

La Actual Política Consular del Perú y el Ausentismo Electoral de los Peruanos en el Exterior – Interpretación Sociológica

457

Ruth Saif de Preperier*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad comprender cómo la actual política consular que desarrolla nuestro país se ubica, se define y se modela dentro de la problemática de las Migraciones Internacionales, a partir de nuestra realidad como país, como sociedad multicultural, pluriétnica y multilingüe, que se encuentra aún en búsqueda de una definitiva cohesión social, tratando de mostrar en el presente trabajo cómo los hechos actuales definen nuestra gestión consular, sus priorizaciones, sus deficiencias, sus debilidades que motivan por hoy un determinado desfase entre el marco jurídico legal que la sustenta, y la aplicabilidad de la gestión consular en los hechos mismos para lograr efectos ante la comunidad peruana (básicamente por la insuficiencia de presupuesto que reciben los Consulados), con preocupantes consecuencias para la debida vinculación de la autoridad consular con los connacionales que residen en el exterior.

El caso específico al que voy a referirme, aplicando algunas categorizaciones sociológicas *es el del ausentismo electoral de nuestros connacionales en el exterior*, el que tiene importantes implicancias en diversos niveles para nuestro país y para la sociedad peruana, como se señalará más adelante, en cuanto a lo que es constitucionalmente tanto el ejercicio de un derecho como el cumplimiento de un deber ciudadano, cumplimiento que debe ser facilitado por las oficinas consulares encargadas de la conducción de los procesos electorales en la jurisdicción consular que le es asignada.

Ello por cierto, está intrínsecamente vinculado a la configuración de la capacidad gestora de la actual política que en el ámbito consular desarrolla el Perú, insertándola dentro de las relaciones que nuestro país define y desarrolla con otras políticas en el ámbito bilateral, regional y multilateral a partir de los intereses y objetivos nacionales determina-

* Diplomática de profesión, Ministra Consejera en el Servicio Diplomático del Perú, Licenciada en Relaciones Internacionales, Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Ha trabajado en las Misiones del Perú en Suiza, Honduras, Austria; también en las Representaciones del Perú ante las Naciones Unidas en Ginebra-Suiza, como Delegada del Perú; y en Viena-Austria, como Representante Permanente Alterno; asimismo ha sido Cónsul General Adscrita del Perú en Frankfurt, Alemania. Actualmente es Subdirectora de Relaciones con la Unión Europea en la Dirección de Europa 1, de la Dirección General de Europa en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

dos para obtener el desarrollo integral y sostenible del país, el fortalecimiento democrático de sus instituciones y para alcanzar la cohesión de la sociedad peruana en su conjunto.

Para este trabajo ubicaré el problema del ausentismo electoral dentro del marco de las Migraciones, y utilizaré como herramientas teóricas, entre otras, principalmente la perspectiva TRANSNACIONAL como enfoque de las migraciones de la autora Liliana Rivera Sanchez¹, las que no tienen nada de “fenómeno”, y que motivan el cambio social que viene operándose en las sociedades actuales, enfoque que considero el más adecuado para ayudar a comprender cognitivamente, desde una perspectiva sociológica, el proceso de la internacionalización de las migraciones como producto de la globalización y sus consecuencias de todo orden (efectos multidimensionales) en el quehacer y relacionamiento humano, afectando el comportamiento de nuestros connacionales y sobre su decisión de emigrar a otros países, y la forma como se insertan ellos en esas otras sociedades de acogida.

Considero que si bien se puede intentar explicar la gestión de una política —como es en este caso la actual política consular peruana— con otras categorías, sus enfoques pueden resultar poco aplicables para muchas sociedades que aún no se encuentran totalmente inmersas o que se encuentran diferenciadamente inmersas en el proceso de industrialización capitalista occidental al que se refieren los autores Ulrich Beck, Anthony Giddens y Scott Lash² como marco en el cual se producen las migraciones globalizadas, y sin embargo, también ellas se encuentran afectadas de particulares maneras por el fenómeno migratorio internacional y sus consecuencias de todo orden para sus mercados de trabajo, economías y sociedades.

Otros aportes teóricos de otros sociólogos como los del sociólogo francés Pierre Bourdieu³ tratan de explicar el comportamiento societal de los seres humanos con otras categorías sociológicas. Para Bourdieu los condicionamientos sociales son de dos tipos: los que están fuera del individuo (son las **condiciones sociales objetivas externas**) y los que se encuentran en ellos mismos (**son las condiciones sociales incorporadas o HABITUS**). Entre los primeros, los que se pueden situar “fuera del individuo”, se encuentran el mercado laboral, el mercado escolar, el mercado de la vivienda, el nivel de ingresos, el vivir en el campo o en la ciudad, la estructura de las organizaciones, la posición que los agentes ocupan en ellas, la posición que ocupan en los diferentes campos sociales y en el espacio social global, las normas sociales, las políticas que se implementan, etc. Todos ellos significan a la vez, límites para las acciones y recursos para las mismas, abren ciertas posibilidades y cierran otras, implican prohibiciones pero también habilitan para actuar; por ejemplo una norma social (la

prohibición jurídica de no robar) o una norma fundada en la costumbre (saludar a los presentes al ingresar a un ascensor) me indican un camino de acción, pero no la dirigen ni la determinan completamente.

Las condiciones incorporadas (Habitus), se refieren a disposiciones a actuar más de cierta manera que de otra, a pensar más en ciertas cosas que otras, a sentir más ciertas cuestiones que otras, a percibir más de cierta manera que de otras, y que los agentes sociales han ido incorporando a lo largo de su historia, según sea el medio social (condiciones objetivas externas) en las que va actuando.

Lo anterior implica que la gente actúa como lo hace, según las estructuras objetivas que lo limitan y lo habilitan, y según esas mismas estructuras que incorporó a lo largo de una trayectoria social. También implica que cada uno mira el mundo, tiene una visión de las cosas, las percibe y evalúa según el lugar que ocupa en ese mundo: cada uno de los agentes sociales comprometidos en una situación determinada, actúa y percibe su acción y la de los otros, a partir de su lugar, y más precisamente, de su posición en el espacio social, que siempre es definida por relación al conjunto global de posiciones.

Estas y otras categorizaciones sociológicas ayudan a comprender este complejo proceso mundial de la migración que por su globalización tiene consecuencias de transformación de todo orden: político, económico, comercial, cultural, social, ecológico y aún religioso.

Estos conceptos me parecen también interesantes pues ayudan a explicar por ejemplo, la conformación de las asociaciones de peruanos en el exterior, muchas de las cuales están marcadas por un regionalismo innegable, como característica netamente peruana que se produce en la vinculación organizativa de nuestras comunidades que residen en el exterior.

II. LA MIGRACION INTERNACIONAL

El ser humano, desde sus orígenes, siempre ha migrado a otro territorio diferente al que lo vio nacer y por diversas causas que forman parte de la historia de la humanidad. Si bien hasta ahora los grandes movimientos de personas se producen por razones de guerras y de eventuales desastres naturales, desde mediados del siglo pasado con la intensificación del proceso de industrialización y de la instalación de la producción de servicios iniciando la denominada “era Terciaria”, el proceso migratorio fuera de las fronteras de los Estados se ha acelerado bajo el efecto de la globalización iniciada en la economía con la desaparición del período de la Guerra Fría simbolizada con la caída del Muro de Berlín.

Las migraciones internacionales se han convertido en la problemática que actualmente afecta a todos los países,

1 Liliana RIVERA SÁNCHEZ; Repensando el estudio de las Migraciones Contemporáneas en las Ciencias Sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva Transnacional, Aula Magna, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007.
 2 BECK ULRICH; Anthony Giddens y SCOTT LASH; Modernización Reflexiva- Política, tradición y estética en el orden social, Stanford University Press, 1994.
 3 PIERRE BOURDIEU; Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción, Anagrama, Barcelona, 1997.

en diversos grados, dimensionada por la Globalización, y sus efectos, tanto los positivos como los negativos, tienen implicancias de todo orden, especialmente el económico, para todos los Estados-Nación, sea éste país de origen de donde emigra el ser humano como para los llamados países receptores o de acogida de este movimiento de personas, sean en masa (refugiados, desplazados) o individuales (asilados, por contrato, reunificación familiar, por estudios, por falta de empleo y la necesidad imperiosa de buscarlo para poder sobrevivir o para mejorarlo o porque no se colma sus expectativas respecto a una calidad de vida –lo que incluye el deterioro del medio ambiente también-) como para sus respectivas sociedades, y por supuesto para los mismos migrantes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 en su artículo 13^o, establece el derecho de toda persona a dejar su país, pero no establece el derecho libre para entrar a otro, y es por ello que el ingreso está regulado por esos países de recepción o acogida de migrantes. Considero que la persona debe de gozar de este derecho como ser humano, no como ciudadano de un país.

En el 2005, los habitantes del planeta sumaban cerca de 6,500 millones de personas, calculándose en cerca de 191 millones los migrantes, es decir, alrededor del 3% de la población, en su mayoría jóvenes y un poco más de la mitad son mujeres. Según un informe de la OIM (Organización Internacional de Migraciones) del año 2000, estos flujos migratorios de personas residentes en países que no son los de su nacimiento se verifican a niveles regionales y nacionales. Por ejemplo, en ese año en la Unión Europea el 57.89% de los extranjeros que allí residían provenían de países no comunitarios. Es mundialmente aceptado que la economía de mercado es por hoy el sistema más eficiente y su natural expansión se expresa en los procesos de integración regional con la conformación de “megabloques” para una mayor productividad y un mejor posicionamiento dentro del comercio internacional y, como lo expresa el autor Lelio Mármora⁴, ha modificado “los ritmos de crecimiento económico de países y regiones, sus relaciones y también sus estructuras sociales: especialmente sus mercados de trabajo”. Esta realidad ha incrementado los índices de desocupación o reducido los salarios reales de considerables sectores de las sociedades.

En el nuevo orden político mundial que se está configurando al desaparecer la bipolaridad en las relaciones internacionales, subsisten aún desórdenes económicos y sociales de dicho esquema bipolar que son justamente la causa actual de ciertos tipos de migraciones forzadas, principalmente las referidas a la sobrevivencia económica y a los factores socio-culturales, y que son el resultado de las llamadas “asimetrías” como las define la investigadora Liliana Rivera Sanchez⁵. Ella utiliza su en-

foque “**transnacional**” entendiéndose por ello no sólo el movimiento de personas a través de diferentes regiones sino que ellas construyen con ese desplazamiento otras formas de vida y de relación con sus familiares y sus lugares de origen, con un constante intercambio de ideas, recursos, prácticas, discursos y símbolos, los cuales producen otro tipo de identidades, organizaciones, relaciones y también desigualdades, y luego la constitución de otros sujetos sociales, con los cuales ella trata de entender los procesos migratorios contemporáneos en el contexto de la lógica del capitalismo global, ligados a las transformaciones sociales locales-regionales que están ocurriendo en diversas partes del mundo. Su categoría analítica “**societal**” utilizada en su estudio la hace exponer que las migraciones ocurren en un mundo global, estructurado e integrado de manera desigual entre regiones (por el peso económico y político de los Estados nacionales), lo que genera relaciones asimétricas, siendo este concepto de “**asimetrías**” (desigualdades) clave en su elaboración teórica de transnacionalidad al igual que el de una perspectiva de “**poder**” al hablar de las migraciones. Afirma que los estudios de la migración internacional deberían de dar cuenta de lo que ocurre en esas **intersecciones** entre regiones desiguales y que las migraciones deben ser estudiadas como parte de los procesos de diferenciación social de las sociedades contemporáneas; para ello debe reelaborarse una teoría de la sociedad que no identifique necesariamente a la sociedad con el Estado nacional, que reconozca que las relaciones sociales se estructuran de múltiples formas y que el Estado nacional no es un sinónimo de sociedad, no es la única forma de organización de las sociedades. Creo que los intentos regionales de armonización y sus instituciones creadas, son un ejemplo de ello. La citada autora hace uso de las definiciones de Nina Glick Schiller⁶, creadora de una definición comprensiva de las formas de integración de los migrantes contemporáneos: **las formas de ser** (se interactúa en campos de relaciones transnacionales pero los migrantes no se identifican con esa actividad de conexión transnacional, es involuntario), y **las formas de pertenecer** (referidas a un nivel de identificación al que los migrantes eligen adscribirse, referidas también a las relaciones sociales y las prácticas que permiten a los migrantes involucrarse, conectarse y generar campos sociales transnacionales).

En cuanto a los ACTORES que intervienen en el complejo proceso de las Migraciones Internacionales están los Estados, tanto los de origen como los de recepción o acogida de migrantes, así como los de tránsito de los mismos, que interactúan e interrelacionan con los otros actores de la escena internacional para su tratamiento (gobernanza o gobernabilidad) y acciones; las organizaciones y organismos multinacionales, las internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil tanto de los países de acogida como la de los de emi-

4 LELIO MÁRMORA; Las Migraciones Internacionales: Orden o Desorden Mundial, Buenos Aires, 2002, pag 35.

5 Liliana RIVERA SÁNCHEZ; Repensando el estudio de las Migraciones Contemporáneas en las Ciencias Sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva Transnacional, Aula Magna, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007, pag 27.

6 Nina GLICK SCHILLER; El modelo dominante de la migración transnacional, 1992.

gración, y otros actores emergentes (caso de los grupos de presión que incluyen a la opinión pública, sindicatos, gremios de profesionales, sectores empresariales, partidos políticos, la Iglesia, entre otros; y, por supuesto, los mismos migrantes).

Respecto al enfoque y manejo de la problemática migratoria por parte de dichos “Actores”, el avance de la revaloración de la condición humana en los últimos años está dando como resultado que el respeto a los Derechos Humanos se imponga como elemento principal de consideración en la planificación de las políticas exteriores de los países y en sus políticas migratorias, gracias a la afirmación de la multilateralidad que la consagra. Estas políticas obligatoriamente tienen que realizarse con enfoque de CRITERIOS MULTIDISCIPLINARIOS, que incluyen a los señalados por el ya citado autor Lelio Mármora⁷ para el adecuado enfoque de las Migraciones (direccionalidad de la migración, temporalidad, selectividad, voluntariedad y composición de las migraciones), si es que se desea un tratamiento y manejo real de la Migración dentro de la planificación de éstas políticas. Mármora⁸ señala que “la INTENCIONALIDAD con que se define una política migratoria corresponde al objetivo explícito con que se la formula”.

Cabe señalar que ya se han identificado **las CAUSAS que provocan estas Migraciones: pobreza, falta de igualdad de oportunidades, el acceso a los servicios básicos, la inequidad de género, las brechas de ingresos, y, las diferentes condiciones de vida entre las regiones.** (VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Montevideo-Uruguay, 17-19 setiembre del 2008).

También en esta apretada síntesis que realizo del complejo problema migratorio, creo necesario mencionar los EFECTOS NEGATIVOS que las políticas migratorias selectivas o restrictivas de los países receptores de migrantes tienen para el mundo y que son vehiculados por el proceso de Globalización con sus secuelas planetarias y, aquí menciono solo las dos siguientes por considerarlos fundamentales a efectos del presente trabajo:

1. Coadyuvan al incremento de la migración irregular, ilegal o indocumentada en los países receptores de migrantes pues responde a una necesidad estructural de la ubicación de la mano de obra en los países desarrollados, no siempre dispuestos a su incorporación dentro de su estructura y sociedad de forma legal, negándoles protección jurídica y social, como es el caso de: la Directiva del Consejo Europeo aprobado por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008, relativa a los procedimientos y normas comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio (ella fue también unánimemente condenada por todos los grupos

políticos peruanos representados en el Congreso de la República mediante una Declaración emitida el 26 junio de 2008); del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” que a propuesta de Francia aprobó el Consejo Europeo el 16 de octubre del 2008, el cual excluye la posibilidad de regulaciones masivas; y, de la “Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países”, aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de febrero del 2009.

2. Coadyuvan al aumento de la brecha entre países ricos y países pobres, e incluso a intensificar y profundizar la diferencia interna entre las clases sociales de un mismo país, favoreciendo más a las más pudientes.

Frente a ésta realidad descrita en el párrafo anterior, hay que tener en cuenta que las Políticas Migratorias dependen exclusivamente de la voluntad de los Gobiernos, quienes siguen dirigiendo el derecho inalienable de todo ser humano a la libre movilidad, que acuerdos internacionales intentan reglamentar para tratar de canalizar, ordenar el desarrollo de los movimientos masivos básicamente por razones humanitarias (caso de refugiados y desplazados), pero también lo que significa, hoy en día, especialmente para los países en desarrollo, el éxodo de parte de su población fundamentalmente por motivos laborales y la cada vez más creciente y preocupante “fuga de cerebros”, como notoria y lamentablemente es el caso del Perú.

¿Por qué se produce la GLOBALIZACIÓN de la Economía y de la Sociedad?

La respuesta la encontramos en la obra “La Migración Internacional, el caso Peruano” del autor César Germaná⁹ y otros, en la cual se menciona la GLOBALIZACIÓN de la economía y de la sociedad como resultado de tres procesos independientes: la revolución tecnológica de la información; la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes; y el florecimiento de movimientos sociales y culturales como el anti-autoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo, dando lugar a la creación de: la sociedad red; una nueva economía, la economía informacional o la economía global; y, una nueva cultura, la cultura de la virtualidad real.

Producto de esta globalización es el advenimiento de una nueva era o civilización caracterizada por el proceso de reestructuración de la economía y de la sociedad, provocando profundas modificaciones en todos los niveles de la vida económica, social, cultural y, por supuesto, política.

En ese orden de ideas, y para la comprensión del rol de los funcionarios consulares y representantes del Estado

7 LELIO MÁRMORA; Las Migraciones Internacionales: Orden o Desorden Mundial, Buenos Aires, 2002.

8 LELIO MÁRMORA; Las Migraciones Internacionales: Orden o Desorden Mundial, Buenos Aires, 2002, p. 98.

9 César Germaná; Max Meneses; Ivonne Valencia; Rosario Collatón y Dunia Samamé; La migración internacional. El caso peruano, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM), Lima, 2005.

peruano en el exterior, es rescatable la mención que hace César Germaná sobre la **transformación del Estado**, el que abandona sus roles tradicionales de control, especialmente en lo que a empleo se refiere, siendo entonces el mercado el que regula la oferta y demanda de empleo, motivando la polarización de las desigualdades y la exclusión social en los sectores y clases sociales por la falta de promoción del empleo, mejora en la redistribución del ingreso y reducción de la pobreza.

En el ámbito de estas transformaciones, en lo referente a lo político, las diferencias entre lo nacional y lo internacional están desapareciendo por el debilitamiento de los Estados frente al poder del gran capital, no pudiendo controlar los flujos financieros (la actual crisis financiera que confronta el mundo es un claro ejemplo de ello, con sus negativas consecuencias de todo orden por su efecto planetario), los tecnológicos y los de información que vienen desarrollándose por un lado y, por el otro, por la incapacidad de la organización rígida de los Estados nacionales para adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial actual.

Considero que es ésta incapacidad de adaptación de los Estados la que explica las aparentes contradicciones de algunas medidas adoptadas por la Cancillería peruana en la gestión de su renovada política consular, como es el caso de los llamados CONSEJOS DE CONSULTA, los que han devenido muchas veces inoperantes con respecto a sus fines y la totalidad de ellos no son representativos de la comunidad peruana que se supone ellos representan, además de carecer de una partida de nacimiento legítima (legal); otro ejemplo es el caso de la falta de una norma constitucional que sustente la actual política de protección y asistencia al nacional que reside en el extranjero y de sus familias, como lo mencionaré más adelante.

III. LA GESTIÓN CONSULAR PERUANA

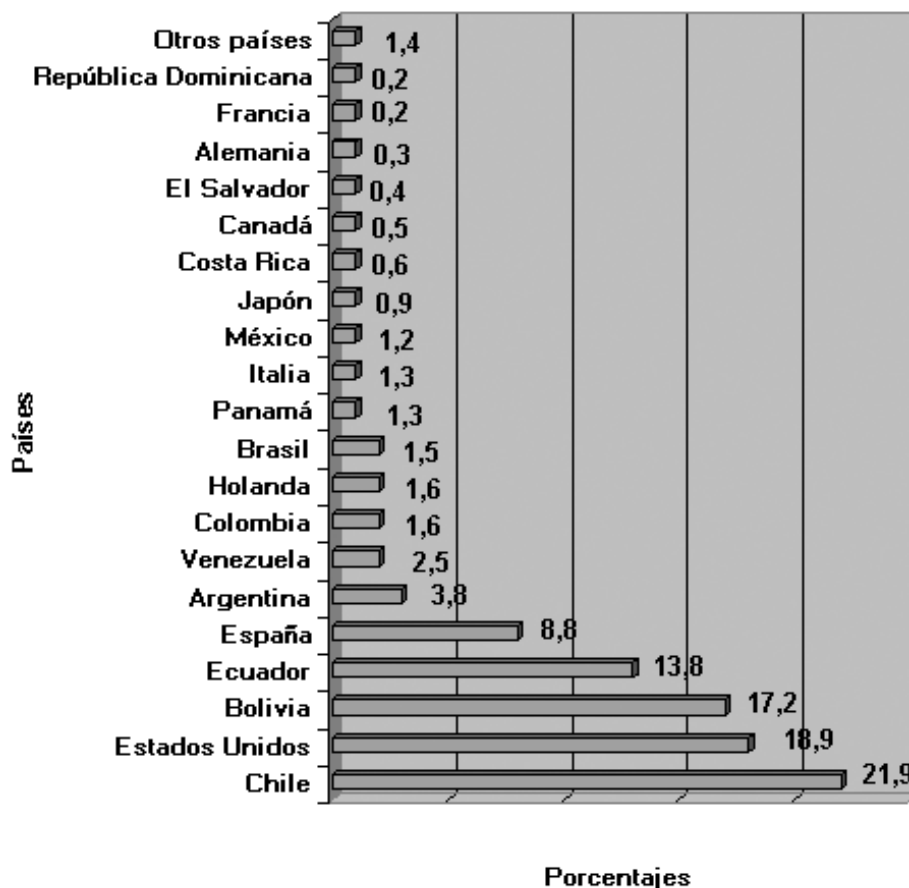
Es indudable que cada país orienta su gestión consular en función de sus intereses y los objetivos de su política exterior, la que se encuentra delineada a partir de sus objetivos nacionales para su posicionamiento en la escena internacional, donde la Política Consular es una aplicación de dichos intereses, los que en esencia, se centran en la asistencia y protección de sus connacionales y tiene

como marco la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963. En el caso de nuestro país, el Perú no constituye, por el momento, un país significativo receptor de migrantes, viviendo en nuestro territorio población de países de frontera (colombianos, ecuatorianos, bolivianos).

Nuestra política exterior en política migratoria es abierta, no es restrictiva, tampoco es de retención, ni de promoción de migraciones, sí de expulsión de migrantes: ello comenzó a ser significativo desde las décadas de los 80 con el cruento terrorismo de los años de Sendero Luminoso, luego se continuó con el éxodo en la década fujimorista. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INEI), en el **2002** de 26.75 millones de peruanos, **1.87** millones vivían fuera del país, lo que equivalía al 7% aproximadamente. El censo efectuado del 18 de julio al 20 de agosto del **2005**, que incluyó una pregunta sobre si se tenían parientes residiendo en el exterior, arrojó un total de 27'219,264 habitantes, según datos publicados por el INEI, y se calculó en **2'500,000** el número de peruanos que emigró del país hacia países desarrollados y países vecinos por razones básicamente laborales ya que la economía peruana no los ha podido incorporar en su PEA (población económicamente activa) convenientemente, y por ello migran buscando trabajo o salarios más remunerativos. En orden de importancia por la ubicación de los peruanos en ellos, éstos destinos fueron los siguientes: Estados Unidos de América (50.6%), Argentina (7.8%), Venezuela (6.3%), España (6.1%), Italia (5.7%), Chile (4.3%), Japón (3.7%), Bolivia (3.1%), Ecuador (2.1%), México (1.5%) y otros (8.8%) que incluyen países de la Unión Europea, Canadá, Australia. Las proyecciones de población efectuadas por el INEI en el 2009 fueron de 29'132,013 peruanos.

Los siguientes cuadros estadísticos elaborados por el INEI y tomados de la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) Unidad de Informática y Estadística, muestran las últimas tendencias oficiales del movimiento de peruanos al exterior. Sin embargo, debe considerarse también el número de peruanos irregulares que residen en dichos países, el cual se calcula en casi el doble del registrado en muchos de estos países, resultando un total que se calcula aproximado al casi 10% de la población peruana como población total que vive fuera del Perú:

PERÚ: EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS 1994 AL 2008



EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS, POR SEXO, SEGÚN PAÍS DE DESTINO 1994 A 2008

País de destino	Total			Mujeres		Hombres	
	Absoluto	%	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	1 760 412	100.0	100.0	895 541	50.9	864 871	49.1
Chile	384 702	21.9	100.0	211 103	54.9	173 599	45.1
Estados Unidos	332 587	18.9	100.0	185 784	55.9	146 803	44.1
Bolivia	302 645	17.2	100.0	141 005	46.6	161 640	53.4
Ecuador	242 193	13.8	100.0	90 718	37.5	151 475	62.5
España	154 873	8.8	100.0	84 908	54.8	69 965	45.2
Argentina	67 668	3.8	100.0	38 953	57.6	28 715	42.4
Venezuela	44 489	2.5	100.0	23 560	53.0	20 929	47.0
Colombia	28 902	1.6	100.0	13 599	47.1	15 303	52.9
Holanda	28 324	1.6	100.0	17 220	60.8	11 104	39.2
Brasil	26 827	1.5	100.0	12 350	46.0	14 477	54.0
Panamá	23 360	1.3	100.0	11 269	48.2	12 091	51.8
Italia	22 258	1.3	100.0	13 504	60.7	8 754	39.3
México	21 700	1.2	100.0	10 679	49.2	11 021	50.8
Japón	16 178	0.9	100.0	7 687	47.5	8 491	52.5
Costa Rica	11 162	0.6	100.0	5 243	47.0	5 919	53.0

Canadá	9 533	0.5	100.0	5 362	56.2	4 171	43.8
El Salvador	6 712	0.4	100.0	3 525	52.5	3 187	47.5
Alemania	6 079	0.3	100.0	3 816	62.8	2 263	37.2
Francia	3 208	0.2	100.0	1 949	60.8	1 259	39.2
Rep. Dominicana	3 063	0.2	100.0	1 669	54.5	1 394	45.5
Otros países	23 949	1.4	100.0	11 638	48.6	12 311	51.4

PERÚ: EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS, SEGÚN CONTINENTE DE DESTINO 1994-2008 (%)

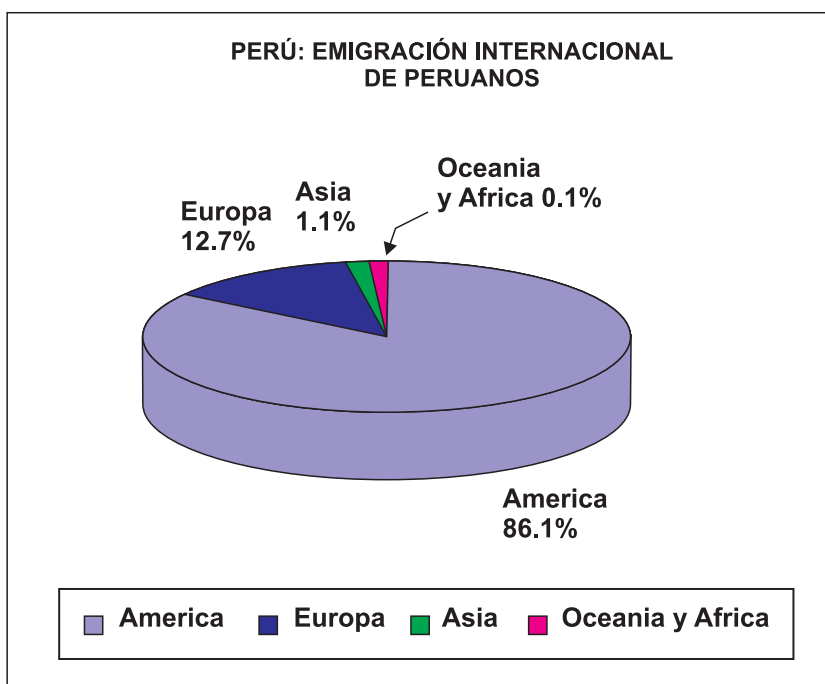


Gráfico Nº 01
PERÚ: EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS, 1990 – 2009



Nota: En el período de 1990 – 1993, se considera los saldos de los movimientos migratorios de las entradas y salidas de peruanos a/ Cifra estimada considerando la tasa de retorno de peruanos que estuvieron viviendo más de un año en el exterior.
Fuente: Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) - Unidad de Informática y Estadística.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS, POR SEXO,
SEGÚN PAÍS DE DESTINO 1994 A 2008

País de destino	Total			Mujeres		Hombres	
	Absoluto	%	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	8 444	100.0	100.0	4 922	58.3	3 522	47.7
Estados Unidos	2 720	32.2	100.0	1 635	60.1	1 085	39.9
Japón	1 091	12.9	100.0	512	46.9	579	53.1
Italia	883	10.5	100.0	574	65.0	309	35.0
España	908	9.6	100.0	461	57.1	347	42.9
Argentina	668	7.9	100.0	402	60.2	266	39.8
Chile	468	5.5	100.0	308	66.8	160	34.2
Venezuela	411	4.9	100.0	222	54.0	189	46.0
México	132	1.6	100.0	87	65.9	45	34.1
Alemania	126	1.5	100.0	87	69.0	39	31.0
Brasil	120	1.4	100.0	52	43.3	68	56.7
Canadá	106	1.3	100.0	58	54.7	48	45.3
Bolivia	90	1.1	100.0	46	51.1	44	48.9
Suiza	76	0.9	100.0	59	77.6	17	22.4
Francia	71	0.8	100.0	42	59.2	29	40.8
Ecuador	66	0.8	100.0	42	64.6	23	35.4
Colombia	55	0.7	100.0	27	49.1	28	50.9
Costa Rica	53	0.6	100.0	33	62.3	20	37.7
Panamá	53	0.6	100.0	26	49.1	27	50.9
Inglaterra	43	0.5	100.0	24	55.8	19	44.2
Paraguay	36	0.4	100.0	21	58.3	15	41.7
Otros países	369	4.4	100.0	204	56.3	165	44.7

Nota: Corresponde al registro de peruanos que declararon residir en otro país

Fuente: Dirección general de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) Unidad de informática y estadística

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI)

Nuestro país tiene una política de recuperación de ellos (de un tipo selectivo de ellos) que se traduce con la Ley de Incentivos Migratorios No. 28182 del 24/2/2004 (Art. 1° dice “La presente Ley tiene como finalidad promover el retorno de los peruanos en el extranjero para dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales, estableciendo incentivos y acciones que propicien su regreso para contribuir a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria”). Pero el Perú confronta la emigración selectiva de peruanos calificados que le significa una pérdida de personal laboral altamente calificado.

Por otra parte, las remesas que los peruanos envían al país han alcanzado una importancia tal que las políticas y planes nacionales para encauzarlas, destinadas al desarrollo económico y social del Perú, van creándose innovadoramente, veamos los montos: según cifras del Banco Central de Reserva del Perú (BCR) en el año 1990 las remesas de los peruanos enviadas desde el exterior

al país ascendieron a 87 millones de dólares, en el año 2002 ya eran éstas más de 705 millones de dólares, en el 2006 las remesas ascendieron a US\$ 1,837 millones, en el 2007 éstas sumaban ya aproximadamente más de 2,200 millones de dólares, 20% más que el 2006 y equivalentes al 8% de las exportaciones totales del Perú ese año (datos del BCR). Por efectos de la crisis financiera y por la aplicación de medidas RESTRICTIVAS adoptadas por algunos países de acogida de nuestros connacionales en cuanto a la permanencia en sus territorios (caso de la Unión Europea), ellas disminuyeron. Sin embargo, aún continúan siendo montos muy significativos: según cifras del BCR en el 2009 las remesas alcanzaron un total de US\$ 2,378 millones, monto menor en 2.7% respecto al año 2008. Durante el primer trimestre del 2010, las remesas ascendieron a US\$ 585 millones, monto que representó un aumento del 7.8 % respecto a similar período del 2009; Estados Unidos de América concentró en el primer trimestre el 40% de las remesas, España el 16%,

seguido de Argentina, Chile, Italia, Japón y otros países, lo que demuestra signos de recuperación.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la publicación titulada “Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2009” muestra que en el período 1990-2009 el número de peruanos en el exterior fue de 2’038,107 personas, y en ese mismo período de tiempo las remesas en nuestro país totalizaron los US\$18,792 millones de dólares, dinero que ha servido para complementar en forma directa los ingresos de familias en el Perú.

Nadie niega en la actualidad que el Migrante es reconocido como un factor, actor o agente más del desarrollo, y esto está recogido en muchos documentos aprobados y en declaraciones tanto en el marco multilateral, regional como en el bilateral. Mencionaré solamente la “Declaración de Lima”, en la “Primera Conferencia Internacional Especial a nivel Ministerial de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales de Migrantes”, que por iniciativa peruana, fue celebrada en nuestra capital el 15 y 16 de mayo de 2006, la cual acuerda fortalecer estrategias cooperativas en la migración internacional entre los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para asegurarse que la migración contribuya al desarrollo tanto de los países de origen y de destino. Esta enorme potencialidad instrumental para el desarrollo del país y la magnitud e incremento de la migración de peruanos, ha motivado una reformulación en su política exterior incorporando el tema migratorio y con él a las comunidades peruanas en el exterior como una prioridad de ésta, lo que motivó un cambio en la política consular peruana basando la actual en la protección, asistencia y ayuda al connacional que reside fuera del país, independientemente de su calidad migratoria. La nueva concepción de esta política y sus fundamentos han sido recogidos y mencionados en el Artículo II del Título Preliminar del Reglamento Consular del Perú (D.S. No. 076-2005, del 05/10/2005 como lineamientos de la función consular¹⁰. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se procedió a la modificación de su estructura orgánica con la crea-

ción de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. La página web de la Cancillería es sumamente demostrativa de esta cobertura de protección al connacional al igual que la creación de la “Guía del Migrante” y, en el Congreso peruano con la creación de la Comisión de Protección de los Derechos de los Peruanos en el Exterior, así como **la propuesta** para la creación en el Congreso de la República del distrito electoral de peruanos residentes en el Exterior, aprobada en noviembre del 2010 en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, para efectos de la elección de los nuevos Congresistas de la República y con el objeto de lograr de ellos un mayor interés en participar en los asuntos públicos y procesos electorales, obteniendo así una mayor legitimidad en la representación (ello ya existe en Italia, Francia, Portugal, Croacia, Colombia y Ecuador). Pero el tratamiento y atención prioritarios que la nueva política consular que actualmente se ejecuta otorga a los inmigrantes peruanos en cuanto a servicios y protección, creo que se corre el riesgo de implicar una suerte de “promoción” de la migración de peruanos a otros países y, de seguir la tendencia actual sin hacerse iguales o mayores esfuerzos pero para retener a los connacionales o recuperarlos, especialmente a los profesionales que tanto dinero y tiempo cuesta al país formarlos se estaría, con estos hechos, incentivando el éxodo de peruanos en su mayoría calificados hacia otros países, pudiendo ser causa de un despoblamiento significativo de nuestra población y de un tipo calificado de ella con las graves consecuencias que esto puede traer al desarrollo económico y social del país, además del peligro de la disminución de la identidad nacional y de sus vínculos con el Perú. Este tratamiento prioritario de asistencia, ayuda y protección de los derechos de los peruanos en el exterior, sean personas naturales o jurídicas, se encuentran mencionados sólo en la Ley del Servicio Diplomático de la República No. 28091 del 17/10/2003 (Art. 3° inciso e), y en el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, D. S. No. 130-2003-RE del 11/12/2003, Art. 2° inciso e) y también, en el Reglamento Consular del Perú anteriormente citado. Pero hasta hoy no existe ninguna norma constitucional o una ley especial que regule el pa-

10 Artículo II.- Lineamientos de la Función Consular

Todas las oficinas consulares desarrollan sus funciones en aplicación de las siguientes líneas de acción:

1. Mejora cualitativa y permanente de los servicios consulares, lo cual implica:
 - 1.1 El reforzamiento en la aplicación del principio del servicio público.
 - 1.2 Ajuste de la actuación consular a los principios de legalidad, simplificación administrativa, eficacia y celeridad.
 - 1.3 Modernización tecnológica.
 - 1.4 Descentralización de los servicios consulares.
2. Programa de asistencia humanitaria.
3. Programa de protección legal.
4. Apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción.
5. Promoción del vínculo cultural y nacional teniendo en cuenta el carácter multicultural y pluriétnico del Perú:
 - 5.1 Fomento y desarrollo del vínculo de arraigo con el Perú.
 - 5.2 Continuación del desarrollo del programa educativo peruano.
6. Programa de vinculación de los peruanos y peruanas con el país en una perspectiva productiva:
 - 6.1 Seguridad en las remesas.
 - 6.2 Fomento a la inversión de las remesas.
 - 6.3 Apoyo al retorno voluntario y reinserción productiva.
7. Programa de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior.

pel del Estado peruano en la protección y asistencia a sus comunidades peruanas en el exterior. Menciono un proyecto de artículo sobre el particular que se incluyó en el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución considerado en abril del 2002, ubicado en el Título I sobre los Derechos Fundamentales, Deberes y Procesos Constitucionales, en el Capítulo I (De los Derechos Fundamentales), signado como Artículo 66 que dice lo siguiente” Artículo 66.- Protección de los peruanos migrantes. *“El Estado vela por la protección de los peruanos en el extranjero y sus familias, a fin de garantizarles un trato digno y sin discriminación cualquiera que fuera su situación legal. Evita que su condición de migrantes pueda ocasionar, de forma directa o indirecta, la privación de sus derechos”.*

Considero que la aprobación de un artículo similar y su inclusión en nuestra Carta Magna constituirá no sólo el verdadero reconocimiento de un Artículo Constitucional nuestro sobre la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado, sino también a la urgente necesidad de contar con una legislación integral y coherente en materia migratoria que recoja la problemática actual que significa la emigración del más del 10% de peruanos al extranjero, su manejo, regulación, conducción y atención a través de la ejecución de una adecuada función consular.

Por otra parte, considero también necesario que en la praxis de la gestión consular a cargo de nuestros Cónsules, se debe proceder al reconocimiento y aceptación de las **“transculturizaciones”** que a título individual caracteriza a cada integrante peruano residente en su jurisdicción consular sujeto al proceso social complejo de la migración internacional, el cual modela otra forma de vivencia de “peruanidad” con respecto a su lugar de origen, con nuevos valores y cultura diferentes a la simple relación que comúnmente se utiliza de “ciudadano-lugar de origen”. Mi propia experiencia consular de más de un quinquenio me ha mostrado que, efectivamente, el peruano en el exterior forma parte de la llamada **“ALDEA GLOBAL”**, término utilizado por la ya mencionada investigadora Liliana Rivera¹¹ para señalar, por ejemplo, la interacción de nuestros compatriotas con todo lo que ella tiene, aquí, allá y en todos los sitios a la vez, creando redes, y como efecto de las transformaciones mundiales que inciden sobre los Estados, las sociedades y los individuos. Es sobre esta base que el Cónsul debe de realizar su praxis, su capacidad gestora, como representante del Estado peruano, fortaleciendo los vínculos entre este “nuevo peruano” con el país, y no sólo el vínculo cultural y el nacional al que se refiere el numeral 5 del Artículo II del Título Preliminar y también el Artículo 259 del actual y

ya citado Reglamento Consular del Perú¹² referido a la vinculación con las comunidades nacionales (Título VIII del Reglamento).

La inclusión de este nuevo enfoque, más real del peruano en el exterior, en el marco legal de nuestras legislaciones constituye otro desafío, una urgencia y una necesidad que esperemos se logre, superando el actualmente recogido enfoque de la perspectiva origen-destino, por el de la perspectiva local-global, el que ha sido bien descrito por la ya citada investigadora Liliana Rivera para el estudio de las Migraciones basadas -como se ha dicho- en las relaciones asimétricas existentes entre las regiones, y en la constitución de las múltiples y simultáneas formas de incorporación del connacional peruano en la sociedad de acogida, lo que debe traducirse en acciones consulares más apropiadas a dicho enfoque que fortalezcan en forma efectiva los vínculos del “nuevo peruano” con el Perú, acciones que deben tener como sustento factual el principio de que es el Cónsul quien debe acercarse a los peruanos y no lo contrario.

IV. EL AUSENTISMO ELECTORAL DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR

Como se sabe, actualmente es cada vez mayor el número de peruanos que, en general, por razones básicamente laborales (búsqueda de mejores oportunidades salariales o de empleo), abandona el territorio nacional y emigra al extranjero. A la fecha, nuestros connacionales que viven en otros países ya supera el 10% de la población peruana y la cifra va en continuo aumento. Por ello la importancia del problema del llamado AUSENTISMO ELECTORAL con el cual ellos responden en forma preocupante en las Elecciones Generales que se celebran cada cinco años para elegir a las más altas autoridades de gobierno y congresistas. Por ejemplo, según datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en la primera vuelta el domingo 9 de Abril del 2006 el ausentismo de los peruanos residentes fuera del país alcanzó el 63.5%, y en la segunda vuelta el domingo 4 de Junio este fue del 62%. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú -cuyos Consulados en el mundo fueron los encargados de la organización y desarrollo del proceso electoral en sus respectivas jurisdicciones consulares- publicó el Comunicado de Prensa No. 015-06 de fecha 26 de junio del 2006, el cual en el punto tercero expresa que: **“El porcentaje de electores que acudieron a las elecciones del 9 de abril y del 4 de junio, respectivamente, superó el 60 por ciento de los electores hábiles, lo cual significó una mayor participación porcentual respecto del anterior proceso electoral del año 2001”.**

11 Liliana Rivera Sánchez; Repensando el estudio de las Migraciones Contemporáneas en las Ciencias Sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva Transnacional, Aula Magna, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007.

12 Artículo II del Título Preliminar: Reglamento Consular del Perú
 5. Promoción del vínculo cultural y nacional teniendo en cuenta el carácter multicultural y pluriétnico del Perú:
 5.1 Fomento y desarrollo del vínculo de arraigo con el Perú.
 5.2 Continuación del desarrollo del programa educativo peruano.
 Artículo 259º “Esta función consiste en promover la vinculación de la comunidad peruana en el exterior con el Estado y la sociedad fomentando la identidad nacional”.

Como se conoce, el sufragio en el Perú, al ser un derecho ciudadano en el ejercicio de su derecho civil es, al mismo tiempo por mandato constitucional (Artículo 31), una obligación ciudadana. La falta de cumplimiento de este deber por parte de los peruanos que residen en el exterior, tendría como causa principal, considero yo, **la pérdida de Civismo** explicada en parte por este proceso “transnacional” de su inserción en otra sociedad descrito anteriormente y, por la falta de continua y suficiente presencia de los Consulados entre los miembros de la comunidad peruana de su jurisdicción, que fortalezca debidamente sus lazos con el Perú, y ese “civismo” (en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se entiende por ello al “celo por las instituciones e intereses de la patria”) es sentido y vivido por cada uno de sus miembros de manera particular. Debo mencionar que he podido observar en las Elecciones Generales del 2006, en mi calidad de Cónsul General Adscrita del Perú en Frankfurt en ese entonces, el esfuerzo de algunos peruanos que residían a más de 5 horas de su centro de votación (Frankfurt), y que se levantaron de madrugada para viajar utilizando dos o tres medios de transporte público, llegar a votar a Frankfurt, y regresarse de inmediato, frente a otros peruanos que, viviendo en la misma ciudad de Frankfurt, no votaron. Indudablemente el compromiso de aquellos con su país de origen, Perú, fue mucho más fuerte que el de los otros y eso se llama “civismo”.

Pero existen también otros factores que actúan con mayor o menor presencia en el ausentismo electoral de los peruanos en el exterior, y algunos de ellos son mencionados por los aún pocos investigadores de este preocupante hecho que sucede en el exterior, los que influyen, contribuyen o coadyuvan a esta decisión del connacional que reside fuera del país de ser “omiso al sufragio” como son: los bajos costos de las multas por no votar, las que tienen menor impacto en sus economías, aunque algunos connacionales estén doblemente penalizados en el caso de los que fueron designados miembros de mesa electoral; por la acción recurrente de los Gobiernos que resultan electos de proceder al otorgamiento de amnistías electorales o condonaciones de multas electorales por no cumplir con el sufragio; por la importante distancia geográfica de los centros de votación con respecto al domicilio de los votantes y sus implicancias económicas, financieras, de salud (muchas horas de viaje), familiares, de trabajo, entre otras, lo que causa que muchas veces represente un mayor gasto el acercarse a sufragar que pagar la multa respectiva; los propios candidatos en pugna electoral también influyen en dicho ausentismo; por considerarse que los candidatos no se interesan en regularizar la situación migratoria de los peruanos en el exterior, nuestros connacionales los sienten alejados de sus necesidades, motivando la falta de credibilidad en los candidatos presidenciales y el consecuente desinterés del connacional en el futuro político del Perú; por su resistencia a la imposición de votar como obligación

constitucional y la consiguiente penalidad con multa por no hacerlo, cuando en muchos países donde residen el voto no es obligatorio sino voluntario, como es el caso de los países de la Unión Europea; por el temor de asistir a votar al local consular por tener permanencia irregular, pudiendo ser detenidos por las autoridades locales y deportados, entre otras causas.

La importancia de este problema de AUSENTISMO ELECTORAL radica en que su alto porcentaje registrado en el exterior (40% en el año 2006), podría significar un cuestionamiento de la legitimidad de la representación de las más altas autoridades políticas en la conducción del país elegidas por un reducido porcentaje de la población peruana que vive en el extranjero y que a la fecha supera ya el 10 % de la población total del Perú (se incluye a los que tienen permanencia regulada y a los que no la tienen en dichos países) con tendencia a un significativo crecimiento en los próximos años; consecuencias internacionales, por las repercusiones que en otros países tendría dicha cuestionable representatividad política, así como la proyección de la imagen de un ciudadano peruano desinteresado en su Gobierno y que se caracteriza por no cumplir con sus deberes y obligaciones ciudadanas, no siendo entonces confiable para efectuar negocios, por ejemplo. Debe desarrollarse urgentemente acciones por parte de los Consulados encaminadas a fortalecer el interés de los ciudadanos peruanos en su país, en la conducción política del mismo, independientemente de preferencias políticas, partidarias o personales respecto a la elección de sus más altas autoridades políticas, a fin de difundir la imagen del peruano comprometido —aún encontrándose lejos del territorio nacional— con su Estado nacional y su sociedad, cumplidor de sus deberes cívicos y confiable entonces para cumplir sus contratos y acuerdos.

También es el Estado peruano el que se beneficia por el fortalecimiento de la institución democrática del sufragio en la elección de sus máximas autoridades políticas. Por ello, urge implementar acciones consulares específicas para evitar un mayor ausentismo electoral, como son las que mencionaré posteriormente, teniendo en cuenta a la gestión consular como instrumento de política exterior, y siendo uno de los objetivos principales de ella el incrementar los vínculos entre el Perú y el peruano que reside en el exterior.

Ahora bien, para comprender este hecho concreto que nos interesa y atañe, el AUSENTISMO ELECTORAL de los peruanos que viven en el exterior, considero aplicables los conceptos básicos sociológicos explicativos sobre la problemática de la migración internacional desarrollados por la ya mencionada investigadora Liliana Rivera Sanchez¹³, (su enfoque “transnacional”, **las formas de ser y las formas de pertenecer** explicadas anteriormente), las que se aplican perfectamente a este comportamiento ausentista electoral del connacional peruano, el que si bien puede obedecer también a cual-

13 Liliana Rivera Sánchez Repensando el estudio de las Migraciones Contemporáneas en las Ciencias Sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva Transnacional, Aula Magna, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007.

quiera o todas las causales mencionadas anteriormente, es finalmente el resultado de la decisión de “otro sujeto social” ya que el mismo connacional es producto de la interacción de las distintas y múltiples relaciones que ha establecido desde que salió del territorio nacional, de su pueblo, de su ciudad; de su proceso y forma de inserción (“involucramiento” en términos de la autora entendiendo por tal concepto múltiples formas de incorporación) en la nueva sociedad de acogida, lo que contribuye a las transformaciones societales locales-regionales, modelando su comportamiento frente a su país de origen (el Perú), su familia y afectando los lazos que lo une, en este caso, el nivel de civismo que aún tenga vivo, ya que ha construido otras formas de vida y de relación con sus familiares y su lugar de origen.

No es igual el comportamiento de un connacional para quien el Estado y su sociedad (su Perú) ha estado en cierta forma ausente de su vida (en su residencia en las alturas andinas o en los confines de la selva), de aquel que ha vivido siempre en la costa donde la influencia del Estado y la de una caracterizada sociedad peruana en esa parte el territorio nacional, es más sentida, las vivencias de la “Patria” son distintas y las respuestas ciudadanas igualmente. Dichos conceptos sociológicos también explican, por ejemplo, los “Regionalismos” subsistentes en la composición de algunas Asociaciones de Peruanos en el exterior.

468

Ante estos hechos y realidades, la labor consular del Cónsul peruano debe ser presencia continua y permanente entre los miembros de su comunidad, siendo ésta la única herramienta para lograr un voto ciudadano cuya base es el civismo fortalecido. Como dije anteriormente, el Cónsul debe acercarse a los peruanos y no esperar que suceda lo contrario.

V. CONCLUSIÓN

En el Perú, ya se ha tomado una clara conciencia y conocimiento de las causas, dimensiones, problemática, potencialidades y complejidades de la Migración Internacional, prueba de ello fue el diagnóstico contenido en el documento anexo al cablegrama circular de la Cancillería peruana a sus Misiones en el Exterior: SCP20040043 del 15/6/2004 sobre la nueva política consular, que en su página 4 expresa que:

“Las Políticas Exteriores de los países deben atender la solución de los siguientes problemas que plantean las migraciones en el espacio globalizado: a) La situación y status legal de los migrantes en el país de recepción; b) El tráfico ilegal de personas; c) El respeto de los derechos humanos de los migrantes teniendo en cuenta las manifestaciones de xenofobia y discriminación en los países de recepción; d) La inserción laboral y productiva de los migrantes en las sociedades de recepción; e) El choque cultural resultante del encuentro a través de la migración, de los disímiles sistemas de valores de las sociedades de procedencia y de recepción; y, f) La re-vinculación de los migrantes con sus países de origen”.

Sólo falta la implementación de acciones consulares apropiadas y la adopción de políticas que hagan realidad la gobernabilidad de la migración centrada en el migrante como persona humana.

Considero que frente a los efectos multidimensionales de la problemática migratoria internacional, las políticas en materia de migraciones que debe desarrollar nuestro país deben centrarse en tres aspectos fundamentales: la protección de los derechos humanos de los migrantes; las condiciones de la migración laboral que pasan por obtener las facilidades para su inserción y regularización en el país y sociedad de recepción o acogida; y en el reconocimiento de la vinculación estrecha que hay entre la migración y el desarrollo tanto en los países de origen como en los de recepción y en los beneficios que resultan de ello para ambos. Dentro de este marco, la nueva GESTIÓN CONSULAR debe constituir el instrumento que haga viable la acción del Estado peruano dentro de estos tres ejes de atención mencionados anteriormente, y que ella permita que la acción de los Cónsules logre resultados transversales para la comunidad peruana de su jurisdicción, teniendo claro conocimiento de su transculturación por la transnacionalidad de sus valores y cultura con respecto a su origen, y su pertenencia a la llamada “aldea global”, -concepto de la socióloga LILIANA RIVERA SÁNCHEZ que he mencionado anteriormente- donde se interactúa permanentemente a través de “redes” existentes por las modificaciones en el contexto socio-político y tecnológico mundial que facilita la interconexión a larga distancia, coadyuvando con la gestión del Cónsul a su desarrollo integral en el país de acogida; y lo que es también parte esencial de la labor consular frente a esta realidad “transnacional”: fortalecer los lazos de vinculación con el Perú.

Sólo así se obtendrá, por ejemplo, la reducción del ausentismo electoral en el exterior, el cumplimiento del verdadero rol que deben desempeñar los Consejos de Consulta, y una dinámica y consciente participación del connacional como agente en el desarrollo económico y social de su país de origen: el Perú, y en su pueblo de origen primordialmente. En el plano externo, la activa gestión de nuestro país en el sentido antes indicado podrá contribuir internacionalmente para que las políticas que en materia de migraciones desarrollen todos los países, principalmente los de acogida de migrantes, hagan efectivo el reconocimiento de la persona como centro de todos los procesos de la acción política, permitan la construcción de una equidad económica social global, y se pueda alcanzar, en consecuencia, la Gobernanza Internacional de las Migraciones que supere la pobreza, la desigualdad y la exclusión para lograr la cohesión social en ellos.

VI. LISTADO DE ACCIONES QUE PODRÍAN DESARROLLARSE

1. Acciones a nivel internacional:

- Promover entre los países el reconocimiento y aceptación de la corresponsabilidad diferenciada

- en el tratamiento de la problemática migratoria: los países receptores de migrantes deben desarrollar políticas migratorias que deben ser coherentes en materia consular y vinculadas a incentivar el desarrollo en los países de origen a través de la creación y ejecución de proyectos que contribuyan a su desarrollo sostenible, revirtiendo los efectos negativos de la globalización de la migración en el mercado laboral. Asimismo, deben de adoptar políticas destinadas a desmitificar los aspectos supuestamente negativos del inmigrante y su imagen como “depredador” de trabajo, de servicios sociales y contaminador del medio ambiente, evitando su uso demagógico electoral y fortaleciendo el respeto a los derechos humanos del migrante desarrollando una verdadera cultura de tolerancia y aceptación de la multi diversidad cultural, independientemente de su condición migratoria.
- Promover que se incorporen las cuestiones de la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales reconociéndose la estrecha vinculación existente entre migración internacional, desarrollo y los derechos humanos, como lo ha recogido el “Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo” celebrado en Nueva York en setiembre del 2006.
 - Promover acuerdos multilaterales y bilaterales para una mayor protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los de **tercera generación**, evitando la trata de personas: derecho a la autodeterminación; a la independencia económica y política; a la identidad nacional y cultural; a la paz; a la coexistencia pacífica; al entendimiento y confianza; a la cooperación internacional y regional; a la justicia internacional; al uso de los avances de las ciencias y la tecnología; a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos; al medio ambiente; al patrimonio común de la humanidad, y al desarrollo que permita una vida digna), evitando la trata de personas.
 - Intensificar la lucha contra la trata de personas, especialmente la de mujeres y niños, y el tráfico ilícito de migrantes.
 - Se debe lograr ampliar el establecimiento de mecanismos de diálogos permanentes en esta materia migratoria, como los obtenidos en el marco de la relación América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE), a través de las reuniones de Altos Funcionarios del Diálogo Estructurado y Comprensivo ALC-UE sobre Migraciones, que celebró su IV Reunión en Bruselas, Bélgica, el pasado 17 de diciembre del 2010.
 - Fomentar la adopción de políticas comunes de cooperación con otros Estados para obtener la gobernanza o gobernabilidad del flujo migratorio.
 - Promover acuerdos multilaterales y bilaterales para la facilitación de las transferencias de las remesas a los países de origen con menos costos por ello.
 - Promover la ejecución de proyectos de “codesarrollo” basados en la corresponsabilidad diferenciada de todos los actores involucrados en el proceso de las migraciones.
 - Fomentar la cooperación horizontal entre países en desarrollo mediante la transferencia de profesionales y técnicos por períodos de corto y mediano plazo.
 - Aplicar el principio de reciprocidad para el otorgamiento de visas, como forma de negociación para la mejora del tratamiento del ingreso de nuestros connacionales a territorios de otros países (reciprocidad en el tratamiento migratorio).
 - Obtener acuerdos de regulación de la situación migratoria de peruanos en el exterior.
 - Obtener acuerdos de reconocimiento de las licencias de conducir.
- Propiciar la conversión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el organismo especializado que falta, dentro del sistema de las Naciones Unidas, para que se ocupe de esta compleja temática de las Migraciones y de sus aspectos multidisciplinarios, especialmente los que vinculan Migración y Desarrollo, concentrando los esfuerzos de los Estados, Organismos No Gubernamentales, y otras entidades multinacionales y armonice conceptos. Actualmente existen varias entidades intergubernamentales como el ECOSOC, la Comisión de Población y Desarrollo, la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, la OIT, diversos Foros como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el “Foro Global sobre Migración y Desarrollo”, el “Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo”, y otros, los que abordan diversos aspectos de este complejo tema.
 - Incentivar que se incluyan en las políticas externas de los países el tratamiento de la Migraciones como una prioridad de dichas políticas con un enfoque integral que, como lo reconoce el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana adoptado en Montevideo en el 2006: “la migración es una realidad transversal que guarda estrecha relación con la falta de desarrollo, la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales, la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, que son causas que la provocan”.
 - Promover que los Estados cumplan los compromisos políticos asumidos, en especial en el marco de las Naciones Unidas la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas con su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990.

- Obtener acuerdos para la homologación de títulos profesionales universitarios y de grados.
- Obtener la homologación de conceptos y términos migratorios.
- Obtener acuerdos bilaterales para ejecutar programas de migración laboral temporal.
- Obtener convenios de cooperación migratoria.
- Obtener acuerdos de cooperación consular para la atención de peruanos en los lugares donde no hay representantes consulares ni de carrera peruanos ni Ad-Honorem,
- Obtener acuerdos para la repatriación de los beneficios sociales que han sido aportados a esas sociedades de su residencia en el extranjero por el peruano que retorna al Perú. En este sentido, se incluye la firma de convenios de seguridad social.

2. Acciones a nivel nacional:

- Es urgente que se proceda en nuestra legislación a llenar los vacíos y/o salvar las ambigüedades existentes en la normativa peruana sobre la intermediación laboral privada en el extranjero, para evitar los abusos que de ella derivan ya que no existe ninguna supervisión ni fiscalización legal, donde supuestos empresarios o personas jurídicas dudosas pueden configurar casos de trata de personas, especialmente de mujeres peruanas jóvenes (empresas de seguridad, empresas de servicios –por ejemplo los de niñera, empleadas en servicios domésticos, en servicios de proximidad -cadenas globales de cuidados existentes en Europa y en el Medio Oriente y, en actividades del sector informal).
- Apertura de oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores en todas las capitales de departamento que tiene el Perú (actualmente hay 7).
- Respecto a la mejora de los servicios consulares, existe aún una brecha entre la creciente demanda de servicios y requerimientos de los connacionales en el exterior y las reales capacidades logísticas con que cuentan los Consulados peruanos para atenderlas, por lo que es urgente incrementar las asignaciones de los consulados para su cabal funcionamiento y ejecución de los tres programas asignados (Programa de Asistencia Legal-Humanitaria y Servicios Consulares; Programa de Negociación y Promoción Comercial, Inversiones y Turismo; y, Programa de Negociación y Promoción Cultural), para poder cumplir con brindar servicios consulares en base a los principios de legalidad, no discriminación, inmediatez, celeridad, simplicidad, presunción de veracidad y eficacia que menciona el Artículo 1° del Título Preliminar del actual Reglamento Consular del Perú acerca de la naturaleza de la Función Consular.
- Se debe continuar con la apertura de nuevos consulados.

- Igualmente, se debe fortalecer el servicio consular con una mejor preparación de su personal, tanto diplomático como administrativo si fuera el caso, y del personal localmente contratado, en las nuevas tareas que requiere la gestión consular con el cónsul peruano como gestor de la apropiada inserción de los connacionales y del incremento de la vinculación de ellos con el país, entre otras.
- Asimismo, para coadyuvar a la acción del Cónsul, debe realizarse una activa labor para nombrar un mayor número de cónsules ad-honorem, para brindar mayor protección a los derechos y asistencia a los connacionales que residen en ciudades significativas que no tienen oficinas consulares de carrera.
- Debe continuarse con el establecimiento de programas dirigidos a intensificar los vínculos de cultura e identidad con el Perú. Ya existen por ahora el programa denominado “Educación a Distancia” y el “Curso de Identidad Nacional.
- Debe fomentarse la creación de asociaciones de peruanos.
- Obtener acuerdos para la aceptación del ingreso de artículos étnicos o nativos de consumo: alimentación y bebidas provenientes de los países de origen del migrante (por ejemplo, en el caso peruano, de las bolsitas filtrantes de mate de coca y otras especias locales).
- Debe implementarse el voto por correo, para facilitar el cumplimiento de su deber ciudadano a aquellos connacionales que residen alejados de la oficina consular de su jurisdicción.
- Debe nombrarse Consejeros Culturales Ad-Honorem, como ya se hizo con los Consejeros Comerciales Ad-Honorem, a fin de utilizar la capacidad, profesionalismo y relaciones de muchos connacionales de excepción residentes en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Perú del 24 de abril de 1993.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948
- Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
- Pierre Bourdieu; *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Anagrama, Barcelona, 1997.
- Juan DE LOS RÍOS y Carlos RUEDA. *¿Por qué migran los peruanos al exterior?* Un Estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de los peruanos entre 1994 y 2003. *Economía y Sociedad* 58, CIES, 2005.
- César GERMANÁ; Max MENESES; Ivonne VALENCIA; Rosario COLLATÓN y Dunia SAMAMÉ; *La migración internacional. El caso peruano*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM), Lima, 2005.

Nina GLICK SCHILLER; *El modelo dominante de la migración transnacional*, 1992.

David HELD, Anthony Mc GREW, David GOLBLATT, Jonathan Perraton y otros. *Transformaciones Globales- Política; economía y cultura*. Oxford University Press, México, 2002.

Ley del Servicio Diplomático de la República- Ley N° 28091 del 17 de Octubre del 2003.

Ley de Incentivos Migratorios N° 28182 del 24 de febrero del 2004

Lelio MÁRMORA; *Las Migraciones Internacionales: Orden o Desorden Mundial*, Buenos Aires, 2002.

Zósimo MORILLO. *Migración y Desarrollo: Una Nueva Agenda para el Siglo XXI*. Revista de la Academia Diplomática del Perú- Política Internacional, 2007.

Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República: Decreto Supremo N° 130-2003-RE del 10 de diciembre del 2003.

Reglamento Consular del Perú. Decreto Supremo N° 076-2005-RE del 05 de Octubre del 2005.

Liliana RIVERA SÁNCHEZ; *Repensando el estudio de las Migraciones Contemporáneas en las Ciencias Sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva Transnacional*, Aula Magna, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2007.

Liliana RIVERA SÁNCHEZ; *Redes, prácticas de interconexión y vínculos sociales en un circuito migratorio transnacional*. En el libro: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, 2008.

Beck ULRICH; Anthony GIDDENS y Scott LASH; *Modernización Reflexiva- Política, tradición y estética en el orden social- Consecuencias de la Modernidad- Alianza Universitaria*, Stanford University Press, 1994.

VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones; *Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de las Personas Migrantes*, Montevideo, Uruguay – 17 al 19 de setiembre de 2008.