

Deficiencias en el sistema migratorio y su incidencia en la reunificación de familias venezolanas en el Perú

Issues in the national immigration system and their impact on the reunification of Venezuelan families in Peru

Autores: Patricia Cristina Vega Pacheco*
José Rodrigo Alva Gastañadui**

Recepción: 29 de noviembre de 2023

Aceptación: 16 de febrero de 2024

RESUMEN: El presente artículo evidencia cuatro deficiencias en el ordenamiento migratorio interno, que inciden negativamente en el derecho de reunificación de familias venezolanas en el Perú. Con tal fin, se expone la limitada definición de la reunificación familiar en la ley peruana, que protege a la unidad de la familia migrante tradicional. Seguidamente, se explica la vinculación de la reunificación con otros derechos humanos de la familia, en virtud de su carácter interdependiente. Asimismo, se critica la falta de: (i) un registro nacional de núcleos familiares con el fin de conocer sus situaciones particulares, (ii) una motivación adecuada en la denegación de permisos a familiares en situación irregular, y por último (iii) la aplicación del principio de informalismo en el análisis de pedidos de reunificación. Se concluye con la formulación de recomendaciones en cara a la unión e integración de familias venezolanas en el país.

* Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo (UNT). Miembro del Semillero de Investigación de la UNT: “Migración, derechos humanos y cambio climático”. ORCID: [0000-0002-2358-6863](https://orcid.org/0000-0002-2358-6863). Correo electrónico: pvegap@unitru.edu.pe.

** Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo (UNT). Miembro del Semillero de Investigación de la UNT: “Migración, derechos humanos y cambio climático”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9831-7764>. Correo electrónico: jralvag@unitru.edu.pe.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la reunificación familiar, migración, Venezuela, sistema interamericano de derechos humanos, unidad familiar, derechos de la niñez.

ABSTRACT: *This article demonstrates four issues in the national migration system, which negatively affect the right to reunification of Venezuelan families in Peru. To this end, it explains the limited definition of family reunification in Peruvian law, which protects the unity of the traditional migrant family. Next, the link between reunification and other human rights of the family is expounded, emphasizing their interdependent nature. Additionally, this text criticizes the lack of: (i) a registry of family units to know their particular situations, (ii) proper justification for the denial of permits to family members in irregular situations, and finally (iii) the use of the principle of informality in the analysis of reunification applications. It concludes by offering recommendations for the union and integration of Venezuelan families in the country.*

KEYWORDS: *Right to family reunification, migration, Venezuela, inter-american human rights system; family unity, children's rights.*

SUMARIO: *I. Introducción. - II. Los alcances del derecho a la reunificación familiar. - 2.1. ¿Qué es la reunificación familiar? - 2.2. La problemática reducción legal del concepto de "familia". - III. La vinculación de la reunificación familiar con otros derechos humanos de la familia. - IV. Las familias venezolanas enfrentan desconocimiento, desorden y (falta de) descongestión. - 4.1. No hay un registro de cuántas familias venezolanas entran al Perú. - 4.2. Carta blanca en la denegación de permisos a familiares en situación irregular. - 4.3. La necesaria aplicación del informalismo al evaluar pedidos de reunificación. - V. Conclusiones. - VI. Recomendaciones. - VII. Referencias*

I. Introducción

La familia es la forma primigenia de organización del ser humano y el cimiento para el desarrollo de la identidad personal. El tratamiento jurídico-político de la reunificación familiar es un factor determinante en cómo las familias separadas entre países se sostienen, porque, como indica Bélanger y Candiz (2020) la presencia y ausencia de ciertos miembros, la cercanía geográfica y la comunicación a distancia reconfigura las formas, prácticas y las maneras de dar cuidado por cada familia (p. 3473).

Si bien existen reglas del derecho a la reunificación familiar a nivel interno, los migrantes aún están compelidos a cumplir condiciones restrictivas, aguantar largos períodos de espera y lidiar con barreras burocráticas para poder reencontrarse con los suyos. En esta línea, hay

varios obstáculos institucionales que enfrentan los migrantes en la búsqueda de reunirse con sus familiares fuera de su país de origen. Ellos son empujados a ejercer reunificaciones irregulares e inseguras, incluyendo movimientos internacionales de niños, niñas y adolescentes - NNA - no acompañados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, pp. 2 - 3).

La restringida regulación migratoria nacional se concretiza en interpretaciones indiferentes a los mandatos de la Constitución y tratados de derechos humanos, que han generado hechos como el impedimento del cruce de la frontera peruana a varios NNA junto a sus familiares directos (Defensoría del Pueblo, 2019), la aceptación de ingreso de menores sin sus padres, o de embarazadas sin sus parejas al Centro Binacional de Atención en Fronteras de Tumbes. Las situaciones descritas colocan entre la espada y la pared a varias familias migrantes, y vulneran su derecho a la no separación y reunificación familiar (Mendoza, 2019).

El enfoque en derechos humanos en la política migratoria se debilita en su regulación interna y la manera como esta es aplicada en la compleja y diversa realidad de las familias migrantes. En las próximas páginas se evidenciará que, las deficiencias en la normativa migratoria nacional inciden negativamente en el derecho de reunificación familiar. En virtud de esta finalidad, se hará un análisis jurídico de las principales medidas legislativas sobre el derecho indicado, a efectos de formular reflexiones, conclusiones y aportes sobre el tema.

II. Los alcances del derecho a la reunificación familiar

2.1. ¿Qué es la reunificación familiar?

En contraposición al uso indistinto de los términos “reunificación familiar” y “reagrupación familiar” en la doctrina, Clavijo (2012) definió a la reagrupación familiar como el derecho de los inmigrantes consistente en traer a los integrantes de sus familias al país receptor, y así lograr integrarse (p. 39). En este sentido, el autor resalta que este derecho es ejercido por inmigrantes como el medio para lograr: (i) la reunificación familiar y la (ii) adaptación de sus familiares dentro del país de destino.

Desde una perspectiva enfocada en la protección de la niñez, Ferrada y Uribe (2021) definieron a la “reunificación familiar” como un derecho de los niños que se hace exigible dentro de los países de origen y de destino, traducido en obligaciones que limitan las potestades expulsivas de los Estados, verbigracia, dar protección y asistencia a NNA no acompañados, y/o adoptar medidas preventivas de la separación (p. 228).

Por su parte, Ramírez (2022) señaló que, la “reunificación familiar” ha sido comprendida como el momento en que se concreta la movilidad de los miembros de la familia al lugar de acogida; sin embargo, él opina que esta definición se basa en una visión adultocéntrica y en la familia conservadora o nuclear, lo que ha devenido en la ruptura y fragilización de los procesos de socialización familiar (p. 200 - 201).

Considerando las definiciones citadas anteriormente, el derecho de reunificación familiar queda reducido únicamente a beneficiar a NNA y/o familias tradicionales. Este derecho no puede ser visto de titularidad exclusiva de la niñez, si bien ellos son beneficiados en mayor medida por la reagrupación, no se pueden dejar de lado a aquellos migrantes que pertenecen a grupos vulnerables, como los son las personas con discapacidad - mayores de edad - o personas de avanzada edad que son parte de este flujo migratorio y tienen necesidad de reunirse con sus familias para poder subsistir.

2.2. La problemática reducción legal del concepto de “familia”

La reunificación familiar, por lo general, no se nombra en los instrumentos que conforman el sistema interamericano, pero sí se destaca la importancia y protección de la familia, mencionada en el artículo 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Ante la ausencia de instrumentos internacionales específicos sobre las familias migrantes, Ferrada y Uribe (2021) señalaron que, los derechos de los migrantes en general (y la reunificación familiar en particular) son abarcados en los derechos humanos reconocidos a todas a las personas, aunque estos primeros exijan un grado adicional y especial de defensa (p. 230).

En el ordenamiento interno, el antecedente legislativo más cercano respecto a la reunificación familiar se encuentra en el Decreto Legislativo N° 1236 (2015), cuyo artículo 11 dispuso que “se garantiza al extranjero el derecho a la reunificación familiar, en atención a la protección a la familia y la unidad migratoria familiar”. Asimismo, conforme al artículo 63 de la citada ley el núcleo familiar beneficiario por el derecho eran los cónyuges, hijos y ascendientes en primer grado, quienes podían obtener la categoría migratoria temporal (62.3) o categoría migratoria residente (62.4) a causa de la extensión de la calidad del extranjero en el país.

El Decreto Legislativo N° 1236 fue derogado en virtud de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo N° 1350 (2017), reglamentado por el Decreto Supremo N° 007-2017-IN (2017). Esta última norma legal eliminó la mención explícita sobre garantizar al extranjero el derecho a la reunificación familiar, manteniendo las demás disposiciones sobre la extensión de la calidad migratoria (artículo 37) y los sujetos que conforman la unidad migratoria familiar (artículo 38). Dichas personas no podrán hacer extensivos los efectos jurídicos que les concede la norma, según la modificación incorporada mediante Decreto Legislativo N° 1582 (2023).

Desde la introducción de la figura del derecho a la reunificación familiar en el ordenamiento migratorio interno, se denota un concepto restringido de la familia limitado a un núcleo conformado por el extranjero, sus padres, su cónyuge o conviviente, e hijos, según el artículo 38 del DLeg. N° 1350 (2017). Aquella reducción es contraria al concepto abierto de familia consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, porque en virtud del principio de “no distinción donde la ley no distingue”, se puede interpretar que el artículo 17 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos protege a la familia independientemente de su composición (Badilla, 2008, p. 109).

En comparación con el ordenamiento migratorio peruano, el sistema interamericano resguarda una definición amplia de la “familia”, que no depende de un modelo de consanguinidad entre parientes en el plano jurídico. Esta definición fue referida por la sentencia del caso “Atala Riffo y Niñas Versus Chile” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012), cuyos criterios enriquecieron a la noción de diversidad familiar, reconociendo que, una pareja homoparental y sus dos hijas constituyen una familia, incluso si una de las ascendientes no tiene lazos consanguíneos con las menores (p. 55- 58).

En virtud del concepto restringido de familia, recogido en la ley migratoria peruana, cualquier replanteamiento deberá partir del reconocimiento de la pluralidad y diversidad de las familias. En específico, el principio 32 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes (2019) ha incorporado dicha pauta, al establecer que, en decisiones sobre la situación migratoria, las autoridades deberán valorar con: (i) la unidad familiar, (ii) el interés superior de los NNA y (iii) el derecho de los NNA a estar exentos de la privación de la libertad.

Si bien esta pauta cuenta con el respaldo del sistema interamericano, es fundamental no perder de vista otras situaciones en las que pueden estar involucrados miembros de la familia que no se limitan exclusivamente a menores de edad. Este enfoque debe considerar a personas que pertenecen a grupos vulnerables, como padres que ingresan al territorio peruano con hijos mayores de edad con discapacidad, madres gestantes con sus parejas, entre otros casos, donde resulta esencial adoptar una evaluación donde se reconozca la diversidad de circunstancias y necesidades que pueden surgir en el contexto de la reunificación familiar.

III. La vinculación de la reunificación familiar con otros derechos humanos de la familia

La protección de las familias mediante una definición convencional y diversificada del derecho a la reunificación familiar no será suficiente si se ignoran los demás derechos con los cuales este se interrelaciona, como es: (i) el derecho a la protección familiar y (ii) el interés superior de la niñez. En consecuencia, resulta menester examinar en qué medida se vinculan estas facultades bajo el marco de un enfoque de derechos humanos.

En cuanto a la interdependencia de la reunificación familiar con el derecho a la protección de la unidad familiar, la fundamentación de este último radica en que: (i) la sociedad y el Estado deben proteger a la familia, conforme al artículo 17.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969) y (ii) se deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material, de acuerdo al artículo 15.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

En interpretación de las disposiciones citadas, en el caso “Fornerón e hija Versus Argentina” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012) se indicó que, el Estado tiene la obligación positiva de favorecer de la forma más amplia el desarrollo y la fortaleza del núcleo

familiar, siendo una de las interferencias estatales más graves las resultantes en la división de la familia, y en esta línea, la separación legal del niño de sus familias biológica solo procedería si es: (i) justificado en el interés superior del niño, (ii) excepcional y (iii) temporal (p. 18)

Respecto a la unidad familiar per se, este derecho será efectivo cuando se garantice la unión de los miembros de las familias. No obstante, ¿cómo se podría garantizar este derecho si hay una alta cantidad de venezolanos que inmigraron al país y cuentan con necesidades a satisfacer?

En las cifras, durante el periodo 2017 al 2021, hubo un marcado aumento de venezolanos entrantes (1,287,376) en comparación con los salientes (643,497); y si bien durante el periodo 2022 al 2023 el flujo de sus connacionales disminuyó drásticamente (MIGRACIONES, 2024), ya hay una fuerte cantidad de ellos en el país. En el contexto descrito, la satisfacción de la alta demanda de necesidades de los migrantes venezolanos requiere que se integren positivamente a la sociedad peruana, cuyo resultado exige al Estado asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las familias extranjeras.

El interés superior de la niñez se constituye como un elemento crucial en cualquier decisión que la autoridad migratoria adopte respecto a los NNA, porque su valoración se dirige hacia la garantía de sus derechos humanos y a su desarrollo integral. En el plano fáctico, MIGRACIONES (2024) reportó que, durante el 2021 entraron al país 26,255 migrantes de edades de 0 a 9 años, es decir, ingresaron miles de niños, dentro de quienes se encontraron migrantes venezolanos en una mayor situación de vulnerabilidad al ser extranjeros, menores de edad y carentes de empleo para sostenerse económicamente.

Sea que los NNA sean separados de su familia dentro del territorio nacional o en cualquier otra decisión adoptada por las autoridades migratorias, su interés superior deberá ser valorado y protegido, lo que se concreta en la evaluación de sus condiciones identitarias y necesidades especiales, bajo una aplicación unitaria de la legislación en materia de los derechos de la niñez a nivel nacional e internacional.

Agregó Ioffe (2022) que, de conformidad con el artículo 9 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (1989), esta valoración debe convertir al interés superior de la niñez en una consideración no primaria, sino suprema, y en este sentido, la denegación de la unidad de una familia con menores de edad solo podrá ser hecha en el mejor interés del NNA sujeto de protección internacional, y no en algún interés público o en políticas de control migratorio (p. 240).

- IV. Las familias venezolanas enfrentan desconocimiento, desorden y (falta de) descongestión**
- 4.1. No hay un registro de cuántas familias venezolanas entran al Perú**

La garantía del derecho a la unidad familiar (y consecuentemente el derecho a la reunificación familiar) requiere que el Estado identifique a las familias migrantes y a sus miembros ingresantes al Perú. La información recolectada permitirá que las autoridades migratorias sepan cuántas personas están en condiciones de poder solicitar la reunificación familiar por haberse separado de sus familiares en el trayecto al país, por ejemplo, un niño separado de sus padres en la frontera.

El conocimiento por parte de la Superintendencia significa también la existencia de un campo de acción donde las medidas de reunificación familiar (entre otras, como la protección del interés superior de la niñez) puedan ser implementadas correctamente según factores como las zonas geográficas (¿dónde hay más afluencia de niños y otros familiares?), situaciones económicas, edades de los integrantes, nivel de educación obtenido, entre otros.

Durante el año 2022 la Superintendencia tuvo un acercamiento tímido hacia este registro cuando expidió el Boletín Estadístico Migratorio 2022; sin embargo, este boletín contiene datos *individuales e impersonales* sobre mujeres, hombres, y NNA, lo que impide a la misma autoridad migratoria poder tener una descripción clara y fidedigna de cuántas familias venezolanas se encuentran en el país.

Pero, ¿cumplir con este registro está fuera de los alcances de la entidad migratoria? La respuesta es negativa, porque de hecho hace seis años en el documento “*Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia - PTP en el Perú 2017-2018*”, MIGRACIONES (2018) ya había recomendado establecer los núcleos familiares en registros migratorios con el objeto de incluir a menores de edad y adultos mayores en el acceso a los servicios básicos.

En la actualidad, habiendo transcurrido seis años desde la propuesta sin que el flujo migratorio se haya detenido, se hace más importante que nunca la creación de los registros migratorios sobre las familias venezolanas en el Perú.

4.2. Carta blanca en la denegación de permisos a familiares en situación irregular

Si de por sí ser migrante en el Perú coloca a la persona en una posición vulnerable, esta se agrava con la irregularidad migratoria, que, a tenor del artículo 8 del DLeg. N° 1350 (2017), ocurre cuando un extranjero: (i) ingresa al territorio nacional sin autorización o (ii) excede el plazo otorgado de acuerdo a la normativa vigente. Frente a esta situación, el legislador previó las disposiciones sobre la regularización migratoria en el Título IX de la citada ley.

Por regla de extensión, los extranjeros en Perú podrán extender su calidad migratoria (sea temporal o residente) a los miembros del núcleo familiar que entren al territorio nacional. Esta disposición se presenta como una práctica efectiva para facilitar el trámite de reunificación familiar, y obedece parcialmente a sugerencias que realizó la Defensoría del Pueblo (2015) en el Informe N° 009-2014-DP/ADHPD (“residencia permanente al extranjero vinculado familiarmente con un residente”); sin embargo, este tratamiento varía

en cuanto a los migrantes en situación irregular (p. 95). Dichos sujetos no tienen un trámite fácil para acceder a la misma calidad migratoria que tiene algún familiar en el país, sino se encuentran ante una evaluación donde no aplica la extensión de la calidad migratoria.

A tenor del artículo 219 del DS N° 007-2017-IN y bajo la denominación confusa de “medidas especiales en casos excepcionales”, la Superintendencia tiene el poder de emitir, de manera motivada y en razón de la reunificación familiar: (i) permisos temporales de permanencia y/o (ii) el cambio a calidad especial para la permanencia o residencia en el territorio nacional. A primera vista, se puede cuestionar, ¿cuáles son los requisitos para la expedición de estas dos alternativas?, ¿bastaría con la motivación o también debería cumplirse con la excepcionalidad del caso según la redacción del título? Como también, la amplia discrecionalidad concedida a la autoridad migratoria permite preguntar, ¿cuáles serían las reglas de motivación para denegar los permisos si la excepcionalidad no es un requisito?

Prima facie, en cualquier decisión sobre el rechazo de permiso para algún migrante (quien de por sí no tiene permiso para estar en el país), la autoridad migratoria debe tener en cuenta que, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021), la improcedencia solo se enfoca en la disuasión de la migración irregular (manteniendo la separación de una persona que puede necesitar de un familiar suyo para subsistir), sin contribuir al fortalecimiento de canales de protección para los integrantes de la familia (p. 4).

Las consecuencias perjudiciales de la improcedencia demanda que, las autoridades migratorias sean flexibles en la verificación de los requisitos al momento de evaluar las solicitudes de reunificación familiar a favor de familiares de extranjeros residentes en el Perú. Esta flexibilidad encuentra sustento en el principio de informalismo descrito en el artículo 1.6. del TUO de la Ley N° 27444 (2019), por lo que los migrantes venezolanos - como administrados - no deberían ser afectados por exigencia de aspectos formales subsanables dentro del procedimiento.

En términos prácticos y conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-459/99, dicha flexibilidad se concreta en que, la denegación de la entrada del cónyuge de un extranjero en el país será desproporcionada y prohibida si: (i) el cónyuge puede probar su identidad y el vínculo conyugal y (ii) dicha persona no representa un riesgo para el orden público, seguridad pública o salud pública.

4.3. La necesaria aplicación del informalismo al evaluar pedidos de reunificación

Como se explicó ab initio del escrito, las condiciones en las cuales interactúan los miembros de una familia separada fijarán sus prácticas o cómo los integrantes viven día a día. Por ejemplo, en el caso de adultos mayores separados (ascendientes de primer grado) de sus hijos adultos, el transcurso de más tiempo para reencontrarse determinará si los primeros necesitarán de cuidados especiales por sus hijos o si ellos tendrán a cargo el cuidado de los nietos (Bélanger y Candiz, 2020, p. 3473).

Se hace importante que las solicitudes de reunificación sean tratadas de forma humana y sin obstáculos legales generadores de demora, y en consecuencia, la decisión de ejercer este derecho debería depender únicamente de la voluntad libre e informada de los integrantes de la familia, y no de factores de economía, especialmente en el contexto de los migrantes venezolanos, quienes en su mayoría escapan de situaciones de pobreza en su país de origen para encontrar trabajos precarios y escasos en el Perú.

Si bien puede ser aplicable la regla de extensión prevista en el artículo 37 del DLeg. N° 1350 (2017), los familiares del extranjero ubicado en el Perú deben cumplir con específicos requisitos legales para ejercer el derecho de familiar, que varían de acuerdo al vínculo filial existente y son indicados en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2021).

Uno de los requisitos consiste en el depósito de S/. 105.60 en cualquier agencia del Banco de la Nación. En esta clave, los migrantes venezolanos, que por lo general no cargan consigo un trabajo y vienen a buscar uno en el país, están compelidos a pagar más de un décimo de la remuneración mínima vital nacional (S/. 1,025.00 al mes de febrero del 2024) solo para poder solicitar la reunificación familiar.

El monto económico requerido se presenta como una barrera para el ejercicio de la reunificación familiar, considerando la persistencia de la crisis humanitaria en Venezuela y los niveles de pobreza generalizada entre quienes migran al Perú. Por este motivo, debería preferirse la flexibilización del pago de tasas, que se podría concretar en: (i) el pago en moneda local, con tasas de cambio proporcionales a la cantidad de miembros de la familia y la economía del residente, y (ii) el acceso a planes de fondos de viaje para cubrir gastos de trámites, que podrán ser reembolsables en plazos determinados por la Superintendencia bajo criterios de equidad.

Requisitos adicionales son constituidos por pruebas documentales que dependen del vínculo familiar que tenga el migrante con el extranjero residente, por ejemplo, la partida de nacimiento legalizada (ascendientes), copia del acta de matrimonio (cónyuge), o copia simple del documento acreditante de discapacidad permanente (hijos adultos con discapacidad física o mental). Es menester que la exigencia de dichos documentos no se convierta en un obstáculo legal para los migrantes venezolanos, porque la obtención y movilización de estas pruebas requiere recursos con los cuales ellos no cuentan, o podrían contar después cuando encuentren estabilidad en el país de destino.

Que los migrantes venezolanos están entre la espada y la pared, como se citó en la introducción del artículo, significa que ellos están en una situación límite, donde hay escasas opciones para salir de donde se encuentran, o no las hay. Por tal razón, las autoridades migratorias deberían hacer primar la flexibilidad - nuevamente bajo el principio de informalismo - al verificar si los solicitantes han cumplido con dar los documentos, y, en consecuencia, la no certificación o legalización de determinados papeles no deberían significar su denegación, de manera que, peritos podrían participar en la comprobación del ADN entre dos parientes o de la condición de discapacidad de un familiar.

V. Conclusiones

Existen cuatro notables deficiencias en la regulación interna del derecho a la reunificación familiar, las cuales generan que las familias venezolanas en el Perú deban atravesar condiciones degradantes para reunirse, muy a pesar del carácter esencial de la familia, para el desarrollo de la persona y la sociedad.

En el marco internacional, el derecho a la reunificación familiar es tratado dentro de los derechos humanos reconocidos a todas las personas; no obstante, a nivel interno, este derecho es regulado de forma restrictiva, comenzando por la primera deficiencia expuesta en el trabajo: el concepto tradicional de la familia. En esta línea, el ordenamiento nacional no concede protección a familias no nucleares o con lazos no consanguíneos. Debido a las complejas dinámicas sociales y la jurisprudencia interamericana en la materia, la cobertura legal debería dar cabida a las varias formas de familias según cada contexto presentado.

Una segunda deficiencia es la falta de un registro por parte de la Superintendencia donde se identifiquen cuántas familias venezolanas hay en el Perú, sus condiciones y cuántas de ellas buscan ejercer el derecho a la reunificación familiar. Esta carencia se traduce en la falta de un campo de acción definido para la autoridad migratoria, y, por ende, se hace necesaria la implementación del registro conforme a propuestas ya hechas por la entidad en años anteriores.

La tercera deficiencia radica en la falta de claridad sobre la motivación en la denegación de permisos temporales de permanencia o el cambio de calidad especial a favor venezolanos en situación irregular. Esta situación coloca a los migrantes en un mayor grado de vulnerabilidad, ya que ellos deben someterse a un procedimiento administrativo con reglas ambiguas, y si la decisión fuese negativa, solo se contribuiría a la desprotección de las familias venezolanas. Frente a esto, es imperativo que, la Superintendencia aplique: (i) el principio de informalismo para examinar de forma flexible las solicitudes del administrado, y (ii) una interpretación bajo los estándares interamericanos de derechos humanos.

La cuarta deficiencia identificada es la dificultad para que los migrantes venezolanos puedan cumplir con dar los documentos requeridos en el ejercicio del derecho de reunificación familiar. Esta realidad se constituye como un obstáculo legal para los extranjeros, que les impide acceder a la búsqueda de un hogar y la realización de sus proyectos de vida en Perú. En este sentido, la evaluación de las solicitudes por las autoridades migratorias no debería limitarse a que el migrante presente determinado documento para probar su vínculo con el extranjero residente, sino en la consideración de la capacidad del peticionante para probar el vínculo, utilizando herramientas tecnológicas o en colaboración en conjunto con peritos.

Las deficiencias expuestas evidencian la necesidad de llevar a cabo reformas legislativas y medidas administrativas que serán detalladas en el capítulo posterior. La implementación de

estas acciones contribuirá a la efectividad del derecho a la reunificación familiar de los migrantes venezolanos en el Perú, y en consecuencia al fortalecimiento del enfoque en derechos humanos en la política migratoria nacional.

VI. Recomendaciones

En virtud de la problemática expuesta a lo largo del artículo, es recomendable que se materialicen las acciones descritas a continuación.

La Presidencia de la República debería expedir un nuevo decreto legislativo en el cual se modifique el artículo 38 del Decreto Legislativo N° 1350, de manera que se agregue: *“Para efectos de la unidad migratoria del nacional o extranjero que solicite la reunificación familiar, está conformado por las siguientes personas: (...) i. Y aquellas personas que apoyen o sean apoyadas directamente por el extranjero, siempre y cuando su reunión sea necesaria para la subsistencia de su familia”*.

Por otro lado, la Superintendencia debería generar un registro migratorio de núcleos de familias venezolanas migrantes en el Perú. Este registro debe contar con información relevante donde se indiquen qué integrantes están y en qué condiciones se encuentran (zona geográfica, situación económica, nivel de educación, edades, entre otros datos).

Asimismo, se sugiere que la entidad migratoria desarrolle una plataforma virtual dirigida a migrantes, donde se les facilite información sobre el proceso de regularización migratoria y se les permita subir documentación de manera progresiva conforme la obtengan. La recopilación de esta información puede hacerse mediante formularios: (i) proporcionados a los familiares migrantes y (ii) distribuidos en colaboración de la Superintendencia con asociaciones sin fines de lucro y voluntariados.

Por último, se debería emitir un protocolo en aras de fortalecer la aplicación del principio de informalismo en los procedimientos de reunificación familiar. Este protocolo debe establecer vías alternativas ante la falta o el carácter incompleto de determinados requisitos, con el objetivo de facilitar y flexibilizar el proceso de reagrupación para las familias migrantes.

Es fundamental que estas recomendaciones se conviertan en un punto de partida para fomentar el diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil y organismos internacionales. Asimismo, la realización de estas acciones no solo coadyuvará a la unión de las familias venezolanas, sino también a la integración de la sociedad peruana en general.

VII. Referencias

- Badilla, A. (2008). “El derecho a la constitución y la protección de la familia en la normativa y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En Zelada, J. (Ed.). Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano (pp. 107 - 123). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bélanger, D. y Candiz, G. (2020). The politics of “waiting” for care: immigration policy and family reunification in Canada. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(16), 3472 - 3490. doi: 10.1080/1369183X.2019.1592399
- Clavijo, J. (2012). La reagrupación familiar en la sociedad española desde una perspectiva latinoamericana. *Revista de Derecho*, (37), 36 - 67. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972012000100003&lng=en&nrm=.pf&tlng=es
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia? San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, Organización de los Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969.
- Convención Sobre los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.
- Decreto Legislativo de Migraciones, Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo N° 1236, Diario Oficial El Peruano, 26 de septiembre del 2015.
- Decreto Legislativo de Migraciones, Presidencia de la República del Perú, Decreto Legislativo N° 1350, Diario Oficial El Peruano, 07 de enero del 2017.
- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y aprueban nuevas calidades migratorias, Presidencia de la República, Decreto Supremo N° 007-2017-IN, Diario Oficial El Peruano, 25 de marzo del 2017.
- Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, Decreto Legislativo N° 1582 de 2023, Diario Oficial El Peruano, 14 de setiembre del 2023.

- Defensoría del Pueblo. (2015). Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo (Informe N° 009-2014-DP/ADHPD). Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (16 de agosto del 2019). Migraciones debe adoptar medidas urgentes para el control migratorio de niñas, niños y adolescentes. Defensoría noticias. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/exigimos-a-migraciones-adoptar-medidas-urgentes-para-el-control-migratorio-de-ninas-ninos-y-adolescentes/>
- Ferrada, J. y Uribe, K. (2021). La “reagrupación familiar” como concepto y límite a los poderes del Estado de Chile en materia migratoria. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 34(2), 225 - 246. doi: /10.4067/S0718-09502021000200225
- Gobierno del Perú. (2021). Solicitar calidad migratoria de familiar residente para mayores de edad. Lima, Perú: Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Recuperado de <https://www.gob.pe/12876-solicitar-calidad-migratoria-de-familiar-residente-para-mayores-de-edad>
- Ioffe, Y. (2022). The right to family reunification of children seeking international protection under the Convention on the Rights of the Child: misplaced reliance on travaux? *International Journal of Refugee Law*, 34(2), 215 - 240. doi: 10.1093/ijrl/eeac034
- Mendoza, A. (12 de septiembre del 2019). Lllaman a la puerta. UNICEF Perú. Recuperado de <https://www.unicef.org/peru/articulos/llaman-a-la-puerta-la-republica-derechos-del-nino>
- Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Organización de los Estados Americanos, 07 de diciembre del 2019.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, Organización de los Estados Americanos, 17 de noviembre de 1988.
- Ramirez, F. (2022). La reconstrucción de familias fragilizadas de los adolescentes migrantes en Chile. *Sí Somos Americanos*, 22(1), 193 - 205. doi: 10.4067/S0719-09482022000100193
- Sentencia del Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, reparaciones y costas), Serie C Número 239 y 254 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero del 2012).

Patricia Vega y José Alva/Deficiencias en el sistema migratorio y su incidencia en la reunificación de familias venezolanas en el Perú

Sentencia del Caso Fornero e Hija vs. Argentina (Fondo, reparaciones y costas), Serie C Número 242 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de abril del 2012).

Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-459/99. (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 25 de julio del 2022).

Superintendencia Nacional de Migraciones.

(2018). *Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia - PTP en el Perú 2017-2018*. Recuperado de <https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos.pdf?csrt=2116296093545673880>

(2024). *Boletín estadístico (Enero 2016 - Diciembre 2023)*. Recuperado de <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/b47403a5-b5fb-4a7a-8ed1-e0dd3e57274f/page/MRAbB?s=v2w7KU2anXU>.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Presidencia de la República del Perú, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Diario Oficial El Peruano, 23 de enero del 2019