

Universidad Meléndez Pelayo

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

**Creación del Distrito Electoral Especial para los peruanos
residentes en el exterior en aras de consolidar su representación
en el Parlamento.**

**Máster Universitario: Máster en Estudios Políticos Aplicados.
Edición 2014/2015**

Presentado por: Jean Carlo Gallardo Chávez

Dirigida por: Tahina Ojeda Medina

Madrid, a 18 de junio de 2015

ÍNDICE

	Páginas
I. INTRODUCCIÓN. -----	4
1. Consideraciones generales. -----	5
2. La migración peruana en el exterior en cifras. -----	7
3. Principales aportes de los peruanos residentes en el exterior. -----	8
4. El Peso de la emigración en el sistema electoral. -----	11
5. Problemática de la representación congresal actual de los peruanos en el exterior. -----	12
5.1. Marco normativo actual. -----	12
5.2. Análisis del Problema (Árbol del Problema). -----	15
6. Causas de la problemática representativa de los peruanos en el exterior. -----	16
6.1. Obligaciones internacionales en materia del ejercicio individual de derechos políticos. -----	17
6.2. La representatividad de los peruanos que residen en el exterior en el Congreso de la República. -----	19
7. Consecuencias de la problemática representativa de los peruanos en el exterior. ---	21
7.1. Problemas de los peruanos residentes en el exterior. -----	22
8. Propuesta de solución. -----	24
9. Factores del entorno. -----	26
9.1. Los debates previos en materia de reconocimiento de un distrito electoral de peruanos en el exterior. -----	26
10. Ventajas de la creación del Distrito Electoral Especial para los Peruanos Residentes en el Exterior. -----	28
11. Análisis Costo Beneficio. -----	29
12. Legislación comparada. -----	30
13. La representatividad actual del Congreso y la necesidad de que se aumenten los curules a favor del distrito electoral de peruanos en el exterior. ----	31
14. Principal propuesta legislativa. -----	33
15. Propuesta alternativa (finalmente elegida) -----	36
16. Estrategia de Acción. -----	39

	Páginas
II. CONCLUSIONES -----	42
III. BIBLIOGRAFÍA -----	45
IV. ANEXOS	
Anexo 1. Cuadro de Estimación de peruanos en el exterior. -----	47
Anexo 2. Cuadro en función al padrón electoral de peruanos en el exterior en las Elecciones Generales 2011. -----	50
Anexo 3. Distribución del padrón electoral según lugar de residencia Elecciones Generales 2011. -----	52
Anexo 4. Distribución de escaños en el Parlamento peruano por departamentos. -----	53
Anexo 5. Participación electoral en el extranjero – Elecciones Generales 2011. -----	55
Anexo 6. Resultados electorales en las últimas tres Elecciones Generales. -----	56
Anexo 7. Fórmula legal finalmente propuesta (Propuesta alternativa) -----	57
Anexo 8. Fórmula legal primaria (Propuesta principal). -----	58
Anexo 9. Ley N° 29403 – Ley que crea distrito electoral de Lima provincias. ----- (Ley que modifica el art. 21 de la Ley 26859 Ley Orgánica de Elecciones).	60
Anexo 10. Ley N° 29402 – Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú. -----	61

I. INTRODUCCIÓN

Primeramente se hace referencia a la importancia que ha adquirido en las últimas décadas las comunidades peruanas en el exterior, no solo por su dimensión, se calcula en más de tres millones de personas (un 10% de la población peruana), sino también por su contribución al desarrollo nacional y a sus respectivas familias en el Perú. Igualmente, se destaca el peso que ha adquirido los peruanos en el exterior en el sistema electoral peruano, dado que en últimas las elecciones generales del 2011 alcanzaron la cifra de 754,154 peruanos en el exterior hábiles para emitir su voto, equiparables con importantes departamentos del Perú.

A pesar del reconocimiento de la importancia del papel de la comunidad peruana en el exterior. El presente trabajo de investigación pone énfasis como problema a resolver, en que el estado peruano a través de su legislación electoral otorga un inadecuado acceso a la representación parlamentaria a los peruanos en el exterior, imposibilitando en los hechos la elección de un candidato residente en el exterior al Parlamento peruano.

Se expone las causas de la problemática de la representación parlamentaria de los peruanos en el exterior, centrándose en la debilidad en la construcción del sistema electoral peruano, dentro del cual se pueden mencionar otras como la inclusión de los peruanos en el exterior dentro del Distrito Electoral de Lima, la falta de un distrito electoral exclusivo para los peruanos residentes en el exterior, la desigualdad de condiciones entre los candidatos de Lima y del exterior. Todo ello, evidencia que el Estado peruano tiene pendiente aún garantizar el ejercicio de derechos políticos –en el sentido del derecho a ser elegidos- y la representatividad de los ciudadanos emigrantes.

Luego, se expone las consecuencias de la problemática de la representación parlamentaria de los peruanos en el exterior, en las cuales se destacan la crisis en la representatividad de los intereses y necesidades de los peruanos en el exterior, la indiferencia a reconocer a dichas comunidades como colectividades con intereses propios, la imposibilidad de los mismos a exigir responsabilidades a los parlamentarios elegidos a través de mecanismos electorales institucionalizados y la dificultad por parte de los peruanos en el exterior de dar a conocer sus problemas, plantear las propuestas necesarias para su solución, y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental.

Finalmente, se plantea dos propuestas de solución a la problemática expuesta, centrándose ambas en una reforma de la Ley Orgánica de Elecciones, específicamente en su artículo 21º, por el cual se crea el Distrito Electoral exclusivo para los peruanos en el exterior como mecanismo que garantice la efectiva representación de los ciudadanos emigrados en la política nacional. La diferencia estriba en la cantidad y la manera en que los escaños son asignados a este nuevo distrito electoral. La principal propuesta opta por aumentar el número de congresistas (lo que implicaría una reforma constitucional previa) y de esa manera posibilitar la asignación de nuevos escaños al nuevo distrito electoral sin afectar la distribución de escaños de los demás distritos electorales. En cambio, la propuesta alternativa opta por una redistribución de los escaños que actualmente existen. Se describe la viabilidad de ambas propuestas y la estrategia de acción para la implementación de la propuesta finalmente elegida.

1. Consideraciones generales

La emigración de millones de peruanos genera grandes retos para las instituciones democráticas del Perú. Entre ellos, la implementación de mecanismos que garanticen la efectiva representación de los ciudadanos emigrados en la política nacional, a través de la posibilidad de elegir y ser elegidos representantes de la comunidad peruana en el exterior, toda vez que la relación política entre el Estado peruano y sus nacionales trasciende los límites geográficos de nuestro territorio y debe mantenerse y ser efectiva más allá de los mismos. Tales mecanismos permitirían que aún cuando los peruanos que se encuentren físicamente fuera del país, puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales, en particular el reconocido en el Artículo 31 de nuestra Carta Magna¹, el mismo que se les reconoce y otorga la posibilidad de elegir a quien verdaderamente los represente, toda vez que su calidad de nacionales no se pierde por su ausencia del país,

¹ "Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos."

sino que perdura mientras no se renuncie a la misma²; además, de hecho, la comunidad peruana en el exterior mantiene intereses y vínculos con su comunidad de origen en lo económico, social, cultural, político, jurídico y afectivo. Todos estos datos, sin duda, deben tenerse en cuenta al momento de configurar la dinámica de nuestro ordenamiento jurídico.

La pertenencia de los emigrantes a su comunidad política va más allá del simple reconocimiento nominal. Por el contrario, para el ejercicio real de esa prerrogativa se requiere un proceso de inclusión y participación efectiva en el espacio de decisiones públicas donde el peruano en el exterior pueda hacer valer intereses directamente o a través de sus representantes en condiciones de igualdad³.

Si bien el Estado incorpora a los ciudadanos emigrantes en la toma de decisiones políticas facilitando el voto de los peruanos residentes en el extranjero⁴. Asimismo, y con la intención de dotarlos de representación congresal se ha determinado una circunscripción o distrito electoral: “el Distrito electoral de Lima y el Extranjero”, que actualmente cuenta con 36 escaños en el Congreso de la República⁵. No obstante, pese a estos esfuerzos, el diseño institucional creado para garantizar el ejercicio de derechos políticos, y la representatividad de los peruanos que residen en el exterior presenta graves debilidades que lo hacen ineficaz para el cumplimiento de sus objetivos, habida cuenta de que los parlamentarios elegidos no representan propiamente los intereses de los peruanos residentes en el exterior. Esto puede verificarse muy claramente en las propuestas electorales, el modo de realizar campaña política (dirigida de manera casi exclusiva a los peruanos residentes en el Perú) y al nivel de conocimiento de los candidatos al Parlamento acerca de la realidad que viven los peruanos emigrantes.

2. La migración peruana en el exterior en cifras

En los últimos 20 años se ha observado un crecimiento muy importante de la migración de peruanos al exterior. Así, en el periodo comprendido entre 1990 y el 2009 se calcula

² El Artículo 53 de la Constitución Política del Perú señala que “*la nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana*”.

³ PARRA, José Francisco. *Democracia y Migración Internacional: la exclusión política de los transmigrantes*. Serie: Cuadernos para el Dialogo N° 20. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2008; Pp. 3-5.

⁴ Así lo manifiesta el Art. 187 de la Constitución Política del Perú.

⁵ Así lo manifiesta el Art. 21 de la Ley N° 29403.

que el número de peruanos que salieron y no retornaron alcanzó la cifra de **2.038,107 peruanos**⁶. Esta cifra representa el **7%** del total de habitantes proyectados al 2009 en el Perú⁷. Cabe destacar que las cifras que se han presentado solo reflejan la movilidad documentada o regular que se ha desarrollado durante las dos últimas décadas. En ese marco, se afirma que la movilidad de peruanos en el exterior supera los tres millones de connacionales si contamos a quienes se movilizaron de manera irregular y a quienes salieron antes de la década de los noventa.

En este punto, hay que indicar que no sólo las personas que salieron del país para residir en el extranjero son importantes en materia de migración. Los potenciales migrantes y las familias que se quedan son también relevantes al hablar de migraciones internacionales peruanas. Respecto a las familias que tienen experiencia migratoria, el INEI y la OIM refieren que en el país existen 704 mil 746 hogares con migración internacional. Estos hogares representan el 10,4% del total de hogares a nivel nacional siendo la población total de los hogares con migración internacional es de 2 millones 700 mil 827 personas⁸.

Durante las últimas décadas miles de compatriotas han salido de nuestro país con el propósito de mejorar sus condiciones de vida. Por su número y cada vez más importante influencia en la vida cotidiana de nuestro país, las Comunidades peruanas en el Exterior se han constituido en un nuevo vector para el desarrollo del Perú. El número de peruanos en el exterior se estima en 3,019,597. Esta cifra ha sido calculada por el INEI en un estudio sobre emigración internacional publicado el año 2010, y representa alrededor del 10 % de la población del país. (Ver anexo 1) Asimismo, cabe mencionar que en las últimas elecciones del 2011 se logró registrar la cifra record de 754,154 peruanos hábiles para votar en el exterior.

3. Principales aportes de los peruanos residentes en el exterior

Según especialistas en migraciones internacionales, los principales beneficios que la movilidad internacional le generan al país, están vinculados con la globalización de la cultura nacional, el retorno de capital humano mejor calificado y la relación migración –

⁶ Ídem; Pp. 20.

⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Perú. Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 1990 – 2009*. Lima: DIGEMIN, INEI y OIM; Pp. 14.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Perú. Migración Internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante*. Primera edición. Lima: INEI y OIM, 2009; Pp. 15.

inversión⁹. La globalización de las culturas a causa de la movilidad internacional produce efectos tanto en el país de destino como en el de origen. Al respecto, se afirma que la creciente cantidad de emigrantes con grandes tradiciones culturales y organizativas está permitiendo la formación de asociaciones voluntarias cuyos fines son la preservación y la difusión de las culturas nacionales, regionales y locales. En ese marco, las actividades desarrolladas por los connacionales en el exterior vinculadas a la promoción de la cultura peruana, la comida y del país como destino turístico, contribuyen de manera determinante en el boom del turismo y la gastronomía¹⁰.

Ahora bien, los mayores aportes vienen de la mano con las remesas que envían los peruanos y peruanas que residen en el exterior. En los últimos 20 años, han crecido considerablemente. En 1990 el ingreso por remesas al Perú fue de 87 millones de dólares, mientras que en el 2009 se registró un ingreso de **2378 millones** de dólares. Las remesas que llegan al Perú desde el exterior contribuyen a dinamizar la economía nacional en forma muy importante.

De acuerdo a Aníbal Sánchez los principales impactos de las remesas en el Perú son¹¹:

SECTOR	APORTE
En la educación	El grupo que recibe remesas se dedica más, en términos porcentuales, a su formación. Para el año 2009, el 69.5% del total de receptores de remesas se encuentra llevando cursos de formación superior, mientras que del grupo que no recibe remesas solo lo hace el 50%. Esto nos indica que los receptores de remesas cuentan con mejores capacidades para el desarrollo de actividades productivas, pues su nivel educativo es mucho mayor que el de los no receptores de remesas. Se ha evidenciado también impacto en relación a la tasa de aprobación escolar y a la tasa de asistencia al centro educativo.
En la salud	Existen diferencias entre los servicios a los que acceden las personas que reciben remesas comparadas con las que no lo reciben. En ese marco, se debe señalar que la principal diferencia entre ambos grupos es que los receptores acuden en mayor proporción a los centros de salud privados y a ESSALUD, mientras los no receptores acuden más a las Boticas y al MINSA. En el caso de las personas que no buscan atención médica, el

⁹ ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y Nueva Fuga de Cerebros. Impactos Transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; Pp. 203.

¹⁰ ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y Nueva Fuga de Cerebros. Impactos Transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; Pp. 203.

¹¹ El siguiente cuadro presenta extractos del documento SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal. *Emigración internacional y remesas para el desarrollo en el Perú*. En: TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando. *Peruanos en el exterior*. Lima: Comisión de relaciones exteriores y Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Pp. 153 – 206.

	<p>36.9% correspondía a receptores y el 51.7% a no receptores. En lo referido a los gastos en salud de las personas que reciben remesas tienen a depender menos de los apoyos provenientes del gobierno.</p>
<p>Efecto en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación TIC</p>	<p>La utilización de TICs, especialmente el acceso a Internet, entre los grupos que reciben remesas se diferencian con claridad de aquellos que no las reciben. De acuerdo al autor, “el manejo de estas herramientas crean un punto de inflexión en la productividad de cualquier persona, ya sea para el trabajo como para los estudios pues permite acceder a mayores y mejores fuentes de conocimiento y porque permite conocer nuevos procesos que permitan una operatividad más eficaz dentro de cualquier empresa”. De acuerdo a estadísticas de la ENAHO al 2009, el 31% de los receptores de remesas tenían acceso a Internet frente a un 9.3% entre aquellos que no las reciben. Asimismo, el grupo que recibe remesas accede preferentemente desde su hogar (44.6%) y en segundo lugar desde una cabina pública (37.3%). En el caso de los no receptores, el acceso principal se da en las cabinas (60.1%) seguido del hogar (21.3%).</p>
<p>Efecto en actividades productivas</p>	<p>Si bien en la actualidad no existe una encuesta o estudio que mida, de manera puntual, el impacto de las remesas sobre las actividades productivas se puede demostrar en indicadores tales como: i) los receptores de remesas laboran principalmente en mypes (77.1%); y, ii) los receptores de remesas son patronos o empleadores, en mayor porcentaje que los no receptores.</p>
<p>Efecto en el Producto Bruto Interno PBI</p>	<p>El incremento constante que han tenido las remesas en los últimos años permite incluir a esta variable como una fuente importante de ingresos para la economía nacional. Las remesas, respecto a las variables del sector real, indican la representación que tienen estas en la economía agregada. Para el caso peruano, las remesas respecto del PBI para el año 1990 fue de 0.3%, esta cifra ha crecido hasta alcanzar su valor máximo en el año 2007 donde ascendió a 2%. Para el 2009, esta cifra descendió ligeramente hasta el 1.9%.</p>
<p>Efecto en el consumo final de los hogares</p>	<p>En las variables de consumo final de los hogares e inversión total se tiene que, para el año 1990, el ratio fue de 0.4%. En el 2009, la cifra alcanza el 2,9%.</p>
<p>Efecto en la inversión total</p>	<p>En lo relativo a las remesas respecto de la inversión total se aprecia que la ratio ha tenido una evolución ascendente durante los últimos veinte años. En 1990 la cifra fue de 1.8%, mientras que el 2009 ascendió a 8.2%.</p>
<p>Efecto en la balanza de pagos</p>	<p>Las remesas se encuentran registradas en la balanza de pagos en la cuenta corriente en el rubro de transferencias corrientes. Según el Manual de la Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional viene a ser la diferencia entre el valor de las donaciones que los residentes del país obtienen del exterior, menos el valor de las donaciones que los residentes del exterior obtienen de nuestro país, estas incluyen tanto a la cooperación internacional, bilateral, entre otras. Al respecto, la ratio de las remesas respecto a las transferencias corrientes ha aumentado de 31% en 1990 a 83.3% en el 2009.</p> <p>Por otro lado, las remesas han sido una fuente muy importante de estabilidad en el sector externo, permitiendo que los “shocks” internacionales que puedan afectar la cuenta corriente del país no sean muy bruscos. En 1990 el déficit de la cuenta corriente (con remesas) fue de – 1459 millones de dólares, mientras que el déficit de la cuenta</p>

	<p>corriente sin remesas fue de – 1546 millones de dólares. Para el año 2008, la cuenta corriente (con remesas) fue de – 4723 millones de dólares, mientras que la cuenta corriente (sin remesas) hubiesen sido de – 7167 millones de dólares. En el año 2009, las remesas fueron gravitantes para evitar que el Perú tenga una cuenta corriente negativa.</p>
Efecto en las exportaciones	<p>En lo que respecta a los ingresos por remesas respecto a las exportaciones se tiene información desde 1990 donde el ratio fue de 2,7%. Esta cifra ha crecido hasta alcanzar su cifra máxima en 1998 con 11.2%. Posteriormente, esta cifra ha caído ligeramente hasta llegar al 8.8% en el 2009.</p>
Efecto en la Inversión Extranjera Directa	<p>En lo referente a la ratio de remesas respecto a la IED, en 1993 se tenía un ratio de 38%. Para el 2009 la ratio ascendió a 50%.</p>
Efecto en el ingreso por turismo	<p>Para el año 2002, la ratio de relación entre las remesas y el turismo fue de 84%. En el 2009, este valor se elevó hasta alcanzar un 96%. Cabría indicar que las estadísticas oficiales de los países de origen muestran que aproximadamente el 50% de turistas son los propios connacionales.</p>
Efecto en el ingreso de divisas	<p>Las exportaciones son la principal fuente de divisas en el exterior. Estas representan más del 70% para todos los periodos. Sin embargo, las remesas han logrado constituirse como una fuente estable de divisas para el país. En la actualidad, se mantienen con una cuota del 6.5% al igual que los ingresos por turismo aunque estas son inferiores a los ingresos por inversión extranjera directa.</p>
Efecto en la tributación al Estado peruano	<p>En lo referido a los impuestos, se pueden comparar los ingresos que obtienen las familias por medio de las remesas respecto a los impuestos recaudados por el gobierno porque se muestra en términos globales como el egreso originado por los impuestos que pagan las familias, puede ser compensado por medio de las remesas del exterior. Para el caso peruano, las remesas respecto a los ingresos por impuestos en 1990 fueron de 2,7%. Esta ratio aumento en toda la serie obteniendo su mayor tasa en el año 2009 con 13.6%.</p>

Fuente: SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal. **Emigración internacional y remesas para el desarrollo en el Perú**. En: TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando. Peruanos en el exterior. Lima: Comisión de relaciones exteriores y Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Pp. 129.

Claramente, las remesas elevan la calidad de vida de los hogares y millones de peruanos a quienes se destinan en el Perú, representando, junto a otros aportes, un componente importante de la estrategia de desarrollo, inclusión social y superación de la pobreza del país. Que puede multiplicarse con una adecuada política pública que facilite su inserción en los países de destino, así como su vinculación productiva, y no necesariamente a través del retorno físico, con el país.

4. El Peso de la emigración en el sistema electoral

De acuerdo al Padrón Electoral de las elecciones generales 2011, el número de peruanos en el exterior que se encontraban empadronados ascendían a **754 mil 154 peruanos**. Esta cifra aumentó en un 64,7%, en comparación con el número de electores peruanos que residían en el exterior al 2006 (Ver Anexo 5). Es preciso indicar que la tasa de representatividad de los residentes en el exterior al 2011 fue de **3.78%**, y la tasa de crecimiento anual de la población electoral fue de 12.9% la mayor de todas las regiones comparadas¹² (Ver Anexo 3). La distribución por continente es la siguiente: América (489,563); Europa (229,324); Asia (31,852); Oceanía (3,191); y, África (224)¹³. A su vez, América se subdivide de la siguiente manera: 257,932 personas en América del Norte; 224 184 en América del Sur; y 7259 en Centroamérica¹⁴. (Ver Anexo 2)

En Estados Unidos hay 240,620 electores, en España 123,931, en Argentina 106,665, en Italia 75,206, en Chile 63,945, en Japón 30,245, en Venezuela 28,767 y en Canadá 12,916.

Participación de migrantes peruanos – Evolución histórica (1980-2011)

Año	Padrón exterior
1980	39,450
1985	50,888
1990	89,263
2000	227,298
2001	255,683
2006	457,891
2011	754,154

Elaboración propia

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La población total de electores en el extranjero supera en población a 16 regiones del país y es casi equiparable a las regiones de Ancash (737,514), Cusco (778,328), Puno (784,979) y Lambayeque (784,633) (Ver Anexo 3). En ese marco, hay que subrayar que el Estado peruano ha asignado cinco curules a cada una de dichas regiones. Teniendo en cuenta que la población de peruanos en el exterior se ubica entre la población electoral de departamentos de Ancash y Puno, se puede deducir que en caso de crearse un distrito electoral propio les correspondería igual número de escaños en el Parlamento si se decide

¹² Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico. *Elecciones Regionales y Municipales 2010. Elecciones Generales 2011*. Compendio estadístico electoral. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2011.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos. *Exposición de motivos del artículo 254 (Anteproyecto del Código Electoral) que propone la creación de una circunscripción electoral especial para los residentes peruanos en el extranjero*.

darles una representación proporcional. Por su parte, la distribución de los 05 escaños entre los diferentes continentes donde se encuentra la ciudadanía migrante deberá ser determinado por los órganos electorales respectivos. (Ver anexo 4).

No hay que olvidar que si bien el distrito electoral de peruanos residentes en el exterior se fijaría en proporción al número de electores los intereses representados son de los 3 millones de peruanos y peruanas emigrantes de todas las edades, género, etc.

5. Problemática de la representación congresal actual de los peruanos en el exterior

Para comprender la dinámica de incorporación de los migrantes peruanos al Estado a través del voto, es necesario revisar algunos procesos que captaron la atención durante mucho tiempo en el escenario político peruano. Tras doce años de dictadura militar, el Estado peruano retorna a la democracia en 1979, cuando se redacta una Carta política que contempla, por primera vez, el derecho al voto para los peruanos domiciliados en el extranjero. En 1980 se convoca a elecciones generales, en las que los migrantes peruanos votaron por primera vez. A inicios de la década de 1990, se plantea realizar una reforma constitucional respecto del tema, la misma que se concreta finalmente en 1993. En esta reforma se ratifica el derecho al voto, con carácter de obligatorio, para los peruanos en el exterior.

5.1. Marco normativo actual

Constitución Política del Perú

“Artículo 45°

El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

“Artículo 90°

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El Número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral

organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Tercera Disposición Transitoria Especial

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro para Lima Provincias sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley”.¹⁵

Ley Orgánica de Elecciones

“Artículo 21°

Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo secreto y obligatorio. La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el Sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.”¹⁶

¹⁵ LEY Nº 29402, Publicado en EL PERUANO. Normas Legales. Martes 08 de setiembre de 2009, pg. 402173.

¹⁶ LEY Nº 29403. Publicado en EL PERUANO. Normas Legales, martes 08 de setiembre de 2009, pg. 402173-402174.

A través del ejercicio de sus derechos políticos los peruanos pueden intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado.

El Estado Peruano ha demostrado interés en incorporar a los ciudadanos y ciudadanas emigrantes en la toma de decisiones políticas. Así, el Perú ha reconocido el derecho a voto de los emigrantes y los ha dotado de representación congresal a través del Distrito electoral de Lima y el Extranjero que actualmente cuenta con 36 curules.

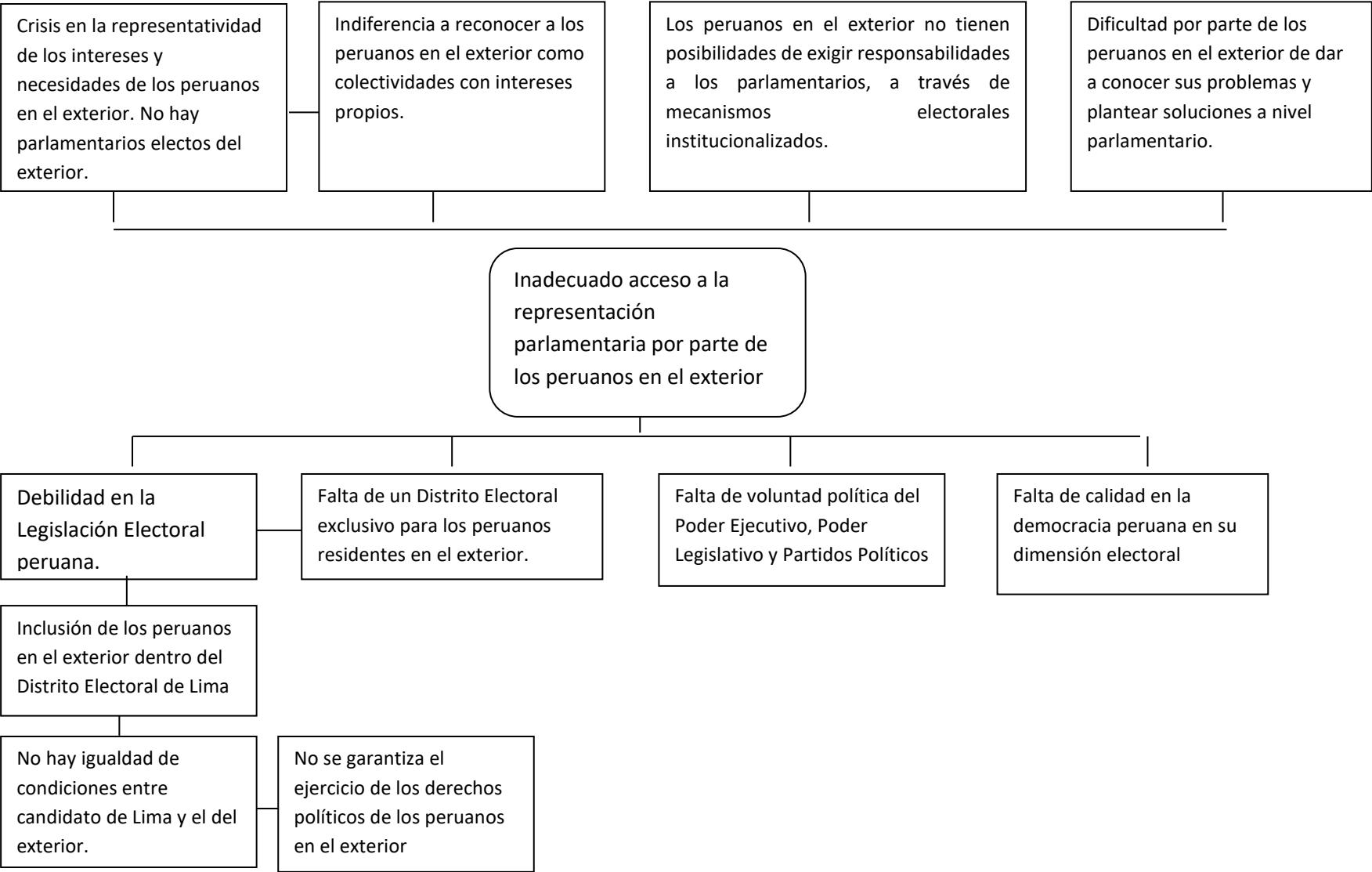
En ese sentido, el Estado peruano reconoce:

- El derecho a voto de los emigrantes y su representación, a través del Distrito Electoral de Lima y el Extranjero, que cuenta con 36 curules.
- El derecho de todo nacional, presente o no en el territorio patrio, a ser elegido y elegir a sus representantes.

Pese a estos esfuerzos, el diseño electoral institucional creado para garantizar el ejercicio de derechos políticos y la representatividad de la ciudadanía emigrante presenta debilidades que la hacen ineficaz para el cumplimiento de sus objetivos e incluso pueden significar la violación por parte del Estado Peruano de sus obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y consolidación de la democracia. Ello no ha contribuido a una representación eficaz de los peruanos en el extranjero en el Congreso de la República.

La problemática expuesta se puede resumir en la existencia de un inadecuado acceso a la representación parlamentaria por parte de los peruanos residentes en el exterior debido básicamente a que la legislación peruana actual no garantiza la representación política de los mismos.

5.2. Análisis del Problema (Árbol del Problema)



6. Causas de la problemática representativa de los peruanos en el exterior

El Estado peruano tiene pendiente aún garantizar el ejercicio de derechos políticos y la representatividad de los ciudadanos emigrantes. Actualmente, la Ley Orgánica de Elecciones establece, en los hechos, un régimen diferenciado entre los peruanos que residen en el territorio de la república y los peruanos que residen en el exterior. Así, pues, los primeros pueden elegir a sus representantes en distritos electorales exclusivos, mientras que los segundos deben hacerlo de entre los candidatos que se postulan por el distrito de Lima.

Si bien, los nacionales que residen en el extranjero encuentran reconocido su derecho a elegir y ser elegidos sin distinción alguna, este reconocimiento no se traduce en un acceso adecuado a la labor congresal por una debilidad en la construcción del sistema electoral - al incorporar a los peruanos en el exterior dentro del distrito electoral de Lima-, pues al competir por un escaño con los candidatos que residen en Lima sus opciones de acceso se ven significativamente disminuidas.

Vale tomar como referencia que el Departamento de Lima, en las últimas elecciones generales del 2011, concentró el mayor número de electores: 6 608 114 ciudadanos hábiles para ejercer su voto (33.1%) frente a los 754 154 (3.8%) que significan los votos de los residentes nacionales en el extranjero. Este desbalance determina que, en el momento de distribuir los escaños, sea prácticamente imposible que un residente en el exterior logre obtener la cantidad de votos necesarios para acceder al Congreso.

Lo señalado se pudo observar en las Elecciones Generales pasadas (2011). Por ejemplo, el señor David Martín Wong Kcomt, residente en New Jersey, candidato con el N° 17 del Partido Político Fuerza 2011, alcanzó 4.180 votos, cantidad inferior a la obtenida por el último candidato (Angel Neyra Olaychea) que salió elegido por ese partido respecto del distrito electoral de Lima en el número 32, que alcanzó 31,976 votos. Igualmente, la señora Lucia Alvites Sosa, residente en Santiago de Chile, candidata con el N° 34 del Partido Político Gana Perú, alcanzó 2,251 votos, cantidad inferior a la obtenida por la última candidata (Rosa Mávila León) que salió elegida por ese partido respecto al distrito electoral de Lima en el número 36, que alcanzó 21,559 votos.

Esta circunstancia, donde se encuentra materialmente garantizado el derecho a elegir, pero no el de ser elegido, es asumida por algunos sectores desde una perspectiva centrada en la conveniencia política – electoral de la ampliación del electorado y no como una cuestión de normatividad, justicia y ejercicio de derechos.

6.1. Obligaciones internacionales en materia del ejercicio individual de derechos políticos.

El Estado Peruano tiene la obligación internacional de promover, proteger y hacer efectivo el goce de los derechos políticos a todos sus nacionales, sin excepción alguna y con una perspectiva de integralidad¹⁷. Tanto por mandato constitucional (artículo 55), como por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, adoptado por el Perú en 2000, específicamente sus artículos 26 y 27.

A través del ejercicio de sus derechos políticos el ciudadano o ciudadana peruana puede *“intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado”*¹⁸.

De acuerdo al DIDH, los derechos políticos se pueden agrupar en tres componentes que tienen, como contrapartida lógica, obligaciones a cargo de los Estados: 1) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto **que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores**; 3) acceder, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país.

¹⁷ Ver: Art. 21° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Arts. 20, 32 y 34 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); Art. 23° de la Convención Americana de Derechos Humanos Pacto San José de Costa Rica (1969); Art. 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Art. 5 Inc. C de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965); Arts. 7 y 8 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Arts. 1, 2 y 3 de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1952); Art. 41 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias (1990); Art. 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007); Art. 1 de la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948); Art. 2 inc. B de la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948); Arts. 1, 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana (2001).

¹⁸ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Protección de los Derechos Humanos. Definiciones Operativas*. Lima: CAJ, 1997; Pp. 243.

Si bien es cierto el Estado peruano reconoce a todo nacional, presente o no en el territorio patrio, el derecho a ser elegido y a elegir libremente a sus representantes¹⁹ el diseño institucional que ha determinado para ello (circunscripción electoral de Lima y el exterior) afecta las condiciones generales de igualdad en el acceso a un cargo público.

Siguiendo el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) *“es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación²⁰ [...] la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello²¹”* .

Así, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los sectores en desventaja puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y desarrollo, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos²². Entre las condiciones esenciales para la participación se encuentra la obligación de los Estados de delimitar los distritos electorales y diseñar un método de asignación de votos que no desvirtúe la distribución de los votantes, ni originen discriminación contra ningún grupo, ni excluya o restrinja en forma arbitraria el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes²³.

En ese marco, encontramos que el Estado peruano tiene pendiente aún garantizar estas condiciones esenciales para la participación de los nacionales residentes en el extranjero. Si bien, los nacionales que residen en el extranjero encuentran reconocido su derecho a elegir y ser elegidos sin distinción alguna, este reconocimiento no se traduce en un acceso

¹⁹ Artículos 17 inc. 2 y 31° de la Constitución Política del Perú.

²⁰ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de fecha de 23 de Junio de 2005. Párrafo 195.

²¹ Ídem. Párrafo 199.

²² Ídem. Párrafo 225.

²³ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N° 25. Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (57 periodo de sesiones, 1996). Párrafos 20 y 21.

adecuado a la labor congresal por una debilidad en la construcción del sistema electoral pues al competir por una curul con los candidatos que residen en Lima sus opciones de acceso se ven significativamente disminuidas. Así, su marginación dificulta a la comunidad peruana migrante dar a conocer sus problemas, plantear las propuestas necesarias para su solución, y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental²⁴.

Vale tomar como referencia que el departamento de Lima, en las elecciones de 2011, concentró el mayor número de electores: 6 608 114 ciudadanos hábiles para ejercer su voto (33.1%) frente a los 754 000 (3.8%) que significan los votos de los residentes nacionales en el extranjero²⁵. Este desbalance determina que, en el momento de distribuir los escaños, sea prácticamente imposible que un residente en el exterior logre obtener la cantidad de votos necesarios para acceder al Congreso. Esta circunstancia, donde se encuentra materialmente garantizado el derecho a elegir, pero no el de ser elegido, es asumida por algunos sectores desde una perspectiva centrada en la conveniencia político – electoral de la ampliación del electorado y no como una cuestión de normatividad, justicia y ejercicio de derechos.

Finalmente, es preciso agregar que en virtud del principio de Igualdad y No Discriminación la condición de irregularidad migratoria en el país de destino no puede constituir un límite al ejercicio del voto, tanto en relación a la posibilidad de elegir o de ser elegido.

6.2. La representatividad de los peruanos que residen en el exterior en el Congreso de la República.

En términos generales, Sartori afirma que el significado originario de la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Así, las dos características que definen este concepto son, por tanto, a) una **sustitución** en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) **bajo la condición** de hacerlo en interés del representado²⁶. Bajo esas dos características es el Congreso de la República el órgano de representación por naturaleza.

²⁴ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Op. Cit. Pp. 246.

²⁵ Compendio estadístico electoral 2011. Op. Cit. Pp. 72.

²⁶ SARTORI, Giovanni. *En defensa de la representación política*. En: Claves de razón práctica N° 91. 1999; Pp. 2-6.

Bajo ese parámetro, el Parlamento es el órgano del Estado que expresa la soberanía del pueblo y esencialmente de la Nación, en tanto responde a la elección democrática de sus miembros y **refleja el pluralismo de esa base social**, de la que adquiere la legitimidad de origen. A su vez, encarna el poder constituido y tiene por funciones esenciales el expedir las normas de acuerdo a los procedimientos constitucionales, controlar el ejercicio del poder, fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y ejercer la representación política²⁷.

En ese marco, el “Principio de Representatividad” fundamenta la democracia peruana obligando al Estado a desarrollar sus mayores esfuerzos por garantizar a sus nacionales que residen en el exterior el poder elegir a representantes que efectivamente los representen. En contraste con lo indicado, el diseño del sistema electoral peruano determina que las opciones para que un representante propio de las comunidades de peruanos en el exterior salga elegido sean menores, y que - por el contrario - los representantes por Lima que salen electos - si bien hacen sus mayores esfuerzos por integrar las necesidades de los peruanos en el exterior - son ajenos a la realidad de los mismos por lo que se evidencia una crisis en la representatividad de los intereses y necesidades de los peruanos en el exterior.

Al respecto, es interesante rescatar que una de las principales características del voto transnacional y su función de vinculación con los peruanos en el exterior, es que el migrante a través del ejercicio del voto transnacional le otorga un carácter dinámico en la participación política electoral, **en el cual reproduce sus expectativas por los cambios sociales** que requiere para mejorar sus condiciones de vida y de vinculación²⁸. En la práctica no existe una representación parlamentaria que haga valer efectivamente los derechos e intereses de los ciudadanos emigrantes, ello determina su incapacidad para influir en la sociedad y en el poder político peruano y no solo afecta la legitimidad del Congreso, sino que rompe los vínculos de confianza entre los emigrados y su país de origen.

7. Consecuencias de la problemática representativa de los peruanos en el exterior

²⁷ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Manual parlamentario*. Lima: CAJ, 2002: Pp. 12.

²⁸ SANTOME, Daniel y Jorge YESHAYAHU GONZALES-LARA. *El Voto Transnacional de la diáspora peruana*.

El diseño del sistema electoral peruano determina que las opciones para que un representante propio de las comunidades de peruanos en el exterior salga elegido sean menores, y que - por el contrario – los representantes por Lima que salen electos – si bien hacen sus mayores esfuerzos por integrar las necesidades de los peruanos en el exterior – son ajenos a la realidad de los mismos por lo que se evidencia una crisis en la representatividad de los intereses y necesidades de los peruanos en el exterior. Algo que evidencia la falta de visitas a sus votantes en el exterior, una vez elegidos.

Esta marginación dificulta a la comunidad peruana migrante dar a conocer sus problemas, plantear las propuestas necesarias para su solución, y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental. Concentrando sus demandas sobre los Consulados, que suelen carecer de recursos suficientes para atender las mismas.

La normativa actual genera incentivos para que los representantes electos por el distrito electoral de Lima no tomen en cuenta los intereses y demandas de los peruanos en el exterior, aun cuando pudieran ser elegidos con sus votos. Ello porque su nivel de influencia es muy débil. En la medida que los parlamentarios que son elegidos por la circunscripción electoral de Lima no dependen de los votos de los peruanos que residen en el extranjero, tienden a dejar de lado sus necesidades.

Otro aspecto que se ve afectado por este inadecuado diseño institucional está vinculado a que el peruano residente en el extranjero, no tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al representante a través de mecanismos electorales institucionalizados. Se sabe que, la posibilidad de salir reelegido es un elemento que juega a favor de los representados para que los congresistas electos cumplan con la representación de manera adecuada. En este caso, los Congresistas saben que para salir reelegidos basta con satisfacer las necesidades de los electores de Lima Metropolitana, por ello dejan de lado el trabajo a favor de las comunidades de peruanos en el exterior.

7.1. Problemas de los peruanos residentes en el exterior

A pesar de la importancia que ha cobrado la Comunidad peruana en el exterior (número de peruanos en el exterior se estima en 3,019,597, que representa alrededor del 10 % de la población del país), en los últimos cinco años el Ministerio de Relaciones Exteriores

ha venido recibiendo un porcentaje cada vez menor del Presupuesto de la República para atender las crecientes demandas de mejores servicios consulares por parte de dicha comunidad, que es cada vez más numerosa.

La preocupación principal de los peruanos residentes en el exterior, más aún cuando se trata de una comunidad importante, es contar con una representación diplomática de su país que se encargue de velar por ellos y que le aseguren un servicio consular eficaz, moderno y rápido.

El problema común en las Oficinas Consulares peruanas en el mundo, es la falta de recursos presupuestales que no permite una óptima asignación de recursos humanos, financieros y materiales en los consulados. Hay una poca presencia de personal diplomático, las dificultades del personal localmente contratado y el alto costo de los alquileres de los locales consulares que son muchas veces pequeños para brindar atención al público de manera eficaz.

Otro problema es el tiempo de duración de los trámites consulares, que depende de la naturaleza del trámite solicitado y de la carga laboral de cada Oficina Consular. En el caso que el trámite sea solicitado por un connacional desde el Perú, también dependerá del envío por valija diplomática que se realiza de manera quincenal o mensual dependiendo del Consulado.

En ese sentido, la demora o la mala atención en sus requerimientos consulares es la principal preocupación de los peruanos en el exterior en el plano consular. Para resolver dicha problemática se requiere una modernización del servicio consular en las Oficinas Consulares del Perú en el exterior. Este proceso de modernización se viene aplicando pero a paso muy lento, en tanto implica mayores recursos presupuestarios que son más probables de conseguir con representantes exclusivos en el congreso que respondan electoralmente ante los peruanos en el exterior.

En el marco de la asistencia migratoria, los principales problemas de los peruanos en el exterior son: aliviar el estatus migratorio irregular que tiene gran cantidad de connacionales, fortalecer la protección, asistencia legal y humanitaria con el Fondo de

ayuda Humanitaria, y propiciar mayores facilidades en el envío de las remesas a nuestro país, y su vinculación con programas sociales existentes sobre remesas del exterior.

Asimismo, los migrantes peruanos buscan que se fortalezcan los programas de búsqueda de ciudadanos peruanos en el exterior, repatriación de peruanos en estado de indigencia o precariedad, repatriación de restos mortales, restitución de menores, orientación y apoyo legal a familiares de connacionales que se encuentran en situaciones complicadas en el exterior (accidentado, detenidos, irregulares, maltratados, etc.), entre otros.

Un claro ejemplo de las preocupaciones de los peruanos en el exterior que requieren ser atendidas a otro nivel (legislativo), de carácter migratorio, es la preocupación por la deportación de muchos peruanos que residen en Estados Unidos, por el endurecimiento de las políticas migratorias y aparición de leyes antimigratorias en algunos estados de ese país. La regularización del estatus migratorio es la principal preocupación de muchos peruanos que se encuentran en condición de irregular en dicho país.

Por otro lado, en Europa, la principal preocupación de los peruanos residentes en el exterior ha sido los impactos de la última crisis económica y financiera mundial. Muchos migrantes perdieron su trabajo, se trataban de un sector muy vulnerable a la hora de los despidos colectivos. Cabe señalar que en el caso de los peruanos en España, se sumó un problema particular como fue el tema de desahucios.

Los efectos de la crisis internacional en la estabilidad laboral de nuestros connacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias en algunos países han traído como consecuencia que muchos de los peruanos en el exterior contemplan la posibilidad de retornar a su país.

Según lo informado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se ha verificado que existe una evolución ascendente de los peruanos retornantes del exterior, en el periodo 2003-2005 fueron 32,240; en el periodo 2006-2008 fueron 58,992; y en el periodo 2009-2011 llegaron a 104,705; registrándose en este último caso un fuerte incremento de peruanos que retornaron a nuestro país con respecto a los anteriores periodos de años. La mayoría ha retornado de Chile, EEUU y España, considerando las

siguientes cifras: 36,283 peruanos retornados de Chile, 16,546 peruanos retornados de EEUU, y 13,403 peruanos retornados de España²⁹.

Ante dicha problemática, el estado peruano promulgó una Ley de retorno a fin de facilitar el retorno de los peruanos que residen en el extranjero, independientemente de su situación migratoria, mediante incentivos y acciones que propicien su adecuada reinserción económica y social en nuestro país³⁰. Sin embargo, al parecer muchos peruanos retornados se han manifestado insatisfechos con los beneficios contemplados en dicha norma³¹.

Con la legislación electoral vigente, se evidencia una crisis en la representatividad de los intereses y necesidades de los peruanos en el exterior, cuya marginación dificulta a la comunidad peruana migrante dar a conocer sus problemas, plantear las propuestas necesarias para su solución, y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental. La creación de distrito electoral exclusivo para los peruanos en el exterior busca integrar las necesidades de dichas comunidades, a fin de articular a todas las instituciones del estado en la implementación de una política pública integral en materia de migraciones.

Asimismo, se requiere representantes en el legislativo que respondan a los intereses propios y exclusivos de los peruanos residentes en el exterior, y que respondan electoralmente ante ellos.

8. Propuesta de solución

Para resolver la problemática expuesta en el presente trabajo de investigación, me centraré en una propuesta normativa de creación de un distrito electoral exclusivo para los peruanos residentes en el exterior, a fin de garantizar su representación política de esas comunidades en el Parlamento peruano.

²⁹ OIM e INEI. *“Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2011”*. Lima, octubre 2012, Pgs 52 y60.

³⁰ Ley N° 30001 “Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado”. 2013

³¹ Entrevista a Parlamentario Andino Alberto Adrianzen por Martín Calderón en Diario La República. “Ollanta Humala no cumplido con los peruanos en el exterior”, Miércoles 15 abril de 2015.

La creación de un Distrito Electoral Especial para los peruanos en el Exterior significa caminar al compás de la globalización, teniendo en cuenta la creciente circulación de ciudadanos peruanos en el mundo, y la necesidad de mantenerlos vinculados con el Perú, como su país de origen. Asimismo, implica el reconocimiento de un derecho constitucional de poder ser elegidos en representación de la comunidad que conforman en el exterior, que constituye un electorado con intereses propios, dado que en la actualidad, el artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, considera a los peruanos residentes en el extranjero dentro del distrito electoral de Lima.

La principal finalidad de adoptar un distrito electoral múltiple para el caso de las elecciones de congresistas es que cada uno de los parlamentarios pueda representar y velar por los intereses y necesidades del departamento por el cual fue elegido. Sin embargo, esta finalidad se pierde cuando se incorpora a los peruanos que residen fuera del país dentro del distrito electoral de Lima: ni los parlamentarios elegidos se sienten vinculados a representar los intereses de los votantes que radican en el exterior, ni tampoco estos últimos ven representados sus intereses por los parlamentarios que han elegido. La creación de un distrito electoral especial para los ciudadanos que residen en el extranjero pretende solucionar este inconveniente.

Como ha señalado la Oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE): *“si bien los peruanos en el extranjero no tienen un territorio específico, sí se les puede considerar como un conjunto de electores, con intereses específicos, los cuales tienen derecho a elegir a sus propios representantes”*.³²

Finalmente, cabe precisar que la necesidad de reconocer un distrito electoral especial para nacionales que residen en el extranjero se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado recogidas en el Acuerdo Nacional: i) Primera Política de Estado: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho; ii) Segunda Política de Estado: Democratización de la vida política; y, iii) Vigésima Octava Política de Estado: Plena vigencia de la Constitución. Asimismo, se encuentra enmarcada en el

³² Dictamen Sobre Proyectos de Ley para Distrito electoral peruanos en el extranjero de 25 noviembre de 2010. Comisión RR.EE. del Congreso de la República.

lineamiento de política exterior orientada a la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y de la participación democrática de los peruanos en el exterior.

9. Factores del entorno

En mi opinión, la mencionada propuesta es parte de la agenda pública como de la agenda de gobierno.

En el primer caso, cabe señalar que a cualquier nivel de reuniones con los peruanos en el exterior se puede constatar que existe una demanda constante de parte de ellos (canalizadas por las diferentes Asociaciones de peruanos en el exterior) para tener representantes propios en el Parlamento peruano.

La opinión pública en general estaría a favor de dicha propuesta en tanto son sensibles a la problemática de los peruanos en el exterior. De hecho, cabe enfatizar que es difícil encontrar algún peruano quien no tenga algún familiar o conocido que haya salido al exterior en búsqueda de mejores oportunidades. Asimismo, no se puede negar la importancia que ha cobrado las comunidades peruanas en el exterior, no solo por su número (se estima alrededor de 3 millones de peruanos en el exterior) sino por su contribución al desarrollo del país, entre otras cosas, por el envío de remesas a sus familiares.

9.1. Los debates previos en materia de reconocimiento de un distrito electoral de peruanos en el exterior

Cabe señalar que la mencionada problemática no es nueva en la agenda de Gobierno. De hecho, es preciso indicar que el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo y órganos constitucionalmente autónomos como el Jurado Nacional de Elecciones han demostrado interés por tratar garantizar los derechos políticos y la representatividad de los ciudadanos emigrantes.

En ese marco, durante los últimos diez años han presentado alrededor de dieciséis Proyectos de Ley que buscan el reconocimiento de un distrito electoral especial para los ciudadanos emigrantes. Al respecto, es preciso indicar que prácticamente todas las bancadas que integran el Congreso han tenido alguna iniciativa vinculada al reconocimiento de esta circunscripción. Es claro que existe una coincidencia de

posiciones de diversos sectores políticos y públicos sobre la necesidad de reconocer este distrito electoral.

Existe consenso acerca de la necesidad de crear un Distrito electoral exclusivamente para los peruanos residentes en el exterior, a fin de que ellos cuenten con una representación auténtica y eficaz en el Congreso de la República.

Por otro lado, es necesario subrayar que la importancia política y electoral que tienen las comunidades de peruanos que residen en el extranjero ha sido reconocida también por los partidos políticos, los cuales han abierto oficinas o secretarías en aquellas ciudades con mayor presencia de peruanos emigrantes. Incluso la creación de distrito electoral para los peruanos en el exterior ha sido una promesa electoral del actual presidente Ollanta Humala, cuando éste fue candidato presidencial en las pasadas elecciones generales del 2011.³³

Proyectos de ley sobre la creación del distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior

20/2012-CR	682/2011-CR	854/2011-CR	916/2011-CR	1145/2011-CR
<p>Artículo 21.- (Tercer párrafo)</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en <u>veintisiete (27)</u> distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao <u>y a la de peruanos residentes en el extranjero.</u></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al</p>	<p>Artículo 21.- (Tercer párrafo)</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en <u>veintisiete (27)</u> distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao <u>y la de peruanos residentes en el extranjero.</u></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al</p>	<p>Artículo 21.- (Tercer párrafo)</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en <u>veintisiete (27)</u> distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao <u>y a la de peruanos residentes en el extranjero.</u></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al</p>	<p>Artículo 21.- (Tercer párrafo).</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en <u>veintisiete (27)</u> distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao <u>y los peruanos residentes en el extranjero.</u></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al</p>	<p>Artículo 21.- (Tercer párrafo)</p> <p>Para efectos del párrafo <u>precedente</u>, el territorio de la República se divide en <u>veintisiete (27)</u> distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao <u>y el distrito electoral para los peruanos residentes en el extranjero.</u></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma</p>

³³ Entrevista a Parlamentario Andino Alberto Adrianzen por Martín Calderón en Diario La República. “Ollanta Humala no cumplido con los peruanos en el exterior”, Miércoles 15 abril de 2015.

número de electores que existe en cada distrito.	número de electores que existe en cada distrito. <u>Se exceptúa al distrito electoral de los residentes en el extranjero que corresponde DOS escaños.</u>	número de electores que existe en cada distrito. <u>Con excepción del distrito electoral de los residentes en el extranjero al que le corresponden CUATRO escaños.</u>	número de electores que existe en cada distrito, <u>a excepción del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero al que le corresponde CINCO escaños.</u>	proporcional al número de electores que existe en cada distrito. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna <u>SEIS (6) escaños al distrito electoral de peruanos en el extranjero. América tres (3), Europa dos (2), Asia, Oceanía y África uno (1)</u>
--	--	---	--	---

Elaboración propia.

Fuente: Página Web Congreso de la República del Perú.

Al respecto, todos los Proyectos de ley coinciden en la creación de un distrito electoral exclusivo para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo Art 21. La diferencia estriba en la cantidad y la manera en que los escaños son asignados a este nuevo distrito electoral. Algunos de los proyectos optan por una redistribución de los escaños que actualmente existen, en cambio otros proyectos optan por aumentar el número de congresistas (lo que implicaría una reforma constitucional previa) y de esa manera posibilitar la asignación de nuevos escaños al nuevo distrito electoral sin afectar la distribución de escaños de los demás distritos electorales.

10. Ventajas de la creación del Distrito Electoral Especial para los Peruanos Residentes en el Exterior.

- 1) Implica el reconocimiento de un derecho constitucional de poder ser elegido en representación de la comunidad peruana que conforman en el exterior, que constituye un electorado con intereses propios. (Ejercicio integral de los derechos políticos).
- 2) Aumento del grado de representatividad de las comunidades de peruanos en el exterior en el seno del Congreso.
- 3) Mantenerlos vinculados con la problemática del Perú como su país de origen.
- 4) Reconocimiento de los vínculos y aportes de los peruanos que residen en el exterior.
- 5) Fortalecimiento de las actividades de control y fiscalizaron atendiendo la problemática y necesidades de los peruano en el exterior y sus familias.
- 6) Se reafirma, fortalece y consolida los principios democráticos en el Perú y genera gobernabilidad

- 7) Se logra alcanzar un mayor nivel de participación ciudadana en la elección y mayor legitimidad de sus representantes.
- 8) Se podría reducir los niveles de ausentismo por el interés que genera la elección de sus representantes.
- 9) Generar confianza, si ellos contribuyen en el desarrollo económico del país (contribuyen con sus remesas que representan el 3.2% del PBI), es deber del Estado, retribuir mediante decisiones políticas que expresen el interés de atender decididamente las problemáticas de la comunidad peruana en el exterior.

11. Análisis Costo Beneficio

BENEFICIARIOS	BENEFICIOS	COSTOS
Los peruanos residentes en el exterior	Aumento del grado de representatividad de las comunidades de peruanos en el exterior y de otros grupos vinculados a los procesos de movilidad internacional en el seno del congreso.	
Los potenciales emigrantes		
Las familias de los emigrados que permanecen en el país de origen	Fortalecimiento de las actividades de control y fiscalización atendiendo la problemática y necesidades de los peruanos en el exterior y de sus familias.	
Los retornantes	Ejercicio integral de los derechos políticos. Reconocimiento de los vínculos y aportes de los peruanos que residen en el exterior.	
El Congreso de la República	Representación más plural y democrática de todos los peruanos en el seno del Congreso. Fortalecimiento de la imagen del congreso y de los congresistas. Se libera la carga de los congresistas de Lima de tener que representar también a las comunidades de peruanos fuera.	
El Estado Peruano	Aumento del nivel de participación en las elecciones que se desarrollan en el extranjero. Fortalecimiento de la vinculación y confianza del emigrado con su país de origen. Forja una identidad ciudadana. Se fortalecen y consolidan los principios democráticos en el país.	Tendrá que disponer de recursos públicos para cubrir las elecciones en el extranjero como lo han hecho hasta la fecha.
La Oficina de procesos electorales.		Tendrán que determinar la estrategia de implementación del distrito electoral de peruanos en el extranjero, disponiendo para ello del gasto de recursos humanos y logísticos.

12. Legislación comparada

En relación a la experiencia comparada, el derecho a ser elegido de los nacionales que se encuentran residiendo en un país que no es el de origen ha sido reconocido en diferentes esquemas normativos. Así, encontramos tal reconocimiento en Italia, Francia, Croacia, México, Portugal, Colombia y Ecuador.

Francia

Artículo 24 de la Constitución de la República Francesa, establece:

“El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo. El senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado”.

Italia

En Italia, el 17 de enero de 2000 fue promulgada la Ley Constitucional N° 1 que modificó el artículo 48° de la Constitución italiana a través de la introducción de “*requisitos y modalidad para el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos italianos en el exterior*”, así como la institución de “*la Circunscripción Exterior*” para las elecciones de diputados y senadores por parte de los italianos residentes en el exterior.

El 18 de octubre del 2000, se realizaron las reformas constitucionales de los artículo 56° y 57° de la Constitución italiana, estableciendo que los ciudadanos italianos residentes en el exterior tienen derecho a elegir 12 diputados y 8 senadores en la Circunscripción Exterior.

Portugal

Se estableció desde el año de 1976 que los ciudadanos portugueses en el extranjero cuentan con representación, en la Cámara de Diputados (de 2 a 4 escaños), para lo cual hay dos circunscripciones (una en Europa y otra en el resto del mundo).

Colombia

El artículo 176 de la Constitución Colombiana establece que la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes

de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

Ecuador

En la Constitución Política del Ecuador en el artículo 118 señala:

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil. De acuerdo al último censo nacional de la población.
 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.
- En la República de Colombia el artículo 171 de su Constitución Política, permite a los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior, sufragar en las elecciones para el Senado de la República. El artículo 176° señala que se podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la cámara de representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior, con hasta 5 representantes.
 - En la Constitución Política del Ecuador en el artículo 118° señala que la mediante ley se determinará la elección de asambleístas de la circunscripción del exterior.

13. La representatividad actual del Congreso y la necesidad de que se aumenten los escaños en el Parlamento para el nuevo distrito electoral de peruanos en el exterior.

No existe justificación válida para que los ciudadanos peruanos emigrantes no cuenten con una representación propia en el Parlamento. Sin embargo, como se evidencia de los debates desarrollados por las Comisiones y el Pleno del Congreso en relación al proyecto de ley que proponía aumentar el número de congresistas a favor del Distrito Electoral de Lima Provincias³⁴, si el reconocimiento de este distrito electoral implicará la redistribución de la asignación actual de curules, la representatividad de esta instancia se

³⁴ Ver debates sobre los proyectos de Ley: 506/2006 – CR; 579/2006 – PE; 611/2006 – PE; 1302/2006-CR; 2397/2007-CR; 3525/2009 – CR; 3576/2009-CR; 3620/2009-CR y 3894/2009-CR.

vería aún más debilitada. Por ello, esta opción no resulta jurídica ni políticamente adecuada, siendo el aumento del número de curules la alternativa que menos afecta la representatividad actual.

El sistema electoral es el conjunto de procedimientos, garantías y técnicas que permiten convertir los votos en escaños. En el Perú, desde la elección del 2001, se aplica el Distrito Electoral Múltiple en donde la distribución de escaños entre las circunscripciones electorales se determina por el número de sus electores en función del sistema de la cifra repartidora. En un sistema de representación proporcional, como pretende ser el sistema peruano, mientras mayor sea el número de escaños a elegir en la circunscripción, más alta será la proporcionalidad y la representación.

En el caso del Parlamento peruano se puede afirmar que la ratio de representatividad es las más antidemocráticas del mundo. De acuerdo a los datos presentados en el Proyecto de Reforma Constitucional N° 2397/2007-CR, a nivel internacional el tamaño del parlamento peruano es solo comparable con el de algunos países pequeños del mundo como Gabón, Israel, Macedonia y Senegal. El Perú, siendo el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, es el décimo cuarto en relación al porcentaje de representatividad. Así, existe un congresista por cada 125 000 electores.

De acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones, aunque recientemente se ha elevado el número de congresistas a 130, este número dista aún de guardar una adecuada proporcionalidad con el número de ciudadanos que se pretende representar. Para esta instancia, la aplicación del principio de proporcionalidad en el reconocimiento de una circunscripción especial a favor de los ciudadanos emigrantes significa que tal medida debería ir acompañada de la asignación de cinco (05) puestos de representación³⁵.

Al respecto, producto de los amplios debates sucedidos en el seno del Congreso las propias comisiones han dejado por sentado los siguientes puntos: 1) es necesario reconocer una circunscripción electoral especial para los ciudadanos emigrantes; 2) esa

³⁵ Es preciso tener en cuenta que existen otros dos mecanismos para determinar el número de congresistas. Adicional, a la determinación de un número rígido de representantes, encontramos el **modelo intermedio** (donde la Constitución no fija un número exacto de congresistas, sino que establece que habrá un representante por cada determinado número de habitantes) y el **modelo flexible** (no establece el tamaño del parlamento determinando que sea la ley la que fije el número de congresistas).

circunscripción no puede afectar la distribución actual de curules en desmedro de las otras regiones; y, 3) en ese marco, es necesario que se inicie un profundo debate sobre el aumento del número de curules en favor de estas comunidades³⁶.

14. Principal propuesta legislativa

A mi parecer la opción que representaría la mejor solución para la representación política parlamentaria de los peruanos en el exterior es la creación de un distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, y que mediante un aumento de escaños en el Parlamento (vía reforma constitucional), se otorgue asientos al nuevo distrito electoral. (Ver Propuesta en Anexo 8).

En ese sentido:

- 1) Es necesario reconocer una circunscripción electoral especial para los ciudadanos emigrantes;
- 2) Esa circunscripción no puede afectar la distribución actual de escaños en desmedro de las otras regiones;

Ello permitiría otorgar expresamente los escaños aumentados exclusivamente para el nuevo Distrito Electoral especial de los ciudadanos peruanos residentes en el exterior sin tener que quitar a ningún otro distrito electoral sus escaños ya asignados.

Para determinar la asignación de escaños para el nuevo distrito electoral de peruanos en el exterior, hay que tener en cuenta la población total de electores hábiles en el extranjero que alcanzaron 754,154 en las pasadas elecciones generales del 2011. Dicha cantidad supera en población a 16 regiones del país y es casi equiparable a las regiones de Ancash (737 514), Cusco (778328), Puno (784 633) y Lambayeque (784979) (Ver Anexo 3). Con relación a lo anteriormente señalado, y en función a la aplicación del criterio de proporcionalidad con relación a la población electoral, al nuevo distrito electoral le debería corresponder 5 escaños equiparándolo a la asignación de escaños de otros distritos electorales con similar población electoral. (Ver Anexo 4)

³⁶ Ver: Comisión de Relaciones Exteriores. Dictamen de minoría recaído en los proyectos de ley N° 506/2006 – CR, 579 y 611/2006 – PE y 1306/2006-CR. Así como los diarios de debate de fecha 21 de mayo de 2009 y 22 de noviembre de 2010.

Sin embargo, no hay que olvidar que si bien el distrito electoral de peruanos residentes en el exterior se fijaría en proporción al número de electores los intereses representados son aproximadamente los 3 millones de peruanos y peruanas emigrantes de todas las edades, género, etc.

Con relación a la distribución de los cinco escaños propuestos para el nuevo distrito electoral de los peruanos en el exterior, considero que sería un error contemplarlos en la configuración de la propuesta de la modificatoria de ley, pues ello obligaría al Parlamento a modificar, constantemente, la norma, a medida que varíe también el número de peruanos que reside en un determinado país o región. Ante ello, lo más adecuado sería encomendar esa función al Jurado Nacional de Elecciones por ser el órgano que, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones, cuenta con competencia para ello.

Sin embargo, a mi parecer, el Jurado Nacional de Elecciones atendiendo a que el número de congresistas que se incrementaría, debe ser de 5 escaños, y en razón de la población actual de residentes en el exterior, que según el Boletín Estadístico de Población Electoral para las Elecciones Generales 2011, es de:

- 489,563 en América.
- 229,324 en Europa.
- 31,852 en Asia.
- 3,191 en Oceanía.
- 224 en África.

TOTAL: 754,154

(Ver Anexo 2)

La distribución de los escaños debería seguir la siguiente configuración: 2 para 489,563 peruanos en América, 2 para 229,324 peruanos residentes en Europa y, proporcionalmente, 1 para 35,267 residentes en Asia, Oceanía y África.

De esta manera, los parlamentarios representarían mejor los intereses propios que tienen las diversas colectividades de peruanos esparcidas por el exterior. Por poner un ejemplo que describa lo señalado, las comunidades peruanas en Estados Unidos tienen como principal preocupación la regularización migratoria en tanto la mayoría de peruanos que radican en ese país se encuentran en situación migratoria irregular. En cambio los

peruanos en Europa, que se trata de una migración mayoritariamente regular, su preocupación en la actualidad pasa por las consecuencias de la crisis económica internacional (desempleo, desahucios, etc.)

Por otro lado, a mi parecer, la opción de la redistribución de los escaños que actualmente existen en el parlamento no sería posible políticamente, en tanto es muy difícil quitar escaños a otros distritos electorales que consideran los ya asignados como derechos adquiridos.

Sin embargo, esta opción presenta muchas dificultades, más aún si se toma como línea de tiempo las próximas elecciones generales en Perú que se celebrarán en el año 2016.

El principal problema de otorgar representación parlamentaria a los peruanos en el exterior a través de un aumento de escaños en el Parlamento, es que se tiene que hacer una reforma constitucional previa para ello.

Las reformas constitucionales son muy difíciles de producirse debido a que se requiere pasar por un procedimiento muy complicado y requiere una mayoría calificada en apoyo a la medida. Hay que ser conscientes que una reforma constitucional es muy difícil que suceda para un solo tema en particular, como el presente expuesto. Se tendría que aprovechar una oportunidad en un momento posterior en que haya bastante consenso para una reforma constitucional en varios temas, incluyendo el expuesto en este trabajo de investigación (aumento de escaños en el Parlamento para asignarlos al distrito electoral de peruanos en el exterior).

Un ejemplo, muy aclarativo de lo anteriormente señalado, se puede observar con el actual gobierno, cuando éste ganó las elecciones, había mucho temor en que se intentara una reforma constitucional, más que todo en la participación del Estado en la economía nacional. Se pensó en ese momento que el gobierno quería establecer a nivel constitucional una mayor participación del estado en la economía y en las actividades empresariales. Por lo que las demás bancadas representadas en el Parlamento peruano cerraron filas para no permitir cualquier intento de reforma constitucional en ese sentido. Por esa razón, entre otras, es muy difícil pensar en la vía de la reforma constitucional para el aumento de parlamentarios en estos momentos.

En mi opinión, a estas alturas, a un año de las elecciones generales en Perú, es muy difícil pensar como viable la opción de la creación de un distrito electoral para los peruanos en el exterior a través de un aumento de escaños en el Parlamento (vía reforma constitucional). Si bien considero que es la mejor propuesta deberá esperar a un contexto político más favorable. Entiendo que este tipo de propuestas es mejor proponerlas a inicios de un nuevo gobierno cuando por lo general se tiene apoyo de otros partidos y la expectativa de la población peruana, aunque también depende de la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento. Inclusive, en mi opinión, tendría que darse en un gobierno de centro derecha, en tanto la mayoría de peruanos en el exterior suelen votar por el partido político que encaje en esa orientación. Por ese motivo, se explica cómo el partido político del actual gobierno que no ha obtenido muchos votos en el exterior en comparación con otros partidos políticos en las elecciones generales pasadas. (Ver Anexo 6)

15. Propuesta alternativa

La propuesta alternativa que propongo es la más viable para solucionar el problema señalado en el presente tema de investigación, propone la creación de un distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones y que, mediante una redistribución de los actuales escaños en el Congreso, se otorgue escaños al nuevo distrito electoral. Dicha propuesta se fundamenta en la convicción de que sería el camino más rápido para crear un distrito electoral a favor de las comunidades peruanas en el exterior, más aún teniendo en cuenta que falta un año para las próximas Elecciones Generales (2016); y que actualmente el distrito electoral de Lima goza de los escaños que le corresponderían al distrito electoral de los peruanos en el exterior, al incorporar su población electoral de 754,154. (Ver propuesta en Anexo 7)

Se plantea, en esa medida, lo siguiente:

- 1) Crear el Distrito Electoral de Peruanos en el Extranjero, el cual deberá ser distinto, tanto en su implementación como en los escaños que se le asignen, a los distritos electorales preexistentes.

2) Asignarle al Distrito Electoral de Peruanos en el Extranjero dos escaños, lo cual si bien no se condice con su densidad poblacional, si guarda congruencia con su implementación progresiva.

En principio, este número no hace justicia al criterio de proporcionalidad. Sin embargo, también es cierto que los 130 escaños que se reparten a nivel nacional tampoco resultan ser proporcionales con relación a la población electoral. Aplicar el principio de proporcionalidad, recogido en el procedimiento de repartición de escaños regulado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, implicaría asignar 5 puestos de representación a la nueva circunscripción. En otras palabras, sería necesario restarle escaños a las otras circunscripciones.

Una de las dificultades más obvias que se presentaría en caso se optara por asignarle a esta nueva circunscripción un número de escaños proporcional al número de hábiles para votar, es que sus representantes serían elegidos, sobre todo, de los estados o regiones donde residen, actualmente, la mayor cantidad de peruanos en el extranjero. Lo que desvirtúa el espíritu de esta iniciativa.

Otra de las cuestiones que explicarían la asignación de dos escaños al nuevo distrito electoral de los peruanos en el exterior, y así su implementación progresiva, es el hecho que si bien la población electoral de peruanos en el exterior es de 754,154 según el Boletín Estadístico de Población Electoral para las Elecciones Generales 2011, en realidad hay un gran nivel de ausentismo en las votaciones en el exterior.

Participación y ausentismo electoral en el extranjero Elecciones Generales 2011

CONTINENTE	PARTICIPACIÓN	AUSENTISMO	
------------	---------------	------------	--

	Asistentes	% Asistentes	Ausentes	% Ausentes	ELECTORES HÁBILES
AFRICA	77	28.947%	189	71.053%	266
AMERICA	256,501	52.384%	233,158	47.616%	489,659
ASIA	11,535	36.266%	20,272	63.734%	31,807
EUROPA	132,990	58.015%	96,243	41.985%	229,233
OCEANIA	1,460	45.782%	1,729	54.218%	3,189

Fuente: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Resultados Elecciones Generales y de Parlamento Andino 2011

Esto se explica debido a que si bien el voto es obligatorio, para los peruanos en el exterior la omisión al voto no genera la sanción de multa en tanto se entiende que a veces por la distancia de los lugares donde residen se les hace imposible acercarse al consulado peruano a emitir su voto. Obviamente, a la par de la presente propuesta que busca que los peruanos en el exterior tenga representantes propios en el Parlamento peruano, se debe impulsar otra iniciativa que busque fomentar la participación electoral de los peruanos en el exterior., como sería el caso de la implementación, a la par del voto presencial en el consulado peruano, del voto electrónico.

Cabe señalar que no solo se garantizaría los derechos políticos de los peruanos en el exterior con la creación de un distrito electoral que les permita representación propia en el parlamento peruano, sino que paralelamente se fomenta la participación electoral de los mismos, a fin de que puedan realmente participar de las elecciones generales sin ningún obstáculo.

Por otro lado, en relación a la determinación de la distribución de los escaños asignados al distrito de los peruanos en el exterior sería un error contemplarlos en la configuración de la ley, pues ello obligaría al Parlamento a modificar, constantemente, la norma, a medida que varíe también el número de peruanos que residente en un determinado país o región. Ante ello, lo más adecuado encomendar esa función al Jurado Nacional de Elecciones por ser el órgano que, de acuerdo a los establecido por la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones, cuenta con competencia para ello.

Como se señaló con anterioridad, esta propuesta alternativa es la más factible de materializarse desde el punto de vista político y jurídico, más aún teniendo en consideración de la búsqueda de su implementación en las próximas elecciones generales

a celebrarse el año 2016. Todos los grupos parlamentarios coinciden con la creación de un distrito electoral propio de los peruanos en el exterior que permita su representación política en el parlamento, a través de la modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones. Partiendo de esa coincidencia, es más factible de cara a un año de elecciones generales, asignarle dos escaños al nuevo distrito electoral quitándole al distrito electoral de Lima que goza actualmente de los escaños que le corresponderían al distrito electoral de los peruanos en el exterior, al incorporar su población electoral de 754,154. Todo ello, en el entendido de su implementación progresiva y que cuando se dé la oportunidad de una reforma constitucional se pueda aumentar el número de escaños en el Parlamento, lo que a su vez permita una asignación de escaños más proporcional a la población electoral de los peruanos en el extranjero.

16. Estrategia de Acción

Se hará uso de instrumentos fundamentalmente normativos pero también de instrumentos organizativos.

1. Iniciativa Legislativa del Ejecutivo
 - Creación del Distrito Electoral de los peruanos residente
 - Aumento de escaños en el Parlamento.
 - Asignación de escaños en el Parlamento (distribución)
 - Recursos presupuestarios para su implementación.

Con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado civil, Ministerio de Economía y Finanzas, Parlamentarios andinos peruanos, Asociaciones de peruanos residentes en el exterior, congresistas de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.

- ↓
2. Aprobación de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.
- ↓
3. Aprobación de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.
- ↓
4. Aprobación del Pleno del Congreso.

La idea es que la propuesta de reforma legislativa del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones sea propuesta por el Jurado Nacional de Elecciones por ser el órgano que, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones, cuenta con competencia para ello, además de ser el órgano técnico en dicho asunto.

La propuesta del Jurado Nacional de Elecciones debe realizarse previa coordinación con los demás sectores involucrados y la participación de representante de diversas asociaciones de peruanos residentes en el exterior.

Con el Ministerio de Economía y Finanzas

Para visualizar el tema de los recursos presupuestarios para la implementación del distrito electoral de los peruanos en el exterior, así como el análisis costo y beneficio de la propuesta normativa.

Con el Ministerio de Relaciones Exteriores

Para la elaboración del diagnóstico, en tanto como únicas representaciones del Estado peruano en el exterior, es la entidad que tiene la información sobre la problemática y expectativas de las comunidades peruanas en el exterior.

Con el Registro Nacional de Identificación y Estado civil

Para visualizar el tema de la población electoral de los peruanos en el exterior de cara a las próximas elecciones generales del año 2016

Con la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Para visualizar la conveniencia de adoptar el voto electrónico en el exterior para fomento la participación electoral en el extranjero.

Con representantes de Asociaciones de peruanos en el exterior

Para explicar a dichas asociaciones la conveniencia de la referida propuesta normativa y que se trata de la propuesta más factible de cara a las elecciones generales del año 2016, y que guarda congruencia con su implementación progresiva.

Con miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores y Comisión de Constitución del Congreso de la República.

Para convencer que se trata de la mejor opción para otorgar a los peruanos en el exterior representación parlamentaria propia. De esa manera, cuando dicha propuesta normativa tenga que pasar por la aprobación de las mencionadas comisiones, éstas sean favorables de manera expeditiva.

Con ello, solo quedaría que sea aprobado por el Congreso en pleno, lo que no debería constituir en ningún problema en tanto las comisiones del congreso suelen ser representativas de la configuración parlamentaria del pleno del congreso.

En todo caso, también podría haber por parte del Jurado Nacional de Elecciones una campaña de sensibilización de la búsqueda de los peruanos residentes en el exterior de tener representación propia parlamentaria a fin de acelerar la aprobación en el Pleno del Congreso de la mencionada propuesta.

Con la aprobación de la propuesta normativa planteada no solo se garantizará el ejercicio de los derechos políticos de los peruanos en el exterior, sino que posibilitará que los mismos puedan dar a conocer sus problemas y plantear soluciones a nivel parlamentario. Además, podrán exigir responsabilidades sus representantes parlamentarios a través de mecanismos electorales institucionalizados, quienes se preocuparán por satisfacer a sus electores. Ello constituirá en un importante avance en búsqueda de calidad de la democracia en el Perú en su dimensión electoral.

II. CONCLUSIONES

1. Las comunidades peruanas residentes en el exterior han cobrado mayor importancia en las últimas décadas. Se estima en 3,019,597 el número de peruanos en el exterior, que representa alrededor del 10% de la población del país. El

aumento de peruanos en el exterior también se manifiesta en el crecimiento del padrón electoral de las elecciones generales 2011 con 754,154 peruanos hábiles para votar en el exterior, lo que es equiparable a regiones importantes como Ancash (737,514), Cusco (778,328), Puno (784,979) y Lambayeque (784,633)

2. Si bien, los nacionales que residen en el extranjero encuentran reconocido su derecho a elegir y ser elegidos sin distinción alguna, este reconocimiento no se traduce en un acceso adecuado a la labor congresal por una debilidad en la construcción del sistema electoral -al incorporar a los peruanos en el exterior dentro del distrito electoral de Lima-, pues al competir por un escaño con los candidatos que residen en Lima sus opciones de acceso se ven significativamente disminuidas. En ese sentido, el Estado peruano tiene pendiente aún garantizar el ejercicio de derechos políticos y la representatividad de los ciudadanos emigrantes.
3. El diseño del sistema electoral peruano determina que las opciones para que un representante propio de las comunidades de peruanos en el exterior salga elegido sean menores, y que - por el contrario – los representantes por Lima que salen electos – si bien hacen sus mayores esfuerzos por integrar las necesidades de los peruanos en el exterior – son ajenos a la realidad de los mismos por lo que se evidencia una crisis en la representatividad de los intereses y necesidades de los peruanos en el exterior. Esta marginación dificulta a la comunidad peruana migrante dar a conocer sus problemas, plantear las propuestas necesarias para su solución, y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental. Asimismo, los peruanos en el exterior no tienen la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al representante a través de mecanismos electorales institucionalizados.
4. La propuesta de solución se orienta a la creación de un distrito electoral exclusivo para los peruanos residentes en el exterior, a fin de garantizar su representación política en el Parlamento peruano. Dicha propuesta implica efectivizar en los hechos el derecho de poder ser elegidos y de reconocer a las comunidades peruanas como un electorado con intereses propios, los cuales tienen derecho a elegir sus propios representantes.

5. La mencionada problemática no es nueva en la agenda de Gobierno. De hecho, durante los últimos diez años se han presentado alrededor de dieciséis Proyectos de Ley que buscan el reconocimiento de un distrito electoral especial para los ciudadanos emigrantes. En todo ellos, existe un consenso en la creación de un distrito electoral exclusivo para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo Art 21. La diferencia estriba en la cantidad y la manera en que los escaños son asignados a este nuevo distrito electoral. Algunos de los proyectos optan por una redistribución de los escaños que actualmente existen, en cambio otros proyectos normativos optan por aumentar el número de congresistas (lo que implicaría una reforma constitucional previa) y de esa manera posibilitar la asignación de nuevos escaños al nuevo distrito electoral sin afectar la distribución de escaños de los demás distritos electorales.
6. La propuesta principal está orientada a la creación de un distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, y que mediante un aumento de escaños en el Parlamento (vía reforma constitucional), se otorgue asientos al nuevo distrito electoral. La asignación de escaños al nuevo distrito electoral sería de cinco curules equiparándolo con los asignados a regiones del Perú con similar población electoral. Esta opción presenta muchas dificultades para su materialización en el contexto actual debido a que requiere de una reforma constitucional, más aún si se toma como línea de tiempo las próximas elecciones generales en Perú que se celebrará en el año 2016. En ese sentido, considero que si bien esta propuesta es la mejor, deberá esperar a un contexto político más favorable a una reforma constitucional que permita una asignación de escaños más proporcional a la población electoral de los peruanos en el extranjero.
7. La propuesta alternativa es la más viable para solucionar el problema señalado en el presente tema de investigación, propone la creación de un distrito electoral para los peruanos residentes en el exterior a través de la modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones y que, mediante una redistribución de los actuales escaños en el Congreso, se otorgue escaños al nuevo distrito electoral. Dicha propuesta se fundamenta en la convicción de que sería el camino más

rápido para crear un distrito electoral a favor de las comunidades peruanas en el exterior, más aún teniendo en cuenta que falta un año para las próximas Elecciones Generales (2016); y que actualmente el distrito electoral de Lima goza de los escaños que le corresponderían al distrito electoral de los peruanos en el exterior, al incorporar su población electoral de 754,154.

8. La estrategia de acción propuesta implica realizar una serie de reuniones intersectoriales para elaborar una propuesta legislativa lo más técnica posible, con participación de partidos políticos, parlamentarios y asociaciones de migrantes peruanos en el exterior que permitan un apoyo a la mencionada propuesta normativa en el procedimiento legislativo a seguir, sumado a una campaña que genere opinión pública favorable a la propuesta y que presione al congreso para su aprobación en el pleno, y con ello, su aplicación en las elecciones generales del 2016.

III. BIBLIOGRAFÍA

1. ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. “*Remesas y Nueva Fuga de Cerebros. Impactos Transnacionales*”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.
2. ACUERDO NACIONAL. 22 de julio de 2002.
http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2002_0140.pdf

3. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. “*Protección de los Derechos Humanos. Definiciones Operativas*”. Lima: CAJ, 1997.
4. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N° 25. Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (57 periodo de sesiones, 1996).
5. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. “*Manual parlamentario*”. Lima: CAJ, 2002.
6. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Constitución Política del Perú de 1993.
7. CORTE IDH. “*Caso Yatama Vs. Nicaragua*”. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de fecha de 23 de Junio de 2005.
8. DIARIO LA REPÚBLICA. Entrevista a Parlamentario Andino Alberto Adrianzen por Martín Calderón. “*Ollanta Humala no cumplido con los peruanos en el exterior*”, Miércoles 15 abril de 2015.
<http://archivo.larepublica.pe/15-04-2015/ollanta-humala-no-ha-cumplido-con-los-peruanos-en-el-exterior>
9. DIRECCIÓN DE REGISTROS, ESTADÍSTICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO – JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE). “*Elecciones Regionales y Municipales 2010. Elecciones Generales 2011. Compendio estadístico electoral*”. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2011.
http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO_ESTADISTICO.pdf
10. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. “*Perú. Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 1990 – 2009*”. Lima.
11. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. “*Perú. Migración Internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante*”. Primera edición. Lima: INEI y OIM, 2009.
12. LEY N° 29402, Publicado en EL PERUANO. Normas Legales. Martes 08 de setiembre de 2009, pg. 402173.
13. LEY N° 29403. Publicado en EL PERUANO. Normas Legales, martes 08 de setiembre de 2009, pg. 402173-402174.
14. LEY N° 30001. “*Ley de Reinserción Económico y Social para el Migrante Retornado*” Publicado en EL PERUANO. Normas Legales, jueves 14 de marzo de 2013, pg. 490786-490788.
15. OIM, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. “*Resultados de la Primera*

- Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior 2012*". Perú, junio de 2013. http://www.oimperu.org/oim_site/publicaciones
16. OIM Perú. "*Perfil Migratorio del Perú 2012*". Perú, octubre 2012. http://publications.iom.int/bookstore/free/Perfil_Migratorio_de_Peru2012.pdf
 17. OIM e INEI. "*Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2011*". Lima, octubre 2012. http://www.oimperu.org/oim_site/publicaciones
 18. OIM e INEI. "*Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2012*". Lima, diciembre 2013. http://www.oimperu.org/oim_site/publicaciones
 19. OIM e INEI. "Perú: Remesas y Desarrollo". Lima, diciembre 2010. http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0929/Libro.pdf
 20. OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Resultados Elecciones Generales y de Parlamento Andino 2011. <http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2011/1ravuelta/>
 21. PARRA, José Francisco. "*Democracia y Migración Internacional: la exclusión política de los transmigrantes*". Serie: Cuadernos para el Dialogo N° 20. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2008.
 22. SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal. "*Emigración internacional y remesas para el desarrollo en el Perú*".
 23. SANTOME, Daniel y Jorge YESHAYAHU GONZALES-LARA. "*El Voto Transnacional de la diáspora peruana*". <http://peruimmigrationdocumentationproject.blogspot.com.es/2009/04/una-aproximacion-al-concepto-diaspora.html>
 24. SARTORI, Giovanni. "*En defensa de la representación política*". En Claves de razón práctica, ISSN 1130-3689, N° 91, 1999, págs. 2-6
 25. TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando. *Peruanos en el exterior*. Lima: Comisión de relaciones exteriores y Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011.

ANEXO 1

Cuadro de estimación de peruanos en el exterior

	Continente	País	Connacionales
1	África	Angola	28
2	África	Argelia	36
3	África	Camerún	8
4	África	Congo	8
5	África	Costa de Marfil	8

6	África	Egipto	156
7	África	Etiopia	4
8	África	Guinea Ecuatorial	12
9	África	Kenia	8
10	África	Libia	4
11	África	Marruecos	104
12	África	Mauricio	4
13	África	Mozambique	28
14	África	Nigeria	8
15	África	Sudáfrica	416
16	África	Sudán	4
17	África	Tanzania	8
18	África	Túnez	16
19	África	Zambia	36
20	América	Antillas Holandesas	2,294
21	América	Argentina	427,082
22	América	Barbados	4
23	América	Belice	4
24	América	Bolivia	19,283
25	América	Brasil	43,455
26	América	Canadá	51,715
27	América	Chile	256,033
28	América	Colombia	11,960
29	América	Costa Rica	8,164
30	América	Cuba	4,913
31	América	Ecuador	12,697
32	América	El Salvador	649
33	América	Estados Unidos	963,211
34	América	Guatemala	1,397
35	América	Guayana Francesa	961
36	América	Haití	20
37	América	Honduras	777
38	América	Islas Bahamas	192
39	América	Islas Caimán	8
40	América	Jamaica	44
41	América	México	14,771
42	América	Nicaragua	725
43	América	Panamá	9,253
44	América	Paraguay	5,289
45	América	Puerto Rico	2,831
46	América	República Dominicana	3,119
47	América	Uruguay	4,160
48	América	Venezuela	115,178
49	Asia	Afganistán	4
50	Asia	Arabia Saudita	16
51	Asia	Bahrein	4
52	Asia	China	1,762
53	Asia	Corea del Sur	857
54	Asia	Emiratos Árabes Unidos	68
55	Asia	Filipinas	72
56	Asia	India	104
57	Asia	Indonesia	44

58	Asia	Irán	92
59	Asia	Israel	2,855
60	Asia	Japón	121,100
61	Asia	Jordania	16
62	Asia	Kazajistán	12
63	Asia	Kuwait	4
64	Asia	Líbano	28
65	Asia	Malasia	84
66	Asia	Mongolia	4
67	Asia	Omán	8
68	Asia	Pakistán	8
69	Asia	Palestina	4
70	Asia	Qatar	12
71	Asia	Rusia	1,606
72	Asia	Singapur	128
73	Asia	Siria	12
74	Asia	Tailandia	108
75	Asia	Taiwán	96
76	Asia	Tayikistán	4
77	Asia	Turquía	28
78	Europa	Albania	4
79	Europa	Alemania	26,486
80	Europa	Andorra	304
81	Europa	Austria	2,482
82	Europa	Bélgica	8,276
83	Europa	Bielorrusia	148
84	Europa	Bulgaria	72
85	Europa	Chipre	4
86	Europa	Croacia	48
87	Europa	Dinamarca	1,229
88	Europa	Eslovaquia	72
89	Europa	Eslovenia	28
90	Europa	España	495,910
91	Europa	Estonia	24
92	Europa	Finlandia	833
93	Europa	Francia	27,071
94	Europa	Gran Bretaña	12,981
95	Europa	Grecia	861
96	Europa	Holanda	4,400
97	Europa	Hungría	408
98	Europa	Irlanda	192
99	Europa	Islandia	52
100	Europa	Italia	301,109
101	Europa	Letonia	16
102	Europa	Liechtenstein	4
103	Europa	Lituania	8
104	Europa	Luxemburgo	496
105	Europa	Macedonia	8
106	Europa	Malta	8
107	Europa	Moldavia	8
108	Europa	Mónaco	16
109	Europa	Montenegro	4

110	Europa	Noruega	697
111	Europa	Polonia	412
112	Europa	Portugal	865
113	Europa	República Checa	517
114	Europa	Rumania	172
115	Europa	Serbia	80
116	Europa	Suecia	8,428
117	Europa	Suiza	21,597
118	Europa	Ucrania	260
119	Europa	Uzbekistán	4
120	Oceanía	Australia	11,303
121	Oceanía	Nueva Zelanda	1,441
122	Oceanía	Palau	4
123	Oceanía	Papua Nueva Guinea	12
124	Oceanía	Samoa Americana	16
TOTAL			3,019,597

Continente	Connacionales
África	897
América	1,960,187
Asia	129,111
Europa	916,625
Oceanía	12,777
TOTAL	3,019,597

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. 1/ Cifra estimada utilizando un factor de distribución teniendo como base el Padrón Electoral de 2011 y la cifra calculada por el INEI sobre emigración internacional publicado el año 2010.

ANEXO 2

Cuadro en función al padrón electoral peruanos en el exterior - Elecciones Generales 2011

Continente sede	País sede	Electores
AFRICA	ARGELIA	10
AFRICA	EGIPTO, REPUBLICA ARABE	87

AFRICA	MARRUECOS	31
AFRICA	SUDAFRICA	134
AFRICA	TUNEZ	4
AMERICA	ANTILLAS HOLANDESAS	620
AMERICA	ARGENTINA	106665
AMERICA	BOLIVIA	4816
AMERICA	BRASIL	10853
AMERICA	CANADA	12916
AMERICA	CHILE	63945
AMERICA	COLOMBIA	2987
AMERICA	COSTA RICA	2039
AMERICA	CUBA	1227
AMERICA	ECUADOR	3171
AMERICA	EL SALVADOR	162
AMERICA	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	240620
AMERICA	GUATEMALA	350
AMERICA	GUAYANA FRANCESA	284
AMERICA	HONDURAS	194
AMERICA	MEXICO	3689
AMERICA	NICARAGUA	181
AMERICA	PANAMA	2311
AMERICA	PARAGUAY	1324
AMERICA	PUERTO RICO	707
AMERICA	REPUBLICA DOMINICANA	795
AMERICA	URUGUAY	1036
AMERICA	VENEZUELA	28767
ASIA	CHINA, REPUBLICA POPULAR	465
ASIA	COREA DEL SUR, REPUBLICA DE	214
ASIA	FILIPINAS	18
ASIA	INDIA	53
ASIA	INDONESIA	11
ASIA	ISRAEL	714
ASIA	JAPON	30245
ASIA	MALASIA	21
ASIA	SINGAPUR	32
ASIA	TAILANDIA	27
ASIA	TURQUIA	7
EUROPA	ALEMANIA	6615
EUROPA	AUSTRIA	644
EUROPA	BELGICA	2067
EUROPA	BIELORRUSIA	35
EUROPA	ESPAÑA	123931
EUROPA	FINLANDIA	220
EUROPA	FRANCIA	6704
EUROPA	GRAN BRETAÑA	3240
EUROPA	GRECIA	234
EUROPA	HOLANDA	1067
EUROPA	HUNGRIA	101
EUROPA	IRLANDA	50
EUROPA	ITALIA	75206
EUROPA	LUXEMBURGO, GRAN DUCADO DE	124

EUROPA	MACEDONIA	14
EUROPA	POLONIA	109
EUROPA	PORTUGAL	216
EUROPA	REPUBLICA CHECA	130
EUROPA	RUMANIA	66
EUROPA	RUSIA	407
EUROPA	SUECIA	2599
EUROPA	SUIZA	5395
EUROPA	UCRANIA	59
OCEANIA	AUSTRALIA	2836
OCEANIA	NUEVA ZELANDA	353
	TOTAL	754154

Continente	Connacionales
África	266
América	489659
Asia	31807
Europa	229233
Oceanía	3189
Total	754154

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Número de ciudadanos peruanos residentes en el exterior inscritos en las Oficinas Consulares y hábiles para votar en las Elecciones Generales 2011.

ANEXO 3

TABLA N° 02.2
DISTRIBUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL SEGÚN
LUGAR DE RESIDENCIA

Lugar de residencia	Electores	Porcentaje
TOTAL	19 949 915	100,0%
Amazonas	231 137	1,2%
Ancash	737 514	3,7%
Apurímac	244 008	1,2%
Arequipa	892 068	4,5%
Ayacucho	369 929	1,9%
Cajamarca	891 597	4,5%
Cusco	778 328	3,9%
Huancavelica	252 618	1,3%
Huánuco	447 386	2,2%
Ica	517 529	2,6%
Junín	786 304	3,9%
La Libertad	1 115 648	5,6%
Lambayeque	784 633	3,9%
Lima	6 608 114	33,1%
Loreto	544 358	2,7%
Madre de Dios	71 279	0,4%
Moquegua	121 977	0,6%
Pasco	167 179	0,8%
Piura	1 106 918	5,5%
Puno	784 979	3,9%
San Martín	467 689	2,3%
Tacna	216 784	1,1%
Tumbes	138 509	0,7%
Callao	649 896	3,3%
Ucayali	269 380	1,4%
Extranjero	754 154	3,8%
África	224	0,001%
América	489 563	2,5%
Asia	31 852	0,2%
Europa	229 324	1,1%
Oceanía	3 191	0,02%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
 Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Anexo 4

Distribución de escaños en el Parlamento Elecciones Generales 2011

Distrito Electoral	Población electoral	Reparto actual de escaños
AMAZONAS	225853	2
ANCASH	726897	5
APURIMAC	239470	2
AREQUIPA	879176	6
AYACUCHO	362985	3
CAJAMARCA	874695	6
CALLAO	640954	4
CUSCO	763669	5
HUANCAVELICA	249077	2
HUANUCO	437387	3
ICA	510139	4
JUNIN	774714	5
LA LIBERTAD	1098318	7
LAMBAYEQUE	771685	5
LIMA	5864973	36
LIMA PROVINCIAS	609332	4
LORETO	531109	4
MADRE DE DIOS	69555	1
MOQUEGUA	120526	2
PASCO	164147	2
PIURA	1086489	7
PUNO	772075	5
SAN MARTIN	456355	4
TACNA	213298	2

TUMBES	135663	2
UCAYALI	262582	2
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	754154	0
TOTAL	19595277	130

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Elecciones Generales 2011

ANEXO 5

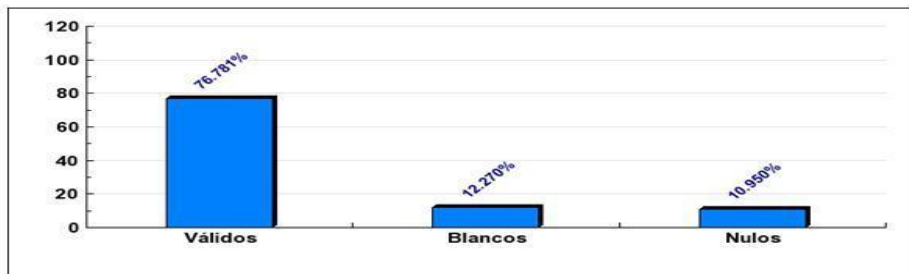
Elecciones Generales 2001, 2006 y 2011
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL EXTRANJERO

Primera Elección Presidencial						
	Año 2001		Año 2006		Año 2011	
Participación Electoral	255.683		457.891		754.154	
Participación Total	132.406	51.79%	290.728	63.79%	402.563	53.38%
América	91.999	48.66%	182.126	62.08%	256.501	52.38%
Europa	33.923	65.24%	96.044	68.71%	132.99	58.06%
Asia	50121	44.86%	11.733	50.70%	11.535	36.02%
Oceanía	323	39.29%	758	52.13%	1.46	45.78%
Africa	40	28.99%	67	44.08%	77	28.94%

Fuente: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Resultados Elecciones Generales y de Parlamento Andino 2011.

RESULTADOS DE VOTOS VÁLIDOS, BLANCOS Y NULOS

Actualizado el 19/05/2011 a las 08:35:55 horas	
% de actas procesadas: 100.000%	% de actas contabilizadas: 100.000%



Votos Válidos		Votos Blancos		Votos Nulos		Total	
%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos
76.78%	309,090	12.27%	49,394	10.95%	44,079	100.00%	402,563

ANEXO 6

Resultados electorales de las últimas tres Elecciones Generales

PRIMERA VUELTA

AÑO 2001	
TOTAL DE ELECTORES	255.683
VOTOS EMITIDOS	51.80%
PARTIDOS POLÍTICOS	
PERU POSIBLE	28.20%
PARTIDO APRISTA PERUANO	13.90%
UNIDAD NACIONAL	51.70%
FRENTE INDEPENDIENTE MORALIZADOR	3.60%
SOLUCIÓN POPULAR	1.20%

AÑO 2006	
TOTAL DE ELECTORES	457.891
VOTOS EMITIDOS	63.50%
PARTIDOS POLÍTICOS	
UNIÓN POR EL PERÚ	12.60%
PARTIDO APRISTA PERUANO	16.90%
UNIDAD NACIONAL	58.20%
ALIANZA POR EL FUTURO	5.20%
FRENTE DE CENTRO	1.80%

AÑO 2011	
TOTAL DE ELECTORES	754.154
VOTOS EMITIDOS	53.37%
PARTIDOS POLÍTICOS	
FUERZA 2011	21.98%
ALIANZA POR EL GRAN CAMBIO	21.92%
PERU POSIBLE	11.58%
ALIANZA SOLIDARIDAD NACIONAL	10.32%
GANA PERÚ	9.88%

SEGUNDA VUELTA

AÑO 2001	
TOTAL DE ELECTORES	255.683
VOTOS EMITIDOS	49.80%
PARTIDOS POLÍTICOS	
PERU POSIBLE	64.80%
PARTIDO APRISTA PERUANO	35.20%

AÑO 2006	
TOTAL DE ELECTORES	457.891
VOTOS EMITIDOS	63.49%
PARTIDOS POLÍTICOS	
PARTIDO APRISTA PERUANO	68.48%
UNION POR EL PERU	31.52%

AÑO 2011	
TOTAL DE ELECTORES	754.154
VOTOS EMITIDOS	50.22%
PARTIDOS POLÍTICOS	
FUERZA 2011	70.37%
GANA PERU	29.62%

Fuente: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Resultados Elecciones Generales 2001, 2006 y 2011

ANEXO 7

Fórmula legal finalmente propuesta:

(Propuesta alternativa)

LEY DE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES Y CREA EL DISTRITO ELECTORAL DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Artículo 1. Modificación del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícase el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el siguiente texto:

“Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

*Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en **veintisiete (27)** distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao y a los **peruanos residentes en el extranjero.***

*El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito, **con excepción del distrito electoral de residentes en el extranjero al cual le corresponden dos escaños.***

Artículo 2. Vigencia

La presente Ley rige a partir del proceso electoral del 2016.

ANEXO 8

Fórmula legal primaria

(Propuesta principal)

LEY DE REFORMA QUE MODIFICA EL ARTICULO 90 Y LA TERCERA DISPOSICIÓN TRÁNSITORIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

ARTÍCULO UNO. Objeto de la Ley.

Modifíquese el Artículo 90° de la Constitución Política del Perú y la Tercera Disposición Transitoria Especial, en los términos siguientes:

“**Artículo 90.** El poder legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.

El número de congresistas es de **ciento treinta y cinco**. El Congreso se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho a sufragio”.

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES.

TERCERA. Se crean los distritos electorales especiales de Lima Provincias y de residentes peruanos en el exterior. La distribución del número de representantes para cada distrito se realizará conforme a Ley.”

ARTÍCULO DOS. Modifica la Ley General de Elecciones

Modifíquese el artículo 21 de la Ley N° 26859, modificado por la Ley N° 27387, Ley que modifica la Ley N° 26859, ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 29403, Ley que crea el Distrito Electoral de Lima Provincias, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 21.- De los Distritos Electorales

Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se

elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis **(27)** distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao **y a los electores residentes en el exterior**. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.

ARTICULO TRES. Vigencia de la norma

La ley entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, siendo que se hará efectiva durante el proceso electoral del año 2016.

ARTICULO CUATRO. Vigencia de la norma

Deróguese toda norma que se oponga a la aplicación de la presente ley.

La presente iniciativa de ley modifica de manera directa el Artículo 90° y la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución Política del Perú, a fin de que el número de representantes del congreso se incremente a favor del distrito electoral de peruanos en el exterior.

Adicionalmente, este proyecto modifica la Ley N° 29402 “Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú, la Ley N° 29403 “Ley que crea el Distrito Electoral de Lima Provincias”; el artículo 21 de la Ley N° 26859 “Ley Orgánica de elecciones”, modificado por Ley N° 27387.

ANEXO 9

LEY N° 29403

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE CREA EL DISTRITO ELECTORAL
DE LIMA PROVINCIAS**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene el objeto de crear el Distrito Electoral de Lima Provincias.

Artículo 2°.- De los distritos electorales

Modifícase el artículo 21° de la Ley N° 26859, modificado por la Ley N° 27387, Ley que modifica la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el cual queda redactado de la siguiente manera:

*Artículo 21°.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de setiembre de dos mil nueve.

LUIS ALVA CASTRO
Presidente del Congreso de la República

CECILIA CHACÓN DE VETTORI
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de setiembre del año dos mil nueve.

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

JAVIER VELASQUEZ QUESQUÉN
Presidente del Consejo de Ministros

394273-3

ANEXO 10

LEY Nº 29402

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley de Reforma
Constitucional:

LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 90º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo único.- Objeto de la Ley

Modifícase el artículo 90º de la Constitución Política del Perú e incorpórase la tercera disposición transitoria especial a la misma en los términos siguientes:

“**Artículo 90º.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

TERCERA.- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) distribuye los escaños en cantidad de cuatro para Lima Provincias sin afectar la distribución nacional existente y los seis escaños restantes conforme a ley.”

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- La presente reforma constitucional entra en vigencia para el proceso electoral del año 2011.

Comunicase al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de setiembre de dos mil nueve.

LUIS ALVA CASTRO
Presidente del Congreso de la República

CECILIA CHACÓN DE VETTORI
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de setiembre del año dos mil nueve.

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

JAVIER VELASQUEZ QUESQUÉN
Presidente del Consejo de Ministros

394273-2

