

# Aproximaciones al Derecho Consular peruano: nuevos desafíos en tiempos inciertos



An approach to Peruvian Consular Law:  
new challenges in uncertain times

**MARTÍN GALLARDO GARRATH**

Bachiller en Derecho por la Universidad del Pacífico.  
Magíster en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú.  
Magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Candidato a Magíster en Security Studies por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos.  
Profesor en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad del Valle de Guatemala.  
Cónsul Adscrito en el Consulado General del Perú en Washington D.C., Estados Unidos.

## SUMARIO:

- I. **Introducción.**
- II. **Definición de Derecho Consular.**
- III. **Marco Legal del Derecho Consular peruano.**
- IV. **Nuevos desafíos del Derecho Consular.**
  1. **Migración venezolana.**
  2. **Lucha contra la COVID-19.**
  3. **Modernización del Servicio.**
  4. **Consulados fronterizos y la función política.**
- V. **Conclusiones.**



## RESUMEN:

En el presente texto, el autor aborda la concepción contemporánea de Derecho Consular y como ésta se entiende a la luz de la legislación internacional y del ordenamiento jurídico peruano. A la par, describe los desafíos que las instituciones consulares peruanas tienen que afrontar en el siglo XXI y sobre todo en la era post COVID-19. Para cumplir con esta finalidad, el autor comienza explicando el concepto contemporáneo de Derecho Consular acorde con la normativa internacional y la doctrina autorizada. De forma posterior, analiza la legislación peruana y cómo ésta influye en las instituciones consulares y en su accionar. Por último, se enfoca en explicar los principales desafíos que los ejecutores de la política consular deben afrontar en la actualidad.

Palabras clave: Derecho Consular; Derecho Internacional; Perú, COVID-19; Consulados; Migración.

## ABSTRACT:

In this article, the author addresses the contemporary conception of Consular Law and how it is understood in the light of international legislation and the Peruvian legal system. At the same time, he describes the challenges that Peruvian consular institutions must face in the 21st century and especially in the post-COVID-19 era. To this end, the author begins by explaining the contemporary concept of Consular Law in accordance with international regulations and authoritative doctrine. Subsequently, he analyses Peruvian legislation and how it influences consular institutions and their actions. Finally, he focuses on explaining the main challenges that the executors of consular policy must face today.

Keywords: Consular Law; International Law; Peru, COVID-19; Consulates; Migration.

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las ramas más antiguas del Derecho Internacional Público es, sin lugar a duda, el Derecho Consular. De hecho, el primer registro de una institución cuya finalidad era prestar apoyo a los extranjeros se remonta a Heródoto —siglo VI a.C.— en el antiguo Egipto.<sup>1</sup> Si se hace un repaso por la historia, se puede apreciar cómo el Derecho Consular y sus instituciones han tenido una tremenda evolución desde sus inicios, pasando por las etapas media y moderna, hasta llegar a la contemporánea. Por todo ello es que se afirma que ha habido una constante refundación y evolución de esta área del derecho.

Con respecto al caso peruano, también se observa cómo la normativa vigente se ha visto influenciada por la evolución del Derecho Consular. El legislador nacional ha buscado que el cuerpo jurídico sea un fiel reflejo de las normas internacionales. Asimismo, se ha cumplido con el deber de incorporar correctamente a la legislación interna las normas del Derecho Consular de los tratados internacionales ratificados por el Perú. Es

así como se puede argumentar que el Derecho Consular internacional y el peruano, en la actualidad, van por caminos muy similares.

Sin embargo, en los últimos años ha habido ciertos acontecimientos que han significado desafíos tremendos para las instituciones consulares peruanas. La constante y creciente migración venezolana durante un periodo políticamente convulsionado en la región, el cierre de las fronteras entre los Estados a raíz de la pandemia por la COVID-19, la conducción de los procesos electorales y la modernización del servicio consular para hacer más eficiente la atención al público son solo algunos de los retos más complejos que ha tenido que afrontar el Derecho Consular peruano. Estas eventualidades, las cuales hasta inclusive parecen sacadas de una película de ciencia ficción, obligaron a que las instituciones consulares nacionales tengan rápidas e innovadoras respuestas para que estén a la altura de los presentes retos.

El objetivo del presente artículo es explicar cuáles han sido las estrategias que ha empleado el

1. Eduardo Vilariño Pintos, *Curso de Derecho Diplomático y Consular* (Madrid: Tecnos, 2018), 83.

Derecho Consular nacional para superar estos desafíos en estos tiempos inciertos. Por ello, se comienza abordando someramente los orígenes de las instituciones consulares hasta llegar a la concepción contemporánea y desarrollarla. Luego, se detalla la regulación del ordenamiento jurídico peruano en materia consular y cómo la misma ha sido aplicada en el contexto nacional. Una vez que las concepciones jurídicas queden totalmente esclarecidas es que se procede a explicar los retos más complicados a los que las instituciones consulares se han visto sometidos en los últimos años. El texto culmina con una serie de conclusiones generales en donde se resaltan las ideas más importantes.

Espero realmente que este artículo contribuya con el debate académico actual del Derecho Consular, así como sirva para entender los nuevos problemas a los cuales debe hacer frente. Empecemos, entonces, con esta disertación.

## II. DEFINICIÓN DE DERECHO CONSULAR

Primero que nada, comencemos por ponernos todos en una misma sintonía. La finalidad de esta primera sección radica en que el lector pueda comprender en su totalidad lo que se entiende por Derecho Consular para que no haya dudas cuando abordemos subsiguientemente la legislación peruana y los desafíos que éste afronta. Por ello, abordemos ciertas nociones, conceptos básicos y fundamentales acerca del Derecho Consular.

En primer lugar, tenemos que precisar que el Derecho Consular es una rama o vertiente del

Derecho Internacional Público. Distintos autores han esbozado diversas definiciones de lo que se entiende por el Derecho Internacional Público. Por ejemplo, el jurista danés Max Sorensen lo ha denominado como *“el sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los Estados”*.<sup>2</sup> Por su parte, el profesor español José Pastor Ridruejo entiende al Derecho Internacional Público como *“cuerpo social del que provienen las normas [del Derecho Internacional]”*.<sup>3</sup> Una tercera definición que es pertinente citar es la de Pierre-Marie Dupuy, quien señala que *“el Derecho Internacional está constituido por el conjunto de normas y de instituciones destinadas a regir la sociedad internacional”*.<sup>4</sup>

Por su parte, juristas nacionales también han vertido su opinión respecto a lo que se debe entender como Derecho Internacional Público. Los profesores Fabián Novak y Luis García-Corrochano manifestaron que la definición por la que más se inclinan es la que lo entiende como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los diferentes sujetos de derecho que integran la comunidad internacional”*.<sup>5</sup> Por su parte, la profesora Elizabeth Salmón señala que hay tres ideas fundamentales que tienen que calzar en la definición de Derecho Internacional Público, las cuales son (i) *“existe una sociedad internacional diferente de las sociedades nacionales o estatales”*; (ii) *“existe un derecho internacional diferente de los ordenamientos jurídicos nacionales o estatales”*; y (iii) *“[existe un] vínculo sociológico entre sociedad y derecho”*.<sup>6</sup>

---

2. Max Sorensen, *Manual de derecho internacional público* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017), 53.

3. José Pasto Ridruejo, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales* (Madrid: Tecnos, 2012), 32.

4. Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public* (Paris: Éditions Dalloz, 2006), 1.

5. Fabián Novak Talavera y Luis García-Corrochano Moyano, *Derecho Internacional Público*, Tomo I (Lima: Thomson Reuters, 2016), 40.

6. Elizabeth Salmón, *Curso de derecho internacional público* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019), 22.

Más allá de entrar al debate acerca de cuál es la definición más precisa de Derecho Internacional Público, lo que nos interesa es que se comprenda que el Derecho Consular es, primeramente, una rama del Derecho Internacional Público y que, por tanto, busca que su regulación genere efectos jurídicos a los sujetos del Derecho Internacional. Debido a esta motivación es que, para efectos del presente texto, entenderemos al Derecho Internacional Público como el ordenamiento jurídico o conjunto de normas que regulan las relaciones entre los distintos sujetos del Derecho Internacional.

En este punto es preciso señalar que, como veremos más adelante, para efectos del ordenamiento jurídico peruano, existen normas tanto del Derecho Internacional Público como de su mismo ordenamiento jurídico nacional que regulan al Derecho Consular. Debido a la naturaleza y funcionalidad de este cuerpo jurídico, el mismo tiene influencia tanto de las normas internacionales como de las internas. Eso, sin embargo, no quita que la regulación consular siga perteneciendo de forma principal al ámbito internacional. Más bien, esto se debe a que el Perú ha cumplido con su deber de adecuación de normas internacionales a su Derecho interno. Esta idea será abordada con mayor profundidad en la siguiente sección.

Pues bien, ahora que se tiene claridad respecto a que el Derecho Consular es una rama del Derecho Internacional Público, enfoquémonos en entender el concepto de esta rama. Comencemos por afirmar que, al igual que el resto de las ramas del Derecho Internacional Público, el Derecho Consular ha tenido una sustancial evolución desde sus orígenes. Como bien apunta Zourek, *“el origen de la institución consular es debido a la necesidad de proteger a los mercaderes y a los navegantes que han abandonado su tribu, clan, ciudad o provincia para establecerse en paí-*

*ses lejanos completamente diferentes por sus hábitos, su lengua, sus costumbres y su civilización, a fin de ejercer allí el trueque primero y el comercio después”*.<sup>7</sup> Esta visión también es secundada por la doctrina española, la cual alega que el Derecho Consular fue formulado en sus orígenes para satisfacer las necesidades y reducir los impases en el comercio y en la navegación internacional.<sup>8</sup>

De aquí apreciamos que originalmente las instituciones consulares eran empleadas para facilitar e incentivar el comercio y, a su vez, darle cierta protección —primeros atisbos del carácter humanitario de este cuerpo jurídico— a los mercaderes en situación de abandono. Justamente la idea inicial era concebir un cuerpo jurídico que sirva para impulsar el comercio internacional, determinar qué normas se aplicaban y cómo se resolvían las controversias comerciales y que, en caso alguna embarcación se accidente o quede varada y sus mercaderes queden en situación de abandono, tengan alguna herramienta legal para no quedar indefensos ante las autoridades locales.

No obstante, sería recién entre los siglos XIV y XV que el Derecho Consular se consolidaría y se expandiría a una concepción más similar a lo que en la actualidad la institución representa. Como bien apunta el publicista Eduardo Vilariño, en esta época los cónsules comenzarían a tener mayor importancia debido a múltiples factores: (i) el crecimiento poblacional, (ii) la expansión del comercio internacional, (iii) mayor asentamiento de las poblaciones en territorios extranjeros, (iv) diversos descubrimientos geográficos y, (v) el inicio de la formación de los Estados.<sup>9</sup> Es justamente a partir de estos cambios que las instituciones consulares pasarían a ser órganos estatales cuya función sería actuar en nombre de los Estados y en favor de sus nacionales que se encuentran en el extranjero.

7. Jaroslav Zourek, “Le status et les fonctions des consuls”, *RCADI* 106, (1962): 357-497.

8. Julio Gonzales Campos, Luis Sánchez Rodríguez, María Sanz de Santa María y Andrés Paz, *Curso de Derecho Internacional Público* (Navarra: Thomson Civitas, 2008), 529.

9. Eduardo Vilariño Pintos, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 86.

Este auge de las instituciones consulares sería frenado en el siglo XVII gracias a la Paz de Westfalia y a la consolidación de la soberanía estatal. Muchas de las facultades originarias de los cónsules les serían arrebatadas y otras pasarían a manos de las instituciones diplomáticas, lo cual conllevaría a un fuerte debilitamiento de este cuerpo normativo. Los años pasaron y el Derecho Consular siguió con altos y bajos hasta convertirse en lo que actualmente se conoce.

A mediados del siglo XX, posterior a la Segunda Guerra Mundial, a la creación de las Naciones Unidas y a raíz del establecimiento del Derecho Internacional Público contemporáneo, el Derecho Consular comenzó a consolidarse y a cobrar su forma contemporánea. Esta es una etapa en donde el Derecho Internacional se expande y se humaniza. Aquí comienzan a proliferar los tratados con el objeto de codificar el Derecho, así como la influencia de los Derechos Humanos y de la protección al individuo comenzaría a surgir. De hecho, durante estos años la definición misma de este cuerpo jurídico también fue variando hasta llegar a la concepción actual.

Tradicionalmente se le entendía como *“un cuerpo de normas jurídicas del ‘Estado que envía’, a ser aplicados en el ‘Estado receptor’, sin mayor referencia práctica a otras disciplinas, salvo quizás el Derecho Diplomático”*.<sup>10</sup> Esta definición entendía al Derecho Consular como un cuerpo normativo que un Estado —el que envía— podía aplicar para sus connacionales y en protección de ellos en otro Estado —el que recibe—. Entre estas normas y funciones se encontraban las de carácter administrativo, Derecho registral, Derecho privado, entre otras.

Si bien esta primera definición no está totalmente completa ni refleja del todo la actual realidad de lo que es el Derecho Consular, sí plasma la esencia de este cuerpo normativo:

ser la regulación de un Estado que le sirva a sus connacionales para realizar ciertos actos jurídicos, para efectos de su Derecho interno, en el territorio de otro Estado; así como salvaguardar los intereses de sus connacionales fuera de su territorio. Justamente, la importancia de este cuerpo jurídico radica sobre todo en que, en un mundo tan globalizado, interdependiente e interconectado como en el que actualmente vivimos, el Derecho Consular es la forma mediante la cual el Estado llega a sus connacionales en otros territorios.

Por otro lado, Carlos Larios define al Derecho Consular como *“el conjunto de principios jurídicos y normas legales que regulan la organización y funciones de tutela, protección y garantía que los Estados pueden establecer a favor de sus súbditos en el extranjero para el desarrollo de la convivencia internacional”*.<sup>11</sup> Es interesante cómo este autor habla no solo de las normas, sino también de los principios que rigen al Derecho Consular. Por otra parte, resulta curioso como esta definición es centrada en la regulación hacia los llamados “súbditos” que tiene un Estado en el extranjero. En la actualidad se considera desfasado y poco acertado hablar de súbditos; los términos connacionales o ciudadanos son más apropiados.

Por su parte, el jurista español Eduardo Vilariño Pintos también esgrime una concepción, a mi juicio, bastante extensa y completa en la cual define al Derecho Consular como

*“una institución jurídico-internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública de un Estado (oficina consular), específico para actuar en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de atender a sus nacionales, conforme con lo establecido por el derecho internacional y,*

10. Zósimo Roberto Morillo Herrada, “El surgimiento de un nuevo Derecho Consular Internacional (Política exterior, migraciones, Derechos Humanos y Relaciones Consulares en el contexto de la globalización)”, *REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL* 132, (2006): 53.

11. Carlos Larios Ochaita, *Derecho Diplomático Consular* (Guatemala: Editorial Universitaria San Carlos de Guatemala, 2009).

*cuando así se requiera, en la forma y medida que lo autorice el Estado de residencia-, pres-tándoles la asistencia, protección necesaria y posibilitándoles el ejercicio de sus derechos ciudadanos y realizar actos regidos por su ordenamiento jurídico, ocupándose, asimismo, de la protección de los intereses iure gestionis del Estado enviante, y de prestar los servicios que puedan solicitar las autoridades y los nacionales del Estado de residencia u otras personas que en este se encuentren; y, todo ello, con el fin de fomentar y desarrollar las relaciones mutuas”<sup>12</sup>*

Aquí apreciamos cómo Vilariño quiso explicar y ahondar en todas las aristas de las instituciones consulares en una sola definición. Por ejemplo, hace referencia a los órganos de la administración pública de un Estado —el que envía— para que realice funciones en su nombre en el territorio de otro Estado —el que recibe—. Menciona además las funciones de *iure gestionis* y de asistencia a los connacionales. Por ello, esta definición es bastante extensa al señalar de forma amplia y detallada en qué consiste el Derecho Consular. Esta definición es de las más completas y apegadas a la realidad contemporánea.

En cuanto a la construcción de la definición también hay una dicotomía teórica que es pertinente mencionar. Por un lado, está la concepción del Derecho Consular desde la perspectiva del “Derecho Internacional”, en la cual se le considera como “*el conjunto orgánico de normas que regulan las relaciones consulares entre los miembros de la comunidad internacional y que esas normas se refieren especialmente al establecimiento de las relaciones consulares*”; mientras que, por el otro, está la concepción desde la perspectiva del “Derecho Interno”, en donde se le considera “*compuesto de aquellas normas emanadas del Estado por las que se regulan las relaciones de la institución consular con*

*el propio Estado y con los nacionales del mismo en el extranjero*”<sup>13</sup>. Aquí se puede apreciar que el Derecho Consular, si bien es una rama del Derecho Internacional Público como bien antes lo hemos mencionado, tiene componentes del Derecho Interno de los Estados. Justamente, las instituciones consulares buscan facilitar ciertos actos jurídicos para los connacionales de un Estado, y para los extranjeros que tengan que realizar alguna gestión con la administración pública de ese Estado en territorio extranjero. Por esta razón es que la regulación consular también necesita recoger y tener una base jurídica que incluya al Derecho Interno, ya que solo así es que se cumplirán los procedimientos formales que las normas internas exigen a los administrados.

Es preciso señalar, también, que en la actualidad el Derecho Consular va más allá de únicamente asistir a los connacionales. Como veremos más adelante, dependiendo de la locación geográfica del consulado es que el mismo podrá tener otro tipo de funciones, como lo son la promoción cultural, económica o política. La académica Maaïke Okano-Heijmans, una de las autoras del *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, afirma que el trabajo consular va más allá de la tradicional asistencia y protección que un agente consular les brinda a sus connacionales en tierras extranjeras, sino que además incluye actividades comerciales, representación judicial y diplomacia pública.<sup>14</sup> Estas atribuciones contemporáneas de las instituciones consulares salieron a relucir sobre todo durante el inicio de la pandemia de la COVID-19 en el año 2020. Sobre este punto ahondaremos en la subsiguiente sección.

Por otro lado, si se habla de la definición y la regulación del Derecho Consular contemporáneo no se puede dejar de mencionar a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

12. Eduardo Vilariño Pintos, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 102.

13. Francisco Epifanio, *Derecho Consular* (Guatemala: ISAE Universidad, 2016), 22.

14. Maaïke Okano-Heijmans, “Consular Affairs”, en *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, eds. Andrew F. Cooper, Jorge Heine, y Ramesh Thakur, (Oxford: Oxford University Press, 2013), 273 - 274.

de 1963 —en adelante, también, Convención de Viena de 1963—. Como bien apunta Okano-Heijmans, la Convención de Viena de 1963, a pesar de ser el primer tratado multilateral que regula las relaciones consulares entre los Estados, tiene una visión menos codificadora y uniforme que en comparación con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.<sup>15</sup> No obstante, la misma sí representa un total avance en el desarrollo del Derecho Consular. Por ello, nos referiremos a dos artículos claves de la misma.

El primero de ellos es el artículo 2, el cual estipula lo siguiente:

*“Artículo 2*

*Establecimiento de Relaciones Consulares*

*1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo.*

*2. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares.*

*3. La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de relaciones consulares.”<sup>16</sup>*

De este artículo entendemos que las relaciones consulares entre Estados necesitan el consentimiento mutuo para poder iniciarse. Será indispensable que haya una aceptación previa antes del inicio de estas. Asimismo, el artículo supone en su numeral 2 que, salvo mensaje en contrario, siempre que hay relaciones diplomáticas se supone que también hay relaciones consulares. Adicionalmente, en su numeral 3 se especifica que la ruptura de las relaciones diplomáticas no significa de forma necesaria el rompimiento de

las relaciones consulares. Para que las mismas se quebranten tiene que haber un rompimiento específico de forma adicional al del rompimiento de las relaciones diplomáticas. Esto se debe a que supone que, en caso se den momentos tensos entre dos Estados que mantienen relaciones diplomáticas y consulares, el rompimiento de las primeras no implica el rompimiento de las segundas porque estas le permiten a los Estados velar por los intereses de sus connacionales a pesar de la tensión política. La idea de fondo es que, a pesar de los vaivenes de la política entre Estados, la relación consular subsista para poder darle la protección y asistencia a los connacionales de las partes involucradas.

El otro artículo al cual nos interesa referirnos es el artículo 5, el cual señala las funciones consulares. El artículo dice lo siguiente:

*“Artículo 5*

*Funciones consulares*

*Las funciones consulares consistirán en:*

*a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*

*b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;*

*c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;*

15. *Ibid.*, 276.

16. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, Artículo 2.

d) *extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;*

e) *prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;*

f) *actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;*

g) *velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;*

h) *velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;*

i) *representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;*

j) *comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de mane-*

*ra que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;*

k) *ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;*

l) *prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;*

m) *ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.<sup>17</sup>*

Como se puede apreciar, el artículo 5 describe cuáles son las funciones de las instituciones consulares. Si bien la Convención de Viena de 1963 no esboza una definición de qué se entiende por Derecho Consular, de la lectura del presente artículo queda total claridad de a qué se aboca este cuerpo jurídico. Aquí apreciamos que las funciones abarcan desde funciones de carácter más político, como las que estipulan en la primera línea de su literal a), pasando por funciones de corte comercial y económico, hasta pasar por los trámites administrativos y de asistencia en favor de los nacionales en territorios del extranjero. De la lectura de todo este artículo es que se llega a

17. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, Artículo 5.



comprender para qué sirven las instituciones consulares.

Cabe destacar que el Derecho Consular está íntimamente ligado a la política exterior de los Estados. Anteriormente he definido a la política exterior consular como *“aquellas políticas y acciones que realiza una misión consular a favor de la asistencia y protección de sus ciudadanos en el territorio de otro Estado, al mismo tiempo que realiza labores de promoción cultural y económica”*.<sup>18</sup> Como la vasta literatura señala, la conducción de la política exterior de los Estados suele incluir en la misma tanto a la política diplomática como a la consular. El Derecho Consular es justamente la regulación que encamina la ejecución de la presente política.

A lo largo de esta sección inicial se han dado diversas definiciones y concepciones acerca de lo que se entiende por Derecho Consular. Sin embargo, no queríamos culminarla sin esgrimir una definición propia. En simple, el Derecho Consular es el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la salvaguarda de los intereses de los connacionales de un Estado que se encuentran en el extranjero, al mismo tiempo que les presta servicios a los extranjeros en nombre del Estado y vela por algunos de sus intereses políticos, económicos, comerciales, culturales y científicos.

Para efectos de este texto, esa será la definición que usaremos acerca de Derecho Consular. Si bien, como ya hemos señalado líneas arriba, esta es una rama perteneciente al Derecho Internacional Público, la misma también se sujeta a las normas del Derecho Interno. Procedamos, entonces, a analizar la regulación peruana en materia consular.

### III. MARCO LEGAL DEL DERECHO CONSULAR PERUANO

Existen diversas fuentes normativas en el ordenamiento jurídico peruano que hacen alusión, ya sea de forma directa o indirecta, a las instituciones consulares. Comencemos abordando la ley de leyes. La Constitución Política del Perú de 1993 —en adelante, también, Constitución de 1993 o Constitución— tiene dos artículos que tienen una vinculación específica con el Derecho Consular.

En primer lugar, tenemos al artículo 2.21, el cual estipula lo siguiente:

*“Artículo 2.*

*Toda persona tiene derecho:*

*[...]*

*21. A su nacionalidad. Nadie puede ser despojado de ella. Tampoco puede ser privado del derecho a obtener o de renovar su pasaporte dentro o fuera del territorio de la República.[...]*<sup>19</sup>

Este primer artículo hace mención del derecho fundamental que las personas tienen a poseer su nacionalidad. La doctrina constitucionalista peruana entiende a la nacionalidad como *“un vínculo jurídico entre una persona natural y un Estado, en virtud del cual un ser humano es reconocido como miembro de la comunidad de personas que pertenecen a ella”*<sup>20</sup> y además añade que *“solo puede desaparecer por renuncia expresa del peruano ante la autoridad peruana”*.<sup>21</sup> De esta primera lectura entendemos que este artículo hace referencia al reconocimiento del amparo

18. Martín Gallardo Garrath, “Diplomacia Consular durante la pandemia: las gestiones humanitarias de la Cancillería peruana frente al COVID-19” *Revista Política Internacional* 127-128, (2021): 67.

19. Constitución Política del Perú de 1993, Artículo 2.21.

20. Marcial Rubio Correa, Francisco Eguiguren Praeli & Enrique Bernaldes Ballesteros, *Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013), 597.

21. *Ibid.*, 600.

constitucional del derecho a tener una nacionalidad o un vínculo entre el ciudadano y el Estado. Este vínculo es independiente del lugar geográfico en donde se encuentre la persona, lo cual significa que el vínculo de nacionalidad une a la persona en el extranjero y al Estado del cual es nacional. Justamente, el Derecho Consular se basa en este vínculo de nacionalidad para poder ser invocado. El Estado peruano emplea sus instituciones consulares —sus oficinas consulares— ubicadas alrededor del mundo para, entre otras cosas, asistir a las personas con las que posee un vínculo de nacionalidad.

Asimismo, este artículo, en su segunda oración, hace mención al derecho que tienen las y los peruanos de poseer pasaporte. Es así como el artículo 2.21 consagra en rango constitucional el derecho “a obtener o renovar el pasaporte”; esto con la finalidad de que los “gobiernos tiránicos” no puedan privarle de ese documento a sus opositores políticos.<sup>22</sup> De hecho, el pasaporte es el documento internacionalmente válido que facilita en muchos casos la tutela de las instituciones consulares en el extranjero. Es por ello que éste debe ser una herramienta efectiva que permita ejercitar ciertos derechos y que se le reconozca a la persona su vínculo de nacionalidad. Por ello, si el mismo no sirve, se estaría vulnerando los derechos del individuo.

Bien hace en señalar la doctrina autorizada, haciendo referencia a una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1998, la necesidad de que el pasaporte cumpla su función para que se puedan tutelar los derechos. Los constitucionalistas señalan que el pasaporte es “*un instrumento de identificación de los peruanos a cargo del Estado peruano y de protección a los peruanos cuando estamos en el extranjero*”. Continúan su argumentación afirmando que “*el pasaporte no es simplemente un documento para entrar y salir, [...] si el pasaporte no cumple su función de iden-*

*tificar y permitir la protección a los peruanos en el extranjero por el Estado peruano, ello no es un hecho fortuito [...] sino responsabilidad del gobierno peruano en sus deberes frente a sus ciudadanos*”.<sup>23</sup> De esta interpretación apreciamos la importancia del presente documento para que la persona pueda verse salvaguardada por las instituciones consulares en el extranjero. Es indispensable que la administración pública pueda emitir pasaportes válidos para que la tutela consular sea efectiva y no surjan eventualidades que puedan perjudicar al ciudadano.

Un segundo artículo de la Constitución que hace referencia a las instituciones consulares es el artículo 118, el cual en su numeral 13 señala lo siguiente:

*“Artículo 118.*

*Corresponde al Presidente de la República:*

*[...]*

*13. Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones. [...]*<sup>24</sup>

En este acápite, la Constitución hace referencia a la facultad que tiene el Presidente como representante del Perú para recibir y autorizar el ejercicio de sus funciones a los diplomáticos y a los cónsules extranjeros que operan en nuestro territorio. Si bien este artículo es una referencia a la relación consular que el Perú tiene con otros Estados, reconoce la importancia de dicha tarea al encargarle al Presidente de la República la aprobación del ejercicio de sus funciones.

Dos comentarios adicionales respecto a este artículo: el primero es que el mismo hace una distinción acertada entre los agentes diplomáticos y los cónsules, los cuales en muchos casos

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*, 601.

24. Constitución Política del Perú de 1993, Artículo 118.13.

son encarnados en la misma persona, y emplea la redacción de las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, respectivamente. El segundo comentario es que la redacción del presente numeral no es la más feliz ni clara de todas. Soy de la idea de que la redacción pudo ser más clara y se pudo ordenar mejor el texto para evitar generar confusiones entre los agentes diplomáticos y los cónsules.

Bajando de rango en la pirámide de Kelsen, nos encontramos con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley 29357 —en adelante, también, LOF MRE—. De la presente norma también nos enfocaremos únicamente en dos artículos. El primero de ellos es el artículo 3, en donde se estipula que “las oficinas consulares” son parte del “Ministerio de Relaciones Exteriores”.<sup>25</sup> De aquí queda total claridad que el Ministerio de Relaciones Exteriores —en adelante, también, MRE o Cancillería— es el encargado de conducir y ejecutar la política consular del Perú, por lo que los funcionarios consulares peruanos deben rendir cuentas respecto de su desempeño en el extranjero, en primera instancia, al Canciller<sup>26</sup> de la República.

El segundo artículo de la presente norma al cual haré alusión es el artículo 6, en donde se estipulan las funciones específicas del Ministerio de Relaciones Exteriores. En primer lugar, en su numeral 4 se estipula que una de sus funciones específicas es la de “formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política de protección y asistencia a los nacionales en el exterior”.<sup>27</sup> Esta, en otras palabras, es la función específica que faculta a la Cancillería peruana para conducir la política exterior consular, en el marco del Derecho Consular, claro está.

Por otro lado, en su literal 11 estipula que una de las funciones específicas también es el “reconocer y supervisar los privilegios e inmunidades a miembros de misiones [...] consulares [...] acreditados ante el Estado peruano”.<sup>28</sup> De esta redacción también queda esclarecido que el MRE es quien se encarga de conducir la relación consular frente a los demás Estados. Por último, es preciso mencionar el literal 19, el cual también refuerza la preponderancia de la Cancillería sobre la política exterior consular al enfatizar que una de las funciones específicas es “ejercer, a través del servicio exterior, las funciones previstas en la [...] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares [...]”.<sup>29</sup> Con este literal no cabe duda alguna respecto de sobre qué entidad pública le corresponde la conducción de la política exterior consular.

En el mismo sentido que la LOF MRE, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores —en adelante, también, ROF MRE— también enumera las funciones específicas de corte consular que a la Cancillería peruana le compete. En su artículo 3, el ROF MRE estipula lo siguiente:

*“Artículo 3°. De las Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*

*Son funciones específicas:*

*[...]*

*r) Proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior.*

*s) Formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política de protección y asistencia a los nacionales en el exterior.*

25. Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 3.

26. Nota del Editor: en el Perú, así como en otros países de la región, Canciller es sinónimo con Ministro/a de Relaciones Exteriores; a diferencia de la usanza alemana del término, por ejemplo.

27. Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 6.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

t) *Brindar servicios en el exterior en representación del Estado.*

u) *Normar, supervisar y legalizar documentos peruanos para que surtan efectos jurídicos en el exterior, así como documentos extranjeros en el territorio nacional.*

v) *Administrar, expedir y revalidar pasaportes diplomáticos y especiales, así como los pasaportes comunes en el exterior; otorgar visas y calidades migratorias, documentos de viaje y de identificación para extranjeros en el ámbito de su competencia.*

w) *Normar, coordinar y controlar las inscripciones en el Registro Militar Consular y en los Libros de Registro de Estado Civil y de Instrumentos Públicos que se llevan en las oficinas consulares y la tramitación del Documento Nacional de Identidad peruano en el exterior. [...]*

y) *Tramitar los pedidos de extradición activa y pasiva, así como las solicitudes de traslado de sentenciados. [...]*<sup>30</sup>

De la lectura de este primer artículo del ROF MRE se puede apreciar que la normativa faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar las labores consulares en favor de sus connacionales que se encuentran en el extranjero. Aquí se han enunciado los literales que son propios de la labor consular, como por ejemplo la emisión de pasaportes, la legalización de documentos, ser las oficinas en donde se realizan los distintos trámites administrativos, entre otras funciones. Así pues, la normativa del ROF MRE es clara al señalar las funciones de corte consular que le competen a la Cancillería.

Por otro lado, la misma norma en su artículo 5 estipula que un órgano de línea del Ministerio de Relaciones Exteriores es la Dirección Gene-

ral de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares<sup>31</sup>; la cual, como señala el artículo 115 del ROF MRE, *“es responsable de los asuntos consulares, las migraciones internacionales y la protección y asistencia de los peruanos en el exterior, en función a los objetivos y lineamientos establecidos por el Viceministro”*.<sup>32</sup> Por otro lado, el artículo 5 de esta norma también señala que las Oficinas Consulares forman parte de la Cancillería peruana, las cuales se definen en el artículo 138 del ROF MRE como *“órganos del servicio exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y coordinan con los órganos de línea aquellas materias que sean de su competencia”*; y éstas *“son responsables de proteger los intereses del Estado y sus nacionales en sus respectivas jurisdicciones, así como de realizar las actuaciones consulares de conformidad con lo establecido en el Reglamento Consular”*.<sup>33</sup>

Si bien la LOF MRE y el ROF MRE sirven para tener una idea clara de cómo se ejecuta la política exterior consular y cómo funcionan las instituciones consulares, el cuerpo jurídico para el Derecho peruano que mayor desarrollo le ha dado al Derecho Consular es el Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú — en adelante, también, Reglamento Consular—. Sin lugar a dudas, el Reglamento Consular desarrolla de forma precisa cuáles son las atribuciones y funciones de todas las instituciones consulares peruanas. En el artículo I de la presente norma, se señala que la función consular *“constituye un servicio de naturaleza pública que presta el Estado peruano a sus nacionales y a los extranjeros en el exterior”*<sup>34</sup>, lo cual, como bien se ha señalado con anterioridad, es la esencia

30. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Artículo 3.

31. *Ibid.*, Artículo 5.

32. *Ibid.*, Artículo 115.

33. *Ibid.*, Artículo 138.

34. Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú, Artículo I.

misma del Derecho Consular. Señala además que los funcionarios consulares se rigen por los principios de *“legalidad, no discriminación, inmediatez, celeridad, simplicidad, presunción de veracidad, eficacia, así como aquellos establecidos en la legislación nacional vigente”*.<sup>35</sup> Estos son los principios jurídicos que permiten que el Derecho Consular sea efectivo y cumpla con su función. Si éstos no se respetan, es poco probable que la institución consular cumpla con su rol de atender satisfactoriamente las necesidades de los connacionales y de los extranjeros en el exterior.

Como bien apunta el Embajador Jorge Lázaro Geldres, haciendo alusión al Reglamento Consular, existen siete lineamientos que la política exterior consular peruana debe procurar:

- “a) Política de protección legal;*
- b) Política de ayuda humanitaria;*
- c) Política de reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares;*
- d) Política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción;*
- e) Política de promoción del vínculo cultural y nacional;*
- f) Política de vinculación de los peruanos con el Perú en una perspectiva productiva;*
- g) Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior”*.<sup>36</sup>

Aquí justamente el Embajador Lázaro enumera los siete lineamientos que sirven para conducir a la política exterior consular peruana y a las instituciones consulares. Entre otros puntos, aquí se aprecia la importancia del carácter humanitario al momento de ejecutar la políti-

ca consular; la búsqueda constante de la modernización de la política consular para hacer frente a los nuevos desafíos que atraviesa; la salvaguarda hacia los Derechos Humanos de los peruanos en el extranjero, al mismo tiempo que se procura su inserción productiva en las sociedades en donde se desempeñan, entre otros. De estos lineamientos se aprecia una política consular renovada y una expansión en la figura clásica del Derecho Consular hacia el cual las instituciones consulares tienen un rol más activo frente a los nacionales y brindan servicios administrativos más completos en representación del Estado.

Hay que hacer un especial énfasis a la lógica humanitaria-consular, la cual está revestida de la idea de que las instituciones consulares deben amparar al ciudadano desahuciado en el extranjero. Así como en sus inicios el Derecho Consular servía para darle herramientas de protección a los comerciantes desamparados, actualmente el ordenamiento jurídico también busca poder salvaguardar y apoyar al peruano en el extranjero. Por ello, es común que, si hay un nacional peruano en el extranjero que ha sufrido alguna agresión o asalto y necesita apoyo, recurra a las Oficinas Consulares para que se le dé asistencia. Está raciocinio también va enmarcado en una lógica de Derechos Humanos, en donde el Estado peruano debe cumplir con sus obligaciones internacionales con sus nacionales en este ámbito. Sobre este punto en particular, el ex Canciller Diego García-Sayán enfatizó que la función consular es la forma más tangible de poner la política exterior peruana al *“servicio de la gente”*.<sup>37</sup> Al fin y al cabo, la forma en cómo se deja de ver a la política exterior como un concepto arcano es cuando la misma sirve para ayudar al ciudadano de a pie a través de los trámites consulares.

35. *Ibid.*

36. Jorge Lázaro Geldres, “La Política Consular y de Protección a los peruanos en el Exterior: Una visión renovada” *Revista Peruana de Derecho Internacional* LVI, (2016): 16.

37. Diego García-Sayán, *Una Nueva Política Exterior Peruana* (Lima: Comisión Andina de Juristas & Academia Diplomática del Perú, 2002), 18-19.

Asimismo, el artículo III del Reglamento Consular define quiénes son los funcionarios consulares. En dicho artículo, se entiende por funcionario consular a los “miembros del Servicio Diplomático de la República acreditados como tales ante el Estado receptor en sus respectivas circunscripciones”.<sup>38</sup> Como claramente señala la norma, son los funcionarios diplomáticos los que en general ejecutan la política exterior consular y actúan, a su vez, como funcionarios consulares en el extranjero. El servicio diplomático peruano tiene un esquema burocrático de corte weberiano, lo cual permite formar cuadros especializados en temas consulares, tener políticas sostenidas en el largo plazo y la transmisión de *know-how* entre los mismos funcionarios. De hecho, como bien lo señala el artículo 111 del Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, todo funcionario diplomático debe hacer al menos dos años de servicio consular a lo largo de su carrera si es que desea llegar a ser Embajador<sup>39</sup>, por lo cual, al interior de la carrera diplomática, sí se le otorga la importancia debida al desempeño de funciones consulares. Asimismo, el artículo III del Reglamento Consular también admite la figura de “Funcionarios Consulares Honorarios y Agentes Consulares”<sup>40</sup> —como bien lo señala la Convención de Viena de 1963—, los cuales pueden ser personas nacionales o extranjeras que tengan un especial arraigo con el territorio en el cual se encuentran. Para el caso peruano es más común que los funcionarios consulares sean diplomáticos de carrera debidamente acreditados.

La doctrina, jurisprudencia y las normas antes citadas nos dan una perspectiva muy amplia de cómo se aplica el Derecho Consular para el caso peruano. No obstante, en los últimos años el mismo se ha visto expuesto a nuevos desafíos que han obligado al funcionario consular readaptarse para poder hacerles frente. A

continuación, veremos cuáles han sido los retos más complejos a los cuales el Derecho Consular peruano se ha visto contrapuesto.

#### IV. NUEVOS DESAFÍOS DEL DERECHO CONSULAR

Como bien se ha mencionado a lo largo del presente texto, las instituciones consulares se han visto sometidas a diversos y nuevos desafíos en los últimos años. Esto ha implicado que las mismas formulen ciertas respuestas jurídico-administrativas innovadoras. A continuación, explicaremos cuáles han sido algunos de estos retos y las medidas que se adoptaron para superarlos.

##### 1. Migración venezolana.

Uno de los grandes cambios a través de la historia del Derecho Consular es la incorporación o el relacionamiento de éste con el manejo de la migración. Es común que los Estados empleen a sus Oficinas Consulares como centros de trámites y evaluaciones de los permisos de ingreso a sus territorios dirigido a los extranjeros. Si es que existen restricciones migratorias de un Estado al otro y un connacional de ese Estado quiere viajar al otro debe apersonarse a la Oficina Consular y realizar las gestiones para que se le otorgue el permiso y lo dejen ingresar. Aquí los consulados sirven como oficinas para emitir los permisos.

En los últimos años el Perú ha recibido una ola de migrantes provenientes desde Venezuela sin precedentes. La crisis económica, política y humanitaria que se vive en Venezuela ha generado que, a junio de 2021, más de 1,049,970 venezolanos migren y se establezcan en el territorio peruano.<sup>41</sup> La académica experta en Derechos

38. Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú, Artículo III.

39. Decreto Supremo N°130-2003-RE, Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, Artículo 111.

40. Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú, Artículo III.

41. “Evolución de las Cifras en los 17 países R4V”, R4V, acceso el 20 de junio de 2021, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

Humanos Cécile Blouin, haciendo referencia a un informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, afirma que las principales causas que han hecho que los venezolanos migren son: “*las amenazas por parte de grupos armados, las opiniones políticas, las amenazas y la extorsión, las altas tasas de delincuencia, la violencia doméstica, la inseguridad alimentaria; y la imposibilidad de acceder a atención médica, medicamentos y servicios básicos*”.<sup>42</sup> Como se aprecia, la situación en Venezuela es crítica, lo cual generó la migración masiva de sus nacionales hacia el Perú.

Esta nefasta realidad tuvo como consecuencia una muy desordenada e informal ola migratoria. En muchos casos, los ciudadanos venezolanos cruzaban las fronteras a pie y sin pasar por los puestos fronterizos. En otras ocasiones presentaban documentos que estaban caducados o que eran ininteligibles y hasta documentación falsa con tal de poder entrar al territorio peruano. A la par que se daba este desborde migratorio, las solicitudes de refugio por parte de ciudadanos venezolanos llegaron al punto histórico de 482,571 en el año 2019.<sup>43</sup>

Ante esta realidad, las autoridades peruanas que manejaban la política consular y migratoria decidieron, el 6 de junio de 2019, anunciar el requerimiento de una visa de carácter humanitario hacia los ciudadanos venezolanos para que pudiesen acceder al territorio nacional. A partir de ese momento todo venezolano que deseaba entrar el territorio peruano debía acudir ya sea a la Oficina Consular en Caracas o a la de Puerto Ordaz, pasar por una evaluación

de sus antecedentes penales, contar con sus documentos de identidad y su pasaporte.<sup>44</sup> Si bien los venezolanos, debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban, estaban exceptuados de pagar la tasa consular por el servicio administrativo, en la práctica tenían severos problemas para poder presentar todos los documentos que los funcionarios peruanos solicitaban. Debido a los altos costos económicos y logísticos que implicaba la obtención del pasaporte, algunos académicos afirmaron, con justas razones a mi parecer, que en la práctica el trámite de obtención de la visa humanitaria representaba “*un filtro socioeconómico para limitar la inmigración venezolana*”.<sup>45</sup>

De esta medida, que tuvo como objetivo regular de forma más estricta la migración venezolana, se aprecia cómo las instituciones consulares también juegan un papel clave al momento de querer disminuir el flujo migratorio. Emplear a los consulados como un filtro previo para la inmigración legal hacia el Perú es efectivo si el objetivo es contener o disminuir los flujos migratorios. En este caso las autoridades decidieron optar por una política restrictiva hacia los migrantes venezolanos y por eso pusieron de requisito previo la realización del trámite consular para cumplir con todas las estipulaciones legales.

Si bien la visa humanitaria y los trámites en las Oficinas Consulares tuvo cierto impacto en la contención de la migración venezolana, la disminución drástica sería recién en el año 2020 cuando el gobierno peruano tomó la decisión por varios meses de un cierre total de las fron-

42. Cécile Blouin, *Después de la Llegada: Realidades de la Migración Venezolana* (Lima: Themis Editorial Jurídica, 2019), 16.

43. “GTRM Perú”, *R4V*, acceso el 20 de junio de 2021, <https://www.r4v.info/es/peru>.

44. Luisa Feline Freier y Valeria Aron Said, “La Legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los derechos humanos y la seguridad nacional en Políticas y reformas migratorias en América Latina”, en *Políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado*, ed. Natalia Caicedo (Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2020), 215.

45. Luisa Feline Freier y Soledad Catillo Jara, “El Presidencialismo y la “Securitización” de la Política Migratoria en América Latina: un Análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos”, *Internacia 1*, (2020): 14.

teras nacionales a causa de un nuevo enemigo invisible. A continuación, veamos el mayor desafío de las instituciones consulares en los últimos tiempos. Sin duda, las lecciones que este nuevo episodio nos dejaron terminaron cambiando no solo al Derecho Consular, sino a toda la actividad humana.

## 2. Lucha contra la COVID-19.

Cada cierto tiempo en la historia de la humanidad suceden ciertos acontecimientos que lo cambian todo. La llegada del SARS-CoV-2, comúnmente conocido como COVID-19 o coronavirus, revolucionó por completo la vida del ser humano. Si bien no existe una fecha exacta oficial de cuándo apareció por primera vez el virus, los registros más fiables datan de noviembre 2019 en la ciudad de Wuhan, China.<sup>46</sup> Sin embargo, el virus fue subestimado hasta fines de febrero, cuando la Organización Mundial de la Salud alertó que se trataba de una *“una emergencia de salud pública de importancia internacional”*<sup>47</sup> y los gobiernos del mundo fueron testigos de su letalidad al ver como generaba un rápido aumento en la mortalidad entre sus ciudadanos.

La COVID-19 llegó al Perú el 6 de marzo de 2020. Sin embargo, fue recién el 16 de marzo cuando el gobierno del entonces presidente Martín Vizcarra promulgó el Estado de Emergencia a nivel nacional mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Así como muchos otros Estados en diversas partes del mundo y, sobre todo, en la región, el Perú decidió cerrar sus fronteras terrestres y aéreas, restringir las movilizaciones internas entre ciudades y confinar a todas las personas en sus domicilios. De esta forma, el

gobierno buscaba evitar los contagios masivos y la propagación del virus.

Uno de los grandes problemas que se generó con este tipo de medidas, no solo en el Perú, sino en múltiples Estados en donde se optó por el cierre fronterizo temporal, fue que decenas de miles de personas se quedaron varadas e imposibilitadas de poder volver a sus respectivos hogares. Había mucho miedo y desconocimiento con respecto a los viajes y a la propagación de la enfermedad. Es importante mencionar que en esta primera etapa de la pandemia no existían las vacunas y las pruebas eran sumamente escasas, por lo que la situación era realmente crítica. Muchas personas ni siquiera se atrevían a dejar sus hogares por el temor a contagiarse.

Este fue el momento en donde los gobiernos decidieron hacer uso de sus instituciones consulares para encontrar soluciones a las grandes movilizaciones, procurando a su vez no descuidar las medidas sanitarias correspondientes. Así fue como, con fecha 17 de marzo de 2020, el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 045-2020-PCM en el cual se señala que la Cancillería se establecía como la única entidad estatal que estaba facultada para autorizar *“la relación oficial de las personas peruanas y extranjeras que viajan en los vuelos”*<sup>48</sup> excepcionales de repatriación de carácter humanitario. Es así como, en cuanto a los temas consulares, se le instruyó al Ministerio de Relaciones Exteriores dos tareas primordiales: (i) la repatriación y asistencia a los peruanos que se habían quedado varados en el extranjero; (ii) la evacuación de los extranjeros que se encontraban en territorio nacional.

46. “Una investigación dio con la fecha exacta del primer caso de coronavirus en el mundo”, *INFOBAE*, acceso el 20 de junio de 2021, <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/13/una-investigacion-dio-con-la-fecha-exacta-del-primer-caso-de-coronavirus-en-el-mundo/>.

47. “COVID-19: cronología de la actuación de la OMS”, *Organización Mundial de la Salud*, acceso el 20 de junio de 2021, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

48. Decreto Supremo N° 045-2020-PCM, Decreto Supremo que precisa los alcances del artículo 8 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19, artículo 1.



Para cumplir con estas dos tareas, la Alta Dirección de la Cancillería decidió constituir una serie de equipos ad-hoc para que puedan abocarse únicamente a cumplir con ellas.<sup>49</sup> Sobre esta estrategia es preciso resaltar dos aspectos. El primero de ellos es que la idea de crear grupos ad-hoc exclusivamente para cumplir con las tareas consulares de repatriación de los peruanos en el extranjero y evacuación de los extranjeros en el territorio nacional fue un total acierto; inclusive me atrevería a afirmar que es una política que debería quedar institucionalizada ante futuras crisis. Los grupos ad-hoc tenían objetivos únicos, lo cual facilitaba que no se distraigan con otros encargos y que aboquen todos sus esfuerzos a cumplirlos. Las cabezas de cada grupo reportaban directamente a la Alta Dirección de la Cancillería, lo cual permitía hacer un seguimiento diario del desempeño de estos equipos. Se establecieron criterios cuantitativos que permitían medir el avance con respecto a las demandas de los peruanos en el extranjero y de los extranjeros en el Perú. Asimismo, se dio facilidades a las personas que asumían el liderazgo de los grupos ad-hoc para convocar a los funcionarios de su entera confianza, lo cual facilitó el trabajo y la dinámica grupal ya que en su mayoría los integrantes de cada grupo ya se conocían o tenían referencias cercanas de los demás miembros. El resultado del buen desempeño que realizaron los grupos ad-hoc se traduce en que entre marzo y noviembre de 2020, más de 53,000 peruanos fueron repatriados y a más de 54,000 extranjeros se les facilitó el regreso a sus respectivos países.<sup>50</sup>

El segundo aspecto que vale la pena destacar es el rol clave que jugaron las Oficinas Consulares para la repatriación y asistencia a los peruanos en el exterior. En muchos casos, los consulados servían de refugio y apoyo económico para los

peruanos que se habían quedado sin recursos para costear sus alojamientos por sí mismos. Se registraron cientos de casos de connacionales que, como las fronteras estaban cerradas y se quedaron varados, tuvieron la necesidad de gastar todos sus ahorros para subsistir. El problema era cuando ya no tenían más dinero y aún no tenían un vuelo programado para su retorno. Ese era el momento cuando las Oficinas Consulares facilitaban estipendios económicos para que puedan seguir costeadando sus gastos de primera necesidad. En Santiago de Chile, la situación era tan crítica que el consulado tuvo que crear una especie de refugio debido a la excesiva cantidad de peruanos varados.<sup>51</sup> Al verse expuestos a situaciones de este tipo en diversas partes del mundo, muchos funcionarios consulares, en el ejercicio de sus funciones, contrajeron el coronavirus —y hasta terminaron contagiando a sus familiares—. No obstante, los consulados siguieron cumpliendo con su labor de asistencia humanitaria y ayuda a los peruanos en el extranjero en todo momento durante la pandemia.

Un último aspecto que vale la pena mencionar con respecto a la pandemia y a las instituciones consulares es la forma en cómo éstas operaron. Es claro que durante una emergencia el Estado receptor debe colaborar con los consulados extranjeros en su territorio para facilitar las evacuaciones respectivas. No obstante, cómo se pone en práctica el cumplimiento de dicho compromiso es la ejecución de la política pública consular. De igual forma, los consulados peruanos deben asistir a los connacionales en el extranjero, pero el cómo se los asiste es también parte de una política más estructurada. Ahí es que considero que la estructura de grupos ad-hoc trabajando de la mano con las Oficinas Consulares fue, en líneas generales, efectiva para cumplir con los objetivos trazados.

49. Martín Gallardo Garrath, "Diplomacia Consular durante la pandemia: las gestiones humanitarias de la Cancillería peruana frente al COVID-19", *Revista Política Internacional* 127-128, (2021): 72.

50. *Ibid.*, 75.

51. "Coronavirus en Chile: la dramática situación de más de 200 peruanos vulnerables varados en el país por la pandemia", *BBC*, acceso el 20 de junio de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52583990>.

### 3. Modernización del Servicio Consular.

La pandemia por la COVID-19 no solo implicó que las instituciones consulares tengan que responder de forma rápida frente a la emergencia, sino que también hizo entender a los funcionarios consulares que ya era momento de modernizar la atención consular a los connacionales en el extranjero mediante el uso de la tecnología.

Tradicionalmente, cuando un connacional en el extranjero tenía que realizar algún trámite consular, sobre todo aquellos que están incluidos en el Título X - Funciones Administrativas y en el Título XII - Funciones Notariales y Otras Certificaciones del Reglamento Consular, las personas iban de forma física al consulado, esperaban su turno para ser atendidas y luego realizaban la gestión respectiva. Todo eso cambió desde la llegada de la pandemia. En primer lugar, se limitó el número de personas que podían ser atendidas en simultáneo debido a los protocolos sanitarios. Como la COVID-19 aún se consideraba un peligro inminente, se decidió limitar el espacio y atender únicamente a los asistentes que cumplían con el uso de la mascarilla o el protector facial y las desinfecciones respectivas.

En segundo lugar, se comenzó a agendar citas de manera virtual vía página web o correo electrónico de las Oficinas Consulares. No tenía sentido que las personas se apersonen, salvo casos de emergencia, al consulado para ser atendidos. Cuando se instauró el sistema de sacar las citas mediante las plataformas virtuales era más sencillo para el personal consular poder regular la demanda de pedidos y programar las citas. De esta forma, se evitaron las sobredemandas o los días pico, y así se distribuyó la carga asegurando la atención sin exponer a los nacionales ni al personal consular a situaciones de alto riesgo. Así como el trabajo y muchas de las actividades cotidianas comenzaron a realizarse de forma virtual, el servicio consular también tuvo que migrar, en la medida de lo posible, a la atención 2.0.

Sobre este punto me permito hacer una recomendación. Como ya se ha señalado con

anterioridad, a raíz de la pandemia, salvo situaciones excepcionales, las Oficinas Consulares optaron por la modalidad de únicamente atender al público general por medio de previas citas. Estas citas se hacían por medio de las páginas web y los correos electrónicos de los consulados. Esta práctica debe continuar, pero debe ser automatizada. Se puede colocar en las páginas web un calendario en donde las personas automáticamente se registren. Así, los ciudadanos pueden ver la disponibilidad de horarios y registrarse en la fecha y la hora que más les convenga. Por parte de los funcionarios consulares, ellos podrán ver y manejar dicho calendario para así percatarse cómo está la demanda de los servicios consulares y saber qué días serán más arduos y cuáles más tranquilos. Asimismo, esto servirá para, de antemano, saber cuáles son los trámites que las personas necesitan; no tener que estar respondiendo correo por correo, dado que la respuesta será automática; y, llevar en una hoja Excel el registro de todos los trámites atendidos y manejar una base de datos que puede ayudar a tomar mejores decisiones de planificación con el paso del tiempo. Cabe destacar que esta implementación no es tan costosa como la de implementar una aplicación móvil. Ambas son posibles, pero en caso se tenga que reducir costos o el presupuesto no alcance este formato se puede implementar en las páginas web de los consulados a un costo menor.

Es imprescindible, además, comenzar a emplear plataformas de video llamadas virtuales para atender al público general. En la actualidad, con *Zoom*, *Meets* o *Teams* no es necesario que los peruanos se desplacen de un pueblo o ciudad a otra para que los atiendan o resuelvan sus dudas. El calendario antes planteado también puede servir para programar fechas de videollamadas con los funcionarios consulares para que, en la medida de lo posible, los peruanos en el extranjero sean atendidos. Los llamados Consejos de Consulta, los cuales son *“una expresión de la sociedad civil en el exterior”* y tienen por finalidad *“establecer un espacio de diálogo y cooperación con el Jefe de la Oficina Consular, para sumar esfuerzos en la solución de*

los problemas que enfrentan los connacionales en el extranjero<sup>52</sup>, también deben comenzar a institucionalizarse para que los mismos sean realizados a través de plataformas virtuales. No hay la necesidad de hacerlos presenciales todo el tiempo. Se debe apuntar a que la mayor cantidad de gestiones consulares posibles se lleven a cabo de forma virtual.

#### 4. Consulados fronterizos y la función política.

El último desafío al cual queremos hacer referencia es acerca de la especial tarea que desempeñan las Oficinas Consulares fronterizas. El artículo 133 del Reglamento Consular estipula que si no existe una misión diplomática en el Estado receptor o el Estado peruano no está representando por un tercer Estado *“se puede autorizar a un funcionario consular, con el consentimiento del Estado receptor, para que realice actos diplomáticos”*.<sup>53</sup> No obstante, en la práctica, en muchas ocasiones, los funcionarios consulares realizan tareas de corte político-diplomático, aunque inclusive el Perú tenga una Embajada en el Estado receptor. Este rol político que desempeñan muchos consulados sobre todo se aprecia en las ciudades fronterizas.

El Perú tiene frontera con 5 Estados: Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. En cada uno de ellos tenemos una Embajada y múltiples Oficinas Consulares. Sin embargo, los consulados fronterizos por cada uno de ellos son los siguientes:

- a) Ecuador: Machala y Loja;
- b) Colombia: Leticia;
- c) Brasil: Manaus y Río Branco;
- d) Bolivia: La Paz y El Alto;
- e) Chile: Arica.

Exceptuando el caso de La Paz, en todas las otras ciudades no existe una Embajada del Perú, por lo que el consulado vendría a ser la principal oficina del Estado peruano en dicha

área geográfica. En la práctica estas Oficinas Consulares tienen un rol profundamente político y dinámico, porque sirven para atender a las comunidades peruanas fronterizas, las cuáles son significativas y tienen necesidades puntuales. Asimismo, ayudan a ser puntos de coordinación para frenar delitos transfronterizos como el tráfico de personas, narcotráfico, contrabando, entre otros. Por otro lado, sirven como centro de información clave para que se pueda tener una idea clara de cómo está avanzando el desarrollo fronterizo entre ambos Estados fronterizos.

Al tener que realizar todas estas labores es que el Jefe de la Oficina Consular debe realizar ciertas coordinaciones y negociaciones con las autoridades locales —Gobiernos Regionales y Municipios— que son propias de las funciones diplomáticas. En la práctica, estos consulados son una especie de Embajadas de menor alcance. Con esto no quiero decir que estas Oficinas Consulares tengan plena autonomía, para nada. Éstas están en constante coordinación con la Embajada del Perú y con el Consulado General peruano en el respectivo Estado. El punto central es que, en un mundo tan globalizado, en donde hay tanta migración fronteriza diaria, los consulados fronterizos juegan un papel clave en los objetivos políticos Bilaterales del Estado peruano, al mismo tiempo que cumplen con su función consular hacia los connacionales.

#### V. CONCLUSIONES

A lo largo del texto se ha demostrado cómo es que el Derecho Consular y sus instituciones han ido evolucionando y consolidándose a través de la historia. Se ha definido al mismo como el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la salvaguarda de los intereses de los connacionales de un Estado que se encuentran en el extranjero, al mismo tiempo que les presta servicios a los extranjeros en nombre del Estado y vela por algunos de sus intereses

52. Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú, Artículo 264.

53. *Ibid.*, Artículo 133.

políticos, económicos, comerciales, culturales y científicos. En esta definición, la palabra clave es “algunos”, ya que la misma entiende que el área geográfica, la cantidad de peruanos y extranjeros que se tenga que atender y los desafíos que se le presenten, repercutirán en las funciones que las Oficinas Consulares desempeñen.

Asimismo, se ha explicado cómo es que el ordenamiento jurídico peruano incorpora al Derecho Consular. Comenzando por la Constitución hasta las leyes y reglamentos que norman el funcionamiento de las instituciones consu-

lares en el Perú. Es preciso enfatizar que se ha cumplido con el deber de incorporación de la norma internacional al Derecho nacional. Por último, queda total claridad que el rol que desempeña el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus Oficinas Consulares es fundamental para poder atender a la comunidad de peruanos que se encuentran en el extranjero. Sobre todo, en estos tiempos inciertos es cuando más se aprecia la necesidad de que las instituciones consulares peruanas estén modernizadas y fortalecidas para así sobrepasar con amplitud los desafíos que se le presentan.