



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/85/Add.4
13 de enero de 2005

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61.º período de sesiones
Tema 14 a) del programa provisional*

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: TRABAJADORES MIGRANTES

**Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos
de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro***

Adición

VISITA AL PERÚ**

* El resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo de dicho informe y será distribuido en el idioma original y en inglés.

** De conformidad con el párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General, este documento se presenta con retraso a fin de incluir en él la información más reciente.

Resumen

La Relatora Especial visitó el Perú del 20 al 30 de septiembre de 2004, a invitación del Gobierno peruano.

La visita permitió a la Relatora Especial cumplir su objetivo de reunir información de primera mano de un amplio número de interlocutores sobre la salida de ciudadanos peruanos en el extranjero, y así poder evaluar mejor la reforma de la política de asistencia y protección consular de los peruanos en el exterior. La Relatora Especial pudo también investigar las condiciones de los extranjeros privados de libertad en los centros penitenciarios en Lima.

Durante su misión, la Relatora Especial visitó Lima, Tacna y Tumbes. La Relatora Especial concluye que amplios sectores de la población, y en particular los jóvenes, perciben la emigración como la única solución frente al desempleo y la pobreza. El crecimiento económico que ha experimentado el país en los últimos años no se ha reflejado aún en una mejora significativa del mercado laboral que permita la inserción laboral de los jóvenes y la reducción del desempleo y la informalidad. Además, continúan existiendo amplias zonas del territorio en donde el olvido social y el desinterés político serían evidentes, lo que obliga a sus poblaciones a buscar trabajo en los países vecinos como estrategia de subsistencia.

El Gobierno ha tomado conciencia de la dimensión del fenómeno y los problemas que plantea la salida masiva de sus ciudadanos, muchos de ellos en condiciones de irregularidad. La Relatora Especial alienta al Gobierno a continuar trabajando en la reforma de su política de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior, llevándola a la práctica a través de sus representaciones diplomáticas y consulares y reforzando la imagen del cónsul como servidor público. Los esfuerzos del Estado peruano resultan aún insuficientes para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

La Relatora Especial expresa además su profunda preocupación por las graves condiciones carcelarias en las que se encuentran los extranjeros en el Perú, que en su opinión violan principios y normas de derechos humanos en la materia.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I. PROGRAMA DE LA VISITA.....	4 - 9	4
II. MARCO LEGAL INTERNACIONAL.....	10 - 12	5
III. EMIGRACIÓN PERUANA.....	13 - 48	6
IV. EXTRANJEROS EN EL PERÚ.....	49 - 64	16
V. COMUNIDAD ANDINA	65 - 68	20
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69 - 82	21

INTRODUCCIÓN

1. Invitada por el Gobierno, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes realizó una visita al Perú del 20 al 30 de septiembre de 2004. La Relatora Especial da las gracias al Gobierno del Perú por su plena colaboración durante la visita. Agradece también a la oficina en el Perú del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el haberle brindado una valiosa asistencia que facilitó ampliamente su tarea.
2. La visita permitió a la Relatora Especial cumplir su objetivo de reunir información de primera mano de un amplio número de interlocutores sobre la salida de ciudadanos peruanos en el extranjero, y así poder evaluar mejor la reforma de la política de asistencia y protección consular de los peruanos en el exterior. La Relatora Especial pudo también investigar las condiciones de los extranjeros privados de libertad en los centros penitenciarios en Lima.
3. La Relatora Especial desea expresar su agradecimiento a los numerosos representantes de la sociedad civil y particulares con quienes tuvo la oportunidad de entrevistarse, y de manera especial a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, por su colaboración en la organización de reuniones temáticas. La Relatora Especial quisiera reconocer públicamente la labor que realiza la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) en los centros penitenciarios del Perú y las actividades de acompañamiento de los migrantes que lleva a cabo la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal.

I. PROGRAMA DE LA VISITA

4. Durante su misión, la Relatora Especial visitó Lima, Tacna y Tumbes. En Lima celebró reuniones con los siguientes miembros del Gobierno: el Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Comunidades Peruanas en el Exterior, el Director de Derechos Humanos, el Viceministro del Interior, la Viceministra de la Mujer, el Viceministro de Trabajo y el Viceministro de Justicia. También mantuvo reuniones con el Director General y jefes de dirección de la Dirección de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, la Jefa del Departamento de Balanza de Pagos del Banco Central de Reserva, el Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, la Presidenta del Consejo Nacional de la Juventud, la Vicepresidenta del Instituto Nacional de Instituciones Penitenciarias (INPE) y el Defensor del Pueblo en funciones.
5. La Relatora Especial celebró consultas con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, representantes de las agencias del sistema de Naciones Unidas en el Perú, la Directora Regional de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y el Secretario General de la Comunidad Andina. El Ministerio de Relaciones Exteriores convocó una reunión con los Cónsules del Ecuador, España, el Japón y Suiza, los Vicecónsules de la Argentina y los Estados Unidos de América, y el Consejero del Cónsul de Italia.
6. Durante su estancia en Lima, la Relatora Especial se reunió con representantes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la organización no gubernamental (ONG) Movimiento El Pozo, ONG internacionales, la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal y miembros de agrupaciones de desplazados.

7. En Tumbes celebró reuniones de trabajo con representantes del Gobierno regional, miembros de las fuerzas de seguridad, el Director General de la DIGEMIN, el Director de Migraciones, el Director Regional de la Oficina Descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores, funcionarios de la Oficina Descentralizada del Defensor del Pueblo y los Cónsules peruanos en Loja y Macará. La Relatora Especial se reunió también con miembros de la Mesa interinstitucional sobre migrantes y derechos humanos de Tumbes y peruanos residentes en Cuenca (Ecuador).

8. En Tacna se reunió con representantes del gobierno local, el Director de Migraciones, el Director Regional de la Oficina Descentralizada del Ministerio de RREE, los Cónsules peruanos en Arica e Iquique y funcionarios de la Oficina Descentralizada del Defensor del Pueblo. También se entrevistó con representantes de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal en Tacna, Iquique y Arica, ADEHSUR, y organizaciones de migrantes y de derechos humanos en Santiago de Chile. La Relatora Especial tuvo la oportunidad de escuchar los testimonios de trabajadores/as migrantes peruanos en situación administrativa irregular empleados en el servicio doméstico, talleres mecánicos y explotaciones agrícolas de Arica (Chile).

9. En el curso de su misión la Relatora Especial visitó en Lima las prisiones de "Sarita Colonia", en Callao (EP-Callao) y "Santa Mónica", en Chorrillos (EP-Chorrillos). En estos centros penitenciarios celebró reuniones con los internos extranjeros, a puerta cerrada y sin presencia de funcionarios de prisiones, así como entrevistas individuales con algunos de ellos.

II. MARCO LEGAL INTERNACIONAL

10. El Perú es Parte de los principales instrumentos de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas¹, a excepción de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El MRREE informó a la Relatora Especial que el 22 de septiembre de 2004 el Presidente de la República del Perú firmaría en Nueva York dicha convención, lo que permitiría iniciar los procedimientos internos dirigidos a su ratificación. A nivel regional, el Perú es Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos.

11. Con relación a los instrumentos adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Perú ha ratificado el Convenio N.º 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio, de 1930, pero no el Convenio N.º 97, relativo a los trabajadores migrantes (revisado), de 1949, ni el Convenio N.º 143, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975.

12. Tanto la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional como el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementan la

¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención, entraron en vigor el 29 de septiembre de 2003. El Perú también ha ratificado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, suscrita en la Ciudad de México el 18 de marzo de 1994.

III. EMIGRACIÓN PERUANA

13. En el momento de la visita de la Relatora Especial, la Subsecretaría de Comunidades de Peruanos en el Exterior estimaba en 1.783.973 el total de peruanos fuera del país. La Subsecretaría reconocía, no obstante, que se trataba de una cifra conservadora respecto de otras fuentes que cifraban en más de 2,5 millones el número de peruanos en el exterior, alrededor del 10% de la población total del país. Las estadísticas proporcionadas por la DIGEMIN indican un aumento de las salidas de peruanos y peruanas durante el período 2002-2003, especialmente hacia América del Sur, y paridad de sexo en las mismas.

14. Tradicionalmente, el principal destino de la emigración peruana han sido los Estados Unidos de América, que contarían en la actualidad con alrededor de 1 millón de peruanos en su territorio. Durante la primera mitad del siglo XX se produjo el primer movimiento importante de emigrantes peruanos hacia los Estados Unidos y Europa. En la década de 1970 el *boom* petrolero en Venezuela convirtió a este país en nuevo destino de la emigración peruana. Posteriormente, el conflicto armado interno² vivido por el Perú durante las décadas de 1980 y 1990 y la profunda crisis económica que atravesó el país durante ese período generaron flujos migratorios hacia Australia, el Canadá y el Japón y países europeos como Italia y España. En el plano regional, la Argentina, Bolivia y Chile son los países que reciben una mayor afluencia de peruanos.

15. El Viceministro de Trabajo informó a la Relatora Especial de que el Perú tiene una población de más de 27 millones de habitantes y una población económicamente activa de 11 millones de personas, a la que se suman anualmente unos 300.000 jóvenes. El Viceministro explicó que, a pesar de los últimos cuatro años de crecimiento económico, se mantienen altas tasas de desempleo (10%), subempleo (55%) e "informalidad" (empleo en la economía sumergida, 60%)³.

16. Según la información proporcionada por la DIGEMIN, los sectores de la población activa que más emigraron en el período 2000-2004 fueron los jóvenes de entre 25 y 29 años, como consecuencia de las dificultades que encuentran en el acceso al mercado laboral, y las personas en el intervalo de edad entre los 40 y 49 años, debido a las rescisiones de contratos que se producen en este sector de la población activa. Las autoridades consulares confirmaron el carácter laboral de la emigración peruana y la falta de empleo como causa principal de la

² Véase, Informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>.

³ En el análisis de estos datos se debe tener en cuenta que en el año 2002, el 54,3% de una población total de 26.748.972 habitantes era pobre y el 23,9% vivía en situación de extrema pobreza. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú*, PNUD-Perú, pág. 19.

emigración peruana ante la necesidad de asegurar el sustento de las familias. Los jóvenes, con formación profesional o académica, eran el grupo poblacional que más visas solicitaba.

17. El Ministerio de Relaciones Exteriores informó a la Relatora Especial de que el Perú había firmado convenios de regularización migratoria con la Argentina (en 1998) y Bolivia (en 2002), se estaban negociando convenios similares con Panamá y el Ecuador, y se habían abierto conversaciones al respecto con el Japón. El Perú ha suscrito y/o mantiene negociaciones con distintos países sobre: cooperación consular y asuntos migratorios; visas y estancia temporal de estudiantes; migración laboral; seguridad social; reconocimiento de licencias de conducir y tránsito de personas. Durante el primer semestre de 2004 se había suscrito un acuerdo con México con el objetivo de desarrollar acciones conjuntas dirigidas a la regularización de los nacionales de ambos países en situación administrativa irregular en los Estados Unidos⁴.

18. En el marco de la política migratoria el Ministerio de Relaciones Exteriores había previsto a corto y medio plazo una serie de actividades dirigidas a la sensibilización y capacitación de los funcionarios diplomáticos y administrativos en la atención consular; formación de funcionarios de migraciones para la detección de documentos de viaje falsos; modernización del sistema de control migratorio; desarrollo de estrategias de integración de los migrantes en los países de acogida, etc. Además, se había previsto realizar estudios sobre el fenómeno migratorio, estudios comparativos de legislaciones de extranjería y compilaciones de mejores prácticas en el tema.

19. Los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y la Jefa del Departamento de Balanza de Pagos del Banco Central de Reserva señalaron la importancia de las remesas de dinero de los trabajadores migrantes peruanos. La Superintendencia del Banco Central esperaba que en 2004 las remesas de dinero de trabajadores migrantes ascendieran a 1.100 millones de dólares de los Estados Unidos. Durante el primer semestre se habían recibido 500 millones y la mitad de ese dinero provenía de los Estados Unidos. Ninguna industria del país produciría esta cantidad de dinero, que significa un importante aporte en la balanza de pagos del país.

20. La Relatora Especial ha tenido presente en sus trabajos el éxodo rural y desplazamiento interno que afectó masivamente a la población rural peruana desde el inicio de la década de los ochenta. Las ONG que colaboraron en el diseño de la visita consideraron que era necesario examinar la situación de los desplazados internos por el conflicto armado interno entre 1980 y 2000 para una mejor comprensión de la emigración peruana. No obstante, la Relatora Especial observó que los recursos de este grupo vulnerable eran tan limitados que no podían ni considerar la posibilidad de un proyecto migratorio. Lima concentra a la mayor parte de esa población desplazada en barrios marginales que coinciden con los sectores de mayor pobreza, en donde los servicios de educación y sanidad serían deficientes y no habría acceso a una vivienda adecuada. La Relatora Especial advirtió los riesgos derivados de que muchos de los desplazados internos, y en algunos casos sus hijos, no tuvieran documentos de identidad.

⁴ "Principales acuerdos impulsados por la Cancillería en el marco de su política migratoria", Subsecretaría de Comunidades de Peruanos en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores.

A. Las dinámicas migratorias en las fronteras

Frontera Perú-Ecuador

21. El aumento de la tasa de desempleo en la zona norte del Perú, el proceso de dolarización de la economía del Ecuador y el progresivo despoblamiento de las zonas rurales de este país estarían en el origen de la reciente presión migratoria en esta frontera.

22. La Jefatura de Migraciones de Tumbes explicó a la Relatora Especial que el tránsito de personas por esa frontera estaba regulado por lo dispuesto en el Acuerdo Amplio de Integración, Desarrollo y Vecindad, de 1998⁵. Desde Tumbes, el paso de frontera más cercano es Aguas Verdes (Perú) - Huaquillas (Ecuador), en donde existe una Zona de Integración Fronteriza (ZIF), de 5 km en la parte ecuatoriana a partir del Canal de Zarumilla y 3 km en la peruana⁶. Los nacionales de estos dos países pueden entrar en la ZIF mostrando su Documento Nacional de Identidad (DNI). La Tarjeta Andina de Migraciones⁷ (TAM) es necesaria para el tránsito binacional más allá de los controles fronterizos situados en los extremos de la ZIF. Según la Jefatura de Migraciones, la ZIF genera una población flotante de unas 30.000 personas que distorsiona los datos sobre los movimientos de personas. Los trabajadores migrantes peruanos que cruzan esta frontera lo hacen con su DNI y la TAM, pero la mayoría no cuenta con un permiso de trabajo. Algunos realizan actividades de compra-venta de productos de primera necesidad en el día y otros se trasladan al país vecino durante la campaña agrícola.

23. El Director de Migraciones en Tumbes señaló que entre enero y julio de 2004 las autoridades ecuatorianas habrían expulsado o deportado a 881 ciudadanos peruanos. La autoridad migratoria expresó su preocupación por una serie de hechos que vendrían repitiéndose al otro lado de la frontera, en donde los empleadores ecuatorianos estarían denunciando a las autoridades competentes de su país la situación administrativa irregular de sus propios trabajadores peruanos para no hacer frente al pago de los jornales. También se denunciaron las condiciones de detención de los peruanos expulsados y deportados, señalando que recibían una alimentación insuficiente, eran detenidos junto a presos comunes y por períodos que excedían el plazo máximo de 72 horas establecido por el Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Marítimas y Fluviales y Aeronaves (anexo II del Acuerdo de 1998). La Relatora Especial recibió detallada información sobre algunos de estos casos, entre los que destacan casos de expulsiones masivas⁸ y la agresión sexual sufrida por una mujer

⁵ Aprobado por el R.L. N.º 26995.

⁶ Las ZIF están reguladas por la Decisión N.º 501 de la Comunidad Andina, aprobada en junio de 2001 por el Consejo Andino de Ministros y Relaciones Exteriores.

⁷ Único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros de la Comunidad Andina (Decisión N.º 397 y Resolución N.º 433). Los peruanos que entran en el Ecuador con la TAM pueden permanecer hasta un máximo de 60 días por turismo.

⁸ El día 16 de septiembre de 2004, 118 peruanos habrían sido puestos a disposición de la autoridad peruana en el puesto de control migratorio fronterizo "Zarumilla" por parte de Migraciones del Ecuador en calidad de deportados.

peruana retenida en la cárcel de Machala (Ecuador) el 17 de mayo de 2004. La Oficina del Defensor del Pueblo en Tumbes corroboró estas informaciones y afirmó que esta situación llevó a la Defensoría del Pueblo del Perú a firmar en julio de 2004 un convenio de cooperación con el Defensor del Pueblo del Ecuador, a fin de consolidar los esfuerzos de ambas instituciones en favor de la defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas de ambos países.

24. Los Cónsules peruanos en Loja y Macará comentaron a la Relatora Especial de que no se les informaba de las detenciones efectuadas por las autoridades ecuatorianas ni se les remitían copias de las resoluciones de expulsión. Señalaron que durante los procesos de expulsión y deportación los documentos de viaje de los trabajadores migrantes peruanos eran marcados o destruidos por las autoridades ecuatorianas. Una vez en Tumbes los peruanos expulsados o deportados se negarían a presentar denuncias para poder volver a entrar a trabajar en el Ecuador.

Frontera Perú-Chile

25. La emigración peruana hacia Chile se intensificó durante la década de los noventa, convirtiéndose en uno de los destinos de mayor afluencia debido a la estabilidad económica y proceso de desarrollo del país. Esta emigración se caracteriza por ser preponderantemente femenina: la mujer peruana que emigra a Chile lo hace en busca de empleos que le permitan apoyar económicamente a su familia y, por lo general, accede fácilmente a trabajos en el área del servicio doméstico. Algunas de las mujeres que emigran a Chile y trabajan en el servicio doméstico son tituladas en enfermería que no encuentran empleo en el Perú.

26. La Relatora Especial visitó el municipio de Tacna, a donde llegan peruanos en busca de empleo procedentes de las regiones altoandinas vecinas, que al no encontrar trabajo en esta ciudad se trasladan a Arica e Iquique, en Chile. Desde Tacna el paso fronterizo más próximo es Santa Rosa (Perú) - Chacalluta (Chile), por el que transitan entre 8.000 y 9.000 personas al día, la mayoría de las cuales se dedican al comercio minorista y regresan al Perú en el día. El resto son trabajadores no calificados que son contratados en la terminal de autobuses de Arica para trabajar en el servicio doméstico, la construcción o la agricultura. Las mujeres y adolescentes son empleadas en el servicio doméstico por unos 100 dólares al mes y, por lo general, regresan a Tacna los fines de semana. Durante la semana algunas dejan a sus hijos en albergues y otras los llevan consigo. Según los testimonios recogidos durante la visita, a pesar de sufrir frecuentes abusos y agresiones, los trabajadores y trabajadoras migrantes peruanos no presentan denuncias para poder seguir entrando en Chile a trabajar. La Relatora Especial escuchó los testimonios de trabajadores y trabajadoras migrantes peruanos en situación administrativa irregular empleados/as en el servicio doméstico, talleres mecánicos y explotaciones agrícolas de Arica.

27. Los peruanos pueden entrar en Chile con el DNI hasta Arica en donde un salvoconducto les permite permanecer hasta siete días. A partir de ese punto existe un segundo control migratorio antes de Iquique donde se les pide su pasaporte debidamente sellado por el puesto de frontera y acreditar una bolsa de viaje, que consiste en llevar 30 dólares en efectivo por cada día de estancia; un requisito que habría generado un lucrativo mercado negro de "alquiler de dinero". El paso clandestino de migrantes hacia Chile se efectúa a través de las *pampas* (terreno destinado al cultivo agrícola) aledañas al paso fronterizo Santa Rosa-Chacalluta, vía que también sería utilizada para el contrabando ilegal de mercancías y estupefacientes. La Relatora Especial fue

informada de la existencia de zonas minadas en la parte chilena⁹, lo que supondría un riesgo añadido a la migración clandestina por esta frontera, por lo que a veces la entrada clandestina en Chile desde Tacna se realizaría a través de Bolivia, en donde el control fronterizo sería menos estricto. Algunos peruanos estarían entrando en Chile con el DNI y una vez en Arica presentarían su pasaporte con un sello de entrada falso, obtenido previamente en Tacna. En Arica, los agentes del tráfico ilícito de migrantes actúan en la terminal de autobuses cobrando entre 1.500 y 4.000 dólares por el paso clandestino del segundo control y algunos conductores de autobús estarían cobrando unos 100 dólares por incluir a migrantes irregulares en las listas de pasajeros con los documentos en regla.

28. Según la información recibida, el día 25 de enero de 2004 la Gobernación Marítima de Arica comunicó al Consulado General del Perú en esa ciudad sobre el incidente ocurrido en las inmediaciones del faro chileno adyacente al Hito 1 en la frontera entre ambos países, que produjo la muerte de un ciudadano indocumentado, presuntamente de nacionalidad peruana, que fue herido por impactos de bala cuando habría intentado ingresar a territorio chileno. El herido fue llevado al hospital Juan Noe de Arica a donde se constituyó de inmediato el Cónsul peruano con el propósito de brindarle el apoyo y asistencia necesarios. Horas después las autoridades chilenas comunicaron que el presunto ciudadano peruano había fallecido. Sin perjuicio del resultado del proceso de investigación y de la identificación de la persona fallecida, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú expresó su extrañeza y desacuerdo por el uso desproporcionado de la fuerza por efectivos de la Armada chilena responsables del puesto de vigilancia y solicitó, a través de la oficina consular peruana en la ciudad de Arica y de la Embajada de Chile en Lima, una exhaustiva investigación que permitiera el esclarecimiento de los hechos, la determinación de las posibles responsabilidades y de ser el caso la aplicación de las sanciones correspondientes¹⁰.

29. Los peruanos en situación irregular interceptados por la Policía de Investigaciones chilena son retenidos en centros de detención administrativa y expulsados en grupo desde Arica. Los Cónsules peruanos en Arica e Iquique comentaron a la Relatora Especial que sus compatriotas se acercaban a las representaciones consulares sólo cuando tenían algún problema y observaban en ellos cierto temor hacia la autoridad consular. Los Consulados de Arica e Iquique habían intervenido en varios casos de agresiones sexuales a peruanas que habrían sido engañadas con ofertas de trabajo falsas y frente a decisiones arbitrarias de funcionarios de frontera chilenos en relación con la bolsa de viaje. Los trabajadores migrantes peruanos en Tacna e Iquique raramente denuncian en sus consulados agresiones físicas o impago de salarios, pero de recibirse eran transmitidas al prefecto. La Relatora Especial fue informada de que a menudo las personas expulsadas o deportadas no eran acompañadas a la frontera tras su identificación, sino trasladadas en autobuses de línea hasta Tacna, con lo que se evitaba la intervención de las autoridades peruanas.

⁹ La segunda fase del Plan Nacional de Acción contra las Minas de Chile incluiría la destrucción de las minas antipersonales que se encuentran en la frontera chileno-peruana.

¹⁰ Comunicado Oficial RE/006-04 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 26 de enero de 2004.

30. Los comerciantes ambulantes y los trabajadores de menor cuantía¹¹ comentaron a la Relatora Especial que las autoridades consulares peruanas no defendían sus derechos cuando eran objeto de frecuentes agresiones de carácter racista y xenófobo por parte de grupos de jóvenes violentos en Arica, que actuarían ante la indiferencia de la población.

La triple frontera entre el Brasil, Colombia y el Perú

31. La Comisión de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico San José del Amazonas informó a la Relatora Especial sobre los movimientos migratorios en torno a la frontera entre el Perú, el Brasil y Colombia, a donde llegan peruanos de distintas partes del país con la intención de alcanzar Manaus (Brasil). En Colombia la ciudad de Leticia también ejerce cierta atracción migratoria, aunque el conflicto interno que vive el país y el fuerte control de la circulación de personas estaría desalentando los flujos en esta dirección. Los comerciantes peruanos indocumentados estarían siendo expulsados a diario desde Leticia y sus mercancías requisadas. Se informó a la Relatora Especial que los peruanos que trabajan en situación administrativa irregular en las partes colombiana y brasileña de la triple frontera lo harían en condiciones inhumanas.

B. Protección de los derechos humanos de los peruanos en el exterior

Protección y asistencia consular de los peruanos en el exterior

32. La Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, es la entidad encargada de la promoción y protección de los derechos de los ciudadanos peruanos en el exterior. Esta labor la realiza a través de sus direcciones generales de asuntos consulares, apoyo legal y asistencia humanitaria y las oficinas consulares del Perú en el exterior.

33. La Subsecretaría informó a la Relatora Especial que en septiembre del 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores instruyó a todas sus oficinas consulares para que promovieran el establecimiento de consejos de consulta de las comunidades peruanas en el exterior. Los consejos de consulta son una instancia asociativa sin fines de lucro, autónoma e independiente que busca ser representativa de las comunidades peruanas que viven en el extranjero. Los consejos son constituidos como espacios de diálogo y asesoría del jefe de la oficina consular y entre sus funciones destacan: transmitir peticiones y sugerencias sobre la mejora en las prestaciones de servicios consulares; asistencia legal primaria y humanitaria; protección de los derechos de los migrantes peruanos; y el fomento de la inserción de los compatriotas en el país y sociedad en la que residen. Para regular su constitución y funcionamiento se elaboró el "Reglamento de organización y funciones de los consejos de consulta"¹² (ROF). Los consejos están compuestos por no menos de tres ni más de diez

¹¹ Comerciantes minoristas, en su mayoría de origen aymará, dedicados a la compraventa de comestibles y artículos para el abasto a ambos lados de la frontera de conformidad con el Tratado de 1929 para el tránsito de mercancías entre Tacna y Arica.

¹² Aprobado por la Resolución Ministerial N.º 1197, de 8 de noviembre de 2002.

ciudadanos peruanos elegidos por los peruanos mayores de edad residentes en la jurisdicción de la oficina consular. Hasta la fecha, 80 consejos de consulta han sido elegidos en igual número de oficinas consulares.

34. La Subsecretaría comentó que en algunos casos se habrían suscitado problemas en las relaciones entre los consejos de consulta y las oficinas consulares debidos a diferencias en la interpretación del ROF, privilegio de intereses particulares o de grupo sobre el interés general, exagerado control o fiscalización de la gestión pública, y utilización de los consejos de consulta como plataforma política.

35. En una carta recibida por la Relatora Especial durante la visita, los ex presidentes del Consejo de Consulta de los cantones suizos de Ginebra, Vaud y Valais¹³ consideraban sumamente importante mantener el espacio de participación que constituyen estos consejos¹⁴. Reconocían que la experiencia se había desarrollado no sin dificultades, ya que implicaba un proceso de aprendizaje de participación democrática tanto para los ciudadanos peruanos como para los propios diplomáticos y funcionarios involucrados. Confirmaban que por parte de los ciudadanos se habían producido numerosas situaciones en las que los consejos se habían dividido por problemas políticos o personales. No obstante, añadían que algunos diplomáticos eran reticentes a dialogar con los consejos y difícilmente aceptaban que los emigrantes peruanos participasen en los asuntos consulares. A pesar de estos problemas, consideraban que el balance de conjunto era positivo. Sin embargo, los ex presidentes de este consejo lamentaban el trato discriminatorio y despectivo que con frecuencia los peruanos recibían en las representaciones consulares de su país¹⁵.

36. El Defensor del Pueblo informó sobre la firma el 19 de enero de 2004 de un convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Defensoría para la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos en el exterior. Este acuerdo permite a la Defensoría, a requerimiento de las oficinas consulares peruanas y en coordinación con sus homólogas en el país receptor, colaborar con la Cancillería cuando los ciudadanos peruanos precisen acción humanitaria y/o apoyo legal. La Cancillería por su parte se compromete a instalar en las oficinas consulares buzones para recibir quejas o denuncias dirigidas directamente a la Defensoría. Esta iniciativa permite a la Defensoría recibir información de primera mano sobre los problemas que los peruanos pudieran tener en sus relaciones con las representaciones consulares y las autoridades del país de acogida. En el primer caso las denuncias son transmitidas al Ministerio de Relaciones Exteriores y, en el segundo, la Defensoría contacta con

¹³ El área de la circunscripción del Consulado del Perú en Ginebra incluye estos tres cantones y se estima que en ella residen unos 10.000 peruanos.

¹⁴ Entre otras iniciativas de este consejo destaca la elaboración de una *Guía Útil* sobre la protección de las empleadas domésticas peruanas en el exterior, que fue difundido por la Cancillería peruana a todos los consulados y consejos de consulta.

¹⁵ Este problema habría sido reconocido públicamente por el Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, al sostener que los funcionarios diplomáticos debían abandonar el concepto de Cónsul Prefecto y adoptar la modalidad de Cónsul Servidor Público. *Fuente*: Nota de Prensa N.º 217-04 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

su equivalente en el país de acogida. Para ello, la Defensoría había impulsado un sistema de intervención que ya contaba con acuerdos con las Defensorías de la Argentina, Bolivia, Colombia, el Ecuador y ONG de derechos humanos en Chile.

37. La Defensoría había sido informada de casos de menores peruanas maltratadas y abusadas sexualmente (en Suiza); peruanos privados de libertad que no contaban con asistencia letrada (en Colombia) o que habrían visto suspendida la ayuda humanitaria del consulado (en el Ecuador); incumplimiento del deber de protección consular (en Suiza); maltrato y discriminación en la atención de peruanos en las representaciones consulares, demora en los trámites, elevadas tasas consulares y falta de interés por la situación de los peruanos residentes en la jurisdicción del consulado (en la Argentina y Suiza); e irregularidades en la elección de los consejos de consulta (España y Suiza).

38. La Defensoría había promovido la adopción de la Declaración del Consejo Andino de Defensores del Pueblo sobre la protección y promoción de los derechos de los migrantes de la región andina, firmada en Lima el 2 de febrero de 2004. En este instrumento los Defensores del Pueblo de la subregión expresaron su preocupación por la situación de la población migrante en los países del área; renovaron su disposición a cooperar en la atención de los casos de vulneración de los derechos humanos de los migrantes; manifestaron su voluntad de coordinar sus actividades con los consulados en materia de protección al migrante y a ejercer una atenta supervisión de su actuación; manifestaron también su preocupación por el trato discriminatorio que reciben los migrantes y refugiados de la subregión en los países del primer mundo, así como su voluntad de establecer una "red defensorial andina de los derechos de los migrantes" para que estas instituciones sirvan de enlace entre el Estado y el migrante.

39. El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso informó sobre las actividades del Grupo de Trabajo sobre peruanos en el exterior. El Grupo habría planteado la creación a través de la Ley electoral de una circunscripción electoral especial para los nacionales en el exterior, que aseguraría a estos ciudadanos una representación propia, ya fuera como votantes adscritos a su circunscripción de origen o creando una circunscripción especial. El Grupo había impulsado la Ley de incentivos migratorios¹⁶ que, a la espera de la aprobación del correspondiente reglamento de ejecución, ofrece a los trabajadores migrantes peruanos que regresen al país beneficios económicos, como una franquicia aduanera en la importación de menaje de casa, vehículo e instrumentos profesionales. Otros proyectos que estaban siendo desarrollados incluían la organización de las asociaciones de familiares de peruanos en el exterior para que propongan legislación en favor de este grupo y la creación de centros culturales, denominados Casas del Perú. En opinión del Presidente de la Comisión de Exteriores, los consejos de consulta junto con las Casas del Perú podrían constituir sociedades de beneficencia que evitaran que los peruanos que se encuentran en la indigencia en el extranjero quedasen desatendidos, ya que el Fondo de Emergencia del Ministerio de Relaciones Exteriores resultaba insuficiente. El Presidente de la Comisión consideraba que era posible que en el futuro se propusiera gravar las transferencias de remesas que compensara la falta de recursos del Estado para hacerse cargo de estos casos. Asimismo, expresó su preocupación por las onerosas tarifas

¹⁶ Ley N.º 28182, de 23 de febrero de 2004.

consulares¹⁷ y señaló que los ingresos de los consulados por este concepto no eran públicos. Por último, la Comisión de Relaciones Exteriores habría comprobado que en las ventanillas de los consulados peruanos se trataba a los nacionales de manera desfavorable y que cuando eran víctimas de abusos no se atrevían a denunciar.

Tráfico ilícito de inmigrantes

40. LA DIGEMIN, junto con la policía de extranjería, desempeña un papel relevante en la desarticulación de redes criminales de tráfico ilícito de migrantes que utilizan el Perú en las rutas hacia los Estados Unidos y contribuye a la lucha contra el tráfico de menores mediante la detección de documentación falsa¹⁸.

41. Las autoridades consulares de distintos países de destino de la emigración peruana expusieron a la Relatora Especial las dificultades que presentaba el uso de documentos falsos en las solicitudes de tramitación de visas de ingreso a sus países. La documentación falsa detectada en las representaciones consulares incluía pasaportes, contratos, títulos y partidas de nacimiento. Por esta razón habían establecido mecanismos de control, como la toma de huellas dactilares o la comprobación de datos personales a través de las entidades bancarias, que permitían colaborar con las autoridades peruanas en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

42. El artículo 303 A del Código Penal establece penas privativas de libertad de uno a cuatro años para "el que ilícitamente y con el fin de obtener ventaja patrimonial, para sí o para otro, ejecuta, promueve, favorece o facilita el ingreso o salida del país de terceras personas". Este precepto prevé penas de cárcel de cuatro a ocho años si el delito fuese cometido por un funcionario o servidor público encargado de la administración y control migratorio o si las condiciones de transporte pusiesen en grave peligro la integridad física o psíquica de la persona traficada.

43. Sin embargo, la Relatora Especial recibió informaciones según las cuales desde la fecha de vigencia de este tipo penal no se habrían formalizado denuncias penales por parte del ministerio público, no habría proceso penales abiertos al respecto, ni se habría condenado a ninguna persona por un delito de tráfico ilícito de migrantes. La Relatora Especial también recibió información sobre los lugares en Lima y Tacna donde se podían obtener fácilmente documentos falsos.

¹⁷ No obstante, el Ministerio de Relaciones Exteriores aprobó el 26 de febrero de 2003 una nueva Tabla de Tarifas Consulares (Decreto Supremo N.º 045-2003-RE) que habría reducido sensiblemente las tarifas por trámites relativos a la situación migratoria y actos de estado civil de los peruanos en el exterior.

¹⁸ En el 60% de los casos de tráfico de menores se habían presentado partidas de nacimiento falsas, en un 30%, falsas autorizaciones a terceras personas para que tramitasen los pasaportes del menor y en un 10%, la falsedad documental afectaba a otros documentos como el documento nacional de identidad (DNI).

Trata de seres humanos

44. La Relatora Especial observó importantes avances en la construcción de un marco institucional y legislativo para la lucha contra la trata de seres humanos. En 2004 fue creada la Sección de investigación contra la trata de personas de la Dirección de investigación criminal de la Policía Nacional. También se ha establecido un Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas¹⁹, cuyas funciones comprenden, entre otras, coordinar acciones y actividades en la lucha contra la trata, promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos y proponer medidas legislativas para reprimir eficazmente la trata. La Ley N.º 28.251, de 7 de junio de 2004, modificó el artículo 182 del Código Penal, estableciendo penas de cinco a diez años de cárcel por promover o facilitar "la captación para la salida o entrada del país o el traslado dentro del territorio de la República de una persona para que ejerza la prostitución, someterla a la esclavitud sexual, pornografía u otras formas de explotación sexual". La pena es de 10 a 12 años de prisión cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias agravantes: la víctima es menor de 18 años de edad; empleo de violencia, amenaza o abuso; la víctima es cónyuge, descendiente o tiene otros grados de relación; la víctima es entregada a un proxeneta²⁰.

45. La Relatora Especial no recibió datos oficiales sobre el fenómeno de la trata de seres humanos en el Perú, pero observó que la atención dada por los medios de comunicación peruanos al confuso incidente en Gabón en el que se vio involucrada la Sra. Ivette Santa María Carty, Miss Perú, había generado un debate social sobre esta forma de criminalidad.

46. Durante su visita la Relatora Especial tuvo la oportunidad de reunirse con la Sra. Y. O., peruana de 31 años de edad, que afirmó haber viajado al Japón en 1998 para trabajar en una empresa de plásticos y una vez allí haber sido obligada a ejercer la prostitución. Y. O. consiguió escapar pero las autoridades consulares peruanas en el Japón le habrían informado de que no podían ayudarle económicamente para regresar al Perú, aconsejándole que contactase a sus familiares. Una vez en el Perú Y. O. habría sido engañada por una cadena de televisión (Canal 5) para que expusiese su caso a cambio de protección. Durante la retransmisión del programa *Panorama*, emitido el 4 de abril de 2004, se habría mostrado su rostro y hecho público su nombre sin su consentimiento. Tras estos hechos la Ministra de la Mujer habría afirmado que el MIMDES brindaría protección a Y. O. y su familia. Sin embargo, en una carta fechada el día 3 de septiembre de 2004 remitida al Defensor del Pueblo, Y. O. afirmaba temer por su vida al haber sido localizada por la *Yakuza*, organización criminal que la había captado, y denunciaba el "abandono total" en el que se encontraba al no contar con ayuda ni protección del Estado.

¹⁹ Establecido recientemente por Decreto Supremo N.º 002-2004-IN y compuesto por representantes de los Ministerios de Interior, Mujer y Desarrollo Social, Salud, Justicia, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, Relaciones Exteriores y dos representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema. La Secretaría Técnica, órgano ejecutivo del Grupo, recae en el Ministerio del Interior.

²⁰ Véanse también, los artículos 153, 153-A, 179-A y 181-A del Código Penal. La Constitución Política del Perú, en el apartado b) del inciso 24 del artículo 2, prohíbe la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

Y. O. consideraba que las autoridades y fuerzas de seguridad sólo se habrían interesado por su caso para obtener información.

47. La Fiscalía de Tacna informó sobre la existencia de agencias de empleo en esa ciudad que a través de falsas ofertas de empleo en el servicio doméstico captarían a jóvenes que posteriormente serían forzadas a prostituirse en Arica e Iquique (Chile). La Relatora Especial también recibió información relativa a las desapariciones de menores en zonas rurales como Ayacucho, denunciadas por la Asociación Bartolomé Aripaylla a principios de 2004.

48. La Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Lima informó a la Relatora Especial sobre sus programas y actividades dirigidas a apoyar al Gobierno peruano en la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes. La OIM había desarrollado, entre otros, un proyecto sobre "trata internacional de mujeres de la región andina para su explotación en la industria del sexo" que incluía actividades de investigación sobre el tema y una línea gratuita de atención telefónica. A través de este servicio la OIM y la ONG Movimiento el Pozo asesoraban desde enero de 2004 a víctimas y familiares y recibían denuncias sobre casos de trata de mujeres.

IV. EXTRANJEROS EN EL PERÚ

49. La DIGEMIN es el órgano administrativo, dependiente del Ministerio del Interior, "responsable de administrar, coordinar y controlar el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros; expide pasaportes comunes y salvoconductos; y otorga cartas de naturalización de acuerdo con la ley y política del Gobierno"²¹. Su sede central se encuentra en Lima y cuenta con 13 jefaturas de migraciones repartidas en los puntos de frontera con mayor presión migratoria.

50. La Ley de extranjería²² establece que la visa es la autorización de la calidad de la migratoria que otorga la DIGEMIN a un extranjero para su admisión, permanencia o residencia en el territorio nacional. La visa temporal permite la admisión y residencia en el territorio nacional hasta 90 días, prorrogables, mientras que la visa residente permite la residencia por un año, también prorrogable. Los extranjeros residentes durante un mínimo de dos años consecutivos pueden solicitar el derecho a naturalizarse como ciudadanos peruanos²³. Los extranjeros presentes en territorio peruano en una situación administrativa irregular son expulsados del país a través del procedimiento de expulsión establecido en los artículos 64 a 66 de la Ley de extranjería y lo dispuesto en la Resolución Ministerial N.º 548-95-IN.

51. La legislación peruana en materia de inmigración laboral es bastante flexible y fomenta la contratación de trabajadores extranjeros, sobre todo en la mediana y gran empresa. La Ley para

²¹ Artículo 27 del Decreto legislativo N.º 370, Ley orgánica del Ministerio del Interior, aprobada el 4 de febrero de 1986.

²² Decreto legislativo N.º 703, de 11 de mayo de 1991

²³ Para ello deberán cumplir además los requisitos establecidos en el artículo 8 del RLN.

la contratación de trabajadores extranjeros, de 4 de noviembre de 1991, establece que las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de la plantilla, pero la suma de los salarios de estos trabajadores no podrán superar el 30% de la masa salarial total, permitiéndose excepciones a estas restricciones en algunas categorías (arts. 4 y 6).

Situación de los extranjeros privados de libertad

52. Según la información estadística del INPE, en agosto de 2004 había 764 reclusos extranjeros en el Perú, que representaban un 2,3% de la población reclusa total. Si bien el porcentaje de población reclusa extranjera se mantenía constante con relación a la población nacional, en términos reales el número de extranjeros había aumentado considerablemente respecto de años anteriores²⁴. El INPE había construido un nuevo pabellón para extranjeros y había habilitado nuevas plazas en algunos centros penitenciarios. Por iniciativa del INPE, el Ministerio de Relaciones Exteriores había contactado a los cónsules de países cuyos nacionales se encuentran privados de libertad a fin de establecer un canal de diálogo y coordinación en favor de este colectivo.

53. En las estadísticas entregadas se indican hasta 60 nacionalidades distintas entre la población reclusa extranjera, siendo mayoría los españoles, seguidos de colombianos y ecuatorianos, y casi todos ellos estaban procesados o condenados por un delito de tráfico ilícito de drogas (artículos 296 y 297 del Código Penal). La Defensoría del Pueblo y las ONG manifestaron a la Relatora Especial su preocupación sobre la situación de este colectivo. La Relatora Especial observó los siguientes problemas graves en los establecimientos penitenciarios visitados.

54. Los reclusos y reclusas extranjeros denunciaron graves deficiencias en la prestación de servicios de salud, una atención médica insuficiente y la ausencia de medicinas y material sanitario. La ausencia de medicamentos y personal de salud habrían contribuido al desarrollo de cuadros infectocontagiosos (tuberculosis multidrogorresistente, enfermedades de transmisión sexual, meningitis) que no serían tratados adecuadamente y que plantean un problema de salud pública. Además, existiría un consumo masivo de estupefacientes en el interior de las cárceles. Se denunció la ausencia de especialistas médicos (pediatras y otros) y que los gastos de traslado a un hospital eran sufragados por los propios internos. En el EP-Chorrillos se recogió una denuncia de acoso sexual contra uno de los médicos del centro penitenciario.

55. Los centros penitenciarios visitados tenían una población reclusa hasta tres veces superior a la capacidad para la que fueron construidas²⁵. El Presidente del INPE, mediante un oficio (N.º 671-2004-INPE/01) de fecha 30 de septiembre de 2004, reconoció que "las limitaciones

²⁴ En 2004 la tasa de crecimiento había sido de un 13,3%.

²⁵ En el momento de la visita en el EP-Chorrillos (capacidad máxima: 300 personas) había 929 internas, de las que 135 eran extranjeras. En EP-Callao (capacidad máxima: 570 personas) había alrededor de 1.400 internos, de los que 261 eran extranjeros. Este centro habría sido declarado en emergencia hacía más de dos meses y desde entonces no se registraban nuevos ingresos

presupuestarias, organizacionales y logísticas de la institución, no permiten la observancia plena del derecho a gozar de un ambiente adecuado, debido al hacinamiento existente en muchos establecimientos penitenciarios del país". Esta situación obliga a una gran parte de la población reclusa a dormir en el suelo. En el EP-Chorrillos las reclusas comentaron la existencia de una celda de "prevención", de dimensiones reducidas y un baño, en la que habría alojadas unas 70 mujeres.

56. La Relatora Especial constató el precario estado de higiene y salubridad de la cocina del EP-Callao y las reclusas del EP-Chorrillos denunciaron una situación similar en ese centro además de la ausencia de comedor. Las cocinas individuales habrían sido confiscadas en el EP-Callao, pero los internos volvían a tenerlas tras pagar bajo mano a los funcionarios de prisiones. En este centro penitenciario habría agua corriente tres veces al día durante 45 minutos. El agua procedería de un pozo, que no se habría limpiado en los últimos años, cuya bomba de extracción sería la misma que la del sistema de desagüe y alcantarillado. Los reclusos afirmaron padecer enfermedades gastrointestinales y dermatológicas por este motivo. Los internos habían realizado tareas de mantenimiento del tendido eléctrico para evitar el riesgo de incendio.

57. En ambos centros los reclusos y reclusas afirmaron vivir en un estado de depresión por miedo a las amenazas "de lanchada" o traslado a otros establecimientos penitenciarios con peores condiciones carcelarias. No se denunciaron casos de tortura.

58. De los 261 reclusos extranjeros en el EP-Callao, sólo 61 habían sido condenados y en el EP-Chorrillos, 98 reclusas extranjeras habían sido procesadas y 37 condenadas. La Relatora Especial conversó con reclusos que llevaban hasta 25 meses sin haber sido condenados. El período máximo de detención sin sentencia de primer grado habría sido ampliado en 2001 de 15 a 18 meses y duplicado a 36 para algunos delitos como el tráfico ilícito de drogas (que podría prorrogarse hasta 72 meses en los casos de naturaleza compleja)²⁶. Los reclusos y reclusas extranjeros solicitaban que se agilizaran las decisiones administrativas, restituir las mesas de diálogo de magistrados, reos y Defensoría del Pueblo, y que se les remitieran las resoluciones jurisdiccionales de sus procesos para asegurar una mejor defensa de sus casos.

59. La documentación necesaria para el reconocimiento de los beneficios penitenciarios incluía copia de la sentencia ejecutoria, certificado de antecedentes penales, informes del órgano técnico de tratamiento y certificado domiciliario. Este último requisito habría generado un mercado negro de certificados domiciliarios en el interior de las cárceles, ya que los reclusos extranjeros que no cuentan con residencia ni familiares en el Perú lo compran a los reclusos nacionales. Los reclusos y reclusas comentaron que en la concesión de los beneficios penitenciarios se tenía en cuenta su participación en talleres, para lo que debían abonar el importe de la matrícula y los materiales. Este requisito ocasionaría perjuicios a las mujeres embarazadas y a aquellos que por falta de plazas o expulsiones no tenían acceso a los talleres.

60. En los supuestos de extranjeros privados de libertad que obtienen beneficios penitenciarios se registran problemas durante la etapa del beneficio, debido a que no pueden trabajar, no contarían con documentos de identidad o pasaporte y la legislación peruana no permitiría su

²⁶ Artículo 137 del Código Procesal Penal.

salida hasta el cumplimiento íntegro de la pena y el pago de la correspondiente reparación civil. Por ello, en algunos casos, mediante la intervención de la Defensoría, se habría logrado que el juez autorizase la salida del extranjero a su país de origen con la obligación de firmar en el registro de asistencia mensual del consulado correspondiente y la suscripción de un compromiso de pago de la reparación civil. Los reclusos extranjeros denunciaron que al término de la condena no se les estarían devolviendo sus pasaportes y documentos de identidad, por lo que a menudo se veían obligados a abandonar el país clandestinamente.

61. Los reclusos y reclusas extranjeros encontraban dificultades para obtener visitas familiares durante toda la estancia de sus familiares en el Perú. Sólo se permitiría la visita íntima entre personas casadas y se habría organizado una vez en el caso de los matrimonios de internos de estos dos centros. En el EP-Chorrillos habría 25 teléfonos para casi 1.000 reclusas y su uso estaría permitido únicamente durante diez minutos los lunes, martes, jueves y viernes de las 9.00 a las 13.00 horas y de las 14.00 a las 17.00 horas. El correo se recibiría dos veces al mes y no podrían enviar cartas directamente desde el centro.

62. Los directores de los dos centros penitenciarios visitados coincidieron en que eran pocos los consulados que se preocupaban por la situación de sus compatriotas. Durante su visita al EP-Callao, la Relatora Especial coincidió con el Cónsul de España en Lima. Según los internos e internas, las visitas de sus respectivos consulados eran escasas y se limitaban a la entrega de un monto de dinero. La principal demanda de los reclusos y reclusas extranjeros era que los funcionarios consulares velaran por su situación jurídica a través de asesorías legales gratuitas. Algunos denunciaron haber sido estafados por los abogados encargados de sus casos, que a veces habían sido recomendados por las propias representaciones consulares. La Relatora Especial conversó con reclusos que no habrían tenido ningún contacto con las representaciones consulares de su país en Lima. En el caso de los latinoamericanos y africanos existiría un clamoroso abandono por parte de sus autoridades consulares. La Defensoría habría registrado algunas peticiones de representantes consulares señalando que la Policía Nacional no estaría cumpliendo con lo establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares²⁷.

63. De acuerdo con las estimaciones de la Defensoría, casi la mitad de los reclusos y reclusas extranjeros no tienen como lengua materna el español, por lo que durante el cumplimiento de su condena necesitarían de la colaboración de otros reclusos en su interrelación con la autoridad penitenciaria, que es sólo posible en español. El uso de reclusos como intérpretes no aseguraba la calidad de la traducción en las declaraciones y las indicaciones de la autoridad. Esta situación afectaría directamente a las apreciaciones de los profesionales del órgano técnico de tratamiento que realizan las evaluaciones obligatorias para conceder los beneficios penitenciarios. Los reclusos y reclusas consideraban que no se estaría garantizando el derecho a un juicio justo a los extranjeros procesados en tribunales peruanos, ya que durante el desarrollo del proceso penal no contarían con los servicios de intérpretes oficiales, impidiéndose así el ejercicio efectivo del derecho de defensa. La información proporcionada a los reclusos extranjeros sobre sus derechos y obligaciones estaría disponible sólo en español.

64. Estas denuncias fueron trasladadas por la Relatora Especial a la Viceministra de Justicia, y aquellas recibidas por escrito serán transmitidas al Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁷ Ratificada por el Perú el 17 de febrero de 1978.

V. COMUNIDAD ANDINA

65. Perú es uno de los Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), junto a Bolivia, Colombia, el Ecuador y Venezuela. El Secretario General de la CAN explicó a la Relatora Especial que los países andinos habían decidido sumar esfuerzos para lograr que sus ciudadanos puedan circular libremente en la subregión, ya sea por razones de turismo o trabajo.

66. La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos incluye preceptos relevantes en relación con los migrantes²⁸. En 2001, con la aprobación de la Decisión N.º 503, la CAN reconoció los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros pudiesen viajar por la subregión en calidad de turistas. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó en junio de 2003 su Decisión N.º 545 "Instrumento andino de migración laboral"²⁹, que marcó como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia (art. 1). Posteriormente, la Decisión N.º 548 estableció un mecanismo andino de cooperación en materia de asistencia consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los Estados miembros de la CAN que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen (art. 2). En virtud de este instrumento, todo nacional de cualquier país de la CAN, que se encuentre en territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga representación diplomática ni consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro Estado miembro³⁰ (art. 4).

67. En la agenda de trabajo de la CAN figura la aprobación de una norma comunitaria que permita el reconocimiento de títulos académicos y de diplomas de calificación profesional. Todo esto será completado con el establecimiento de mecanismos que faciliten la residencia y permitan responder a las ofertas de empleo en la subregión y con normas comunes en materia laboral, previsión social, salud y seguridad en el trabajo.

68. El Secretario General de la CAN señaló que uno de los problemas a los que debían hacer frente eran los escasos recursos disponibles para la protección, asistencia e integración de los migrantes y, en su opinión, era ahí donde la cooperación internacional podía contribuir. El encuentro de la Relatora Especial con el Secretario General de la CAN coincidió con la X Reunión del Consejo Andino de Autoridades de Migración, que se celebró en Lima

²⁸ Véase parte IX ("Derechos de Grupos Sujetos de Protección Especial"), sección E ("De los derechos de los migrantes y sus familias"). Suscrita en el Consejo Presidencial Andino celebrado en Guayaquil (Ecuador), el 26 de julio de 2002. En 2004 se ha aprobado el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina. La Carta incluye un en su Disposición Final la posibilidad de que este instrumento adquiera en el futuro carácter vinculante por decisión del Consejo Andino de Relaciones Exteriores.

²⁹ Las Decisiones de los órganos del Acuerdo de Cartagena (Consejo y Comisión) tienen carácter obligatorio.

³⁰ En lo que concierne a las acciones establecidas en el artículo 7 de la Decisión N.º 548.

del 30 de septiembre al 1.º de octubre de 2004. La agenda de esta reunión incluía la reglamentación de la Decisión N.º 548 y la adopción de una posición común en la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo que la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrará en 2006.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

69. A la luz del presente informe, la Relatora Especial invita al Gobierno del Perú a considerar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

70. Amplios sectores de la población, y en particular los jóvenes, perciben la emigración como la única solución frente al desempleo y la pobreza. El crecimiento económico que ha experimentado el país en los últimos años no se ha reflejado aún en una mejora significativa del mercado laboral que permita la inserción laboral de los jóvenes y la reducción del desempleo y la informalidad. Además, continúan existiendo amplias zonas del territorio en donde el olvido social y el desinterés político serían evidentes, lo que obliga a sus poblaciones a buscar trabajo en los países vecinos como estrategia de subsistencia.

71. El Gobierno ha tomado conciencia de la dimensión del fenómeno y de los problemas que plantea la salida masiva de sus ciudadanos, muchos de ellos en condiciones de irregularidad. Por ello, la Relatora Especial alienta al Gobierno a concluir el procedimiento de ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y considerar la ratificación de los Convenios Nos. 97 y 143 de la OIT.

72. La Relatora Especial alienta también al Ministerio de Relaciones Exteriores a continuar impulsando acuerdos bilaterales en materia migratoria y la ejecución de las actividades previstas a corto y medio plazo. La Relatora Especial alienta al Estado peruano a tener una presencia activa y defender los derechos de sus emigrantes en el marco de los procesos consultivos regionales e internacionales de gestión de la migración.

73. La condición migratoria irregular en la que se encuentran muchos peruanos en el exterior se traduce en una limitación importante en el ejercicio de sus derechos. La Relatora Especial considera que la discriminación y los abusos que sufren a los emigrantes peruanos deben ser combatidos con firmeza desde las instituciones del Estado peruano. La Relatora Especial alienta al Gobierno a continuar trabajando en la reforma de su política de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior, llevándola a la práctica a través de sus representaciones diplomáticas y consulares y reforzando la imagen del cónsul como servidor público. Las políticas migratorias pueden ser enriquecidas con las aportaciones de interlocutores sociales, ONG y académicos en la materia, entre otros.

74. Es necesario que las autoridades consulares peruanas tengan la formación adecuada para poder garantizar la protección de los derechos humanos de sus connacionales en el exterior, incluidos sus derechos laborales, independientemente de su situación migratoria. El Ministerio de Relaciones Exteriores debería otorgar a la función consular la importancia y relevancia que se merece y adecuar los planes de estudio de la Academia

Diplomática a la realidad peruana. El Ministerio debería adoptar las medidas que considere necesarias para que las representaciones consulares cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios que garanticen el acceso a una protección consular efectiva. Este Ministerio debería considerar la existencia de agregados laborales en sus representaciones consulares que asistan y protejan los derechos laborales de los trabajadores migrantes y fronterizos peruanos.

75. La Relatora Especial considera que los consejos de consulta son un paso importante en la construcción de la nueva política de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior. La Relatora Especial propone la revisión de los preceptos del ROF que planteen problemas en su aplicación, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen estos importantes espacios de diálogo.

76. La Relatora Especial acoge con satisfacción las iniciativas del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Defensoría dirigidas a la protección de los emigrantes peruanos, y espera que contribuyan a corregir y erradicar el trato discriminatorio en las representaciones consulares peruanas. Reconoce los esfuerzos de ambas instituciones en la promoción y protección de los derechos humanos de los emigrantes peruanos.

77. El Instrumento Andino de Migraciones parece el marco adecuado para encontrar soluciones a los problemas que genera en la actualidad la presión migratoria en la frontera con el Ecuador.

78. Los esfuerzos del Estado peruano resultan aún insuficientes para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Es necesaria una estructura institucional capaz de luchar contra estas formas de criminalidad y asegurar el enjuiciamiento penal de los autores.

79. La Relatora Especial constató la profesionalidad de los altos cargos de la DIGEMIN y considera necesario reforzar los recursos humanos y materiales de esta Dirección para mejorar así sus actividades de control migratorio, detección de pasaportes falsos y cursos de formación permanente para su personal funcionario. La Relatora Especial insta al Registro Nacional de Identificación del Estado Civil a continuar sus iniciativas para erradicar la indocumentación de parte de la población, incluidos los desplazados internos y sus hijos. La Relatora Especial considera importante el desarrollo de un sistema de documentación para los menores de edad. La actividad del Registro Nacional de Identificación que, según la información proporcionada por el Gobierno, está en la fase inicial de documentar a todos los niños del Perú con el documento nacional de identidad, va en esta dirección.

80. La definición internacional de trata de seres humanos incluye además de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos. Por ello, recomienda adecuar el Código Penal a la definición de trata contenida en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. El Grupo de Trabajo sobre la Trata debería recibir información periódica desde los puntos en los que se observa este tipo de criminalidad y desarrollar

programas de protección y apoyo a las víctimas. La Relatora Especial considera que la presencia de mujeres en el Grupo de Trabajo asegurará la equidad de géneros.

81. La Relatora Especial quisiera expresar su profunda preocupación por las graves condiciones carcelarias en las que se encuentran los extranjeros en el Perú, que en su opinión violan principios y normas de derechos humanos en la materia. Es imperativo que se suministren los medicamentos esenciales y prescritos para enfermedades importantes y primeros auxilios, una asistencia letrada eficaz, adecuación del tendido eléctrico de los centros penitenciarios y existencia de extintores en los pabellones. Las representaciones consulares deberían asistir y proteger los derechos de sus connacionales privados de libertad en el Perú y desarrollar programas de asistencia jurídica y conservación del nexo familiar. Las representaciones consulares también podrían facilitar la obtención de los certificados domiciliarios. La Relatora Especial agradece al INPE su colaboración durante la visita que permitió la celebración de reuniones a puerta cerrada con grandes grupos de reclusos extranjeros.

82. La Relatora Especial insta al Gobierno a solicitar a las Naciones Unidas apoyo en el marco de "Acción 2" para el fortalecimiento de su sistema nacional de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes potenciales y los extranjeros presentes en el Perú.
