



Brussel, 29.10.2014
COM(2014) 663 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de mate waarin Peru voldoet aan de relevante criteria in het licht van de
onderhandelingen over een visumvrijstellingsovereenkomst tussen de Europese Unie en
Peru**

{SWD(2014) 328 final}

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

Verordening (EU) nr. 509/2014 van het Europees Parlement en de Raad¹ (hierna "de wijzigingsverordening" genoemd) strekte tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad² en met name van de bijlagen daarbij, met daarin de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Negentien landen werden overgebracht van bijlage I (visumplichtig) naar bijlage II (niet-visumplichtig), namelijk Colombia, Dominica, Grenada, Kiribati, de Marshalleilanden, Micronesia, Nauru, Palau, Peru, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Samoa, de Salomonseilanden, Oost-Timor, Tonga, Trinidad en Tobago, Tuvalu, de Verenigde Arabische Emiraten en Vanuatu. De wijzigingsverordening bepaalde verder dat de visumvrijstelling voor onderdanen van deze 19 landen pas diende te gelden vanaf de datum van inwerkingtreding van een door elk van deze landen met de Europese Unie te sluiten visumvrijstellingsovereenkomst.

Volgens overweging 5 van de wijzigingsverordening moet de Commissie de situatie van Colombia en Peru ten aanzien van de in diezelfde verordening opgenomen criteria beoordelen voordat de onderhandelingen over bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten tussen de Unie en die landen worden geopend. De wijzigingsverordening heeft de traditionele lijst van de tot dusver in aanmerking genomen criteria geformaliseerd (door deze van een overweging om te zetten in een nieuw artikel) en uitgebreid. De niet-uitputtende lijst van criteria op grond waarvan voortaan per derde land wordt beoordeeld of zijn onderdanen onderworpen zijn aan de visumplicht dan wel daarvan zijn vrijgesteld, staat in artikel 1, lid 1, van de wijzigingsverordening: "*illegale immigratie, openbare orde en veiligheid, economische voordelen, in het bijzonder op het gebied van toerisme en buitenlandse handel, en de externe betrekkingen van de Europese Unie met de betrokken derde landen, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar mensenrechten en fundamentele vrijheden alsmede naar de implicaties voor de regionale samenhang en de wederkerigheid*".

Met het onderhavige verslag en een afzonderlijk verslag over Colombia, dat tegelijk wordt vastgesteld, komt de Commissie bovenstaande verplichting na. Beide verslagen gaan vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met daarin de exacte gegevens waarop de conclusies berusten alsook informatie over de gegevensbronnen en methodologie die voor de beoordeling zijn gebruikt.

Ter voorbereiding van de beoordeling ontving de Commissie op haar verzoek bijdragen van drie EU-agentschappen: EASO, Europol en Frontex. De EU-delegatie in Peru verstreekte een uitgebreid verslag over de betrekkingen tussen de EU en Peru. Als land dat traditioneel het meest te maken krijgt met migratie uit Peru, heeft Spanje aanvullende informatie verschaft. De Peruaanse autoriteiten gaven bij de voorbereiding van de beoordeling blijk van een grote bereidheid tot samenwerking met de Commissie.

¹ PB L 149 van 20.5.2014, blz. 67.

² PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1.

2. BEOORDELING VAN DE CRITERIA

In dit verslag komen in grote lijnen de criteria van artikel 1, lid 1, van de wijzigingsverordening aan de orde; voorafgaand aan de conclusies worden nog de risicoscenario's beoordeeld waartoe visumvrijstelling zou kunnen leiden.

2.1. Migratie en mobiliteit

Schengenvisa

Een analyse van de statistieken over de visa die de laatste jaren in Peru zijn aangevraagd en afgegeven, leverde de volgende inzichten op:

- er willen steeds meer Peruanen naar het Schengengebied reizen omwille van toerisme, zaken of andere vormen van kort verblijf. Het aantal in Peru afgegeven Schengenvisa is de laatste vier jaar met 21 % toegenomen. Het aantal afgegeven visa steeg van 39 914 in 2010 tot 48 488 in 2013. Deze toename hangt waarschijnlijk samen met de sterke economische groei die Peru de laatste tien jaar vertoont;
- het leeuwendeel van de Peruaanse aanvragers (93,3 % in 2013) wordt beschouwd als bonafide reizigers die geen risico vormen. Zij krijgen dan ook een visum voor kort verblijf. Het weigeringspercentage is de laatste vier jaar aanzienlijk gedaald, van 11,6 % in 2010 tot 6,7 % in 2013.

Legale migratie

In 2013 woonden er ca. 206 000 Peruanen in de EU+³ (degenen die het staatsburgerschap van een lidstaat hebben verworven, niet meegerekend). Thans wonen er iets meer Peruanen in Italië dan in Spanje. De gegevens wijzen uit dat de legale migratie van Peruanen naar de EU na een periode van sterke groei, met name in Spanje en Italië, momenteel betrekkelijk gering is. Dit komt deels door de economische crisis, waardoor er in de EU+ minder banen en kansen zijn voor migranten, hetgeen de "pull factor" van de EU vermindert. Ook is de economische situatie in Peru duidelijk verbeterd. Hierdoor zoeken veel Peruanen ter plaatse een baan en liggen er kansen om in eigen land een succesvolle handel op te zetten; dit maakt de "push factor" zwakker. De Peruaanse regering moedigt Peruanen die in het buitenland verblijven momenteel aan om terug te keren. Om het Peruanen gemakkelijker te maken terug te keren naar hun land, geeft zij uitvoering aan de "Wet inzake de sociale en economische herintegratie van de remigrant" en begeleidende regelgeving. Krachtens deze wet komen terugkerende Peruanen in aanmerking voor gemakkelijker toegang tot krediet voor het opstarten van een bedrijf, vrijstelling van invoerbelasting over hun goederen, gemakkelijker toegang tot beurzen voor universitaire studies en erkenning van kwalificaties, alsook tot hypothecaire leningen en openbare stelsels van gezondheidszorg.

Zolang de Peruaanse economie in het huidige tempo blijft groeien (de laatste tien jaar gemiddeld meer dan 6 % van het bbp), zullen Peruanen minder geneigd zijn om te emigreren. De huidige economische situatie in de EU, de geografische factor en de bestaande

³ Telkens wanneer totaalcijfers voor de EU worden vermeld, zijn – tenzij anders wordt vermeld – het Verenigd Koninkrijk en Ierland buiten beschouwing gelaten, omdat deze landen niet deelnemen aan het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU. Telkens wanneer totaalcijfers voor de EU+ worden vermeld, zijn de gegevens voor de vier geassocieerde Schengenlanden (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) inbegrepen.

gemeenschappen verklaren wellicht waarom de laatste jaren meer Peruanen legaal naar de Verenigde Staten migreren dan naar de EU.

Onregelmatige migratie

Uit gegevens over weigering, aanhouding en terugkeer blijkt dat er in de EU niet veel onregelmatige migranten uit Peru afkomstig zijn. De negatieve tendensen van jaren geleden zijn inmiddels nagenoeg verdwenen en de situatie is de laatste jaren sterk verbeterd. Er zijn steeds minder weigeringen en aanhoudingen. In 2013 werd van 1 050 Peruanen vastgesteld dat zij als onregelmatige migrant in de EU+ verbleven. Dit is bijna een halvering ten opzichte van 2008, toen het om 1 950 personen ging. Wellicht is dit het resultaat van meerdere factoren: door de economische neergang in de EU, en met name in Spanje en Italië (de belangrijkste lidstaten van bestemming voor onregelmatige Peruaanse immigranten), zijn er minder banen en kansen. Tegelijkertijd kunnen Peruanen dankzij de verbeterde economische situatie in Peru in eigen land welvaart verwerven.

De verhouding tussen het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten en het aantal teruggeleidingen naar een derde land wordt uitgedrukt als de zogenaamde terugkeerverhouding. De terugkeerverhouding was tussen 2008 en 2011 voor Peruanen heel laag (minder dan 20 %), maar is sindsdien geleidelijk verbeterd (26,1 % in 2012 en 37,3 % in 2013). Inmiddels is de verhouding bijna gelijk aan het mondiale gemiddelde (36,6 %). De samenwerking met de Peruaanse autoriteiten bij terugkeer is uitstekend volgens Spanje⁴, de lidstaat die hiermee het meest te maken heeft. De twee landen tekenden in 2004 een migratiesamenwerkingsovereenkomst die ook betrekking heeft op terugkeer. De mogelijke oorzaken van de betrekkelijk lage terugkeerverhouding zijn onderduikende migranten en beroepen die worden ingesteld tegen terugkeerbesluiten.

In vergelijking tot de algehele druk van onregelmatige migratie zijn de risico's als gevolg van een visumvrijstelling voor Peruaanse staatsburgers volgens Frontex waarschijnlijk tamelijk beperkt, hoewel het aantal weigeringen van toegang wellicht zal toenemen, zo is gebleken bij eerdere visumvrijstellingen.

De betrekkelijk grote stroom asielzoekers uit Peru in de vroege jaren 90 was van korte duur. Het aantal asielverzoeken bleef de laatste zes jaar zeer gering; in 2013 werden maar 105 Peruaanse asielverzoeken geregistreerd. In diezelfde periode waren de meeste asielbesluiten negatief. Waarschijnlijk blijven de cijfers even laag als nu, of de visumplicht nu wordt opgeheven of niet. Een belangrijke toename van het aantal ongegronde asielverzoeken – zoals die zich voordeed na eerdere visumvrijstellingen – is onwaarschijnlijk, aangezien de omstandigheden duidelijk anders zijn. Zo zijn de reiskosten in het geval van Peru veel hoger en zijn er in het verleden nooit op grote schaal ongegronde asielverzoeken ingediend vanuit verschillende economisch gemarginaliseerde delen van de Peruaanse maatschappij. Misbruik van de visumvrije regeling om asiel aan te vragen is economisch eenvoudig niet rendabel, omdat de reiskosten voor een gezin beduidend groter zijn dan de verwachte voordelen van de asielprocedure in de EU.

⁴ In 2013 vaardigde Spanje 385 terugkeerbesluiten tegen Peruanen uit; daarop volgde Italië met 205 besluiten.

Overigens zou een groter risico van onregelmatige migratie als gevolg van de invoering van visumvrij reizen voor Peruaanse staatsburgers gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd door nauwere samenwerking tussen de EU en Peru bij het voorkomen en bestrijden van onregelmatige migratie, bv. door samenwerking bij terugkeer. Er zou kunnen worden overwogen om daartoe een EU-overnameovereenkomst te sluiten.

Beveiliging van Peruaanse reisdocumenten en documentenfraude waarbij Peruanen betrokken zijn

Hoewel de Peruaanse autoriteiten inspanningen hebben geleverd om hun nationale paspoorten in overeenstemming te brengen met de vereiste internationale specificaties, zijn de paspoorten nog voor verbetering vatbaar: er zijn twee kleine technische problemen die zouden kunnen worden verholpen (de verlengingsbladzijde en de streepjescode op de bladzijde met persoonsgegevens). De laatste jaren heeft de overheid de veiligheidskenmerken van de paspoorten echter verbeterd en de afgifteprocedure vereenvoudigd.

Het Peruaanse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bevestigd dat Peru van plan is in de nabije toekomst biometrische paspoorten af te geven. Samen met de *Superintendencia de Migraciones*, het deel van het ministerie van Binnenlandse Zaken dat onder meer bevoegd is voor de afgifte van paspoorten aan Peruaanse staatsburgers, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een bestek opgesteld en een openbare aanbesteding uitgeschreven om te bepalen welke onderneming hieraan leiding zal geven. Volgens officiële bronnen zal de inschrijving voor de tenuitvoerlegging van het biometrisch paspoort in de tweede helft van 2014 plaatsvinden.

Momenteel ziet het er niet naar uit dat documentenfraude door Peruaanse onderdanen of frauduleus gebruik van Peruaanse reisdocumenten grote risico's zal meebrengen. Het ligt voor de hand dat wanneer houders van Peruaanse reisdocumenten in de toekomst visumvrij kunnen reizen, deze documenten aantrekkelijker zullen zijn voor fraudeurs. De grenswachten zullen extra waakzaam moeten zijn om dit soort fraude te herkennen.

2.2. Criminaliteit en veiligheid

Peruaanse georganiseerde criminele groepen (GCG's) zijn slechts beperkt aanwezig in de EU. Op grond van culturele, taalkundige en historische banden verkiezen Latijns-Amerikaanse GCG's het Iberisch schiereiland als uitvalsbasis. Hier zijn zij met name betrokken bij de handel in cocaïne (Colombia en Peru zijn de grootste cocaïneproducenten ter wereld) en het witwassen van de opbrengst van misdrijven.

Latijns-Amerikaanse GCG's houden zich met name bezig met de productie en smokkel van drugs (hoofdzakelijk cocaïne), eurovalsemunterij, mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting, georganiseerde vermogenscriminaliteit, fraude met betaalkaarten en het witwassen van geld.

Europol heeft gemeld dat, gelet op de zekere toename van de reizigersstromen uit Peru, GCG's die zich bezighouden met drugshandel hoogstwaarschijnlijk van het groeiende aantal reizigers tussen Peru en de EU+ zullen proberen te profiteren door vaker gebruik te maken van drugs- en geldkoeriers. Mobiele GCG's uit Peru zullen de EU gemakkelijker kunnen binnenkomen en verlaten. Peruaanse GCG's kunnen ook onregelmatige migranten uitbuiten die gebruikmaken van faciliteiten voor de legalisering van langdurig verblijf, door hen in ruil voor hun diensten te ronselen als geld- of drugskoerier.

In de regel vereenvoudigen visumvrije regelingen met name strafbare feiten waarbij mensen betrokken zijn, zoals mensenhandel en het bevorderen van onregelmatige migratie. Visumvrij reizen en gemakkelijker toegang tot het Schengengebied zouden ook de mobiliteit van GCG's en individuele criminelen kunnen vergroten doordat het filter dat de visumplicht momenteel vormt, wegvalt en de betrokkenen na aankomst in het Schengengebied zonder grenscontroles van het ene naar het andere land kunnen reizen.

Peru heeft zowel het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad als het Protocol van Palermo inzake de bestrijding en bestraffing van mensenhandel geratificeerd en beschikt over een breed rechtskader dat in overeenstemming is met de internationale normen. Peru dient te blijven streven naar verbetering van zijn rechtsstelsel, met inbegrip van justitiële samenwerking in strafzaken, met name wederzijdse juridische bijstand.

2.3. *Economie, handel en toerisme*

Peru heeft bijna 30 miljoen inwoners. De waarde van zijn economie werd in 2012 door de Wereldbank geraamd op 192,6 miljard USD – goed voor de 48ste plaats op de wereldranglijst. Datzelfde jaar beliep het bni (uitgedrukt in koopkrachtpariteit) per hoofd van de bevolking 10 770 USD, wat vergelijkbaar is met het cijfer van Colombia. De laatste tien jaar bedroeg de jaarlijkse groei van de Peruaanse economie gemiddeld 6,5 %, een van de hoogste cijfers ter wereld. Het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, is afgenomen van 59 % in 2004 tot 25,8 % in 2012. De werkloosheid is er minder dan 9 % en de inflatie is met ongeveer 3 % stabiel.

De EU is een van de belangrijkste handelspartners van Peru. De EU is ook de grootste buitenlandse investeerder in het land (50 % van de totale directe buitenlandse investeringen). De handel tussen de EU en Peru is de laatste jaren sterk toegenomen en de totale waarde ervan liep in 2013 op tot 8,8 miljard EUR (14,1 % van de totale handel van Peru). De EU is de op twee na grootste exportmarkt van Peru (5,3 miljard EUR, ofwel 16,3 % van het totaal). Het land voert hoofdzakelijk grondstoffen uit (mineralen, brandstoffen, landbouwproducten). De EU is de op twee na belangrijkste markt van herkomst voor de Peruaanse import (3,5 miljard EUR, ofwel 12 % van het totaal). De import bestaat voornamelijk uit industriële producten (machines en vervoermateriaal, andere afgewerkte producten en chemische stoffen).

Het handelsakkoord tussen de EU en Peru wordt sinds 1 maart 2013 voorlopig toegepast en de handel in goederen zal naar verwachting de komende jaren toenemen. Het akkoord zal de handel voor 98 % van de goederen liberaliseren, de markttoegang voor diensten, investeringen en aanbestedingen sterk verruimen en in gezamenlijke disciplines op alle handelsgerelateerde gebieden voorzien. Voorts behoort Peru net als de EU tot de 23 WTO-leden die onderhandelen over een ambitieuze multilaterale overeenkomst betreffende de handel in diensten (TiSA), die veel aandacht schenkt aan dienstverleningsvorm 4. Visumvrij reizen voor Peruaanse zakenmensen zou de economische banden tussen Peruaanse en Europese bedrijven kunnen versterken. Zo zou een bredere deelname van Peruaanse zakenmensen aan handelsbeurzen in de EU er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat er meer orders worden geplaatst voor producten van Europese bedrijven.

Het aantal Peruaanse toeristen in de EU+ is de laatste jaren gestegen. Volgens de gegevens van de Peruaanse autoriteiten nam het aantal Peruaanse toeristen dat naar EU+-landen vertrok tussen 2010 en 2013 met 12,9 % toe. In 2013 vertrokken 154 349 Peruaanse toeristen naar een EU+-land⁵, tegenover 136 734 in 2010. In 2013 waren de belangrijkste bestemmingen Spanje (93 121), Nederland (33 059), Frankrijk (18 203) en Italië (6 309)⁶.

De Europese luchtvaartmaatschappijen verwachten dat het aantal passagiers met 10-20 % zal toenemen als de visumliberalisering werkelijkheid wordt. Dit blijkt uit informatie die de EU-delegatie in Bogota heeft verkregen, maar die ook van toepassing kan worden geacht op Peru, aangezien de toeristische stromen vanuit Peru en Colombia vergelijkbaar zijn. Deze schatting komt overeen met het cijfer dat de Colombiaanse autoriteiten aan Frontex (+17 %) hebben opgegeven. Het is voornamelijk gebaseerd op de toenames die na visumliberalisering op andere routes zijn vastgesteld.

De stroom toeristen uit Peru wordt hoe dan ook elk jaar groter; visumliberalisering zou een extra stimulans zijn voor de toeristenstroom tussen Peru en de EU+-landen. Op grond van deze cijfers, de groeipercentages uit het verleden en ramingen van de toekomstige groeipercentages is het realistisch om in 2016 in de EU+-landen tussen de 200 000 en 225 000 Peruaanse toeristen te verwachten, gesteld dat 2016 het eerste volledige jaar wordt waarin visumvrij reizen tussen Peru en het Schengengebied mogelijk zal zijn.

2.4. Externe betrekkingen, met name met de EU, en mensenrechtenkwesities

Externe betrekkingen

Het buitenlandse beleid van Peru is er voornamelijk op gericht de goede banden met zijn buurlanden verder aan te halen, nauwere handelsrelaties met Azië te ontwikkelen en de goede betrekkingen met de EU en de VS te onderhouden. Op regionaal niveau speelt Peru een constructieve rol.

Peru is lid van de Pacifische Alliantie, die bestaat uit vier Latijns-Amerikaanse landen (Peru, Colombia, Chili en Mexico). Deze alliantie heeft ten doel de economische en handelsintegratie te bevorderen, maar ook samen te werken op het gebied van onder meer migratie, onderwijs en veiligheid. Peru neemt ook deel aan de onderhandelingen over het Transpacifisch Partnerschapsinitiatief.

Nu Venezuela zich heeft teruggetrokken uit de Andesgemeenschap (CAN), resten er vier actieve leden: Peru, Bolivia, Colombia en Ecuador. De CAN bevindt zich in een

⁵ Dit aantal is veel groter dan het aantal afgegeven Schengenvisa. Het verschil is wellicht het gevolg van verschillende factoren: ongeveer 30 % van de in Peru afgegeven Schengenvisa is geldig voor meerdere binnenkomsten (meervoudig visum), van de als vertrekkend toerist geregistreerde Peruanen beschikt een deel wellicht over een geldige verblijfstitel die is afgegeven door een Schengenstaat, enz.

⁶ Overigens lijken deze cijfers betrekking te hebben op het punt van eerste binnenkomst op het Europese grondgebied. Zij hangen ook samen met de beschikbaarheid van rechtstreekse vluchten tussen Peru en Spanje, Nederland en Frankrijk, en weerspiegelen dus niet altijd de hoofdbestemming van de reis.

overgangsfase en de organisatie heeft haar werkveld hoofdzakelijk beperkt tot handel, infrastructuur en mobiliteit van burgers.

Peru is een van de voornaamste Latijns-Amerikaanse partners van de EU. De EU is een van de grootste donors en de belangrijkste buitenlandse investeerder. De bilaterale betrekkingen zijn soepel en goed. Zij staan onder meer in het teken van een beleidsdialoog op hoog niveau, handel en investering, de bestrijding van drugsmokkel, en een nog altijd aanzienlijk financieel kader voor ontwikkelingssamenwerking (voor de periode 2014-2017 is alleen al 66 miljoen EUR uitgetrokken voor bilaterale samenwerking). Peru ontvangt steun uit de EU-fondsen voor ontwikkelingssamenwerking bij zijn inspanningen om de staat te moderniseren, sociale inclusie te bevorderen, ondervoeding aan te pakken, drugs en drugsmokkel te bestrijden, en om alternatieve ontwikkeling, productdiversificatie en ecologische handel te stimuleren.

De EU voert een geregelde informele beleidsdialoog met Peru (opgezet in het kader van het in 2009 ondertekende memorie van overeenstemming). Daarbij komen zaken van gezamenlijk belang aan de orde, zoals goede governance, buitenlandbeleid, sociale conflicten en winningsindustrie, mensenrechten en drugs. Elk jaar worden bijeenkomsten belegd met hoge vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere bevoegde ministeries en EU-functionarissen.

Peru kijkt tegen veel wereldproblemen net zo aan als de EU en deelt ook haar strategische belangen (democratie, mensenrechten, goede governance, milieu en klimaatverandering, drugsbestrijding). Op multilaterale fora wordt steeds nauwer met Peru samengewerkt (bv. binnen de VN-Mensenrechtenraad of ten aanzien van klimaatverandering – Peru organiseert in 2014 de COP20). Op deze multilaterale fora staat Peru over het algemeen achter de standpunten van de EU.

Mensenrechten

Met hulp van de civiele samenleving geeft Peru uitvoering aan een middellange- en langetermijnbeleid dat de bescherming van de mensenrechten moet verbeteren. Peru heeft een aantal hoge instellingen in het leven geroepen, zoals de nationale mensenrechtenraad en de nationale raad ter bevordering van arbeid en werkgelegenheid. Deze instellingen moeten civiele, politieke, sociaaleconomische en culturele rechten bevorderen en hebben daartoe diverse activiteiten, programma's en strategieën ontwikkeld en uitgevoerd, zoals de nationale strategie voor de preventie en uitbanning van kinderarbeid, het nationale milieuactieplan en de wet inzake voorafgaande raadpleging. In juli 2014 keurde de regering het nationale mensenrechtenplan 2014-2016 goed.

Mensenrechten worden gewaarborgd door de Peruaanse grondwet en buitenlandse waarnemers bevestigen dat de situatie de laatste jaren is verbeterd. Maatschappelijke organisaties richten zich met name op gerechtelijke intimidatie van milieuorganisaties en mensenrechtenverdedigers, die dikwijls betrokken zijn bij maatschappelijke protesten tegen de winningsindustrie. Ook zijn er meldingen van buitensporig politiegeweld bij maatschappelijke protesten.

De belangrijkste mensenrechtenkwesties in Peru:

a) het debat over het eindverslag van de waarheids- en verzoeningscommissie, waarin de oorzaken en gevolgen van het politieke geweld tussen 1980 en 2000 worden beoordeeld, is nog altijd een splijtzwam. Een andere hangende kwestie in de nasleep van het binnenlandse conflict betreft de rechtsvervolging in verband met mensenrechtenschendingen. Bovendien wordt de compensatie van slachtoffers over het algemeen ontoereikend geacht;

b) sociale en economische rechten: de armoede en extreme armoede zijn de laatste vijf jaar met 11,5 % en 4,9 % afgenomen, al blijven de cijfers op het platteland relatief hoog. Het sociale beleid is echter een belangrijke component van het regeringsprogramma van president Humala en er zijn in het hele land verscheidene nieuwe sociale initiatieven ontplooid ten behoeve van de armste lagen van de bevolking;

c) voorafgaande raadpleging van inheemse gemeenschappen: onmiddellijk na zijn verkiezing hechte president Humala zijn goedkeuring aan de voorliggende wet inzake voorafgaande raadpleging, tot uitvoering van ILO-Verdrag nr. 169, teneinde het recht te waarborgen van inheemse gemeenschappen om te worden geraadpleegd over besluiten die van invloed kunnen zijn op hun grondgebied en bestaansmiddelen. De huidige uitdaging bestaat erin de wet ten uitvoer te leggen, met name wat betreft de rechten van inheemse volken tegenover investeerders;

d) vrouwenrechten: hoewel Peru alle VN-verdragen inzake vrouwenrechten heeft ondertekend, zijn vrouwen nog altijd slecht vertegenwoordigd in de hogere besluitvormingskringen, is het percentage analfabeten nog steeds hoger onder vrouwen, maken vrouwen minder deel uit van de formele economie en is hun gemiddelde salaris beduidend lager dan dat van mannen. Het recht op gezondheidszorg en de reproductieve rechten van vrouwen moeten beter worden beschermd en het geweld tegen vrouwen en meisjes, zoals verkrachting, huiselijk geweld en seksueel, fysiek en geestelijk misbruik, is nog steeds een ernstig probleem;

e) kinderrechten: op het platteland, in de bergen en in de Amazone worden de rechten van veel kinderen niet geëerbiedigd, met name wat betreft identiteit/registratie, onderwijs, ondervoeding, kinderarbeid, geweld, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting;

f) discriminatie op grond van geslacht en ras is nog steeds wijdverspreid en met name gericht tegen vrouwen, inheemse volkeren, gehandicapten, de LGBTI-gemeenschap en mensen met hiv/aids.

2.5. Regionale samenhang

Peru behoort tot de minderheid van de Latijns-Amerikaanse landen waarvan de burgers visumplichtig zijn⁷. Het verleden van binnenlandse conflicten en geweld, drugsproductie/-smokkel en de daaruit voortvloeiende veiligheids- en/of migratierisico's verklaart waarom Peruaanse burgers van oudsher visumplichtig waren. Peru heeft echter grote vorderingen

⁷ Zes landen, namelijk Cuba, de Dominicaanse Republiek, Colombia, Ecuador, Peru en Bolivia. De overige dertien Latijns-Amerikaanse landen zijn visumvrij: Mexico, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Venezuela, Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay en Chili.

geboekt bij de aanpak van deze problemen, zoals uit andere delen van dit verslag blijkt. Hoewel weinig buurlanden van Peru als geheel zonder risico kunnen worden beschouwd, hebben hun burgers van oudsher voor het Schengengebied geen visum nodig. Het is wellicht onlogisch dat Peruanen nog steeds visumplichtig zijn, terwijl de burgers van de meeste andere landen in dezelfde regio hiervan zijn vrijgesteld.

2.6. *Wederkerigheid*

De meeste EU-burgers hebben sinds jaar en dag visumvrije toegang tot Peru. Momenteel zijn alle EU-burgers vrijgesteld van de visumplicht voor een verblijf in Peru van maximaal zes maanden. Peru voldoet dus al ruimschoots aan de voorwaarde van wederkerigheid. In een toekomstige overeenkomst inzake de vrijstelling van de visumplicht tussen de EU en Peru zou niettemin moeten worden bevestigd dat het visumvrije reizen op wederkerigheid berust.

3. RISICOSCENARIO'S

Gelet op de voornoemde trends, gebeurtenissen en ontwikkelingen zijn er voor het Schengengebied ten minste twee risicoscenario's, die na de afschaffing van de visumplicht voor Peruaanse burgers werkelijkheid zouden kunnen worden.

3.1. *Scenario met beperkt risico*

Visumvrije toegang voor Peruanen heeft geen ongewenste gevolgen voor de EU+. De Peruaanse economie blijft een gezond groeitempo volgen, waardoor de salarissen stijgen en de werkloosheid en armoede dalen. De activiteit van criminele groepen neemt af, evenals de drugsproductie en -smokkel. De democratie en grondrechten worden verder geconsolideerd. Peru benut zijn ontwikkelingspotentieel.

De aanhoudende economische groei maakt een einde aan de enige factoren die aanzetten tot onregelmatige migratie naar de EU+. Handel met en toeristische bezoeken aan de EU+ nemen waarschijnlijk toe, hetgeen reële economische voordelen oplevert.

3.2. *Scenario met middelgroot risico*

De groei van de Peruaanse economie neemt sterk af, de criminaliteit neemt toe, de Peruaanse mechanismen ter bescherming van de mensenrechten worden zwakker, hetgeen tot misbruik kan leiden en tot scherp toezicht op de mensenrechtensituatie noopt.

Deze factoren kunnen een aantal Peruanen ertoe drijven misbruik te maken van de visumvrije regeling door het EU+-grondgebied op wettige wijze binnen te komen met het voornemen om na verloop van de toegestane verblijfsperiode (90 dagen) te blijven. Ook zouden criminele netwerken garen kunnen spinnen bij een onstabiel Peru; zij zouden hun criminele activiteiten gemakkelijk kunnen uitbreiden naar de EU+.

Als deze negatieve ontwikkelingen werkelijkheid worden en uit het oogpunt van migratie, veiligheid of andere aspecten een aanzienlijke bedreiging voor de Unie vormen, moet de Unie snel kunnen reageren. In de slotbepalingen van de visumvrijstellingsovereenkomst waarover met Peru dient te worden onderhandeld, moet worden vastgesteld dat elk van de overeenkomstsluitende partijen de overeenkomst kan opschorten en beëindigen. Zo kunnen er snel corrigerende maatregelen worden genomen als een situatie zorgwekkend wordt. Teneinde een eventuele toename van de onregelmatige immigratie te compenseren, zou verder kunnen

worden overwogen om nauwer met Peru samen te werken op het gebied van vereenvoudigde terugkeer van onregelmatige migranten en afgewezen asielzoekers, zoals hierboven beschreven. Door een dergelijke samenwerking zou het nog minder snel nodig worden om de visumvrijstellingsovereenkomst te schorsen of te beëindigen.

4. CONCLUSIES

De informatie in dit verslag duidt erop dat de economische en sociale situatie in Peru er de laatste jaren sterk op is vooruitgegaan. Het is dan ook gerechtvaardigd dat Peruanen visumvrije toegang tot het Schengengebied krijgen, zoals de burgers van de meeste andere Latijns-Amerikaanse landen die nu reeds genieten.

Uit het verslag blijkt dat het vertrouwen in Peruaanse visumaanvragers stijgt, er bijzonder weinig onregelmatige migratie is, Peruaanse reisdocumenten veilig genoeg zijn, de veiligheidsrisico's zijn afgenomen, Peruaanse georganiseerde criminele groepen (GCG's) momenteel geen ernstige dreiging voor de EU worden geacht (met uitzondering van de groepen die zich bezighouden met drugshandel), de economische mogelijkheden (met inbegrip van grotere toeristische en handelsstromen) gelijke tred houden met de forse groei van de Peruaanse economie, de mensenrechten en fundamentele vrijheden in Peru inmiddels veel beter worden beschermd en geëerbiedigd, wederkerigheid verzekerd zal zijn daar Peru alle EU-burgers al vrijstelling van de visumplicht verleent, en de verhouding tussen de EU en Peru sterk en stabiel is.

Deze positieve ontwikkelingen betekenen niet dat het afschaffen van de visumplicht voor Peruaanse burgers van ieder risico is gespeend. Er wordt van uitgegaan dat visumliberalisering slechts een beperkt effect op de zware georganiseerde criminaliteit zal hebben en het is onwaarschijnlijk dat de invoering van een visumvrije regeling met Peru tot gevolg zal hebben dat GCG's uit dit land aanmerkelijk actiever worden in de EU. Peruaanse GCG's houden zich echter nog altijd bezig met de smokkel van cocaïne naar Europa en visumliberalisering kan hun activiteiten vergemakkelijken. Hoewel verreweg de meeste cocaïne de EU via handelsroutes wordt binnengesmokkeld in zeecontainers, is ook de inzet van drugskoeriers nog steeds een belangrijke modus operandi. Als de reizigersstromen door de invoering van visumvrij reizen aanzwellen, kunnen GCG's intensiever gebruikmaken van individuele koeriers. Ook bestaat het risico dat de mensenhandel toeneemt en dat er meer Peruanen de EU+ legaal binnenkomen met het voornemen langer te blijven dan toegestaan (waardoor zij onregelmatige migranten worden).

Deze risico's worden echter beheersbaar geacht. De meeste kunnen worden geminimaliseerd door nauwer samen te werken bij terugkeer (zoals hierboven beschreven), en door ervoor te zorgen dat op de luchthavens waar de meeste Peruanen de buitengrens van het Schengengebied bereiken, de grenscontroles correct worden uitgevoerd, zo nodig met extra middelen. Als het tot visumvrij reizen komt en er steeds meer mensen uit Peru aankomen, verschuift de screening namelijk van de consulaten naar de grenscontroleautoriteiten.

In elk geval zal de visumvrijstellingsovereenkomst waarover met Peru moet worden onderhandeld, de nodige waarborgen bevatten zodat de overeenkomst kan worden geschorst of beëindigd als dit noodzakelijk is om de Unie van veiligheids- of migratierisico's te vrijwaren. Om eventuele negatieve ontwikkelingen in het oog te houden, zal de Commissie een monitoringmechanisme na visumliberalisering opzetten dat gericht is op mogelijke migratie- en veiligheidsrisico's en de oorzaken daarvan.

Hoewel er bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de wijze waarop Peru moet worden betrokken bij nauwere samenwerking bij terugkeer, wordt Peru in dit verslag positief beoordeeld. De Commissie is dan ook van plan om de Raad binnenkort, nadat dit verslag is besproken in de verantwoordelijke commissies en groepen van het Europees Parlement en de Raad, een aanbeveling te doen voor een besluit houdende machtiging van de Commissie voor het openen van onderhandelingen met het oog op het sluiten van een overeenkomst inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf tussen de EU en Peru.