de personas venezolanas refugiadas y migrantes en la región



Elaboración: Autor.

Fuente: R4V, marzo 2022.

1. La familia

La institución de la familia nuclear se consolida a inicios del siglo XIX. Para ese entonces tenía como significado la modernidad, la transición a la revolución industrial después de

de 2022. Disponible en formato html: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-marzo-2022>.

la agricultura, es decir, la importancia de lo urbano frente a lo rural⁶.

Sin embargo, durante el final del siglo XX e inicio del siglo XXI, esta institución ha tomado nuevas dimensiones, cambios que han determinado nuevos roles, nuevas estructuras o integrantes que superan el concepto de “familia tradicional”. Ante esta realidad, los Estados están llamados a realizar los cambios normativos y administrativos que garanticen la igualdad de los diversos tipos de familia incluyendo a personas refugiadas y migrantes.

Estas nuevas realidades se interpretaron mencionado que: “la familia se une a otras realidades sociales (formas de urbanización, transformación de los métodos de trabajo, evolución de la situación de la mujer, socialización de los niños y la educación. Fenómenos sociales sin caer en las trampas interminables de resurgimiento del funcionalismo”⁷.

En palabras de Martín Segalen:

El desarrollo de los estudios históricos sobre la familia no ha dejado nunca de demostrar [...] el hecho de que la familia es una institución en continuo cambio, un conjunto de procesos. Cada época conoce sus formas familiares; sociedad y familia son productos de fuerzas sociales, económicas y culturales comunes, sin que una sea el resultado de otra. El conocimiento del pasado de la familia es indispensable para el conocimiento

6 Valpuesta Rosario, “La protección constitucional de la familia”, *Revista de Derecho* No. 5, UASB-Ecuador, Quito, 2006, p. 128, disponible en formato html: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/305>.

7 Agnès Pitrou. Segalen Martin, “Sociologie de la famille”, 1981. En: *Sociologie du travail*, 25e année No. 1, Paris, Janvier-mars 1983. P. 110, disponible en formato html: https://www.persee.fr/doc/AsPDF/sotra_0038-0296_1983_num_25_1_1920_t1_0110_0000_2.pdf.

de su presente, siendo uno y otro indisociable. Para ello, es necesario un análisis más crítico, una reflexión más consciente y un distanciamiento emocional, que si se pretende que se desarrolle de manera espontánea puede tardar largos años en lograrse, dado el freno que pone al progreso el sistema familiar dominante⁸.

La institución de la familia, al surgir como parte de los procesos sociales, económicos y culturales de la sociedad, también empieza a tener relación con el aparataje estatal, misma que no suele ser en igual de condiciones y por esta razón surgen escenarios que dan cabida a la vulneración de derechos.

En este sentido, la familia se convierte en sujeto de derechos al igual que sus integrantes, a partir de su consolidación en lo jurídico, es decir: “que ha sido asumida por el Derecho para darle la cobertura legal, entendiendo a éste como la expresión de una decisión política de ordenar el conjunto de relaciones que se dan en una concreta sociedad [...] se traduce en identificar el tipo o tipos de organizaciones familiares que deber ser objeto de protección y regulación”⁹.

Esta conceptualización de la familia jurídica tiene como consecuencia que a partir de las constituciones y posteriormente leyes, se regule el modelo o modelos que tendrán como elementos clave los vínculos entre las personas que la conforman con base en derechos y obligaciones; su interacción incluye los comportamientos que han sido parte a lo largo de la historia, posibles conflictos y soluciones, así como los programas o proyectos de asistencia a los que tengan acceso¹⁰.

8 Ibid., p. 110.

9 Valpuesta Rosario, “La protección constitucional de la familia”, *Revista de Derecho...* p. 130.

10 Ibid, p. 130.

Sí bien es cierto, las constituciones han reconocido de diversas formas la importancia de la familia, así como han desarrollado garantías para su protección, podemos nombrar como una de las pioneras a la Constitución de Weimar (14 de agosto de 1919), que se le reconoce como la fundadora del constitucionalismo social, puesto que en su texto enuncia principios vinculados a los derechos sociales, que, con el desarrollo de los Estados, hoy claramente se han convertido en obligaciones.

Por ejemplo, el artículo 143 abordaba la educación como deber del Estado a partir de los establecimientos públicos con un equipo docente que será formado para este fin y que es parte del funcionariado público. Mientras que, el artículo 161 trata a la salud desde su conservación en conjunto con la capacidad de trabajo, la maternidad y la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, así como la enfermedad y los acontecimientos vinculados al desarrollo de la vida.

Esta constitución en su artículo 119 dice que: **“El matrimonio, fundamento de la vida familiar y de la conservación y aumento de la nación, queda bajo la protección especial de la Constitución.** Se basa en la igualdad jurídica de los dos sexos. Incumbe al Estado y a los Municipios mirar por la pureza, sanidad y mejoramiento de la familia. Las familias numerosas tienen derecho a medidas de protección compensadoras. La maternidad tiene derecho a la protección y auxilio del Estado”¹¹.

A pesar, de que habla de la vida familiar como consecuencia del matrimonio, deja claro que la protección que le brinde el Estado, a través de la constitución es fundamental para la consolidación del país. Es decir, reconoce su rol frente al desarrollo de las sociedades.

11 Énfasis del autor.

Por esta razón, para Valpuesta: “La asunción de la familia por las constituciones supone, sin duda, una manifestación de la importancia que la misma tiene para el modelo de sociedad que se quiere, y responde a la necesidad de imponer los criterios que deben regir las relaciones entre sus miembros”¹².

1.1 Los derechos humanos: La familia

La familia, así como el derecho a la vida familiar han sido reconocidos ampliamente en el marco interno, así como del derecho internacional de los derechos humanos, partiendo en importancia de la familia y cómo estos núcleos familiares son fundamentales para el desarrollo de la vida de los seres humanos.

Partiremos enunciando que los países parte del Proceso de Quito exceptuando Guyana, reconocen en sus constituciones la protección de la familia, sin enunciar quiénes son sus miembros, sino solamente desde una perspectiva amplia. Sin embargo, existen Estados que hacen énfasis en la importancia de esta institución para el desarrollo de la sociedad como: Bolivia (artículo 62), Brasil (artículo 226), Colombia (artículo 42), Costa Rica (artículo 51), Chile (artículo 1), Ecuador (artículo 67), Paraguay (artículo 49), Perú (artículo 4), República Dominicana (artículo 55) y Uruguay (artículo 40).

Esto tiene como grandes antecedentes normativos, la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 16.3 menciona que: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”; y, la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social (1969), en su artículo 4 que además de

12 Valpuesta, Rosario, “La protección constitucional de la familia”... p. 134.

determinar su importancia, la vincula con el desenvolvimiento y bienestar de sus integrantes, en especial de niños, niñas y jóvenes.

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su artículo 23, agrega que la familia tiene derecho a gozar protección del Estado y de la sociedad; y, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) lo hace en su artículo 10, que basa la protección en la asistencia para la constitución de la familia, protección a las mujeres embarazadas y el cuidado especial de niños, niñas y adolescentes sin ningún tipo de discriminación.

A nivel de la región, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también conocida como el Pacto de San José –que fue adoptada en 1969–, en su artículo 17.1 reconoce a la familia como institución que le genera obligaciones al Estado.

Con base en la CADH, la Declaración Interamericana de la Familia (1983), en su artículo 1 define que todas las personas y en especial los niños tienen derecho a una familia y la estabilidad de esta institución.

Sobre la amplitud de la familia y sus miembros, en los conceptos enunciados en sus constituciones, Brasil ha incluido cuestiones sobre la afinidad –sea esta por matrimonio o unión de hecho–; así también contempla como entidad familiar la comunidad formada por padre o madre con sus descendientes. Mientras que, en el caso de Ecuador, la familia se reconoce en sus diversos tipos. Estas son dos muestras de reconocimientos jurídicos (derechos y obligaciones) a favor de la familia con una perspectiva más incluyente.

Se podría definir de manera uniforme a la familia, considerando las diferencias sociales y culturales. Esto lo vuelve complejo, pero hay algo que supera los lazos de consanguinidad y de afinidad y esta es la convivencia, aquella que permite la construcción de las relaciones con base en los vínculos entre sus integrantes. Familias conformadas por abuelos, nietos, primos, entre otros. Este fue el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹³.

Claro está que el concepto de familia, responde a la realidad de cada Estado y esto puede crear diferencias en su entendimiento entre los países, algo que se convierte en una limitante para definirla de manera única¹⁴, sin que esto configure una salvedad para los marcos nacionales; es más, se convierte en un reto a partir del cual deben proteger su diversidad y a sus integrantes.

En las familias existen personas con especial situación de vulnerabilidad; por esta razón en específico sobre los niños, niñas y adolescentes, el Comité de los Derechos del Niño ha alertado que los Estados en materia migratoria deben preservar la unidad de la familia como principio vinculado al interés superior del niño¹⁵.

El análisis que deben realizar los Estados para precautelar a niños, niñas y adolescentes ante un escenario de separación con sus progenitores o tutores, obliga a que se supere el concepto

13 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Johansen contra Noruega*, 27 de junio de 1996, párr. 76, disponible en formato html: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5a2fa9934.html>

14 Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 19*, 39º período de sesiones 1990, párr. 2.

15 Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 29 de mayo de 2013, párr. 66.

tradicional, ampliándolo a padres adoptivos y familiares de acogida¹⁶.

Sobre las graves consecuencias de la aplicación de normas migratorias contrarias a la protección de la familia, vale la pena escuchar la investigación realizada por el Washington Post¹⁷, durante el 2017. La historia de María Chic Reynoso y Adelaida, de nacionalidad guatemalteca, madre e hija que fueron separadas como sanción por migrar irregularmente. A la primera la deportaron a su país, mientras que la menor de edad fue llevada primero a un centro de detención y posteriormente entregada a su tía que vivía en la Florida. Pasaron 4 años, sin que se pudieran ver hasta que Estados Unidos le brindó una visa a María. El quebrantamiento del lazo familiar ha impactado y alterado la vida de estas dos personas.

Por estos motivos, la integración de la familia fue resuelta por la Corte IDH en el *Caso Loayza vs. Perú*, en la que este alto tribunal comprendió que su concepto debe ser flexible y amplio, superando la definición antropológica que se limita al núcleo; debe mirar con perspectiva amplia a los miembros de la familia¹⁸, y comprender que su protección no se reduce al “modelo tradicional” ni al matrimonio¹⁹.

16 Comité de Derechos Del Niño, *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 29 de mayo de 2013, párr. 59.

17 *Washington Post*, “A Way Back to Adelaida”, 4 de febrero de 2022. Disponible en formato html: https://www.washingtonpost.com/podcasts/post-reports/a-way-to-back-to-adelaida/?tid=aud_rsslink&utm_source=podcasts&utm_medium=referral&utm_campaign=post-reports

18 Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 90, disponible en formato html: <https://www.refworld.org/es/type/CASELAW,,,57f76e448,0.html>

19 Corte IDH, *Caso Atala Rifo y niñas vs. Chile*, Sentencia 24 de febrero de 2012, párr. 142, disponible en formato html: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/>

1.2 Las familias y la aplicación de las personas en contexto de movilidad humana

Como se manifestó anteriormente, el reconocimiento jurídico por parte de los Estados de la familia es el camino que brinda derechos y obligaciones, no solamente a la institución como tal, sino que abarca a sus integrantes. Ante este escenario, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha analizado que la aplicación de los marcos internos no puede constituirse por sí mismo una limitante para el goce del derecho que tienen las personas, puesto que esto sería una complicación que quiebre el sentido y alcance del acceso en igualdad de condiciones²⁰.

En el contexto interamericano, contamos con dos claros antecedentes. Por una parte, la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que si bien es cierto la facultad de determinar las políticas migratorias relativas al ingreso, permanencia o salida de personas es de exclusividad de los Estados²¹, estas normas deben ser compatibles con aquellas que se han enfocado en la protección de los derechos determinados en la CADH (*Caso Vélez Loor vs. Panamá*)²².

Esta discusión entre las normas migratorias y la protección de la familia fue resuelto por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, definiendo que los Estados están obligados según lo determinado en los artículos 17 y 23 del PIDCP, a que

seriec_239_esp.pdf

20 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Mark REES v/the United Kingdom*, 15 de marzo de 1984, p. 87, disponible en formato html: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#{{itemid}}:{{001-74130}}>

21 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, p. 26.

22 Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, Sentencia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2010, párr. 97, disponible en formato html: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8140.pdf>.

no se lleven a cabo arbitrariedades —en este caso en contra de las familias de las personas en contexto de movilidad humana—, puesto que de llevarse a cabo este tipo de acciones, claramente existiría una injerencia estatal y en consecuencia, dificultades para las familias²³.

A pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no aborda de manera directa el derecho a la reunificación familiar, la Conferencia Final de Plenipotenciarios, para completar la redacción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de un Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas²⁴, recomendó que se proteja la unidad familiar. Algo que fue considerado por la Declaración de Cartagena de 1984 como un principio fundamental, que 20 años más tarde sería parte del Programa Asilo de Calidad, que tenía como objetivo reforzar los procedimientos de reunificación.

Cabe mencionar que uno de los grandes temas de discusión se centró en los métodos para determinar los vínculos y ahí es cuando el principio de dependencia entre la persona refugiada y sus familiares, tiene un rol fundamental, a la luz de las discusiones llevadas a cabo en el seno del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (EXCOM) como entidad asesora de la Asamblea General.

Con estos antecedentes, el principio de dependencia debe ser entendido desde tres aspectos: este puede ser sentimental/afectivo y/o económico; se debe presumir que los hijos menores de 18 años son dependientes de la persona refugiada; y, que sobrepasa

23 Comité de Derechos Humanos, *Shirin Aumeeruddy-Cziffra y otras 19 mujeres de Mauritania vs. Mauricio*, CCPR/C/12/D/35/1978, 9 de abril de 1981, párr. 9.2 (b) 2 (i), disponible en formato html: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/319>.

24 Disponible en formato html: <https://www.acnur.org/5b076e3e4.pdf>.

la familia nuclear y debe contemplar las relaciones existentes con la persona que se encarga de mantener y cuidar a la familia²⁵.

En el ámbito de las personas migrantes, la Convención internacional sobre los trabajadores migratorios de 2003, tampoco trata a la reunificación familiar de manera directa, pero solicita a los Estados que permitan que se reúnan, así como protejan la unidad familiar.

2. La aplicación de la reunificación familiar por parte de los Estados parte del proceso de Quito

Cuando hablamos de personas en contexto de movilidad humana nos referimos a migrantes, refugiados, solicitantes de refugio, apátridas, desplazados internos, personas retornadas e incluso las personas que son víctimas de delitos como la trata y/o tráfico de personas.

Es decir, todas las personas son parte de los grupos en situación de especial vulnerabilidad, lo que quiere decir que los Estados deben brindarles atención de manera prioritaria, de acuerdo a sus necesidades, algo que claramente se ha venido presentado como un reto.

En este sentido, cuando analizamos las normativas aplicadas a los de personas refugiadas y migrantes de los 14 Estados que son parte del Proceso de Quito, se reconoce el estatuto o la calidad migratoria a ciertos miembros de su familia.

Este reconocimiento, es parte fundamental para que se lleve a cabo la reunificación familiar, puesto que la definición de

25 ACNUR, *Consultas Anuales Tripartitas sobre el Reasentamiento*, 20 y 21 de junio de 2001, Ginebra, párr. 13.

los miembros que pueden acceder a este procedimiento marca grandes diferencias. Si bien es cierto se busca que, en el caso de las migraciones, estas sean ordenadas, los elementos que obligan a la gente a moverse de un lugar a otro cuentan con varias aristas, sobre todo en casos de personas refugiadas donde la violencia no permite en ocasiones portar ni siquiera los documentos de identidad.

Ahora bien, los datos que se obtienen de las normativas internas, plantean con las siguientes reflexiones:

a. Personas refugiadas

- Los familiares de una persona refugiada que sean su cónyuge o pareja de hecho, hijos e hijas (familia tradicional) pueden acceder a la reunificación familiar en todos los países exceptuando Guyana, país que no ha suscrito ni ratificado la Convención sobre el Estatuto de los refugiados;
- Frente a estos conceptos cerrados, también nos encontramos con legislaciones que han buscado comprender las complejidades a las que se enfrentan las familias de una persona refugiada. Por ejemplo: Bolivia, añade a los hijos e hijas con discapacidad, hermanos y hermanas de la persona refugiada que dependan económicamente, al igual que niños, niñas y otras personas que se encuentren bajo su tutela jurídica.
- Por otro lado, tenemos a Brasil que deja abierto sin límite de edad este proceso a familiares que se encuentren entre el cuarto grado de consanguinidad o afinidad, mientras que México y Uruguay limitan los lazos conyugales al segundo grado.

- El tratamiento para los hijos y las hijas mayores de edad, tiene las siguientes características: menores de 25 años (Colombia); en el caso de Panamá añade que se encuentre estudiando; y, mayores de 25 años, solteros y que se encuentren estudiando (Costa Rica);
- Finalmente, podemos mencionar que la dependencia económica como elemento trascendental se aplica para los familiares que se encuentran fuera de los cónyuges e hijos menores de edad, y de esta manera es aplicado por Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. En su lugar, Chile ha contemplado tanto a ascendientes como descendientes, siempre y cuando se encuentren bajo su tutela, es decir, vinculado a temas judiciales.

b. Personas migrantes

- Sucede algo parecido con las personas refugiadas. Los familiares de una persona migrante que pueden acceder a su calidad migratoria en los 14 Estados se basan en la familia tradicional (cónyuge e hijos menores de edad, que en el caso de Guyana, son 16 años);
- Para los hijos mayores de edad, se contemplan: con discapacidad (Argentina); hasta 24 años, que estudien (Brasil); menores de 25 años, con discapacidad (Chile); mayores de 25 años, que estudien (Panamá); y, hasta 28 que se encuentren cursando estudios superiores o técnicos (Perú);
- La familia entendida más allá del cónyuge, los hijos y las hijas menores de edad ha sido integrada por: primer grado de consanguinidad (Bolivia, Brasil y Chile) mientras que Costa Rica añade el primer grado de afinidad; segundo grado de

consanguinidad y afinidad (Ecuador y Brasil); hermano o hermana soltero menor de edad (México); hijos del cónyuge (Perú); cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (Uruguay);

- La dependencia económica se repite como requisito en: Brasil, Chile, Panamá y Perú. Sin embargo, actuaciones como la de Costa Rica, merecen ser catalogadas como buena práctica, puesto que se limita a enunciar otros familiares dependientes, lo que da la posibilidad de centrarnos en los vínculos emocionales.

Tabla 1: Normativa aplicada a familiares de personas refugiadas y migrantes

País	Refugiados	Familia	Migrantes	Familia2
Argentina	Ley No. 26.165	Tradicional	Decreto 616	Tradicional+hijos/as solteros menores de edad+ hijos/as mayores con discapacidad
Bolivia	Ley No. 251	Tradicional + hijos/as con discapacidad+hermanos/as (económico)+ niños, niñas, adolescentes, adultos que se encuentren bajo su tutela	Reglamentación del Decreto Supremo No. 1923	Tradicional+primer grado de consanguinidad o afinidad+adopción o tutela

Brasil	Ley No. 9474	Tradicional + cuarto grado de consanguinidad+afinidad que dependan económicamente	Orden Ministerial No. 12	Tradicional+padre y madre+hijos/as menores de 24 años que estudien o no importa la edad si dependen económicamente+descendientes y ascendientes hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad+hermano/a menor de 18 años o hasta los 24 que estudie o cualquier edad que dependa económicamente + persona brasileña bajo tutela, curaduría o guarda
Chile	Ley No. 20.430	Tradicional+ascendientes y descendientes que se encuentren bajo su tutela	Ley 21325	Tradicional+padres que dependan económicamente+hijos/as menores de 25 años+ hijos con discapacidad
Colombia	Resolución No. 6045	Tradicional+dependientes económicos como hijos/as menores de 25 años	Resolución No. 6045	Tradicional
Costa Rica	Reglamento de Personas Refugiadas	Tradicional+hijos/as mayores de 25 años solteros o que estén estudiando+ familiares en primer de consanguinidad y afinidad+padre, madre o suegros mayores de 60 años+ personas menores de edad de los cuales tenga tutoría	Ley General de Migración y Extranjería	Tradicional+otros familiares dependientes incluyendo primer grado de consanguinidad o afinidad
Ecuador	Acuerdo Ministerial 015	Tradicional+ segundo grado de afinidad o consanguinidad	Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana	Tradicional+segundo grado de consanguinidad o afinidad
Guyana			<i>Immigration Act</i>	Tradicional (hijos/as menores de 16 años)

México	Reglamento sobre la ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Tradicional+ cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad que dependan económicamente	Reglamento Ley de Migración	Tradicional+padre o madre+hijos/as del cónyuge menores de edad+hermanos/as del residente solteros y menores de edad
Panamá	Decreto Ejecutivo No. 5	Tradicional+hijos/as solteros hasta los 25 años económicamente dependientes y estén estudiando+1er grado de afinidad	Decreto Ley No. 3	Tradicional+padre o madre+hijos mayores hasta 25 años que estudien y sean dependientes económicos
Paraguay	Ley 1938	Tradicional	Resolución No. 062	Tradicional
Perú	Reglamento de la Ley de Refugio	Tradicional + personas dependientes económicamente	Decreto Ejecutivo No. 1350	Tradicional+hijos/as mayores hasta los 28 años soltero que se encuentre estudiando su carrera o cuestiones técnicas+hijos/as con discapacidad+hijo menor de edad del cónyuge+hijo mayor de edad del cónyuge, soltero con discapacidad+1er grado de consanguinidad o afinidad ascendiente del cónyuge
República Dominicana	Ley General de Migración	Tradicional	Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración	Tradicional+familiares dependientes
Uruguay	Ley No. 18.076	Tradicional+cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad	Decreto 349	Tradicional+ cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad

Fuente: Normas nacionales.

Elaboración: Autor.

3. Hacia dónde debe caminar la protección del principio de reunificación familiar de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela

Se ha hablado de dos grupos de personas en contexto de movilidad humana: migrantes y refugiados. Ambos se encuentran en situación especial de vulnerabilidad, pero a la vez, ameritan distintos mecanismos de protección.

Así, por ejemplo, las personas refugiadas son aquellas que se han visto obligadas a salir de sus países debido a fundados temores de ser víctimas de persecución por su raza, su religión, su nacionalidad, la pertenencia a un grupo social o sus opiniones políticas; y, como resultado de esto no puede o no quiere acogerse a la protección de su Estado, por lo que busca que otro país le pueda asegurar sus derechos²⁶.

En el caso de nuestra región, contamos con una definición ampliada, la que elimina la vinculación individual de los motivos de la persecución y construye circunstancias generales como: la violencia generalizada, la agresión extranjera, conflictos internos, las violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben de forma grave el orden público, que pueden afectar la vida, integridad o seguridad de las personas que se han visto obligadas a huir²⁷.

Basándose en que estas personas han huido de sus países por cuestiones ajenas a su voluntad, cuentan con principios para su protección como²⁸:

26 Convención de 1951 sobre los refugiados y del Protocolo de 1967.

27 Declaración de Cartagena de 1984.

28 CIRERCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados*, Ciudad de Guatemala, 1989, párrs. 45-60.

- No devolución, es decir no pueden ser expulsados o devueltos a su país donde su vida, libertad o seguridad se encuentren en riesgo y no está vinculada a su reconocimiento como refugiada, por lo cual cuenta con características de *jus cogens*;
- Tratamiento basado en los derechos humanos que incluyen: protección de la familia, derechos del niño, la nacionalidad, derechos políticos y las garantías del debido proceso (CADH);
- La carga de la prueba se invierte, la persona solicitante de refugio no tiene una obligación de portar consigo pruebas de la persecución, sino que el Estado receptor es el obligado a realizar una búsqueda de información de país de origen, mientras que el relato de la persona debe persuadir a su entrevistador de la veracidad de los hechos relatados; y,
- La flexibilidad de requisitos ha permitido que cualquier documento de identidad más allá de pasaportes, puedan ser aceptados aun cuando hayan vencido; no es necesaria la presentación de otra documentación apostillada, llegándose a subsanar varios faltantes a través de una declaración juramentada.

Mientras que, según la OIM, las personas migrantes son:

Toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales²⁹.

Las diferencias son amplias y por esta razón, las normas aplicables a este escenario, en particular a las personas venezolanas, han tenido varias fases y tónicas que han ido desde el cierre de las fronteras, la solicitud de documentos de identidad originales, no expirados y en buenas condiciones, permisos de salida para menores o documento de antecedentes penales notariados y apostillados hasta la aceptación de documentación vencida.

Cabe mencionar que la aplicación de estas normas ha sido realizada sin un enfoque claro, es decir, deben ser adoptadas para refugiados como migrantes, pero ahí nos encontraremos con problemas, porque si por un lado se flexibilizan los requisitos documentales, ¿qué sucede con estas personas que acceden en su mayoría a procesos de regularización migratoria –sobre todo por su rapidez, que en promedio no superan los dos meses, mientras que los procesos de refugio pueden tomar más de seis—?

Recordemos que una de las prioridades de una persona que no se encuentra en su país, es el contar con documentación migratoria. Sin embargo, a pesar de que debido al contexto público y notorio que atraviesa Venezuela, el mismo que podría ser catalogado como una grave crisis humanitaria que ha conllevado a la violación masiva de los derechos humanos y a la alteración del orden público.

Así por ejemplo podemos mencionar:

- Argentina (Disposición 520/2019) aceptó el ingreso de personas de Venezuela con cédula de identidad o pasaporte vencidos que no excedan los 2 años y de 3 años Panamá (Decreto Ejecutivo 1316) y de 5 en el caso de Ecuador (Decreto Ejecutivo 826) ; mientras que Bolivia (Resolución 274/2020) los aceptó sin límite de tiempo al igual que Brasil (Orden Ministerial No. 21-DIREX), Colombia (Resolución

872), Costa Rica (Resolución No. AJ-060-04-2019-JM), Perú (Resolución de Superintendencia No. 000177-2019) y República Dominicana (Resolución No. 02-DGM-2021). Mientras que Chile (Resolución 2087) aceptó los pasaportes expedidos desde el 2013;

- Las fotocopias y documentos vencidos de identidad de niños y niñas venezolanos eran aceptados en Bolivia (Resolución 148/2020) y Costa Rica (Resolución No. AJ-060-04-2019-JM);
- No es necesario presentar los documentos apostillados o legalizados en Paraguay (Resolución No. 062); y,
- La implementación de la regularización migratoria fue implementada por: Bolivia (Decreto Supremo 3676); Brasil (Orden Interministerial MJSP/MRE No. 19); Colombia (Resolución No. 0971); Costa Rica (Resolución No. DJUR-0164-10-2020); Ecuador (Acuerdo Ministerial No. 103); Panamá (Decreto Ley No. 3); Paraguay (Resolución No. 062); Perú (Decreto Supremo No. 001-2018-IN); y República Dominicana (Resolución No. M-MIP-EXT-00119-2021).

Frente a esta flexibilización en el ámbito migratorio que es bastante interesante, nos encontramos con los sistemas de asilo que cada vez son más rigurosos. Una muestra de ello es el tiempo que se brinda a las personas solicitantes de refugio. Por ejemplo: Bolivia brinda el plazo de 90 días al igual que Ecuador; sin embargo, solamente se receptan solicitudes en casos de fuerza mayor o caso fortuito; Colombia, dos meses término (días laborables); México, 30 días término; mientras que República Dominicana tan solo 15 días.

Frente al 50 % de los países que son parte del Proceso de Quito, la otra mitad ha considerado que la protección de las

personas refugiadas, amerita la eliminación de plazos o términos que limiten el acceso al procedimiento.

Tabla 2: Tiempos para solicitar refugio

Países	Tiempo
Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay	
Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Panamá	
República Dominicana	

Fuente: Normativa de refugio de los países.

Elaboración: Autor.

A esto se debe sumar, que en general, no existe en las leyes o reglamentos de refugio, explicación expresa sobre el tiempo que tomaría el trámite, algo que obviamente merma la seguridad jurídica. En ciertos casos, por temas administrativos, ese tiempo puede superar los seis meses o, como en el caso de Panamá, incluye la evaluación del hogar y del área de residencia (Decreto Ejecutivo No. 5).

Sí bien es cierto todo tipo de norma o procedimiento ejecutado por los Estados –en este caso para proteger a las personas migrantes de Venezuela– es una muestra del compromiso frente a sus obligaciones internacionales, debe ser parte del debate que estos mecanismos no terminan siendo los adecuados frente a una población que no puede regresar a su país de origen, donde claramente existe un escenario que pone en riesgo su vida, libertad e integridad.

La protección de los derechos humanos por parte de Venezuela se ha convertido, desafortunadamente, en una constante. El Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por la debilidad del sistema democrático mediante la intromisión de la Corte Suprema de Justicia, en la que se eligieron los miembros del Consejo Nacional Electoral sin que exista un conceso político y sin la representación de la oposición. A esto se agrega las restricciones mediante la sanción de cárcel a las personas que ejerzan los derechos de libertad de expresión y acceso a la información³⁰.

Por esta razón, la Declaración de Cartagena se convirtió en instrumento para la protección amplia de las personas refugiadas. Sin embargo, después de su aplicación en Centroamérica, Brasil y Ecuador son de los pocos que han llevado a cabo esto en sus países.

Mediante Acuerdo Ministerial 1 publicado en el Registro Oficial 584 de 6 de mayo de 2009, se ratificó la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y ACNUR, con el cual se apoyaba la ejecución del registro ampliado en la frontera norte, específicamente en las provincias de Esmeraldas, Tulcán, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, limítrofes con Colombia.

El Ecuador, junto a ACNUR, construyeron una base de información de país de origen (Colombia), a partir de datos concretos sobre departamentos, municipios y veredas colombianas con índices de violencia generalizada, así como en lugares donde ocurrían persecuciones por cuestiones de pertenencia a grupos sociales determinados, sexo, religión o ideología política.

30 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Intervención de Michelle Bachelet, Sesión 44, 2 de Julio de 2020, Ginebra.

Esta normativa y su política pública permitieron la ejecución de un nuevo proceso con base en Cartagena del 84, entre marzo del 2009 y marzo del 2010, cuyo resultado fue el reconocimiento de 27.774 ciudadanos colombianos como refugiados en el Ecuador. Si estas personas se suman a los refugiados reconocidos con anterioridad, en Ecuador habrían 53.000 ciudadanos colombianos en calidad de refugiados, es decir, casi el 98%.

Conclusiones

- Los procesos de regularización migratoria, así como de flexibilización en requisitos de los diversos países del Proceso de Quito, son importantes a pesar de que en su implementación no cuentan con principios como la no devolución; esto podría causar la invisibilización de la situación de los refugiados de Venezuela.
- Es necesario reforzar los procesos de solicitud de refugio que incluyan elementos claros sobre requisitos, tiempos de resolución, eliminación de tiempo para su presentación y el tratamiento preferencial para los procesos de reunificación familiar.
- Las familias se ven afectadas cuando uno de sus familiares se encuentra en contexto de movilidad humana. Se vuelve necesario adecuar las legislaciones a familias extensas.
- A partir de la información que es de conocimiento público, los diversos informes de los sistemas regional y universal de derechos humanos sobre la situación de Venezuela, deberán ser usados para implementar mecanismos de protección a favor de la población de este país que se ha visto obligada a salir, que claramente es refugiada y que debería contar con la

protección que amerita.

- La normativa internacional de refugio fue pensada como herramienta para enfrentar circunstancias históricas. Desafortunadamente, sus víctimas no han cesado y en la actualidad hay que agregar las resultantes de lo que sucede en Afganistán, Siria, Venezuela o Ucrania. Por estos motivos, la región debe trabajar en la elaboración de una guía que permita conceptualizar la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, las violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben de forma grave el orden público.
- Finalmente, lo que viene pasando en Haití debería ser, al menos, tema de discusión en la región para integrar la categoría de refugiados ambientales, para todos aquellos que han perdido sus proyectos de vida y sus espacios para vivir, a causa de los desastres naturales.