

LA MIGRACIÓN NO ES AMENAZA NI TRANSGREDE REGULACIONES

MIGRATION IS NOT A THREAT AND DOES NOT TRANSGRESS REGULATIONS

Es hora de incorporarla como elemento dinámico del desarrollo humano y factor decisivo del orden, la paz y la estabilidad mundial.

Por Julio A. Salazar¹

RESUMEN

La gran ironía de la migración en el mundo (dejar la tierra natal para instalarse en otra distinta) es que lleva miles de años como alternativa de sobrevivencia de una humanidad en su origen y esencia errante², mientras los gobiernos y estados se ahogan en un vaso de agua pensando en cómo liberarse de ella, al considerarla un modo y medio de vida extraña, marginal y amenazante. El hecho de que, a causa de la violencia, la desigualdad y la pobreza, la migración se haya triplicado en volumen y complejidad y convertido en un problema mundial inmanejable, representa ya de por sí un desafío sin precedentes para hacerla más inclusiva en el sentido humanitario y de legalidad. Su naturaleza no debe infundir temores ni rechazos sino entendimiento y soluciones. El reconocimiento de sus derechos debe estar en perfecto equilibrio con el reconocimiento de sus deberes. Alejar la represión y los prejuicios xenofóbicos de su camino debe suponer aproximarla al cauce pleno de la justicia interna e internacional.

Palabras claves: Migración, humanidad errante, amenaza, xenofobia, inclusión, problema mundial, sentido de legalidad, equilibrio, justicia internacional.

¹ Julio A. Salazar, empresario, nacido en Tacna, Perú, y residente, hace más de cincuenta años, en Nueva York. Uno de sus más destacados emprendimientos, el de la constitución de las comunidades peruanas en Estados Unidos y en el mundo, ambas, organizadas y representadas dentro del más pleno estado de derecho, con voces, votos y asientos en el Congreso de la República, le ha ganado un honroso sitio en la historia peruana. Su compromiso con el país lo ha llevado a invertir en tiempos de crisis durante el terrorismo y de prosperidad durante el crecimiento económico. Dueño de una personalidad abierta y generosa y una filantropía discreta y caballerosa, ha contribuido positivamente a las buenas relaciones multilaterales del Perú con el mundo, así como, en su momento, a la reinserción del sistema democrático y financiero del país al concierto internacional. Ostenta la más alta condecoración del Servicio Diplomático de la República, Orden “Al Mérito del Servicio Diplomático del Perú José Gregorio Paz Soldán”, en el grado de “Gran Cruz”, así como otras distinciones y reconocimientos de países, Estados, organizaciones internacionales y universidades como Doctor Honoris Causa en las universidades Soka (Tokio-Japón), UTP (Universidad Tecnología del Perú), Universidad Nacional de Piura. Actualmente preside el Club de la Banca y Comercio.

² “La migración es inherente a las sociedades desde el principio de los tiempos. Podríamos decir que el Homo Sapiens surge migrando: sube del sur de África, cruza el continente y a través de migraciones se distribuye por todo el mundo. Así que, finalmente, todos los seres humanos somos producto de la migración. Nuestra ascendencia es migrante, sostiene el antropólogo Diego Prieto. Coloquio “El Impacto de las migraciones en el mundo globalizado”. Nov. 2019. Instituto Nacional de Antropología e Historia de México.

ABSTRACT

The great irony of migration in the world (leaving one's homeland to settle in a different land) is that it takes thousands of years as an alternative for survival, for a humanity that is errant in essence and origin, while governments and states make mountains out of molehills thinking about how to be free of it because they look at it as a way and means of life that is strange, marginal and threatening. The fact that migration has tripled in volume and complexity due to violence, inequality and poverty, and become an unmanageable global problem, poses the unprecedented challenge of making migration more inclusive in the humanitarian and legal sense. Its very nature should not instill fear nor rejection but understanding and solutions instead. Recognition of the migrant's rights should be in perfect counterbalance to their recognition of their obligations. To remove repression and xenophobic prejudices would suppose an approach towards internal and international justice.

Key words: Migration, errant humanity, threat, xenophobia, inclusion, global problem, sense of legality, counterbalance, international justice.

.....

1. INTRODUCCIÓN

Al tiempo de recibir la invitación del embajador Oscar Maúrtua de Romaña para incorporarme como miembro de la Sociedad de Derecho Internacional que él preside, se me pide presentar un artículo académico de libre elección temática para su publicación en la Revista Peruana de Derecho Internacional.

Nada me complace tanto que aceptar formar parte de esta prestigiosa institución y de tener la oportunidad de abordar aquí, ampliamente, un tema que ha concentrado por muchos años mi curiosidad, trabajo y preocupación, como ciudadano y empresario dedicado medio siglo a la constitución y promoción de la comunidad peruana en los Estados Unidos y en el mundo.

Se trata de que la migración, no importa la dimensión y gravedad que tenga, no debe verse como una amenaza desestabilizadora de siempre ni pretender estar fuera de una necesaria regulación como quisieran muchos. La migración no puede estar por encima de la ley ni por debajo de la ley. La migración, por naturales que sean sus fines y medios, incluso históricamente, tiene que estar dentro de la ley, no importa cuánto tenga que costar y cuánto haya que esperar para que ello suceda.

Precisamente en el equilibrio de estas dos premisas difíciles y complejas reside la posibilidad de hacer de la migración, mediante un profundo cambio en la percepción y actitud de gobiernos, estados y sociedades involucrados, un elemento dinámico del desarrollo humano y un factor determinante de paz y estabilidad internacional.

Si bien el derecho internacional³ no ha sido ni es un campo en el que me haya formado profesionalmente ni tampoco la actividad a la que haya dedicado mayor atención, guardo por su ejercicio y su misión, vinculados a la regulación de las relaciones entre Estados y organismos externos, el más profundo respeto.

Confieso sinceramente, bajo la misma aura de respeto por la Sociedad de Derecho Internacional, que si yo no tuviera vocación, interés, compromiso y solidaridad por el destino de la migración en el mundo, de cuya célula madre soy parte indesligable desde mis veinte años, no habría aceptado incorporarme como miembro asociado.

Si lo hago hoy, al calor de estas reflexiones, es porque el destino de la migración en el mundo implica gigantescos esfuerzos, entre ellos el del aporte académico serio y responsable que sólo puede plasmarse y proyectarse en instituciones de peso y envergadura como la que hoy me acoge. No soy un hombre de academia sino de empresa, pero con la convicción de que mi experiencia ejecutiva y filantrópica constituye el mejor resorte con el que puedo generar, como lo estoy haciendo hoy, ideas, impulsos y energías para, de cara al problema de la intensa movilidad humana, podamos entender y planificar juntos un mundo mejor.

La migración en el mundo, sea interna o externa, no puede ser contenida con prejuicios racistas o discriminatorios ni con murallas elevadas ni alambrados de púas ni patrullas costeras ni aduanas represivas ni reglamentaciones obsoletas. La migración en el mundo, sea interna o externa, tiene que ser humanizada, civilizada y legal y eficientemente administrada. Inclusive las montañas de información y de legislación edificadas por parlamentos, gobiernos, Estados y organismos internacionales, requieren de un trabajo complementario de revisión y depuración para que muchas normas muy buenas y muchas plataformas de datos muy bien desarrolladas puedan ser real y efectivamente aplicables.

Hacia este punto grave y neurálgico llega precisamente el enfoque de este artículo: el de llamar la atención sobre la necesidad de replantear, sistematizar y en cierta forma simplificar las legislaciones y normativas existentes para hacerlas más útiles en sus resultados. Ya no podemos seguir sumando a los desbordes migratorios incontenibles en el mundo los anacrónicos desbordes represivos antimigratorios y, para colmo, los desbordes normativos y legislativos, desactualizados o caídos en desuso, que lejos de abrir una luz al otro lado del túnel, lo cierran totalmente.

Entendamos definitivamente que la migración en el mundo, con toda su fuerza y complejidad, no tiene que ser más una amenaza. Gobiernos, Estados y organismos internacionales, tienen que dar un giro de 180 grados en su análisis y comprensión del problema. De no hacerlo estaremos precipitando al vacío las posibilidades de enfrentar más inteligente y responsablemente el problema. O lo que es peor: acumulando avalanchas migratorias aquí y allá, desaciertos garrafales en su tratamiento, temores y prejuicios infundados sobre sus manifestaciones más saltantes y desinterés e ineficiencia en las instituciones supuestamente competentes en el tema.

Las experiencias recientes traumáticas del éxodo de millares de ucranianos a causa de la

³ El Derecho Internacional es el conjunto organizado de principios y normas que regula las relaciones de la sociedad internacional, entre ellas las de coexistencia entre los Estados, desarrollando la cooperación y los intereses fundamentales de la comunidad mundial. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

invasión bélica rusa; de otros tantos inmigrantes de Asia, África y Medio Oriente, llegados a diario a los puertos europeos o muertos en alta mar, en un escape incierto de la violencia y la pobreza; y por último, de la diáspora venezolana en el mundo entero, despiertan sin duda consideraciones y acciones humanitarias que no pueden detenerse, pero a su vez tienen que mover la conciencia y determinación de los poderes constituidos para presionar el botón por un nuevo y eficaz ordenamiento de la migración en el mundo, que probablemente tarde un buen tiempo pero que será altamente constructivo.

Ni el país con una larga historia de cinco siglos de migración como Estados Unidos, una de las más grandes y emblemáticas que se recuerde, ha podido ponerse de acuerdo últimamente sobre una nueva ley de regulación, lo que no únicamente revela cuán enorme es el problema, sino la incesante presión pública de tener que asumirlo ahora, no importan los choques políticos que genere, antes que sea demasiado tarde.

Para la mayoría de países emergentes de América Latina el problema es doble: por un lado, la migración interna en busca de mejores condiciones de vida en las grandes capitales, como Lima, Buenos Aires, Santiago, Bogotá, Sao Paulo, México DF, condiciones de vida que resultan finalmente insuficientes y que provocan, a su vez, la migración desde estas grandes capitales, todas demográficamente monocéntricas, hacia Estados Unidos y Europa.

Lo insólito es que los países latinoamericanos, antes mucho más abiertos a la migración del exterior, principalmente en tiempo de posguerras mundiales, ahora se han vuelto recelosos y cerrados, lo que se traduce marcadamente, a la luz del éxodo venezolano, en sus nuevas legislaciones, que tendrían que ser amplia y drásticamente revisadas. Estas mismas naciones latinoamericanas elevan constantemente su queja por las cada vez más duras restricciones migratorias estadounidenses y europeas.

Hay pues un factor de reciprocidad migratoria que tiene que ser establecido en una doble vía de entendimiento entre los países de origen y los países de destino, incluidos los países de tránsito, de modo que peruanos, ecuatorianos, colombianos y mexicanos no tengamos que protestar por la xenofobia estadounidense o europea si al fin y al cabo nosotros, los habitantes de este lado del mundo, no hemos hecho nada por quitarnos la xenofobia de encima, contra, por ejemplo, los migrantes venezolanos.

2. EL NECESARIO SALTO ALTO MÁS ALLÁ DEL DIAGNÓSTICO

Es innegablemente relevante que abunden estudios, diagnósticos, análisis y estadísticas sobre la migración interna y externa en el mundo. Ello contribuye, por encima de los vacíos y distorsiones existentes, a un mejor y constructivo entendimiento del problema.

Por si esto no fuera suficiente también abundan propuestas, cruzadas y proyectos normativos de gran envergadura y aceptación pública que comprometen esfuerzos gubernamentales e internacionales de aceptable credibilidad.

La propia Sociedad de Derecho Internacional que honrosamente me incorpora a su seno, no es ajena, en sus preocupaciones académicas fundamentales, al comportamiento de la migración en el mundo y sus efectos masivos sobre las naciones que la generan y enfrentan a gran escala.

Sin embargo, entre lo deseable y lo posible, pienso personalmente y con los fundamentos que me da la realidad y mi experiencia, que el problema de la migración en el mundo necesita más acciones que palabras, más hechos palpables que diagnósticos en el papel, más voluntad política en los gobiernos y estados para cambiar las cosas que discursos llenos de excelentes intenciones, más simplificación de las prioridades que hay que acometer que la insistencia en engorrosas normas y recetas que para colmo terminan burocratizándose en los gabinetes nacionales e internacionales.

Sencillamente, más pragmatismo⁴, aunque la palabra despierte suspicacias.

Es importante, claro está, conocer, hacia el año 2020, que hay 281 millones de inmigrantes internacionales y 750 millones de inmigrantes totales, contados los internos. Un promedio, en el primer caso, del 3.6 % de la población mundial. Y la conclusión, en el segundo caso, de que 1 de cada siete habitantes del planeta es inmigrante. Solo una de cada 30 personas sigue viviendo en el país que nació. El total de inmigrantes ha crecido en 128 millones (casi la mitad) desde 1990 y el triple desde 1970.

Todas estas cifras y las inmediatas siguientes corresponden a la Organización de las Naciones Unidas para la Migración.⁵

Los Estados Unidos de América, a cuyo destino migratorio estoy unido desde hace cinco décadas, han sido y siguen siendo el principal destino de los migrantes internacionales, desde 1970. Desde entonces el número de personas nacidas en el extranjero que residen en este país se ha cuadruplicado, pasando de menos de 12 millones en 1970 a cerca de 51 millones el 2020. Alemania, que ocupa el segundo lugar en el mundo en destino de migrantes, también ha experimentado un aumento de 9 millones en el 2000 a casi 16 millones en el 2020.

Es importante remarcar que para efectos de información y explicación sobre el fenómeno de la migración, la fuente más autorizada que tenemos hasta hoy sigue siendo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de la ONU.⁶

No es mi intención tratar de descalificar lo que positiva y extraordinariamente se ha hecho hasta hoy para saber en qué estamos y hacia dónde vamos en materia de migración. Es mi intención invitar a la comunidad peruana y mundial a emplear una mayor dosis de realismo y pragmatismo para dar fuerza y resultados de aplicación a todo lo que hemos producido en el tiempo bajo la forma de principios, estudios, informes, discursos, tratados, leyes y diagnósticos.

De otro modo vamos a seguir configurando el problema de la migración como una monstruosa amenaza para las naciones y para el mundo y no enfrentándolo como debe

⁴ El pragmatismo. Según la RAE, preferencia por lo práctico. Movimiento iniciado en Estados Unidos por C.S. Peirce y W. James a fines del siglo XIX, que busca las consecuencias prácticas del pensamiento y pone el criterio de verdad en su eficacia y valor para la vida.

⁵ La Organización Internacional para las Migraciones (término adecuado para nombrarla) fue fundada en 1951 y es la principal organización intergubernamental sobre migración. Está consagrada a promover una migración ordenada y en

⁶ La OIM lleva publicando este tipo de informes desde el año 2000. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, es el décimo de la serie y fue producido con el objetivo de fomentar una mayor comprensión de la migración en todo el mundo. Esta nueva edición presenta datos e informaciones fundamentales sobre la migración y capítulos temáticos sobre cuestiones de migración de interés actual.

ser, con inteligencia, transparencia y determinación.

¿Qué tendríamos que hacer para que las leyes nacionales y principios internacionales (con fuerza de ley vinculante) se cumplan, para que los discursos adquieren confiabilidad, para que las propuestas tengan los presupuestos deseables, para que los diagnósticos se traduzcan en respuestas válidas y concretas, para que las estadísticas catastróficas se reviertan en políticas auspiciosas?

Para empezar, seguir los acertados y constructivos derroteros que desde el 2015 han establecido, mediante un bien caracterizado manual, tres organizaciones de reconocido respeto en el tratamiento y manejo de la migración: la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos humanos.⁷

El Manual recomienda, por ejemplo, evitar el uso del término “ilegal” para referirse a los migrantes y a la migración, por sus connotaciones negativas asociadas a la criminalidad y en virtud de que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). De hecho, subraya el Manual, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió en 1975 a los organismos de la ONU que en todos los documentos oficiales emplearan la expresión “trabajadores migratorios no documentados o irregulares” para definir a aquellos migrantes que se internen ilegal o subrepticamente en otro país generalmente para obtener trabajo.

“Pese a que la migración internacional, en sus formas crecientemente complejas, afecta en la actualidad a un mayor número de países que en el pasado -sostiene el Manual-, no existe ningún sistema global que pueda hacerse cargo, bajo responsabilidad exclusiva, del movimiento de personas. La consecuencia es que la soberanía de los Estados sigue siendo el principio general en este ámbito”. (Manual para parlamentarios N° 24: 2015: pág. 21)

Bajo este parámetro, hasta hoy inamovible, el derecho internacional reconoce la prerrogativa de todo el mundo a salir de cualquier país, incluido el propio, y regresar al mismo. Pero no contempla el derecho a entrar en otro país. Los Estados retienen la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos aquellos en situación irregular.

En este mismo marco se sitúa la aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos no solo a los nacionales de un Estado, sino a toda persona dentro de la jurisdicción del Estado, incluidos los migrantes, independientemente de su estatus regular, irregular, documentado o indocumentado. Esto quiere decir que sus derechos humanos no están aislados de los derechos de otros y, con excepción del derecho a entrar en otro país y de votar y presentarse a elecciones para un cargo público, los migrantes

⁷ Se trata de un manual, suscrito por Chun-Gong, secretario general de la Unión Parlamentaria, Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de la ONU para los DDHH y Guy Ryder, director general de la OIT, que muestra la vasta experiencia de estas tres organizaciones en materia de migración, conteniendo ejemplos de medidas y prácticas que han funcionado con éxito. Su objetivo es ser de utilidad no solo para los parlamentarios sino también para quienes ejercen cargos gubernamentales u otra función pública, inclusive para los interlocutores sociales y de la sociedad civil. El objetivo último de este manual es fomentar políticas de migración equitativas y basadas en derechos, que se ajusten a las normas y principios internacionales

disfrutan de los mismos derechos humanos y laborales de los nacionales.

“Esta prerrogativa (la de los Estados vinculada a los migrantes) está sujeta, no obstante, y según lo subraya el Manual, a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su soberanía en este ámbito, como, por ejemplo, su participación en un régimen de movilidad regional”

El Manual nos recuerda finalmente que, de hecho, el principio de la soberanía estatal⁸ y su aplicación a la migración internacional se refleja con claridad en el instrumento fundamental de derechos humanos que consagra la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, concretamente la Convención Internacional ad hoc para este fin, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

Para que funcione un sistema de reglas y principios capaces de reenfocar aguda y constructivamente el problema de la migración en sus más diversas manifestaciones, entre otros grandes problemas del mundo, necesitamos situarnos en un orden internacional perfectamente identificable. Un orden del que no tengamos duda de que existe y que está ahí para ser respetado.

El desafío, como advierte el ex secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, en su libro *Orden Mundial*,⁹ viene a configurarse en la pregunta de si países, estados, regiones, con culturas, historias y teorías tradicionales del orden tan divergentes, podrán mantener en el tiempo la legitimidad fundamental de un sistema común.

“Para triunfar en esta empresa se requerirá un enfoque que respete tanto la multiplicidad de la condición humana como también la arraigada y también humana búsqueda de la libertad. En este sentido el orden es algo que debe ser cultivado; no puede imponerse. Sobre todo, en nuestra era de comunicación instantánea y de continuo cambio político revolucionario. Cualquier sistema de orden mundial, para poder sostenerse, debe ser aceptado como tal: no solo por los dirigentes, sino también por los ciudadanos de a pie. Debe reflejar dos verdades: el orden sin libertad, aunque se mantenga por efecto de la exaltación momentánea, tarde o temprano crea su propio opuesto; pero la libertad no puede garantizarse ni sostenerse sin un marco de orden que mantenga la paz. Orden y libertad, aunque a veces se describen como polos opuestos en el espectro de la experiencia, deberían comprenderse como factores interdependientes.

¿Los líderes de hoy pueden superar las urgencias cotidianas para lograr este equilibrio?” (Kissinger, 2016-2017: 20).

Encuentro la pregunta y la respuesta de Kissinger por demás pertinente y saludable a la luz de los grandes retos mundiales que exigen liderazgos claros y determinantes, como el reto de una puesta en orden en la migración, sobre la base de reglas claras y de cumplimiento de las mismas.

⁸ La RAE define la soberanía estatal como el poder supremo e ilimitado, tradicionalmente atribuido a la nación, al pueblo o al Estado, para establecer su Constitución y adoptar las decisiones políticas fundamentales tanto en el orden interno como en el plano internacional.

⁹ *Orden Mundial*, Henry Kissinger, Tercera Edición, 2016, Penguin Random House, Grupo Editorial. Serie Debate

3. LA CONQUISTA DEL EMPLEO Y EL MAL DE LA DISCRIMINACIÓN

Si realmente deseamos, como nos proponemos aquí, focalizar mejor los problemas que enfrenta la migración, de modo que evitemos perdernos en el bosque y más bien logremos atravesarlo con suerte, hay dos fuerzas en choque permanente que debemos identificar y reconciliar lo mejor posible: la búsqueda y creación de empleo, por un lado, y el recurrente mal de la discriminación, por el otro.

Respecto de la primera fuerza, la búsqueda y creación de empleo, en la que gran parte de la migración interna y externa se juega su suerte, no bastan las legislaciones nacionales ni las normativas internacionales como, por ejemplo, aquellas provenientes de un organismo altamente especializado como la OIT. Se requiere el concurso coordinado de los sectores públicos y privados, nacionales, principalmente empresariales, para el establecimiento de cuotas migratorias laborales, con ofertas de empleo concretas, que de paso contrarresten los elevados índices de informalidad.

En el Perú, por ejemplo, la nueva Ley y el Reglamento de Migraciones, establece requisitos muy puntuales, a saber:

1. Se puede solicitar una visa de trabajo desde el exterior o luego de ingresar al país por negocios o turismo. El trámite es personal o por medio de un representante legal. El propósito es poder obtener el permiso especial para suscribir un contrato de trabajo o servicios.
2. Para ser trabajador temporal se debe tener un contrato de trabajo o contrato de prestación de servicios y así poder laborar de manera independiente. Si el ciudadano extranjero es contratado por una empresa, esta debe estar activa en la SUNAT.
3. Si el profesional extranjero es enviado por un empleador foráneo a cumplir un trabajo específico, tendrá un plazo de 183 días, consecutivos o acumulables, dentro del período de 365 días al año.
4. Si el ciudadano extranjero planea vivir en el Perú y laborar en forma subordinada o independiente en el sector público y privado, debe contar con un contrato vigente y la empresa con un RUC activo.
5. Si el extranjero es un designado residente, es decir que fue elegido por una transnacional para la reparación o mantenimiento especializado de maquinaria, no podrá realizar actividades remuneradas o lucrativas por cuenta propia en el Perú.

Si ya de por sí las reglamentaciones de admisión de los Estados por turismo y negocios difieren mucho entre sí y siguen siendo complejas, aquellas otras que corresponden a las cuotas laborales, con todo el derecho a ciertos grados de proteccionismo internos, requieren pasar por un margen más amplio de conciliación y universalización. Resulta que hoy en día son cada vez más flexibles las reglas de juego para la circulación mundial de bienes, servicios y recursos económicos y financieros, y hasta para la transferencia tecnológica, menos para la circulación de personas, que aun presenta duras y engorrosas vallas.

Respecto de la segunda fuerza, la del recurrente mal de la discriminación, igualmente

resultan insuficientes las doctrinas, convenciones y acuerdos que defienden y promueven la igualdad de las personas ante la ley. No podemos dejar de reconocer las grandes cruzadas que se han librado en el mundo por este derecho. Lamentablemente la discriminación, en todas sus formas, desde la racial hasta la económica, pasando por la religiosa y de género, constituye la piedra en el zapato que acompaña a gobiernos, Estados y organismos internacionales en una carrera de obstáculos incesante y al mismo tiempo agobiante.

Las legislaciones nacionales y las normas internacionales relacionadas con el empleo del migrante no son malas en sí mismas, sino que adolecen de fuerza de aplicación. Es en este punto en el que tienen que trabajar los congresos y los gobiernos, en el sentido de que todo lo mejor que se ha conseguido como derecho adquirido no sea letra muerta. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (1990)¹⁰

Esta misma Convención también se ocupa de los trabajadores migrantes y de sus familias en estado irregular ¹¹

Se añaden, al respecto, dos explicaciones que inclusive terminan reivindicando socialmente al trabajador migratorio, alejándolo, en este caso, de toda amenaza discriminatoria.

Una, en el sentido de que se debe evitar el uso del término “ilegal” para referirse a los migrantes y a la migración, por sus connotaciones asociadas a la criminalidad y por la sencilla razón de que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”¹²

Otra, de hecho, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió en 1975 a todos los organismos de la institución que en todos los documentos oficiales emplearan la expresión de “trabajadores migratorios no documentados o irregulares” para la identificación no despectiva de aquellos que se internan ilegal o subrepticamente en otro país para obtener trabajo.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ¹³ subrayó lo siguiente en un dictamen de septiembre del 2006: “El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración, porque el empleo en condiciones decentes es la clave para la autosuficiencia económica de los inmigrantes, y favorece las relaciones y el conocimiento mutuo con la sociedad de acogida”.

En relación con este punto el Manual suscrito por la Unión Parlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y el Comisionado de la ONU para los Derechos humanos, señala, en su capítulo 3, que el desafío de la igualdad de trato y no discriminación no es

¹⁰ Art.2.- Se entenderá por “trabajador migratorio” toda persona que vaya realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

¹¹ Art. 5.- Los trabajadores migratorios y sus familiares serán considerados no documentados o en situación regular si no cumplen las situaciones establecidas, como la autorización a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 6)

¹³ Órgano Consultivo de la Unión Europea, del que forman parte organizaciones de empleadores, trabajadores y sociedad civil

solo una cuestión de valores, sino una cuestión que debe responder a la pregunta de si “la cohesión social” y el “bienestar económico” son aún posibles.

La discriminación, esto es el trato diferenciado de manera injustificada, niega la igualdad de oportunidades, provoca conflicto en el seno de las poblaciones y socava la cohesión social.

La discriminación, acentúa el Manual, fortalece las actitudes que condenan a determinados grupos identificados a roles marginales y condiciones precarias. La denegación constante de las oportunidades de empleo y de educación de calidad, la relegación a la vida en guetos, la inadecuada protección policial y la discriminación múltiple en la vida comunitaria tienen como resultado la marginación, la exclusión y, en última instancia, la ruptura de la cohesión social.

El enfoque realista y pragmático de los tres organismos internacionales señalados no estaría completo si no hubiera puesto énfasis especial en la situación de las mujeres migrantes y en la cuestión de género que la atañe directamente.

Se contemplan los siguientes puntos y sus fundamentaciones:

1. Aun cuando la migración brinda nuevas oportunidades a las mujeres y puede constituir un medio para lograr su empoderamiento económico a través de una participación más amplia, también puede suponer una amenaza para sus derechos humanos y su seguridad.
2. Los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y regular la migración, pero deben hacerlo cumpliendo cabalmente sus obligaciones con respecto a los derechos humanos en su calidad de partes de los tratados que han ratificado o a los que se han adherido, entre otras, el fomento de procedimientos migratorios seguros y la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos a lo largo del ciclo de la migración. Dichas obligaciones deben asumirse en reconocimiento de la contribución económica y social de las trabajadoras migratorias al país de acogida y al suyo propio, a través de actividades como la atención y el trabajo domésticos.
3. Las trabajadoras migratorias sufren a menudo desigualdades que constituyen una amenaza para su salud. Tal vez no tengan acceso a los servicios sanitarios, incluidos los de salud reproductiva, porque los planes de seguro y de salud nacional no están a su disposición, o porque hay que pagar honorarios que no están a su alcance. Las trabajadoras migratorias se ven a veces sometidas a pruebas del VIH/SIDA discriminatorias en razón del sexo, o a análisis de otro tipo de infecciones realizados sin su consentimiento, cuyos resultados se facilitan a los agentes o a los patronos antes que a la propia trabajadora. Este tipo de prácticas puede ocasionar el despido o la deportación, si los resultados son positivos.

Todos estos puntos controversiales en materia de empleo y discriminación que deben enfrentar los migrantes tienen que llamar nuestra atención en el sentido de que no hay más apelación realista y pragmática que a los estados de derecho nacionales e internacionales, no para quedarnos en las meras invocaciones a los tratados, acuerdos y convenciones vigentes, sino para entender que ninguna persona, colectivo o institución, está por encima de la ley; que igualmente, ningún individuo u organismo puede ser castigado por el Estado

o por cualquier otra entidad, salvo en los casos en los que se viole la ley; y, por último, que nadie puede ser considerado culpable de incumplir la ley, salvo en la manera establecida en la propia ley.¹⁴

4. EL VALOR SUPREMO DE LO CONSENSUADO HASTA HOY

En tanto se revisen, cambien y se reestructuren muchas legislaciones y reglas nacionales e internacionales obsoletas y se emprenda la gestación de otras nuevas, tenemos que convenir en dar vida ordenada y aplicación firme a muchos de los mejores principios consensuados a nivel regional y mundial, principios sobre los cuales pueden trabajar los congresos, gobiernos y organismos internacionales.

Hay principios fundamentales que preceden a todos los demás en nuestro sistema interamericano de derechos humanos¹⁵, relacionados con la migración. Todo migrante tiene un derecho inherente a la vida. No se privará arbitrariamente de la vida a ningún migrante. Todo migrante tiene derecho al respeto de su dignidad humana, incluida su dignidad física y su integridad psíquica, sexual y moral, cualquiera que sea su situación migratoria o lugar de origen.

Hay principios pro persona que son igualmente imprescindibles en la defensa de los derechos de todo migrante:

“Cuando haya dos o más disposiciones que sean aplicables a un caso o situación concreta, los Estados deben utilizar la disposición que sea más favorable para proteger los derechos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria. Asimismo, cuando haya dos o más interpretaciones de una disposición, los Estados deben utilizar la que sea más favorable a la persona y le ofrezca la más amplia protección. Además, los Estados deben aplicar la interpretación más favorable para garantizar los derechos humanos, y la más restrictiva para la limitación de esos derechos.”

Cuántos procesos burocráticos engorrosos sobre millares de inmigrantes probablemente no encuentran una salida, menos una solución, porque precisamente pasan por filtros de entendimiento e interpretación que, en manos consulares y jurisdiccionales, constituyen un verdadero desastre.

Al respecto y desde mi experiencia personal habría que hacer dos cosas: una, aprobar al más alto nivel de los organismos interamericanos y de Naciones Unidas una revisión puntual, no de la esencia, sino de la redacción de buena parte de las normas sobre migración. Es tal la mala redacción de la normativa nacional e internacional sobre migración, que en este punto y no en otro reside el grave problema de su mala aplicación; otra, que no puede dejarse en manos improvisadas e inexpertas la interpretación y

¹⁴ Principios de autoridad propios de un Estado de Derecho.

¹⁵ El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se inició formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948, en el marco de la cual también se adoptó la propia Carta de la OEA, que proclama los derechos fundamentales de la persona humana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (más conocida por las siglas CIDH) es un órgano principal y autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en este lado del mundo.

aplicación de normas que implican asuntos muchas veces demasiado delicados y complicados como para pasar por canales burocráticos y policíacos realmente improvisados e irresponsables.

Los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas, vienen a constituir un sólido armazón jurídico para todo lo que concierne a la defensa de millones de hombres, mujeres, niños y ancianos que se movilizan en el mundo en medio de condiciones de inestabilidad, incertidumbre, precariedad social y económica y cuando no de violencia. Es realmente lamentable constatar que las legislaciones nacionales e internacionales de aplicación rutinaria en los puntos de entrada y salida de migrantes no están siempre debidamente conectadas y encuadradas dentro del espíritu y la letra de los mandatos interamericanos establecidos.

Prácticamente no tendría que haber discusión para que a todo migrante se le reconozca como persona ante la ley, con derecho a acceder a todos sus documentos de identidad, propiamente suyos y de su familia, a no ser expulsado, devuelto o extraditado de manera informal y con el peligro de ser sometido a tratos inhumanos; a respaldarse en la figura de presunción de inocencia hasta que se establezca legalmente su culpabilidad e incluso la culpabilidad no debe ser un factor determinante que influya en la situación migratoria de la persona.

Como puede verse, ya sea en el texto y contexto de tratados, convenciones, acuerdos y protocolos, abundan los principios básicos de lo que deben y pueden ser las reglas de juego reales, efectivas y aplicables para una buena administración del problema de la migración en el mundo. Sin embargo, algo de pereza mental, de ineptitud constante y de indiferencia enfermiza inunda el trabajo de los parlamentos y gobiernos nacionales, incapaces de colocar la suerte de millones de migrantes como prioridad de sus preocupaciones. Al no interesarles en absoluto los migrantes internos y externos como prioridad, los parlamentos y gobiernos siempre se interesarán menos por aprobar leyes en su defensa, y, mucho menos, por cierto, por hacerlas aplicables.

Claro que somos conscientes también de que, así como vivimos intensamente la ausencia de leyes importantes para enfrentar la migración y enormes vacíos y rechazos en la aplicación de las existentes, lo que crea un extendido estado de anomia, vivimos también el gigantesco fenómeno del desborde migratorio en todo el mundo.

Una cosa es pues, normar, regular y controlar la inmigración formal. Otra cosa es pretender hacerlo con la migración informal. Y definitivamente enfrentarnos el desborde de la migración en América Latina, Estados Unidos, Europa Oriental, Europa Occidental, Asia, Rusia, Medio Oriente, desborde a tal escala que sus mediciones e impactos muchas veces no alcanzamos a encuadrar en el más mínimo estado de derecho.

Esto nos revela una limitación dramática: que allí donde estemos, en el primer, segundo o tercer mundo, las condiciones migratorias masivas solo pueden recibir atención mínimamente humanitaria.

¿Qué se requiere entonces, además de ser plenamente conscientes de que la migración nunca más debe verse como una amenaza y jamás ser exonerada de responsabilidades ante la ley?

La salud y vida del migrante y su familia debe estar garantizadas en todas las circunstancias que éste atraviese.

De la misma manera debe ofrecérsele pleno respeto y suficientes garantías a su persona y dignidad, al amparo de las leyes nacionales e internacionales.

Debe igualmente proveérsele de la documentación de identidad y de otras que garanticen su libre circulación y no lo conviertan en víctima de extorsiones, abusos discriminatorios y vejámenes violentos.

Si a estas prácticas básicas, aparentemente sencillas, sumamos otras muchas, en cadena de aplicabilidad justa y correcta de las reglas establecidas, llegaremos más temprano que tarde a traducir, en la realidad, los consensos que han inspirado e inspiran las convenciones y legislaciones internacionales en defensa de la migración.

Los pilares fundamentales de aquí en adelante en el destino y administración de la migración y su masificación importante, son y serán los Estados-Nación. De ahí que no debemos perder de vista los elementos constitutivos de estos, establecidos por la doctrina y jurisprudencia internacional. Se denominan elementos constitutivos, porque la ausencia de uno de ellos provoca la extinción del Estado.

Según el internacionalista Julio Diena¹⁶, citado por sus colegas Fabián Novak Talavera y Luis García- Corrochano Moyano en Derecho Internacional Público, “Es evidente que un Estado se extingue cuando faltan los requisitos necesarios para su existencia. Tendría esto lugar, si en un Estado se verificase la emigración total de la población o que, por causas telúricas, ocurriese la destrucción completa del territorio, o, también, cuando por efecto de una revolución anárquica desapareciese toda la organización política”.

A esto habría que añadir -sostienen Novak y García Corrochano- Moyano-(2001:33) que el Estado como tal dejaría de existir si pierde su soberanía externa e interna, no descartándose, según ellos, que las variaciones parciales que afectan a los elementos constitutivos del Estado no tienen incidencia en la personalidad jurídica del mismo.

Definiciones van y definiciones vienen, lo cierto es que los cuatro elementos constitutivos de todo Estado son la población, el territorio, el gobierno y la soberanía. Elementos constitutivos que importan mucho ser tomados en cuenta aquí por el rol determinante que juegan dentro del Estado en la suerte del destino y administración de la migración. Ningún elemento termina siendo ajeno al fenómeno: ni la población ni el territorio ni el gobierno ni la soberanía.

5. VOTO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR, UNA CONQUISTA SIN PRECEDENTES

Los dos elementos centrales de la tesis de este artículo académico están profundamente ligados a las motivaciones por las cuales las comunidades de peruanos en Nueva York y en el mundo surgieron, bajo mi iniciativa y liderazgo, es decir, con el convencimiento claro de que la migración, venga de donde viniese, no puede ser vista como una amenaza,

¹⁶ Diena Julio y Heffter A.G.- Derecho Internacional de Europa: Librería de Victoriano Juárez, 1875, p. 59.

y que ella misma, interna o externa, no puede tampoco ponerse al margen de la ley, inclusive en sus manifestaciones informales.

El diplomático e internacionalista Oscar Maúrtua de Romaña¹⁷ afirma, con generosidad, en el prólogo a un libro sobre mi trayectoria empresarial, que, a pesar de estar lejos del Perú, y de Tacna, mi ciudad natal, los lazos que me unen al Perú, jamás se debilitaron. “Al contrario, añade él mismo, por más de 50 años, Julio ha hecho incansables esfuerzos para “hacer patria” allí donde el destino lo llevó. Comprendió, desde joven, que lo que entendemos como “comunidad peruana” rebasa las fronteras físicas impuestas por la geografía y que todo peruano en cualquier lugar del mundo en donde se encuentre, tiene el deber de contribuir al engrandecimiento del país”.

Maúrtua de Romaña destaca cómo en los años sesenta los peruanos en Estados Unidos estaban desunidos, cómo yo contribuí a cambiar esa situación fundando el Club Perú de Nueva York, del cual posteriormente fui su presidente y cómo, con la capacidad de convocatoria que encontré en el camino, logré crear una red de protección del migrante peruano en particular, e hispano, en general, ahí donde antes no había nada parecido.

Debo reconocer, sin falsa modestia, que el autor de estas revelaciones expresa sencillamente la verdad.

Desde la presidencia de la Federación Mundial de Instituciones Peruanas (FEMIP) y de la Asociación de Instituciones Peruanas en los Estados Unidos y Canadá (AIPEUC) me preocupó siempre que estas adquirieran pesos propios y representación política y que fundamentalmente se insertaran en las reglas, deberes y obligaciones de todo Estado de Derecho, que no son sino las reglas de convivencia civilizada en cualquier parte del mundo democrático.

¿Qué es lo que ha hecho que merezca destacarse y que el propio Maúrtua de Romaña lo reconoce?

1. Que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de nuestros compatriotas en el extranjero, sean hoy plenamente reconocidos.
2. Que la solidaridad con los peruanos no ha tenido distinciones ni exclusiones: desde proveer asistencia legal y contratos de trabajo para los que tenían que regularizar su estado migratorio hasta la dotación a los empresarios pequeños, medianos y grandes de importantes redes de contactos con las cámaras de Comercio.
3. Que la Constitución de 1993 estableciera, en su artículo 53, la doble nacionalidad, en el sentido de que esta no se pierde, salvo “por renuncia expresa ante autoridad peruana”.
4. Que la legislación peruana permitiera más ampliamente la inscripción de los nacimientos peruanos en el exterior, sin restricciones de ninguna clase.
5. Que una ley especial promoviera la aceptación de las remesas monetarias del exterior para ser incorporadas en el Fondo “Mi Vivienda”. Se calcula que tres millones de peruanos envían a sus familias tres mil millones de dólares anuales.

¹⁷ Oscar Maúrtua de Romaña, jurista, abogado y diplomático de carrera de larga trayectoria como embajador del Perú en Ecuador, Canadá, Bolivia, Tailandia, dos veces Canciller de la República, bajo los gobiernos de Alejandro Toledo y Pedro Castillo. Presidente de la Sociedad de Derecho Internacional con sede en el Perú

6. Que en función de una merecida representación política legal y legítima se crease el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Exterior, garantizándoles la elección de hasta cuatro parlamentarios, con pleno ejercicio de voz y voto en el Congreso de la República.

“Uno de los mejores argumentos para alcanzar este propósito -remarca Maúrtua de Romaña-, es el hecho de que los electores peruanos en el extranjero (754,154 en la elección del 2011) son más numerosos que el número de electores en varias regiones del Perú”.

Al tiempo de reconocer, en los prestigiosos juristas Manuel Sánchez Palacios¹⁸ y Omar Chehade, los decisivos impulsores jurídicos e institucionales, el uno, Presidente de la Comisión de Constitución del Congreso, el otro, como presidente del Jurado Nacional de Elecciones, no sólo del voto democrático de los peruanos en el exterior sino también de su representación política directa en el Congreso de la República, permítanme recordar aquí algunos de los alcances fundamentales que precisamente recogieron el proyecto de ley y la ley misma que hicieron realidad después de 20 años las soñadas iniciativas más de los viejos tiempos.

1. Después de la segunda guerra mundial se produjeron grandes movilizaciones de familias enteras, con el consiguiente desarraigo de su país de origen. Para garantizar los derechos políticos de estos ciudadanos se incorporó la figura jurídico-administrativa del “sufragio de residentes en el extranjero”, aunque en términos restringidos e inconsistentes.
2. En un primer momento esta figura estuvo limitada a aquellos funcionarios que, por la naturaleza de prestación de servicios al Estado, estaban imposibilitados de votar por sus representantes políticos en su país de origen.
3. En las décadas de los ochenta y noventa se dio un auge en las facilidades de los medios de transporte, así como una expansión en las prácticas y procedimientos democráticos electorales en todo el mundo, a tal punto que el concepto de “sufragio de residentes en el extranjero” fue ampliado a aquellos ciudadanos que eran residentes o que se encontraban de tránsito momentáneo en el extranjero, a fin de que tuvieran todas las facilidades necesarias para votar.
4. “...cuando aludimos al sufragio otorgado a los ciudadanos de un Estado, residentes en el extranjero -dice la exposición de motivos del proyecto de ley del Jurado Nacional de Elecciones de octubre del 2001, no nos referimos al voto en ausencia, al voto anticipado o a cualquier otra facilidad electoral que un país brinda para que sus ciudadanos ejerzan su derecho al voto fuera del territorio nacional; más bien aludimos al conjunto de mecanismos que permitan que los ciudadanos que – por cualquier razón- residen en el extranjero, puedan ejercer plenamente sus derechos políticos a elegir y ser elegidos (sin mayor diferencia con aquellos ciudadanos que se encuentran dentro del territorio nacional)”.

¹⁸ El doctor Manuel Sánchez Palacios Paiva, ejercía la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones cuando este organismo presentó el Proyecto de Ley que dio nacimiento más tarde a la creación efectiva de los distritos electorales en el extranjero actualmente vigentes. El autor del presente artículo guarda con especial aprecio copia de la carta que le cursara el doctor Sánchez Palacios, en octubre del 2001, dándole cuenta de la remisión al Congreso de la República del mencionado proyecto de ley.

5. En base a la experiencia de los estados de Portugal, Croacia e Italia, cuyos ciudadanos en el extranjero ya contaban desde hacía tiempo con representación parlamentaria, el JNE consideró importante y pertinente otorgar a los ciudadanos peruanos, que por cualquier razón residieran fuera del país, la capacidad para participar en las elecciones nacionales que se convoquen, haciendo factible una circunscripción electoral especial y la elección de sus representantes ante el Congreso de la República.
6. Hay considerandos claves en el proyecto de ley del Jurado Nacional de Elecciones que finalmente hicieron posible no sólo que se convirtiera en ley efectiva y aplicable, sino que se materializara el sueño de las comunidades peruanas en el mundo tanto de ejercer su legítimo sufragio como de contar con sus representaciones políticas idóneas ante uno de los más importantes poderes del Estado: el Congreso de la República. Esos considerandos hicieron hincapié en que por mandato constitucional todos los ciudadanos peruanos tienen derecho a elegir y ser elegidos; que la movilidad mundial de las últimas décadas ha creado una comunidad de inmigrantes peruanos en el exterior que presentan problemas reales en el ejercicio de su ciudadanía; y que estos mismos ciudadanos, que sin duda pueden elegir pero no así ser electos, son plenamente conscientes de que ello constituye un problema no resuelto al ver que sus intereses no están debidamente interesados.
7. Finalmente, según el proyecto, el artículo 1 estableció que en los procesos donde participen los electores peruanos residentes en el extranjero se efectúan sobre la base de dos distritos electorales sin base territorial en sede nacional. Uno formado por los ciudadanos peruanos electores residentes en los otros países del continente americanos que se denomina “Distrito Electoral “América” y otro por los electores peruanos residentes en los demás continentes, que se denomina “Distrito Electoral Europa, Asia, África y Oceanía.
8. Los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero ejercen su derecho al sufragio en los siguientes procesos electorales: Elecciones presidenciales, para elegir presidente y vicepresidentes de la República; Elecciones parlamentarias, que comprende la elección de congresistas de la República; y Referéndum, cuando este se refiera a asuntos de cobertura nacional o a los limitados a su circunscripción electoral.
9. Para ser elegido representante al Congreso de la República, por los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, es importante domiciliar fuera del territorio nacional. No pueden ser candidatos, además de los impedidos por mandato legal, los agentes diplomáticos, los funcionarios consulares de carrera, los jefes de misiones oficiales y los servidores civiles en las embajadas y consulados nacionales. Los partidos políticos, las agrupaciones independientes y las alianzas electorales inscritas, pueden presentar listas de candidatos a Congresistas por los Distritos Electorales en el extranjero.

6. TESTIMONIO DEL DR. OMAR CHEHADE SOBRE LA APROBACIÓN DE DOS CURULES EN EL CONGRESO PARA LOS PERUANOS EN EL EXTERIORES, CREÁNDOSE ASÍ EL “DISTRITO ELECTORAL 27 (PEX)”

“Asumí la presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en abril de 2020 hasta febrero de 2021. Unos de los primeros proyectos que puse en agenda para su debate en la comisión fue el de otorgarle curules (representación) en el Congreso a los peruanos en el extranjero que suman más de tres millones en todo el mundo. Consensuando con otros grupos parlamentarios decidimos poner el primer dictamen (que era muy parecido al mío) por el cual otorgaríamos cuatro curules a los peruanos en el extranjero sobre los 130 escaños que tiene el Parlamento. Esto es, lo que proponía el dictamen era una reforma constitucional para ampliar de 130 a 134 el número de congresistas, de tal forma que no perjudicaba a ninguna jurisdicción, en especial a Lima. Sin embargo, luego del debate otras bancadas alegaron que como era reforma constitucional necesitaría la aprobación en dos legislaturas consecutivas ordinarias con una votación mínima de 87 votos (aprobación sobre calificada) y que podría no llegarse al número necesario de votos. Otros parlamentarios hablaron de priorizar la celeridad en su aprobación, y algunos otros, que cuatro curules adicionales “causaría más gasto al erario nacional” y que la población no lo vería con buenos ojos. Entonces decidí suspender el debate para la siguiente semana, y llevar un texto más consensuado con todas las bancadas según lo que había escuchado del primer debate. Después de algunos días entregué al pleno de la comisión el segundo texto del dictamen, en el que se le otorgaba dos escaños al distrito electoral 27 (peruanos en el extranjero) bajo la fórmula de reducirse dos curules en el congreso al distrito electoral de Lima. Esa fórmula no necesitaba reforma constitucional (con el procedimiento parlamentario de su aprobación en dos legislaturas consecutivas ordinarias y la votación de mínimo 87 congresistas) sino que era una reforma legislativa de ley orgánica que se debía de aprobar en una sola legislatura y con apenas un mínimo de 66 votos de los 130 representantes que hay en el pleno del parlamento. En la Comisión de Constitución lo sometimos a debate y al encontrar consenso lo sometimos a votación aprobándose por abrumadora mayoría. Dos semanas más tarde, el dictamen aprobado en comisión pasó al pleno, y tras un debate que duró varias horas hasta la madrugada del sábado 4 de julio de 2020 fue aprobado por gran mayoría en el Congreso. Sin embargo, quiero recordar una anécdota previa a la votación: Finalizado el debate en el pleno y segundos antes que el presidente del Congreso me diera el uso de la palabra (en mi calidad de presidente de la Comisión) el vocero de Acción Popular y el de Somos Perú, me pidieron que en el texto final del dictamen, redujera de dos a tan solo un representante la curul que se le otorgaría a los Peruanos en el Extranjero (distrito electoral 27) alegando que la jurisdicción de Lima se iba a ver muy perjudicada, y que con el tiempo podía extenderse mayor representación a los PEX. El “pedido” de ambos voceros sonó a amenaza, ya que me decían que solo así sus bancadas apoyarían mi iniciativa. Sin embargo, al hacer uso final de la palabra, no cedí al chantaje político, y más bien exhorté a la conciencia de los congresistas porque millones de peruanos en el exterior que eran considerados ciudadanos de tercera clase estaban atentos a la sesión parlamentaria, y que yo mantenía el compromiso que hicimos con aquellos relegados compatriotas, y lo que también se había acordado por mayoría en la comisión de Constitución. Invoqué la memoria de Fernando Belaúnde, Valentín Paniagua y otros próceres de la democracia, así como al espíritu patriota que debería existir en la representación nacional. Fueron unos momentos muy tensos en los que debíamos decidir en pocos segundos. Es evidente que fue un juego de pulseo que minutos más tarde logramos vencer con la votación en el pleno, pues más del 85% votó a favor del dictamen,

aprobándose tan esperada ley a favor de los PEX después de más de veinte años¹⁹.”

Lo que acabo de enumerar en los renglones precedentes de este artículo es una demostración de cuán importante es dejar de ver y considerar el fenómeno de la migración como una amenaza y cuán más importantes es todavía hacer y lograr que los migrantes del mundo, al margen de dónde y en qué condiciones procedan, asuman plenamente su identidad, su pertenencia y sus derechos y puedan dar ese paso adicional que ha llevado a la comunidad peruana a ejercer el sufragio y a elegir a quienes de veras deben representarla y a confirmar con ello que la ausencia de su patria grande no le quita tener voz, voto y delegación de poder en ella.

7. CONCLUSIONES

Es cierto que el mundo vive hoy uno de los más grandes desbordes migratorios²⁰ del presente siglo, casi con las mismas motivaciones de todos los tiempos: la búsqueda natural humana de mejores condiciones de vida y su huida incesante de la pobreza y la violencia política y criminal. La invasión de Rusia a Ucrania, el endurecimiento dictatorial y el deterioro económico y social en Venezuela y los nuevos ciclos de inestabilidad política en Centroamérica y el Medio Oriente, incrementa día a día a escala mayor interminable la migración forzada de millones de personas.

¿Cómo dotar de serenidad y paños fríos a una situación internacional de este tipo que prácticamente se sale de control? ¿Cómo tratar de contener los desbordes migratorios de aquí y de allá desde escenarios locales, estados de derecho y estructuras de autoridad realmente impotentes? ¿Cómo poner orden cuando hemos dejado de pasar mucho tiempo sin hacerlo y cómo buscar salidas y soluciones cuando lo que hemos hecho todo el tiempo es improvisar alternativas equivocadas? Por la fuerza y carácter que tienen estas interrogantes encierran, en sí mismas y juntas, una conclusión válida.

Entre la realidad que tenemos a la vista y los cuestionamientos que acabamos de hacernos, nos queda un margen estrecho pero importante para aprovecharlo al máximo mediante la puesta en práctica de los más duros y drásticos realismos y pragmatismos frente al problema de la migración. Tenemos que empezar, en primer lugar, por no considerarla una amenaza, porque de seguir haciéndolo caeremos una vez más en la equivocación garrafal de pretender reprimirla de la peor manera. Y a esta acción debemos acompañar el esfuerzo enorme de gobiernos, estados, parlamentos, ciudadanos, empresarios, educadores y organismos internacionales, para hacer de la migración parte fundamental inclusiva de los planes de desarrollo humano y de todo proyecto relacionado con el

¹⁹ Después de veinte años de haberse presentado el proyecto de ley para la representación parlamentaria de los peruanos en el exterior, recién en la gestión del doctor Omar Chehade, como presidente de la Comisión de Constitución del Congreso, entre el 2020 y 2021, se aprobaron y cobraron fuerza de ley, en una dura batalla legislativa, las dos curules planteadas. El testimonio del doctor Chehade, recogido aquí, hace justicia a un derecho ciudadano largamente anhelado de las comunidades peruanas en el mundo

²⁰ El antropólogo peruano José Matos Mar fue el primero en entender el fenómeno migratorio como un “desborde”, que sobrepasa los marcos normativos y los regímenes institucionales del Estado. Su libro *Desborde popular y crisis del Estado*, es un clásico de la antropología peruana. Estudia los intensos cambios sociales y políticos provocados precisamente por la migración andina que desde mediados del siglo XIX se ha registrado en las ciudades criollas del Perú, en especial Lima, como lo reseña Antero Flores Araoz, en su presentación de la edición publicada por el Congreso de la República, el 2004.

mantenimiento y fortalecimiento de la paz social y política de cada país.

Esto pasa naturalmente por la revisión exhaustiva de los principios, convenciones, acuerdos y legislaciones nacionales e internacionales que requieren ser actualizados y puestos al día para que los “estados de derecho” dentro del cual se encaran los problemas de la migración no sean “estados de derecho” venidos a menos, obsoletos en muchos de sus términos y mandatos y principalmente distantes respecto de los nuevos desafíos y las nuevas características del problema.

Se ha comprobado hasta hoy que los mecanismos de recelo y control riguroso y generalmente represivo (el uso fácil e indiscriminado de las expulsiones) no han contribuido a una administración humanitaria y civilizada de la migración. Si esta ya de por sí provenía de fuentes sociales, políticas y económicas de violencia, se encontraba de pronto ante una violencia adicional, la del punto de llegada. De ahí que hace falta un cambio de percepción y actitud del problema para lograr reenfocar su tratamiento y generar nuevas y más eficaces políticas públicas e internacionales.

Una de las alternativas más difíciles y complejas es, por ejemplo, la del empleo, como parte del proyecto en maduración sobre cómo los países desarrollados y emergentes pueden incorporar a millones de migrantes en sus programas de desarrollo. La experiencia de la migración venezolana en el Perú arroja un porcentaje no muy alto pero sí aceptable de una masa de ciudadanos de ese país que han logrado incorporarse a la estructura productiva y de servicios del Perú, sea de manera formal como informal.

En la medida que los estados generadores y receptores de migración muestren un mayor grado de tolerancia con el fenómeno migratorio, que lejos de disminuir probablemente irá en aumento, y en la medida también que estos mismos estados sean capaces de crear condiciones cada vez más alejadas de la discriminación y el racismo sistemáticos, mayor será la posibilidad de que la movilidad mundial se convierta en el factor potencial de paz y estabilidad que todos deseamos. Un objetivo sin duda difícil y complejo, pero no imposible.

En un mundo que todavía sigue albergando horrores como la guerra, el hambre, la pobreza, la desigualdad, la codicia económica y financiera, las tiranías y los atropellos a las libertades y a la democracia; que aún no ha logrado construir el orden internacional que se propuso apenas concluida la Segunda Guerra Mundial; que sigue una ruta errática entre la restitución de los viejos imperios, bajo formas distintas²¹, y el esfuerzo denodado por hacer de la actual confrontación mundial un modo y medio de vida más o menos perenne; en un mundo así, ¿podemos esperar que el problema de la migración, tan natural como inevitable y por momentos tan agresivo y amenazante, sea encarado urgente y civilizadamente como merecería de verdad? Creemos que sí, con el optimismo con que comenzamos las primeras líneas de estas páginas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

²¹ El politólogo e internacionalista Parag Khanna, en su libro *El segundo mundo: imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, advierte “cómo la situación de dominio estadounidense se ha visto reemplazada repentinamente, por el mercado geopolítico en el que la Unión Europea y China compiten (justamente) con Estados Unidos para configurar el nuevo orden mundial en sus propios Términos”.

Diena, J. (1948). *Derecho Internacional Público* (1a. ed.). Barcelona: Bosch. Khanna, P. (2013). *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*. Barcelona: Paidós

Kissinger, H. (2016) *El Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Debate.

Matos Mar, J. (2004). *Desborde popular y crisis de estado: Veinte años después*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

Prieto, D. (6-8 de noviembre de 2019). *El Impacto de las migraciones en el mundo globalizado* [Discurso inicial]. Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ciudad de México, México.

Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza: Manual para Parlamentarios* N° 24. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Migration_HR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

Novak, F. y García-Corrochano, L. (2002). *Derecho Internacional Público. Tomo II: Sujetos de Derecho Internacional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Ley N° 31032. Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero. 23 de julio de 2020.