



Balance de la Implementación de la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su Reglamento



“Balance de la implementación de la Ley 28950 y su Reglamento”

Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

Resumen Ejecutivo

Congreso de la República

Sub Comisión de Lucha contra la Trata de Personas y el
Tráfico Ilícito de Migrantes.

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Capital Humano y Social Alternativo

Veeduría Ciudadana de la Trata de Personas, Tráfico Ilícito de
Migrantes y Personas Desaparecidas

“MIRADA CIUDADANA”

Lima, Mayo 2009

Capital Humano y Social Alternativo
Víctor Larco Herrera N° 277
Lima 18, Perú
Teléfonos: 446-5834
www.chs-peru.com
Mayo 2009

Proyecto Veeduría Ciudadana de la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas. **Mirada Ciudadana.**

Impreso en el Perú
Primera edición: Mayo 2009
500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional Del Perú
N° 2009-06371. CHS Alternativo.

Impresión
Publimagen ABC SAC
Collasuyo 125, Lima 29 / 526 9392

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Embajada.

Índice

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCION	11
BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 28950 Y SU REGLAMENTO	13
1.- A NIVEL DEL EJECUTIVO	17
a) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	17
b) Ministerio de Justicia (MINJUS)	18
c) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)	20
d) Ministerio del Interior (MININTER)	21
e) Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	22
f) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	23
g) Ministerio de Educación (MINEDU)	24
h) Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)	25
i) Ministerio de Salud (MINSA)	25
2.- MINISTERIO PÚBLICO, PODER JUDICIAL, DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y CONGRESO DE LA REPÚBLICA	27
a) Ministerio Público /Fiscal de la nación	27
b) Poder Judicial	28
c) Defensoría del Pueblo	30
d) Congreso de la República	31
3.- A NIVEL REGIONAL	33
4.- A NIVEL LOCAL	35
5.- CONCLUSIONES FINALES	37

Presentación

El ruiseñor se niega anidar en la jaula para que la esclavitud no sea el destino de su cría.

(Khalil Gibrán)

Se tiene conocimiento que el comercio de seres humanos tiene lamentablemente raíces muy antiguas. En América, por ejemplo, se inició con la conquista de los españoles, ingleses y portugueses en los siglos XV y XVI, denominándose a tal fenómeno como "trata de negros" y posteriormente en los siglos XIX y XX como "trata de blancas", término que luego caería en desuso, no sólo porque la trata de personas hoy en día involucra a personas de diferentes culturas y tipos étnicos, sino también porque el comercio humano se extiende a hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Definamos conceptos: La trata de personas es un fenómeno socio criminal que viola la Declaración Universal de los Derechos Humanos, atentando contra la libertad, dignidad, integridad física y mental. El tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado, en el que no es nacional o residente permanente.

Con la finalidad de erradicar este tipo de delitos, con fecha 12 de enero de 2007, se promulgó la Ley N° 28950, "Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes". Se introducen de esta manera nuevos tipos penales y en la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final, se establece la publicación del Reglamento.

En vista que la ley fue promovida en el seno de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en el 2007, era indispensable la publicación del Reglamento ya que habían transcurrido casi dos años sin que este existiera. Por ello mi despacho solicitó la conformación de la Subcomisión contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, la cual fue integrada, con fecha 28 de octubre de 2008, por los señores Congresistas Juana Huancahuari Paucar y Raúl Castro Stagnaro.

A raíz de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros en el Pleno del Congreso, exhortamos públicamente la presentación del Reglamento. Afortunadamente nuestra persistente solicitud tuvo eco y con fecha 29 de noviembre de 2008, se publicó el Decreto Supremo No 007-2008-IN que reglamenta la Ley N° 28950.

En el marco de nuestra función de representación y fiscalización, estamos avocados a que se haga realidad lo establecido en la Ley, orientando nuestros esfuerzos a erradicar estos delitos que atentan contra la esencia misma del ser humano.

Era indispensable para la Subcomisión contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes contar con información actualizada que sirviera como línea de base para poder iniciar las labores de fiscalización que le compete.

En ese contexto, en acuerdo con CHS Alternativo y en el marco del artículo N° 36 de la Ley N° 28950, hemos unido esfuerzos para llevar a cabo la presente publicación, la cual detalla los logros y deficiencias respecto a la implementación de la Ley N° 28950 y su Reglamento. Capital Humano y Social Alternativo, colaboró como asesor técnico de esta subcomisión.

Es bajo el enfoque de Derechos Humanos que se elaboró el estudio cuyo resumen ejecutivo estamos presentando. En éste se describe un estado de la situación/diagnóstico de las políticas públicas contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes en el Perú en sus diversos aspectos (normativos, institucionales e instrumentales –planes nacionales–), identificando sus carencias y bondades¹.

Se ha querido conocer el nivel de aplicación de la normatividad vigente, en relación con la institucionalidad existente en nuestro país. ¿Con qué instituciones contamos?, ¿Cuáles son sus roles y objetivos?, ¿Existe un conocimiento pertinente acerca de las funciones y responsabilidades?. Canalizamos la sistematización de la información, teniendo como eje la respuesta a estas preguntas brindadas desde el Estado hacia la sociedad con el fin de prevenir y luchar contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas en el Perú.

Los objetivos centrales de este estudio son:

- Identificar el grado de conocimiento del sector público, respecto a las funciones que le son atribuidas por la legislación interna y nacional.

¹ Dado que la ley 28950 y su respectivo reglamento solamente contemplan las problemáticas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, el balance sobre la normativa no incluirá la problemática de personas desaparecidas. Sin embargo, considerando la relación directa que hay entre éste último fenómeno social y la posterior explotación o tráfico de los desaparecidos, esta problemática sí se incluyó en el estudio y los resultados pueden encontrarse en la publicación integral.

- Identificar las principales acciones realizadas desde el sector público en el marco de la prevención, la asistencia a las víctimas y la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y las personas desaparecidas.
- Identificar las principales carencias del sector público respecto a esta misma problemática.
- Identificar las políticas públicas asociadas, para conocer en detalle la amplitud de las responsabilidades públicas y establecer prioridades de acción.
- Identificar las obligaciones del sector público en relación a los temas del estudio y que al no haber sido implementados podrían implicar responsabilidad funcional.

Este trabajo será presentado a las distintas entidades del Estado a través de la Presidencia de la Subcomisión Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Congreso de la República.

Ponemos a su alcance la presente publicación, la cual detalla los avances y tareas pendientes respecto a la implementación de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y su Reglamento.

Permítanme terminar esta presentación con una breve disquisición de orden personal. El derecho fundamental de cada ser humano es la libertad, en el amplio sentido de la palabra, libertad que debe ser cuidada por todos quienes integramos nuestra aún joven República. Libertad que nos permite discernir sobre nuestras posibilidades de convertirnos en una gran y fecunda nación.

Gracias a quienes nos acompañan, colaboran y apoyan en la tarea de mantener la Libertad intacta, a la Embajada del Reino de Los Países Bajos, la Comisión Europea y la Asociación Capital Humano y Social Alternativo CHS.

Lima, mayo del 2009

Rosario Sasieta Morales

*Presidenta de la Subcomisión contra la Trata de
Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
Congreso de la República*

Introducción

El presente estudio, ha sido concebido como una línea base para poder construir a futuro indicadores de evolución de la función pública, evaluando en ello el impacto de las instancias fiscalizadoras públicas y de la sociedad civil con capacidad de monitorear al Estado, como son la Subcomisión contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes del Congreso de la República y desde la sociedad civil, la Veeduría Ciudadana.

Se identifican los principales vacíos y destacan las acciones positivas llevadas desde la promulgación de la Ley 28950 y su Reglamento, bajo un enfoque de política pública².

El estudio es de carácter descriptivo y compara las disposiciones establecidas por la normatividad peruana vigente para las Instituciones y funcionarios públicos del país, con su accionar cotidiano. Para ello se han analizado los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) de las distintas entidades públicas identificando sus responsabilidades y competencias frente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Seguidamente, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), se seleccionó y se solicitó información a los organismos públicos del nivel nacional, regional y local, como Ministerios, Congreso de la República incluidas sus comisiones, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales. A nivel local se seleccionaron únicamente a los distritos de Lima, por razones estrictamente de accesos y plazo del estudio.

La información obtenida fue procesada, analizada y da una muestra significativa del comportamiento de las instituciones públicas frente a las problemáticas aquí tratadas.

Pretende poner en evidencia el grado de cultura de la vigilancia que existe en el Perú, basándonos en dos aspectos, por un lado, la fiscalización por parte

² Para el estudio, se tomó la definición de política pública de Manuel Tamayo Sáez, quien la define como el "Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

http://www.mef.gob.pe/DNPP/presentaciones/3_ModelodeFormaciondePoliticasyPublicas_JBelikov.pdf

del Estado, llamada accountability vertical y horizontal, que emana de la Subcomisión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes del Congreso de la República, y por otro lado de la sociedad civil, lo que llamamos accountability social³.

Debo mencionar que somos testigos de excepción de la preocupación e iniciativa de la Dra. Rosario Sasieta Morales por constituir una Sub Comisión contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en el Congreso de la República.

Desde este espacio y en diversos foros, la Dra. Sasieta Morales impulsó la aprobación del Reglamento de la Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Ley 28950), que finalmente fue aprobado luego de veintidós meses de promulgada la Ley y ha tenido una preocupación permanente por monitorear su implementación, sobre todo en el Poder Ejecutivo.

Este documento refleja ese interés y sienta las bases para el establecimiento de una práctica de rendición de cuentas por el Estado a los ciudadanos, así como a sus autoridades fiscalizadoras, como el Congreso de la República.

Andrea Querol Lipcovich

Directora Ejecutiva

Capital Humano y Social Alternativo

³ El accountability social es un concepto contemporáneo ideado por Enrique PERUZZOTTI y Catalina SMULOVITZ (2003) e incluyen una serie de mecanismos diferenciados y heterogéneos de control político por parte de la sociedad civil.

Balance de la implementación de la Ley 28950 y su Reglamento

La trata de personas no es un fenómeno contemporáneo. Podemos encontrar sus antecedentes más remotos en las prácticas esclavistas de una gran parte de las civilizaciones antiguas, que las consideraban como esenciales para su economía, particularmente como fuerza de trabajo. Eran esclavizadas, generalmente, aquellas personas que no poseían bienes o las que eran alienadas, ya sea por deudas, guerras o circunstancias socio-económicas y/o raciales.

Existieron diferentes manifestaciones de esta situación, entre las que resaltan la "trata de negros" llevada a cabo desde el siglo VIII, durante el auge islámico, donde se vendieron negros al Mediterráneo. Luego del descubrimiento de América, el comercio de negros fue expandido al Nuevo Continente ante la necesidad de mano de obra que remplazara a los nativos. En el caso peruano la mayor demanda de mano de obra esclava, fue en la agricultura costera, en la que incluso se trajeron chinos al Perú en el siglo XIX, fenómeno conocido como "trata de coolíes".

Luego de la "trata de blancas" de finales del siglo XIX, se ampliaron las finalidades de explotación sexual o laboral, incluyendo otras formas a nivel internacional, como el reclutamiento forzoso, la extracción de órganos y tejidos humanos, el matrimonio servil, la mendicidad, la venta de niños, actividades con fines relacionados a la comisión del delito. Este fenómeno criminal es el que hoy conocemos como "trata de personas".

En el Perú la trata de personas, es cada vez más evidente y se devela como una problemática de carácter nacional, que no solamente afecta a sus ciudadanos, sino que además pone en riesgo la propia seguridad del país, por sus vinculaciones con otros delitos como el narcotráfico o el lavado de activos.

En tal sentido, el Estado peruano ha realizado acciones de política pública para combatir este problema, siendo las principales acciones las siguientes:

- El 19 de febrero de 2004, mediante el Decreto Supremo No. 002-2004-IN se constituyó el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas, con el propósito de articular la política del Estado peruano en la prevención y persecución del delito, y en la protección

a las víctimas. El Grupo de Trabajo Multisectorial es el responsable de realizar los informes anuales de los avances del Estado peruano en la lucha contra la trata de personas.

- En marzo del 2006 se implementó una línea de denuncia gratuita 0800-2-3232 contra la trata de personas en el interior del Ministerio del Interior.
- Mediante Resolución Ministerial N° 2570-2006-IN-0105 del Ministerio del Interior se institucionalizó el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA PNP). Este sistema aporta información valiosa en la investigación del delito, tanto desde el ámbito cuantitativo, como cualitativo, pues contribuye a identificar el modus operandi de las organizaciones criminales de este delito, como perfiles de tratantes y víctimas, medios de captación, rutas de traslado y zonas de explotación.
- En enero del 2007, se aprobó la Ley 28950, "Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes" que tipifica penalmente los medios, conductas y fines del delito de conformidad con los instrumentos internacionales y fija las políticas públicas de prevención, atención, protección de víctimas y cooperación para la lucha contra la trata de personas, incluyendo el lavado de activos y la colaboración eficaz.
- El 28 de marzo del 2008 mediante Resolución Directoral No. 27-2008-DIRGEN/EMG se elevó a la categoría de División al Departamento de Investigaciones del Delito de Trata de Personas como dependencia orgánica y funcional de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia PNP.
- El 28 de Octubre de 2008 se creó, en el seno de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, del Congreso de la República, la Subcomisión encargada de la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, presidida por la Congresista Rosario Sasieta. Esta entidad monitorea y fiscaliza las acciones del Estado en las materias competentes.
- El 30 de noviembre del 2008, se promulgó el Decreto Supremo No. 0007-2008-IN, Reglamento de la Ley 28950, que desarrolló las responsabilidades y competencias del Estado en la implementación de las políticas públicas de prevención, asistencia, protección y sanción de la trata de personas.
- En enero del 2009, la Defensoría del Pueblo, incorporó como una línea de trabajo la Trata de Personas y se integró como observador al Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas.

En ese contexto, es necesario promover acciones de vigilancia, control y auditoría social de las políticas públicas en esta materia, pues hasta ahora las

acciones habían estado dirigidas a la prevención, asistencia y persecución del delito, como es de esperar en un proceso normativo que lleva pocos meses en la implementación de su reglamentación.

Queda pendiente permanecer alertas y coadyuvar al Estado a conseguir los resultados esperados de la aplicación de las normas que alcanzan los estándares internacionales señalados en el Protocolo de Palermo ratificado por el Perú, considerando el grave efecto de la vulneración de los Derechos Humanos de las víctimas y sus familias.

A continuación se presenta un resumen de los principales hallazgos comentados del balance de la ley 28950 y su reglamento.

1.- **A nivel de Gobierno Nacional**

a) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)

El MIMDES, tiene como visión llegar a constituirse en un sector integrado, moderno y articulado que contribuya a la superación de la pobreza, inequidad y exclusión, orientado a las personas en situación de pobreza y grupos vulnerables, con la finalidad de generar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIMDES refleja en términos generales las rectorías que detenta en materia de niñez, adolescencia, mujer y población en riesgo. Esta situación implica un margen de acción muy importante para el Sector, pero a su vez una gran responsabilidad frente a las problemáticas del estudio.

Para verificar el cumplimiento de la ley 28950 y su reglamento, la información recabada por la diversidad de medios empleados arrojan los siguientes resultados:

- Las acciones del MIMDES están orientadas a los aspectos de prevención y protección a víctimas de la problemática de trata de personas.
- Existe un esfuerzo importante en el campo de la protección de los derechos de la niñez, sin embargo solo algunos planes regionales de acción por la infancia y la adolescencia contemplan la trata de personas dentro de sus objetivos. El MIMDES no ha terminado de articular esfuerzos con los gobiernos locales y regionales para la prevención de la trata de personas en todos los grupos etáreos.
- Las Defensorías del Niño, Niña y Adolescente sobre las cuales el MIMDES ejerce rectoría, han realizado acciones de carácter preventivo, sin embargo aún están desaprovechadas en gran parte del país, como una alternativa de información, promoción y prevención de las problemáticas en la materia del presente estudio.
- El artículo 30, numeral 30.3 del Reglamento de la Ley 28950, establece que en los casos del delito de trata de personas donde exista violencia sexual, el MIMDES prestará asistencia integral a través de los Centros Emergencia Mujer (CEMS). Estos Centros que prestan servicios de asesoría legal, psicológica y social, están llamados a convertirse en parte importante del sistema de asistencia y protección de víctimas a nivel nacional.

- Se ha identificado la necesidad de fortalecer el monitoreo, supervisión y articulación de los servicios intrainstitucionales a nivel nacional para hacer frente a la trata de personas.
- El MIMDES, no obstante detentar la Rectoría del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, no ha implementado aún el registro de asistencia a niñas, niños y adolescentes víctimas del delito de trata de personas a nivel nacional, que señala el Reglamento.
- El MIMDES desaprovecha la valiosa información que puede llegar a obtener a través de sus diversos programas y servicios en el ámbito nacional, respecto a las problemáticas del estudio. La información cuantitativa y cualitativa que podría arrojar una pesquisa desde los propios servicios MIMDES que llegan a población vulnerable, contribuirían significativamente a la construcción de políticas y estrategias públicas más eficaces tanto en prevención como en persecución y protección a víctimas.
- No se nos ha comunicado ninguna acción realizada por el MIMDES en materia de tráfico ilícito de migrantes, a pesar que el campo de acción establecido por la ley 28950 y su respectivo reglamento abarca plenamente esta problemática.
- La legislación peruana integra la venta de niños como modalidad de explotación de la trata de personas. Se tiene conocimiento de la existencia de redes de venta de niños en el país, sin embargo este tema no ha sido abordado aún por el MIMDES.
- La adopción es un proceso legal que responde a una legislación específica y que tiene plazos y condiciones definidas estrictamente en defensa del interés superior del niño. En tal sentido, el Reglamento estableció la necesidad de informar a todos los actores del proceso adoptivo acerca de la trata de personas. Esta acción aún no se ha implementado.
- El Reglamento señala que el MIMDES debe coordinar el alojamiento transitorio a las víctimas de trata de personas, sin embargo no existe información que corrobore acciones en dicho sentido. Se observa en general una actitud pasiva del sector, actuando como mero receptor de víctimas que son derivadas por otras instancias del sector público como la Policía Nacional. Sería importante que asumiera un liderazgo en la materia en beneficio de las víctimas que pasan por otras instancias del sector público y de las cuales no llega a tomar conocimiento.

b) Ministerio de Justicia (MINJUS)

El Ministerio de Justicia es una pieza clave dentro del conjunto de instituciones a las que les concierne la lucha contra la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas, toda vez que su finalidad es la de velar

por la vigencia del imperio de la Ley, el derecho y la justicia, así como la de promover una eficiente y rápida administración de justicia, para lo cual debe lograr vincular al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras entidades.

En tal sentido, su Ley Orgánica 25993 regula el ámbito, competencia, finalidad, funciones y estructura del sector, así como la finalidad de los organismos públicos descentralizados del mismo.

La información recabada por la diversidad de medios empleados arroja la siguiente información:

- Las principales acciones del MINJUS se centran en el aspecto de prevención, conforme lo estipula la ley N° 28950, Capítulo I, Título III, Artículo 13, según el cual el MINJUS deberá difundir los servicios de orientación y asistencia legal a las víctimas de trata, sistematizar la normatividad nacional e internacional en la materia y elaborar propuestas normativas en coordinación con el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata.
- El primer vacío se encuentra en los aspectos de protección y asistencia a víctimas, toda vez que la información remitida a CHS Alternativo y al Grupo de Trabajo Multisectorial contra la Trata, es insuficiente en cuanto a la capacitación de funcionarios y servidores encargados de la asistencia legal a las víctimas de trata de personas.
- Si bien el MINJUS cuenta con centros ALEGRA y con el sistema de Defensores de Oficio, la información remitida no permite afirmar que se han capacitado con éxito a los funcionarios y servidores que integran estos servicios.
- Para garantizar un aporte sustancial en el aspecto de persecución, el MINJUS debería sistematizar y difundir la normatividad aplicable a los casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, como lo establece la ley N° 28950, lo cual aún no se ha hecho.
- La información difundida por el MINJUS podría ser utilizada en los ámbitos de prevención, persecución y protección, asegurando mayor conocimiento de las responsabilidades y funciones que les competen a las distintas instituciones que trabajan las problemáticas tratadas.
- El MINJUS no ha remitido información con respecto a lo que concierne a la problemática del tráfico ilícito de migrantes. Los vacíos son claros puesto que tampoco aparecen informaciones al respecto en la página web de esta institución, ni se conocen actividades de difusión pública en la materia.
- Existe la obligación del MINJUS de implementar la normatividad necesaria para brindar asistencia jurídica gratuita a las víctimas de trata de personas durante todo el proceso judicial (Reglamento de la

Ley 28950). Aún no se han dado las normas intrasectoriales necesarias para dar este paso fundamental. Esta situación tiene impacto en dos sentidos, por una parte en la situación de indefensión legal de la víctima y por otra en la ausencia de monitoreo de los procesos judiciales para lograr sanciones efectivas a los tratantes.

c) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)

El MINTRA cuenta con una dirección de protección del menor y de la seguridad y salud en el trabajo, cuyo objetivo es la erradicación del trabajo infantil y de sus peores formas⁴. Asimismo la Dirección de Protección del Menor y de la Seguridad y Salud en el Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima y Callao, preside el Comité Directivo Nacional y actúa como Secretaría Técnica del Comité.

- Existe un número importante de actividades realizadas por el MINTRA orientadas principalmente hacia los aspectos de prevención del delito de trata de personas.
- El MINTRA refiere haber cumplido con lo relacionado a las inspecciones laborales en el rubro de persecución y estrategias de reinserción para víctimas en el aspecto de protección.
- Los artículos 15° y 32° del Reglamento de la Ley 28950, establecen la obligación de supervisar Centros de Trabajo, sin embargo el sector MINTRA no ha reportado supervisiones realizadas en lugares caracterizados por la presencia de trata con fines de explotación laboral, como en el ámbito doméstico, la minería artesanal, la tala de madera, establecimientos nocturnos, entre otros.
- Se identifica una carencia, referida en el artículo 15°, literal "b" del reglamento de la ley 28950, respecto a la supervisión de agencias de colocación de empleos y similares, que constituyen puntos de captación empleados frecuentemente por las redes de tratantes. Muchas de estas agencias operan en la informalidad.
- En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, el artículo 54A del ROF del Sector, estipula que la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo es la encargada de supervisar el trabajo de los extranjeros en el país. En ese sentido no se ha obtenido información acerca del tipo de inspecciones relacionadas específicamente con el trabajo de extranjeros en condición migratoria irregular, que puedan ser víctimas de redes internacionales de tratantes que utilicen al Perú como país de tránsito o destino.

⁴ http://www.mintra.gob.pe/sst_dpm_cpetsi.php

d) Ministerio del Interior (MININTER)

El MININTER ejerce las funciones de Gobierno Interior y de Policía a través de los órganos policiales y no policiales con el objetivo de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, así como también para mantener y restablecer el orden interno democrático y el orden público. Además, supervisa la política del Estado en relación con el gobierno a nivel nacional, la seguridad interna y la identificación, movimiento migratorio y naturalización de extranjeros en el territorio nacional.

Para verificar el cumplimiento de estas disposiciones, las informaciones recabadas por la diversidad de medios empleados arrojan la siguiente información:

- El MININTER preside el Grupo Multisectorial Permanente contra la trata de personas, integrada por organismos del Estado, cooperación internacional y sociedad civil. Desde este espacio se coordinan acciones contra la trata de personas y se elaboran los informes nacionales sobre su situación.
- Dado el enfoque persecutorio que se tiene de las problemáticas del presente estudio, el MININTER se ha convertido en la piedra angular de la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y las personas desaparecidas.
- El artículo 10º del reglamento de la ley 28950 estipula en el literal “c” que el MININTER es quien diseñará una estrategia comunicacional de la difusión de la normatividad de trata de personas. Esta acción aún no se ha realizado y en general, al margen del sector interior, no existe una política comunicacional sobre la materia en el sector público.
- Se vienen realizando numerosos esfuerzos desde los distintos órganos que conforman el MININTER, sin embargo éstos deben ser reforzados con mayores recursos económicos, ya que enfrentan una problemática compleja y que abarca el territorio nacional.
- De acuerdo a lo estipulado en el artículo 10º, literal “f” del reglamento de la ley 28950, el MININTER es el responsable de vigilar que los niños, niñas y adolescentes que se trasladan dentro del país y hacia el exterior del mismo, cuenten con la correspondiente autorización de viaje. Estas acciones deben coordinarse con el MTC⁵. Esta situación contrasta con la evidencia de la casuística⁶, que muestra cómo en la práctica gran

⁵ Ver análisis correspondiente al MTC

⁶ Por casuística se entenderá los casos registrados en el Registro oficial de la Policía nacional RETA-PNP

parte de las víctimas menores de edad fueron trasladados sin ningún control en las vías de comunicación.

- Sobre la prevención en el ámbito de la trata de personas, el sector ha promovido herramientas dedicadas a este rubro como la línea 0800-23-232.
- Es importante señalar que en el ámbito de la protección el MININTER garantiza la integridad, confidencialidad, seguridad y el respeto de los derechos humanos de la víctima, peritos, colaboradores y testigos y familiares directos dependientes durante la intervención e investigación preliminar, conforme lo establece el Artículo 29°.
- En cuanto a la problemática de tráfico ilícito de migrantes, el MININTER debe impulsar mayores actividades en lo que respecta a los rubros de persecución y protección, ya que no ha referido mayores resultados en estos rubros.
- Respecto a la problemática de personas desaparecidas, existe una sección especializada de la PNP, División de Desaparecidos, que ha impulsando la utilización de herramientas tecnológicas, como el componente peruano a su cargo www.peruanosdesaparecidos.org, miembro de la red www.latinamericanosdesaparecidos.org.
- Algunos logros que cabe destacar en el rubro de la persecución de la trata de personas son la liberación de 490 víctimas de trata de personas en los últimos 5 años, así como la realización de 198 investigaciones / operativos y la implementación del sistema RETA PNP⁷. Sin embargo, debe impulsarse el uso y difusión del módulo de Investigación.

e) Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

El MRE tiene la responsabilidad, de negociar y suscribir tratados y otros instrumentos internacionales contra la delincuencia organizada transnacional, entre otros, lo relacionados a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Asimismo se encarga de dirigir la política migratoria exterior, protegiendo los derechos humanos e intereses de los peruanos que se encuentran en el exterior - responsabilidad que recae en la Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior y las Oficinas Consultares-, entre ellos aquellos individuos que son víctimas de trata.

Para verificar el cumplimiento de estas disposiciones, las informaciones recabadas por los medios empleados arrojan lo siguiente:

- El MRE ha incorporado las problemáticas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en su agenda interna.

⁷ Fuente RETA-PNP, 2009.

- Las principales acciones del MRE están orientadas hacia el área de prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- El MRE ha establecido conferencias y talleres de capacitación para su personal consular.
- El MRE ha cumplido con lo estipulado por el artículo 12° del reglamento de la ley 28950 tanto en la difusión de información en los consulados peruanos en el extranjero, como en la capacitación a funcionarios consulares sobre los alcances y riesgos de ambos delitos.
- El MRE ha establecido mecanismos de atención a las víctimas que se encuentran en el extranjero, siguiendo los lineamientos establecidos por ley.
- Un tema pendiente en el sector MRE es identificar y documentar la situación de los peruanos en el exterior víctimas de trata de personas.

f) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

El MINCETUR tiene facultades integrales sobre la política de comercio exterior y de turismo. En ese sentido sus acciones tienen una relevancia considerable en los temas del presente diagnóstico, especialmente en el área que se encarga de la promoción turística. El sector es el encargado de promover, orientar y regular las actividades turísticas a fin de impulsar su desarrollo sostenible para así coadyuvar al logro de los objetivos nacionales.

- Contribuir en el campo de la prevención, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha implementado parcialmente en algunas regiones del país acciones de sensibilización a prestadores de servicios turísticos, en el marco de la ley 28950 y su respectivo reglamento. Sin embargo hace falta un mayor compromiso de las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo, para lograr la sostenibilidad de estas acciones.
- El ROF del MINCETUR, no refiere actividades específicas sobre trata de personas, sin embargo, el artículo 68 H refiere que es el encargado de emitir directivas para la mejor aplicación de las normas y reglamentos del sector, asimismo el literal I del mismo reglamento, refiere que el MINCETUR puede sancionar a los prestadores de servicios turísticos que incumplan con las disposiciones de las normas y reglamentos del sector.
- No es competencia de éste sector realizar acciones concretas en las áreas de persecución y de protección a víctimas del delito de trata de personas. Probablemente por ello no se tiene conocimiento de la investigación de denuncias sobre trata de personas con fines de explotación sexual en los circuitos turísticos del país.

- Este Ministerio es en parte responsable de la implementación de la normatividad vigente en la materia, pues al impulsar tratados de libre comercio suscritos por el Estado peruano desde inicios de la década del 2000, los dirigentes gubernamentales se vieron en la necesidad de dotar al país de mayores herramientas legislativas en la materia, contemplando principalmente aspectos de explotación laboral.

g) Ministerio de Educación (MINEDU)

El MINEDU tiene como misión, la promoción del desarrollo de la persona humana a través del sistema educativo, mediante el cual busca que las capacidades individuales de los alumnos se vean fortalecidas, asegurando una formación integral y permanente, fundadas en una cultura de valores y respeto por la identidad individual y colectiva. En tal sentido, las acciones de este Ministerio sobre los delitos tratados en el presente diagnóstico son de vital importancia, toda vez que, mediante su intervención se podrá lograr la sensibilización de la población y así prevenir la condición de vulnerabilidad de las potenciales víctimas.

- El MINEDU ha cumplido con lo estipulado en los aspectos de prevención del reglamento de la ley 28950 publicando material informativo dirigido a la población vulnerable y ha coordinado la puesta en marcha de las defensorías del niño, niña y adolescente en el interior de las instituciones educativas que promueven una cultura de la prevención y pueden ser potenciales agentes de identificación de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad.
- Cabe resaltar la labor fundamental de esta institución ya que las estadísticas del RETA al mayo del 2009 nos informan que un 63% de las víctimas del delito de trata de personas son menores de edad.
- El principal vacío identificado con respecto a las responsabilidades que le son atribuidas al MINEDU se refiere a la identificación de población vulnerable en el ámbito de las instituciones educativas, así como en la sensibilización de la comunidad educativa de áreas rurales de mayor vulnerabilidad.
- No se ha obtenido información concerniente a la incorporación y reincorporación de las víctimas y familiares del delito de trata de personas al sistema educativo, ni tampoco hemos obtenido información con respecto a programas de orientación técnico-productivas dirigidas a esta población.
- No se ha registrado ninguna información respecto a lo que realiza el MINEDU en el área de tráfico ilícito de migrantes, identificando un vacío, puesto que el artículo 7º, del reglamento de la ley 28950 establece que es responsable de desarrollar estrategias descentralizadas para la prevención del delito de tráfico ilícito de migrantes.

- Es importante orientar a los niños, niñas y adolescentes en cuanto a las condiciones migratorias y los riesgos que corre un emigrante al dejar el país en condición irregular pues se convierte en una potencial víctima de trata y explotación, además de verse expuesto a situaciones de maltrato, e imposibilitado de acceder a un sinnúmero de servicios de asistencia brindados por los distintos países en áreas de derechos fundamentales. Es claro entonces que el MINEDU debe desempeñar un papel proactivo en este sentido para prevenir este delito como lo establece específicamente la normatividad vigente.

h) Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

El MTC busca diseñar y aplicar políticas y estrategias para integrar al país con vías de transportes con la visión de lograr que el Perú sea un país que cuente con eficientes servicios de transportes y comunicaciones. Con respecto a las problemáticas aquí tratadas, la responsabilidad del MTC recae en la prevención y vigilancia, para lo cual debe asegurar, entre otros aspectos, el cumplimiento del uso de la identificación y/o autorización de todo menor de edad que viaje en cualquier medio de transporte a nivel nacional y hacia el extranjero.

- Hasta la fecha no se ha obtenido ninguna información con respecto a las acciones realizadas por este Ministerio, dejando en evidencia la falta de esfuerzos puestos en obra desde este sector para cumplir con la normativa especificada anteriormente.
- El sistema institucional RETA ha identificado las principales rutas de traslado a nivel nacional, brindando un insumo cualitativo de gran utilidad a este Ministerio para aunar esfuerzos en lo que corresponde a capacitación de funcionarios y puesta en obra de controles de identidad con el objetivo de identificar a las potenciales víctimas de trata de personas. Las rutas principales obtenidas a la fecha son las siguientes: Tacna – Puno; Huancayo – Huancavelica – Lima; Puno – Lima; Chiclayo – Cajamarca; Pucallpa – Tacna; Lima – Junín; Puno – Arequipa – Moquegua; Tacna – Moquegua; Apurímac – Lima, Tarapoto- Trujillo.
- El MTC debería controlar con especial cuidado estas rutas de movimiento de víctimas, sin descuidar el resto de la red nacional de transportes, puesto que el traslado es un elemento esencial del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, el MTC debería implementar las acciones que le corresponden, estableciendo directivas y efectuando los controles necesarios en todas las rutas terrestres, con particular atención en las zonas de frontera. Asimismo debería contar con un sistema de verificación de identidad y autorizaciones de viaje para menores de edad en conjunto con los gremios de transportistas interprovinciales e internacionales.

i) Ministerio de Salud (MINSA)

El MINSA tiene la responsabilidad de proteger la dignidad personal, promoviendo la salud, previniendo las enfermedades y garantizando la atención integral de salud de todos los habitantes del país, financiando la atención de salud a la población en condición de pobreza, entre ellos a las víctimas del delito de trata de personas, implementando atenciones y actividades preventivas en el área de salud mental así como con la capacitación del personal de salud en temas de violencia familiar, prevención del abuso sexual y realización de talleres de habilidades sociales y prevención de la violencia. En tal contexto, el reglamento de la Ley N° 28950 en el artículo 9°, Título III, Capítulo I, establece que el MINSA debe promover el desarrollo de estrategias para la prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, a través de sus organismos públicos.

- El MINSA se ha orientado principalmente hacia las acciones de prevención, cumpliendo con lo estipulado por el artículo 9°, del reglamento de la Ley 28950, sin embargo no se han identificado labores de capacitación a sus funcionarios con respecto al tratamiento específico de las víctimas de esta problemática, paso necesario para la implementación de servicios adecuados de protección y asistencia.
- El sector salud parece no haber coordinado con el MIMDES, ni el Ministerio Público las acciones orientadas a brindar asistencia integral a las víctimas ni al personal policial especializado, como lo estipula el reglamento de la ley 28950.
- No se han identificado servicios especializados específicos al sector salud para brindar asistencia integral de salud y atención psicológica a las víctimas de trata de personas como lo refiere el artículo 31°, del reglamento de la ley 28950.
- En lo que respecta a la problemática de tráfico ilícito de migrantes, el artículo 9°, del reglamento de la ley 28950 establece que el MINSA está encargado de desarrollar estrategias para la prevención de este delito, tarea que debería ser desempeñada por la Dirección General de Promoción de la Salud, conforme el artículo 64°, literal "f" del ROF del MINSA, donde se le atribuye a este órgano la creación de espacios de concertación con instituciones y organismos sociales que estén abocados a esta problemática.

2.- Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo y Congreso de la República

a) Ministerio Público / Fiscalía de la Nación.

El Ministerio Público a través de sus diferentes órganos, tiene la misión fundamental de defender la legalidad y los Derechos Humanos, siendo su principal función la conducción de la investigación del delito, así como del accionar penal de oficio o a solicitud de parte. En tal sentido, en caso de la comisión del delito de trata de personas o delitos relacionados a la explotación laboral y sexual, tráfico de órganos y tejidos humanos, este Ministerio, a través de la Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada o de las Fiscales Penales o Mixtos, es competente, como titular de la acción penal, para formalizar la denuncia.

- Las acciones del Ministerio Público están orientadas a la prevención del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a través de la realización de capacitaciones y talleres, función que resulta necesaria para la promoción de la especialización de su personal.
- El Ministerio Público ejecutó el programa de atención y protección a víctimas y testigos, sin embargo no ha señalado en el reporte enviado a Mirada Ciudadana el desarrollo del mismo.
- El Ministerio Público no se ha pronunciado respecto a la información a víctimas y/o testigos sobre los derechos que les competen durante la investigación y el proceso judicial y respecto a la orientación de los mismos respecto a las medidas de protección que pueden recibir de las entidades e instituciones correspondientes, conforme lo establece su Ley Orgánica.
- Siendo que las denuncias sobre estos delitos dependen, en gran medida, de las víctimas, es que se debe contar con un óptimo programa de asistencia de víctimas y testigos, para así garantizar al denunciante la protección de su vida y de otros implicados en condición de vulnerabilidad, para lo cual resulta necesario trabajar en forma conjunta y armónica con las diversas oficinas de apoyo a nivel nacional.
- Esta institución remitió información respecto a los casos de trata de personas que registra, según el Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIAFT). Es así que entre enero y diciembre de 2007, registró un total de

55 casos en los distritos de Ate Vitarte, Barranco, Breña, Chorrillos, Jesús María, La Victoria, Lima, Lince, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Rimac, San Borja, San Isidro, San Martín de Porres, Santiago de Surco, Surco y Surquillo.

- El Ministerio Público debiera, de acuerdo al artículo 20 del reglamento remitir a su registro institucional, información estadística más detallada, señalando la cantidad de denuncias por trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que conoce, así como cuántas de éstas han sido formalizadas ante el Poder Judicial.
- Se deja en evidencia que el Ministerio Público debe reunir esfuerzos para cumplir con sus funciones principalmente respecto a los ámbitos de persecución y protección en las problemáticas que son materia del presente diagnóstico.
- En algunas zonas del país, como Moquegua, Iquitos y Chimbote, existen importantes iniciativas de investigación fiscal del delito de trata de personas por parte del Ministerio Público. Sería importante que estas iniciativas se ampliaran a todo el territorio nacional.
- El Ministerio Público realiza acciones de capacitación dirigidas a Fiscales de Prevención del Delito desde la Escuela del Ministerio Público.

b) Poder Judicial

El Poder Judicial es una institución autónoma encargada de administrar justicia en todo el territorio nacional, con las excepciones establecidas por ley, a través de sus órganos jurisdiccionales jerarquizados, como los Juzgados de Paz, Juzgados de Paz Letrados, Cortes Superiores y la Corte Superior de Justicia. Son los Magistrados, cualquiera sea su rango, especialidad o denominación, los encargados de ejercer la dirección de los procesos de su competencia. En tal sentido, el Poder Judicial es la única institución que puede establecer la responsabilidad penal de los autores o partícipes en la comisión de un delito.

- De acuerdo a la información enviada, las acciones del Poder Judicial están orientadas a la prevención del delito de trata de personas a través de la realización de capacitaciones y talleres, obviando la problemática respecto al delito de tráfico ilícito de migrantes.
- El Reglamento en el artículo 17 b establece la promoción de la especialización del personal jurisdiccional integrante de los juzgados especializados que, a su vez, también deben constituirse. Debe procurarse la coordinación con la Academia Nacional de la Magistratura, conforme lo establece la ley orgánica del sector.
- En cuanto a la sistematización y difusión de la estadística de los procesos seguidos por el Poder Judicial, esta institución envió información en la

que refiere registrar, en el periodo comprendido entre los años 2005 a 2008, 402 procesos por delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, en diversos distritos judiciales del Perú, habiendo registrado 15 casos en el año 2005, 52 casos en el 2006, 126 casos en el 2007, y 209 casos en el año 2008⁸.

- De la totalidad de procesos registrados, 6 de ellos corresponden al delito de tráfico ilícito de migrantes y se encuentran tramitándose en los juzgados de la Corte Superior de Justicia del Cono Norte.
- Específicamente, en el año 2007, el Poder Judicial registró en Lima 11 casos sobre trata de personas. Por su parte, el Ministerio Público, a través del Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIAFT), refirió haber registrado en Lima, para el mismo año, 15 casos sobre la misma materia, de los cuales 1 se encontraría en investigación, 5 archivados, 7 con dictamen fiscal y 2 con formalización, de lo que se desprende la existencia de 9 casos (los correspondientes a dictamen y formalización) que deberían encontrarse en sede del Poder Judicial.
- Al contrastar la información remitida por ambas entidades, observamos que existe una diferencia entre las cifras del Poder Judicial que superan las del Ministerio Público.
- El Poder Judicial debiera remitir información estadística más detallada, señalando la cantidad de procesos por trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que conoce cada distrito judicial y cuántos de ellos se encuentran en trámite, en ejecución o en archivo, lo que permitiría tener mayor panorama de la carga procesal existente respecto a la problemática tratada. Sabemos que el Poder Judicial se encuentra actualmente abocado a la creación de un registro institucional que contemplaría delitos como la trata de personas.
- En el ámbito de persecución, es indispensable recalcar que el Poder Judicial, al ser el ente encargado de dictaminar las sentencias correspondientes a quienes cometen los delitos referidos, debe reforzar la sensibilización y capacitación de todo su personal a nivel nacional para aplicar las sanciones correspondientes lo que puede convertirse en un importante disuasivo para potenciales tratantes al contemplar la firmeza del poder judicial y el alcance penal de la normatividad vigente.
- El Poder Judicial debe velar por un tratamiento digno y respetuoso de los derechos humanos de la víctima, en acorde con la normatividad

⁸ Posteriormente, con fecha 1ero de abril 2009, Mirada Ciudadana envió un oficio al Poder Judicial solicitando que se ratifique la información remitida. A la fecha no se ha obtenido respuesta

vigente, al impedir la re victimización de la misma y hacer cumplir la normatividad vigente en torno a su protección y a las medidas y servicios de asistencia que le deben ser brindadas conforme a las responsabilidades asumidas por el Estado peruano.

c) Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo, creado por la Constitución de 1993 cuya misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la sociedad en general y controla el cumplimiento de los deberes de la administración pública y los servicios brindados por el Estado a la ciudadanía. Es importante señalar que la Defensoría no desempeña funciones de juez o fiscal, ni dicta sentencias, impone multas o sanciones, limitándose a emitir recomendaciones y sugerencias por medio de las cuales busca crear conciencia en los poderes públicos del Estado respecto de los derechos de los ciudadanos, contribuyendo a eliminar la exclusión, el racismo y todas las formas de discriminación. En este sentido, en el caso que se dé la comisión de alguno de los delitos desarrollados en el presente diagnóstico, es la Defensoría del Pueblo quien, a nombre del pueblo, debe exigir que el poder del Estado se ejerza en beneficio de las víctimas, en cumplimiento de nuestro marco legal.

- En lo que respecta a la problemática de la trata de personas, la defensoría ha incorporado como línea de acción esta problemática a través de la adjuntía de Derechos Humanos a partir del 2009 y ha iniciado un cronograma conjunto de actividades con la Veeduría Ciudadana.
- Dentro de sus principales actividades se incluyen la organización conjunta de mesas de debate a nivel nacional, el seguimiento de casos que han iniciado un proceso judicial con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normatividad y la comunicación y participación conjunta en actividades de difusión orientadas a la sensibilización y capacitación de funcionarios públicos y de la sociedad civil, como mencionado en los artículos 38 y 40 del ROF correspondiente.
- Concerniendo el tráfico ilícito de migrantes, la adjuntía de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo está realizando un informe defensorial sobre migraciones (artículo 40, literal "d"), en el cual se incluye el análisis de la problemática en Brasil, Argentina, Chile, Ecuador y Bolivia. Este informe tiene como objetivo integrar en la agenda pública la problemática mencionada y exhortar a las instituciones estatales a cumplir con la normativa existente y a brindar una ayuda efectiva a las personas en condición de vulnerabilidad o a peruanos migrantes que puedan encontrarse en situación migratoria irregular en los países de destino.

- La Defensoría resulta ser una institución proactiva cuya presencia a nivel nacional, a través de sus oficinas descentralizadas, le asigna un grado importante de incidencia en la lucha contra estos graves delitos, que genera sinergias y que cuenta con un poder de fiscalización necesario para garantizar el cumplimiento de la normatividad y el respeto de los derechos humanos en el país.

d) Congreso de la República

El Congreso de la República es el órgano de la Estado que tiene bajo su responsabilidad la función legislativa, es el ente que aprueba las leyes y controla los actos de gobierno y de la administración pública en general. El Congreso es la representación plural democrática del pueblo, pues allí se plasma la proporcionalidad del voto ciudadano. En ese sentido podemos afirmar que el congresista debe actuar como el mediador entre el ciudadano y el Estado.

En el caso que nos compete, su función fiscalizadora es de enorme importancia, pues ejerce un control efectivo mediante pedidos de información ya que tiene la facultad de convocar a miembros del poder ejecutivo para que presenten ante el pleno y sus comisiones las acciones o informaciones exhaustivas con respecto a temas puntuales. Esta información es pública y se plasma en los medios de comunicación, lo que finalmente ejerce una presión suplementaria sobre la institución o funcionario fiscalizado.

- Si bien fueron contactadas varias comisiones, finalmente Mirada Ciudadana recibió la respuesta de la Presidencia del Congreso, en la que se menciona que la normatividad con la que cuenta el Perú es adecuada y se encuentra en línea con los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional.
- La ley 28950 promulgada en el 2007 y su respectivo reglamento, promulgado en el 2008, son herramientas normativas de gran alcance en temas de trata y tráfico ilícito de migrantes.
- La Comisión de Justicia y Derechos Humanos y particularmente el Subgrupo de trabajo encargado de la problemática de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes que preside la Congresista Rosario Sasieta, se encuentra trabajando en los aspectos de vigilancia de la implementación de la normatividad en el Poder Ejecutivo, así como en la difusión de campañas de comunicación radiales de gran alcance a nivel nacional.

Esta misma Comisión está impulsando la labor de fiscalización del Congreso, dentro de lo estipulado en el literal "b" del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República, haciendo uso de sus facultades fiscalizadoras, instando a las diversas instituciones nacionales a cumplir con la normatividad vigente.

3. - A nivel de Gobierno Regional

Los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de derecho público que emanan de la voluntad popular y cuentan con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia según el actual proceso de descentralización y transferencia de competencias, teniendo jurisdicción en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales. Su finalidad esencial es la de fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes.

De los 24 Gobiernos Regionales a quienes Mirada Ciudadana les remitió cartas solicitando información sobre las acciones y medidas adoptadas respecto a los delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas, sólo los Gobiernos Regionales de Amazonas, Áncash, Arequipa, Huancaavelica, Lambayeque, Loreto y Madre de Dios enviaron sus respuestas. De éstas se puede observar que sólo el gobierno regional de Madre de Dios ha establecido acciones de incidencia con respecto a la normatividad vigente, más específicamente con respecto a lo estipulado en el literal "e" del artículo 18º, Título III, Capítulo I del Reglamento de la ley 28950, que menciona la orientación y derivación de casos a las autoridades competentes, ya que ha coordinado acciones con el equipo DELTA 1 de la DIVINTRAP en su jurisdicción.

De manera general podemos afirmar que no se están cumpliendo las responsabilidades de los gobiernos regionales en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes como por ejemplo actividades de identificación de personas en condición de vulnerabilidad, o la conformación de redes a nivel regional.

Esta situación resulta preocupante, ya que corresponde a los gobiernos regionales la implementación de las políticas públicas nacionales en el ámbito regional.

- Tomando como referencia la información obtenida, existe un vacío casi total con respecto a la normatividad vigente en las áreas de prevención, protección y persecución de los delitos que nos ocupan.
- En materia de persecución, destacamos la omisión de acciones conjuntas con la policía nacional, y la orientación y derivación de casos

más allá de los operativos mencionados por el Gobierno Regional de Madre de Dios.

- En el aspecto de asistencia a víctimas, subrayamos la omisión de la incorporación de las víctimas dentro de programas especialmente orientados hacia ellos y la necesidad de fortalecer los factores de protección a través de los Planes de Desarrollo Regionales. Todas estas acciones componen el artículo 18º, del Reglamento de la ley 28950.

4.- **A** nivel de Gobierno Local

Los Gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, siendo las municipalidades distritales los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, representando al vecindario, promoviendo la prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, y contando con personería jurídica de derecho público y capacidad para el cumplimiento de sus fines.

De los 43 Gobiernos locales a quienes se les solicitó que informen respecto del avance y desarrollo de sus actividades sobre la lucha contra la trata de personas, tráfico de migrantes y desaparecidos, se obtuvo respuesta de 16 de los distritos contactados: Ancón, Barranco, El Agustino, Independencia, Jesús María, La Victoria, Lima Metropolitana, Lince, los Olivos, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Juan de Miraflores, San Martín de Porres y Santiago de Surco. Como en casos anteriores, lo más saltante de la información obtenida es lo siguiente:

- De los oficios recibidos por los Gobiernos locales, se advierte que muchos de ellos desconocen las medidas que deben adoptar con respecto a los delitos señalados, lo que implica un desconocimiento de la norma legal, toda vez que señalan que el realizar acciones con respecto a la trata de personas no se encuentra dentro de su competencia derivándolo, en muchos casos, a la Policía Nacional.
- Los aspectos de persecución y asistencia a víctimas han sido descuidados por los gobiernos locales de Lima que fueron contactados.
- Son pocos los Gobiernos locales que efectivamente realizan acciones de prevención por medio de la constitución de redes, como les corresponde según el artículo 5º, del reglamento de la ley 28950.
- Las alianzas han sido identificadas con las Defensorías de Niños, Niñas y adolescentes, con ONGs y con la Policía Nacional del Perú. Sin embargo en el artículo 18º, del Reglamento de la ley 28950 se establece que estas redes deben ir orientadas a los tres rubros, tanto en la prevención, como en la persecución/lucha y en la protección/asistencia.
- Debe cumplirse con capacitar a los funcionarios respectivos con el objetivo de mejorar la incidencia de los gobiernos locales en los

aspectos de persecución, mediante la derivación de casos al Ministerio Público y a la policía especializada, como se estipula en el literal “e” del mencionado artículo 18° del reglamento de la ley 28950.

- En cuanto a la incorporación de las víctimas a la sociedad, no se ha tenido conocimiento que se cumpla con lo estipulado en el artículo 35° del reglamento de la mencionada ley, que indica que los gobiernos locales deben promover la implementación de centros de atención a víctimas de trata de personas, en coordinación con el Ministerio de Justicia.

5. - Conclusiones finales

El Estado Peruano, al suscribir, aprobar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo y al promulgar la ley 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con la posterior aprobación de su Reglamento, ha logrado ubicarse dentro de los estándares internacionales necesarios para eliminar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Los esfuerzos de las instituciones públicas deben orientarse a lograr su fortalecimiento institucional para asegurar el desempeño de sus funciones, garantizando el respeto de los derechos humanos a través de la prevención, atención y protección de víctimas y testigos en el delito de trata de personas y afines.

Retomando los objetivos planteados para la realización del presente diagnóstico, podemos afirmar que:

- El grado de conocimiento de las instituciones del sector público respecto a las funciones que le son atribuidas por la legislación nacional y los reglamentos correspondientes es insatisfactorio.
- Es necesario garantizar la difusión amplia y adecuada de la ley 28950 y de su respectivo reglamento, así como de la normatividad propia a cada Institución, con el fin de promover un adecuado conocimiento de las responsabilidades de cada órgano y así proporcionar servicios de prevención y asistencia adecuadas y acorde con las exigencias nacionales.
- Pese a haber desplegado esfuerzos para asegurar el cumplimiento de la ley, el Estado Peruano aún tiene mucho por hacer para combatir estos delitos, particularmente en las áreas de investigación y posterior enjuiciamiento de los perpetradores de los mismos. A pesar que se cuenta con una ley vasta y completa, que fortalece los lineamientos sobre los que se basan las sentencias y ofrece una debida protección tanto a las víctimas como a los testigos, aún existen diversas barreras que impiden una investigación efectiva de los delitos.
- Resulta entonces fundamental que los distintos órganos de Estado, dentro del marco de sus funciones, intensifiquen sus esfuerzos a fin de

mejorar la lucha contra los temas que aquí nos ocupan, para sancionar de manera eficaz a los criminales que cometen estos delitos y, asimismo, asegurar la efectiva identificación y protección de las víctimas.

- Si bien hemos enumerado a lo largo de la segunda parte del presente diagnóstico una serie de acciones realizadas desde el Estado en el marco de la prevención, la asistencia a las víctimas y la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y las personas desaparecidas, observamos que existen numerosas carencias. Estas se centran principalmente en el desconocimiento de funciones y responsabilidades en un grupo importante del sector público, lo que conlleva a una deficiencia clara en concretar las acciones que le competen al Estado en los rubros mencionados y que se evidencia mayormente a nivel regional y local.
- Asimismo cabe mencionar la falta de una política de persecución coordinada desde las redes regionales y locales con los órganos responsables a nivel nacional como la DIVINTRAP y los Ministerios respectivos. De igual manera cabe señalar que existen carencias en el aspecto de servicios de asistencia consistentes orientados a las víctimas, aspecto que dificulta la reinserción de éstas a su vida cotidiana.
- Se ha llegado a establecer que las instituciones a nivel nacional asumen la problemática con mayor diligencia y efectividad en contraste con las instituciones a nivel local y regional. En tal sentido, se debe reforzar la capacitación de funcionarios principalmente en lo local y en lo regional.
- La coordinación intersectorial e inclusive al interior de cada sector es deficiente, situación que se evidencia al momento de enfrentar casos concretos. Los niveles de articulación son insuficientes, pudiendo abortar una intervención policial, e incluso incrementar los riesgos en la seguridad e integridad de las víctimas.
- Se debe priorizar la constitución de redes y el fortalecimiento institucional sobretudo a nivel regional y local, ya que son eslabones necesarios en la erradicación de estas problemáticas. Una vez fomentado el fortalecimiento institucional debemos enfocarnos en mejorar el acceso y la utilización de las distintas herramientas disponibles para la lucha contra estos tres graves fenómenos sociales.
- Se deben desarrollar campañas de alcance nacional que permitan crear conciencia y hacer posible una actuación efectiva de nuestras autoridades mediante la correcta aplicación de los mecanismos legales.
- Tanto el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como el Poder Judicial, no parecen haber producido la data estadística que de acuerdo al ROF del MIMDES en su artículo 61º, literal "i" y, por el otro, el reglamento de la ley 28950, en el literal "c" del artículo 17º les exige.

- Asimismo, una gran cantidad de información referente a la materia no está actualizada, como podemos constatar en las páginas web de las instituciones y en muchos casos ni siquiera figura, como ocurrió con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- La falta de sistematización de informaciones lleva al desconocimiento de los funcionarios con respecto a las acciones emprendidas por sus respectivas instituciones. En ese sentido es probable que detrás de todas las actividades aquí reportadas podamos identificar ciertas acciones adicionales llevadas a cabo por las instituciones responsables que no han sido tenidas en cuenta.
- Sin embargo la sistematización y ordenamiento de la información es una tarea que le compete a cada institución. Una tarea pendiente sería lograr obtener evaluaciones cualitativas de cada actividad realizada y cruzar los resultados con las expectativas y los tratamientos recibidos por las víctimas para conocer el grado de satisfacción de la población vulnerable y de las víctimas con respecto a la respuesta dada por el Estado en función a las tres problemáticas y áreas aquí contempladas.
- Asimismo hemos identificado que existen grandes deficiencias en lo que llamamos la cultura de la vigilancia ciudadana. Estas deficiencias se identifican en dos direcciones; por un lado no existe una práctica sistemática de demanda de información por parte de la sociedad civil hacia el Estado y por el otro el Estado no está acostumbrado a responder satisfactoriamente a las demandas de la ciudadanía. Podemos entonces afirmar que se debe fortalecer una cultura del accountability social en el Perú.
- Este fenómeno alude a las formas de control político y el reclamo de los derechos de los ciudadanos desde la propia sociedad civil. Son mecanismos de rendición de cuentas que fortalecen la democracia.

Finalmente, respondiendo a nuestras interrogantes iniciales, podemos afirmar que contamos con herramientas normativas de gran calidad, pero que su alcance se encuentra limitado por instituciones en desconocimiento de sus funciones legales, situación que se agudiza en los niveles regional y local.

De igual manera podemos afirmar que no existe un conocimiento pertinente acerca de la repartición de roles y funciones a nivel interinstitucional y que la difusión de ese conocimiento se ve incluso mermada por la carencia de una cultura de la vigilancia en el Perú.

Cabe entonces recalcar la situación de un Estado que debe incrementar la conciencia de lo que implica la problemática de la trata de personas; una vulneración categórica de los Derechos Humanos que constituye uno de los tres delitos más lucrativos del mundo contemporáneo.

La versión completa la puede encontrar en la página www.chs-peru.com

