



SEGUNDO INFORME ALTERNATIVO

Un balance desde la Sociedad Civil sobre
la situación de la Trata de Personas en el Perú

SEGUNDO INFORME ALTERNATIVO

Un balance desde la Sociedad Civil
sobre la situación
de la Trata de Personas en el Perú

Noviembre, 2014

Publicación realizada con el apoyo de la Embajada de Finlandia en el Perú, en el marco del Proyecto “Veedurías Regionales de la Trata de Personas. Fortalecimiento Nacional”.

Publicación realizada gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

SEGUNDO INFORME ALTERNATIVO

Un balance desde la Sociedad Civil sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú

Elaborado por:

Capital Humano y Social Alternativo
Calle Piura 750 / Lima 18 / Lima-Perú
Teléfonos: 2423625 / 4465834

Fundación Konrad Adenauer (KAS)
Avda. Larco 109 - 2do. piso
Teléfonos: (511) 416-6106 / (511) 416-6100

Diseño de interiores: José Bernabé V-M

Diseño de carátula: Capital Humano y Social Alternativo

1ra edición Noviembre 2014

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17063

Impresión: Presición Gráfica S.A.C.

Grupo 19 Mza. D Lote. 16 Sec. 3 Lima - Villa El Salvador

email: precisiongrafik@gmail.com

ÍNDICE

Presentación	5
Metodología	6
Estructura del Informe	7
I Ministerio de Educación	8
II Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	11
III Ministerio de Salud	15
IV Ministerio del Interior	17
V Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	21
VI Ministerio de Relaciones Exteriores	23
VII Ministerio de Justicia y DDHH	25
VIII Ministerio de Transportes y Comunicaciones	27
IX Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	28
X Ministerio Público	31
XI Poder Judicial	34
XII INEI	36
XIII Gobiernos Regionales y Locales	38
XIV Alcances Legislativos Complementarios	41
Comentario final	44
Anexo: Estación de preguntas dirigidas a los Ministerios sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú	48

PRESENTACIÓN

Esta segunda edición del Informe Alternativo es producto de un análisis conjunto realizado por CHS Alternativo, la Red de Observa Trata¹, la Red Andina de Migraciones² y la Red Kawsay³ que da cuenta del Presupuesto General de la República del 2014 asignado para la Lucha contra la Trata de Personas, en base a lo establecido en la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley 28950), su Reglamento y el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT). Respecto a las actividades reportamos aquellas ejecutadas en el último trimestre de 2013 y las diseñadas para el 2014, así como el nivel de ejecución de las mismas a la fecha de corte del presente documento (30 de setiembre de 2014).

El año pasado CHS Alternativo presentó el primer Informe Alternativo sobre la situación de la trata de personas en el Perú y el rol que le tocó cumplir hasta esa fecha a las diversas instituciones y entidades del Estado conforme al reglamento y al Plan. En dicho balance se presentaron logros del sector público así como algunas deficiencias. Este año hemos elegido el **Presupuesto General de la República** asignado a la lucha contra la trata de personas, los presupuestos por sector y las acciones y actividades planificadas y ejecutadas.

Cabe señalar, que el 2013 advertimos que el Presupuesto General de la República para solventar las acciones del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y las establecidas en el reglamento de la Ley N°28950 era insuficiente e incluso se identificaron acciones que no presentaban medios de verificación de logros lo que llevaba a concluir que se estaban malgastando los esfuerzos por insuficiencia de recursos. El Presupuesto continúa siendo una materia pendiente y es por ello que este año se ha puesto énfasis en su análisis⁴.

En el 2013 se verificó que solamente se dispuso de 1 millón 600 mil nuevos soles para la prevención y persecución de la trata de personas en el país, así como para la asistencia y protección de las víctimas de este delito, y que este monto representaba el 0.0015% del Presupuesto General de la República.

1 Observa Trata es un Observatorio que tiene como misión construir espacios de investigación, encuentro y diálogo sobre la realidad latinoamericana sobre trata y el tráfico de personas, entre organismos de la sociedad civil y académicos de universidades en interlocución con instituciones del Estado en cada país. En el Perú este Observatorio está integrada por el Centro AMMAR, la Pastoral de Movilidad Humana - Conferencia Episcopal Peruana; IDEH - PUCP, Comisión Andina de juristas; CESVI - Tejiendo Sonrisas, Terre des Hommes - Holanda, Save the Children, AFAMIPER Región Lima, AFAMIPER Lima Metropolitana, Movimiento El Pozo, Asociación Cultural Teatrorvivo, Capital Humano y Social Alternativo.

2 La Red Andina de Migraciones es un espacio de articulación entre organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de las personas en contextos de Movilidad Humana en los 4 países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La Red Andina de Migraciones propone incidir para que se formulen políticas públicas migratorias comunes y eficaces en la región Andina a fin de garantizar la protección de los derechos de las/os migrantes de los países miembros de la CAN y para que se construya una Agenda Social Migratoria que se promueva al interior de la Comunidad Andina en defensa de los derechos de las personas en contextos migratorios. Está integrada por la AFAMIPER - Lima Metropolitana; AFAMIPER Región Arequipa; AFAMIPER - Región Loreto; AFAMIPER Región Lima; AFAMIPER Región La Libertad; Centro de Apoyo a la Mujer "María Agustina Rivas" Centro AMMAR; Movimiento El Pozo; Sensibilización Diagnóstico y Análisis - SENDA; Centro de Derechos y Desarrollo - CEDAL; Observatorio para el Desarrollo Territorial (ODT) (Universidad Católica Sedes Sapientiae); Asociación Ágape, Asociación Solidaria de Países Emergentes ASPEM; Asociación de Mujeres Latinoamericanas Amalgama; Perú Migra; Centro Andino de Educación y promoción José María Argüedas (CADEP-JM), Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el desarrollo Integral (CONAMOVIDI), Consejo de Consulta de la comunidad peruana en Caracas Venezuela; Asociación de Familiares de Peruanos, Peruanas Migrantes y Retornantes de la Región Arequipa; Comisión Andina de Juristas y Capital Humano y Social Alternativo.

3 La Red Kawsay (palabra quechua que significa ¡Vive!) fue constituida en el año 2010 al concluir la capacitación para religiosas sobre la trata de personas. Está constituida por 24 organizaciones a nivel nacional de la Conferencia de Religiosas y Religiosos del Perú. Así la red Kawsay propicia la formación para sus integrantes, al mismo tiempo que trabaja en la prevención, sensibilización, Asistencia a personas afectadas por la trata. http://vd.pcn.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1365:la-red-kawsay&catid=25:proyectos&Itemid=40.

4 La información proporcionada por los Ministerios, Gobiernos Regionales, Locales y otras entidades del Estado fueron canalizadas a través de cartas enviadas desde nuestra Institución y el despacho de la Congresista de la República Marisol Pérez Tello.

Alarmados con esta cifra, varios organismos de la sociedad civil, congresistas comprometidas con la problemática, la Defensoría del Pueblo y algunos funcionarios se plegaron a sumar esfuerzos para modificar esta realidad. La presión proveniente de estos sectores posibilitó el incremento del presupuesto aunque no de forma significativa como para dar cumplimiento con los resultados establecidos en el Plan.

El monto del presupuesto público asignado para el año 2014 para la lucha contra la trata de personas es de 2 millones 963 mil 328 nuevos soles según lo reportado por los diversos sectores, incremento que representa un 85.2% con relación al año anterior aunque cabe destacar que el Presupuesto General de la República también se incrementó sustancialmente, por lo cual a nivel porcentual el presupuesto asignado representa el 0.0025% del monto total del Presupuesto General de la República.

Hacemos hincapié en que las carencias continúan así como las dificultades en los diversos ejes de Prevención, Persecución, Protección, Seguimiento y Monitoreo del Plan en los que se ha dividido la política pública para enfrentar la trata de personas.

A manera de ejemplo, los sectores que han dado cuenta de un incremento en el presupuesto para realizar las acciones correspondientes por la normativa son; Ministerio del Interior; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Educación; Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

El resto, incluidos el Poder Judicial, Ministerio Público y los Gobiernos Regionales, no han informado de una asignación o incremento presupuestal específico para la implementación de acciones según el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Reglamento de la Ley N°28950.

En conclusión, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas que fue aprobado en el año 2011 y que estará vigente hasta el año 2016, plantea un nivel de ejecución que al 2014 evidencia avances limitados.

Ricardo Valdés Cavassa

Presidente

Lima, Noviembre 2014

METODOLOGÍA

A inicios de este año a través del envío de cartas se obtuvo la información de los Ministerios que por ley⁵ tienen responsabilidad en la lucha contra la trata de personas y de los Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales⁶.

En algunos casos, las cartas fueron reiteradas. Si bien las mismas tuvieron como finalidad recabar información sobre el Presupuesto asignado por cada sector para la lucha contra la trata de personas, varios Ministerios aportaron datos parciales, señalaron actividades sin presupuesto específico, sin indicadores o medición de resultados. Otros, aclaran que el sector no cuenta con presupuesto propio pero acompañan un detalle de actividades sin indicar de que área o sector están tomando los recursos para cubrir esas acciones. Algunos derivan la carta para su respuesta a una sola Gerencia cuando se debió recabar información en varias áreas (Gerencias de Planeamiento y Presupuesto, Seguridad Ciudadana y Desarrollo Social) para luego centralizar la información en un solo documento y dar una respuesta completa e integral del sector. Este problema se hizo más notorio con lo reportado por los gobiernos regionales, provinciales y distritales. Es por ello que la información obtenida en algunos casos fue complementada con lo reportado a junio de 2014 por los diversos sectores al Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente de Lucha contra la Trata de Personas que fue recogido en un documento denominado: Informe del Estado Peruano: Medidas para el cumplimiento del PNAT 2011-2016. Enero a Junio de 2014.

ESTRUCTURA DEL INFORME.- El presente documento cuenta con una presentación, metodología utilizada, análisis por sector responsable según el PNAT 2011-2016, alcances legislativos complementarios; conclusiones y recomendaciones.

En el cuerpo del documento se analiza el Presupuesto de los Ministerio responsables, así como de Gobiernos Regionales y Locales a la luz de la Ley 28950 de lucha contra la Trata de Personas, su decreto reglamentario y el Plan Nacional de Lucha contra la trata de Personas 2011-2016, siguiendo el orden de mención que está establecido en el Plan.

Finalmente adjuntamos una estación de preguntas que como Sociedad Civil realizamos a la Primera Ministra y al Ministro del Interior a través del Congreso de la República; quienes tienen la obligación de dar cuenta de lo actuado por el Ejecutivo para enfrentar la Trata de Personas.

Deseamos precisar que desde la aprobación de esta Ley, los Primeros Ministros en el cargo no han cumplido con este mandato.

5 Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley 28950), su Reglamento y el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT).

6 Se eligió un número representativo de Gobiernos Locales de Lima y Lima Metropolitana para dar cuenta del presupuesto y acciones a nivel local.

7 Ley N° 29918 Ley que Declara el 23 de Septiembre de cada año como el Día Nacional contra la Trata de Personas. Art. 3. Obligación de dar cuenta al Congreso de la República sobre la prevención y sanción de la trata de personas y la protección y asistencia a las víctimas. El Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior acuden al Congreso de la República en el mes de septiembre de cada año para dar cuenta de la forma en que se vienen adoptando medidas para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Acción contra Trata de Personas 2011-2016, aprobado por Decreto Supremo 004-2011-IN, y en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MIMP, o en cualquier otro plan o programa establecido o que se establezca con posterioridad.

8 Juan Federico Jiménez Mayor, César Villanueva Arévalo, Enrique Javier Cornejo Ramírez y hasta el momento, Ana Jara Velásquez.

I MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Con la finalidad de implementar las acciones del PNAT, el Ministerio de Educación cuenta este año con un presupuesto de 320 mil nuevos soles.

De acuerdo al Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, este Ministerio es responsable de desarrollar estrategias de prevención contra el delito de trata de personas y de promover mecanismos que permitan la reincorporación de las víctimas en el sistema educativo.

En el marco de estas obligaciones, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (2011-2016) (PNAT), dentro del Objetivo Estratégico 2 de la matriz de actividades en el eje de prevención, establece la obligación de informar y educar en torno al problema de la trata de personas en el Perú. Para el cumplimiento de este objetivo se establecieron acciones de capacitación y sensibilización a comunicadores y periodistas; la capacitación a docentes en seis regiones del país (Puno, Tumbes, Lima Metropolitana, Cusco, Loreto y Madre de Dios); la incorporación del tema de trata de personas en la currícula nacional⁹; y la capacitación a grupos de riesgo y operadores de servicios.

Respecto a lo planificado y ejecutado en el año 2013, el Ministerio no aportó datos del nivel de verificación de las actividades de prevención y capacitación que han sido desarrolladas. Lamentablemente, tampoco cumplió con lo establecido para la promoción de líneas de investigación en las Universidades¹⁰, así como informar de las acciones emprendidas para profundizar el conocimiento de trata de personas en la formación magisterial y cuáles son las actividades que realiza en coordinación con el Grupo Multisectorial Permanente para el cumplimiento de este objetivo.

Asimismo existe una responsabilidad compartida con otros sectores en trabajar con los comunicadores, periodistas, editores y dueños de medios mediante la implementación de estrategias comunicacionales o capacitaciones para abordar la problemática. Poco o nada se ha avanzado en este aspecto. En varios procesos de investigación, la información de las actuaciones se filtró a la prensa y el abordaje que ésta hizo del tema no sólo puso en riesgo la investigación sino a las víctimas lo que provocó otra serie de problemas como es el señalamiento de la misma en su entorno social y su revictimización. Estas conductas contravienen lo establecido en el art. 2 del DS N° 007-2008-IN¹¹ en la parte de Principios cuánto a la reserva, privacidad e identidad de las víctimas.

Esta situación se agrava cuando las víctimas son menores de edad por ello exhortamos a este Ministerio que para el próximo año destine parte de su presupuesto a la implementación y ejecución de un

9 La incorporación del tema de trata de personas en la currícula nacional comprende la educación básica regular, como en los ciclos de formación magisterial y universitarios)

10 OE1 Actividad 2 (A2de META 1) Promover líneas de investigación en el tema en instituciones de formación magisterial y universidades, etc., con el fin de profundizar en el conocimiento de la trata en sus modalidades en el Perú.

11 Decreto Supremo N° 007-2008-IN, que reglamenta la Ley N° 28950 - Ley Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
Artículo 2º.- Principios 2.6 Reserva, confidencialidad y derecho a la privacidad: Bajo responsabilidad administrativa, civil o penal, se mantendrá en reserva y privacidad la identidad de la víctima y se preservará la confidencialidad de las actuaciones policiales, fiscales y judiciales relativas al caso; así como, el respeto a la información resultante de las entrevistas sociales, psicológicas o historias médicas que se generen, quedando prohibida la difusión de la identidad e imagen de la víctima a través de cualquier medio de difusión o comunicación.

plan de capacitación a los dueños de medios de comunicación, periodistas y editores sobre el abordaje de esta problemática. Asimismo tiene que cumplir con lo establecido en el Plan en lo que refiere a la promoción de iniciativas de ley que regulen la difusión de anuncios que ofrezcan servicios sexuales en cualquier medio social y para la prevención de la trata de personas¹².

Si bien la meta 4 establece que el 100% de docentes de las Direcciones Regionales de Educación de Lima Metropolitana, Cusco, Puno, Tumbes, Loreto y Madre de Dios conocerán el tema de trata de personas y que para ello se deberá promover el diseño y capacitación a docentes a través de talleres¹³, a la fecha no dan a conocer el diseño y contenido de las mismas. Sólo informan de la realización de actividades de capacitación pero no indican el porcentaje de cumplimiento de esta meta al 2013 basado en el registro del total de docentes de estas regiones y su proyección para los siguientes años. Este extremo impide determinar la capacidad de réplica en el marco del plan de estudios a nivel de docentes y estudiantes.

Evidenciamos escasa capacidad del Ministerio para recoger información sobre las acciones a nivel nacional en la medida que las capacitaciones a docentes realizadas desde la sociedad civil que han sido diseñadas específicamente para las zonas de acción indicadas en el Plan, no han sido reportadas en el informe del Grupo Multisectorial cuando éstas contribuyen al cumplimiento de la meta establecida en el Plan.

La Resolución Ministerial 0431-2012-ED aprobó la Directiva N° 014-2012- MINEDU/VMGP denominada “Normas y Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2013 en la Educación Básica”. Esta norma nos parece insuficiente ya que el tema de trata de personas quedó subsumido en un artículo de convivencia escolar, debe ser por ello que en su base normativa no citan la Ley 28950 ni su Decreto Reglamentario¹⁴. Identificamos que la mayoría de los esfuerzos continúan orientándose principalmente a desarrollar actividades de información y prevención basadas en la Resolución Directoral N° 0343-2010-ED¹⁵ pero sin medición de resultados y con poca articulación con otros Ministerios¹⁶.

En lo que concierne al presupuesto del año 2014, mantienen los mismos criterios del año anterior, señalan una serie de actividades que no van acompañadas con partidas presupuestales ni medios de verificación. Incluso existen reportes de diferentes actividades con igual número de beneficiarios lo que nos lleva a creer que se ha repetido o copiado la actividad¹⁷.

La especial atención a poblaciones en situación de riesgo que garanticen equidad en la educación¹⁸, poniendo énfasis en las regiones con mayor índice de casos de captación o explotación, va en la misma

12 Reglamento 007 de la ley 28950 Actividad6 (A3deMETA2)

13 Responsabilidad que comparte con el Ministerio del Interior, el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y otros.

14 Artículo 6.3 “Convivencia Escolar” establece que: “...se deberá desarrollar medidas de prevención en las Instituciones Educativas en relación a las diversas formas de violencia que afectan a las y los estudiantes. Así como la trata de personas...”

15 Este reglamento permite que las instituciones educativas cuenten con orientaciones generales a Especialistas de IGED, docentes y directivos de instituciones educativas para el desarrollo de acciones de prevención de la trata de personas en el ámbito educativo.

16 Asesoría técnica descentralizada (242 personas). Video conferencia (1746 personas). Objetivo: Fortalecimiento de capacidades de especialistas de la DRE y UGEL del país haciendo énfasis en la importancia de ejecutar acciones relacionadas a los indicadores de los Planes regionales, entre los que se encuentra el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas.

17 Asesoría técnica y un taller nacional con contenidos y estrategias para la prevención de la Trata de Personas dirigidos a especialistas de TOE de las DRE y UGEL del país. En ambas actividades coincide el número de beneficiarios (243 docentes).

18 Ley General de Educación Nro. 28044 establece que: “... el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o riesgo para atenderlos preferentemente.

línea con lo establecido en el literal a. del Art. 7 y el Art. 33 del DS 007-2008-IN que indica que una de las funciones de este Ministerio es la identificación de poblaciones vulnerables¹⁹ y la matrícula, permanencia, incorporación y reincorporación de las víctimas de trata de personas en las instituciones educativas, sin embargo sobre este aspecto el Ministerio no presentó documentación que acredite que se hizo algo al respecto.

Exhortamos al Ministerio de Educación a realizar todos los esfuerzos necesarios para incluir de forma obligatoria el tema de trata de personas en todos los niveles educativos al igual que lo hizo con temas como aplicación del enfoque ambiental o la gestión de riesgo de desastres²⁰ y no dejarlo simplemente en un sub tema dentro de las normas de la convivencia escolar.

19 Artículo 7º Decreto Supremo 007.- Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación, a través de sus órganos competentes, desarrollará estrategias descentralizadas para la prevención contra los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en los siguientes aspectos:

- a) Identificación de población educativa vulnerable.
- b) Orientación y derivación de casos a las autoridades u organismos competentes.
- c) Fortalecimiento de los mecanismos de protección institucionales.
- d) Priorización de acciones de sensibilización a la comunidad educativa de zonas rurales de mayor vulnerabilidad a la problemática de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- e) Desarrollo de otras acciones propias del Sector destinadas a prevenir la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

20 Resolución Ministerial 0431-2012-ED: Art 6.2.4 Aplicación del enfoque ambiental: “La implementación de la educación ambiental se rige por la Resolución Viceministerial N° 006-2012-ED que aprueba “las Normas específicas para la planificación, organización, ejecución, monitoreo y evaluación de la aplicación del enfoque ambiental en la Educación Básica y Educación Técnico Productiva”. Art. 6.2.5 Gestión de Riesgo de Desastres: “Los Gobiernos Regionales a través de las instancias de gestión educativa descentralizada deberán implementar acciones de gestión institucional y pedagógica para la gestión de riesgo de desastres en el sector, en el marco del cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre, (...)”.

II MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Reglamento de la Ley 28950 le otorga a este Ministerio responsabilidad en ejes²¹ importantes para la lucha contra la trata de personas. De acuerdo al PNAT y al Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas, tiene responsabilidades en los ejes estratégicos de prevención, protección y asistencia a las víctimas de trata. Según información remitida por el Ministerio a nuestra institución, el presupuesto de este año para cumplir con lo estipulado en el PNAT asciende a 896 mil 948 nuevos soles²².

El 23 de setiembre, la Ministra anunció ante la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República²³ que el presupuesto del 2015 para la lucha contra la trata de personas será de 1 millón 429 mil soles destinada al cumplimiento de las actividades proyectadas en el PNAT y un 1 millón de nuevos soles para la atención a víctimas del Programa Presupuestal, entre las que se encuentran víctimas de trata de personas. Adicionalmente el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual destinará 208 mil nuevos soles.

Con relación a las actividades de prevención, de enero a diciembre del 2013 el sector realizó dos jornadas de capacitaciones, una dirigida a personal de los CEM²⁴ y otra al personal de la Línea 100²⁵ que atiende denuncias de violencia familiar, sexual y trata de personas. En ambas actividades, el objetivo fue el fortalecimiento de capacidades del personal. Lamentablemente no reportan el número de beneficiarios, la metodología y los medios de verificación del objetivo formulado, lo cual nos impide medir los resultados. Lo mismo sucede con otra serie de actividades de formación de promotores educadores en diferentes provincias y regiones.

En el eje de protección, se establece todo lo relacionado a la atención de las víctimas de trata de personas. En el mes de setiembre, la Ministra anunció ante la Comisión de la Mujer del Congreso de la República que hasta junio de este año llevan atendidos 78 casos de víctimas de trata de personas²⁶ a través de los Centros de Emergencia Mujer²⁷, la Dirección de Investigación Tutelar²⁸ y el INABIF²⁹.

21 Art.8 y 30 del Decreto Supremo 007-2008 que reglamenta la ley 28950.

22 Oficio N°27-2014-MIMP_REI, 07/03/2014 en dónde el presupuesto se desagrega en S/145,160.00 en actividades de las líneas de prevención y 751,788.00 en las líneas de protección. Esta información aparece sustentada y detallada en una matriz en la que consignan las actividades del sector, metas e indicadores y el monto específico para cada actividad planificada.

23 Sesión Extraordinaria de la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República del 22 de setiembre de 2014.

24 A diciembre de 2013 informan que cuentan con 200 Centros de Emergencia Mujer en todo el país con un nivel de atención de 40 casos por explotación sexual de las cuales el 100% fueron mujeres.

25 Línea 100 es un servicio gratuito que atiende las 24 horas con cobertura a nivel nacional. Brinda información, orientación, consejería y soporte emocional a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual (trata de personas con fines de explotación sexual).

26 http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=6979:ministerio-de-la-mujer-promovera-creacion-de-hogares-de-refugio-temporal-para-victimas-de-violencia&catid=54:noticias-en-texto&Itemid=445

27 Los CEM son servicios públicos especializados, interdisciplinarios y gratuitos. Brindan atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por hechos de violencia familiar y sexual. De las 13 víctimas rescatadas 2 fueron en Amazonas, 1 en Cusco, 1 en La Libertad, 4 en Lima, 1 en Piura, 3 en Puno, 1 en Ucayali, 07 eran menores de edad.

28 La Dirección de Investigación Tutelar- DIT perteneciente a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes tiene por cometido llevar adelante los procedimientos de investigación tutelar. Asimismo es la responsable de diseñar y ejecutar las diversas acciones para garantizar la atención integral de las víctimas dentro de las que se encuentran víctimas de trata de personas.

29 Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

Sin embargo, esta cifra de 78 casos aparece desagregada en el Informe del Estado Peruano para el cumplimiento del Plan enero 2013 junio 2014 de la siguiente forma: 26 casos de niñas, niños y adolescentes con perfil de trata de personas registrados por la DIT, 36 atenciones de adolescentes víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual en los Centros de Atención Residencial (CAR) a nivel nacional y 16 casos de explotación sexual atendidos a través de los Centros de Emergencia Mujer (CEM)

Lamentablemente, el Ministerio no cuenta con criterios distintivos en el recojo y consolidación de información que permita diferenciar claramente aquellos casos registrados de aquellos atendidos ya que podría darse duplicidad en el conteo de los mismos. A la cifra de 78 víctimas de trata de personas anunciadas en el Congreso, en principio habría que restarle los 16 casos de explotación sexual que no configuran casos de trata de personas.

Con referencia a cubrir las necesidades de acogida para las víctimas de trata de personas, el reglamento de la Ley contra la Trata de Personas señala que el MIMP es el responsable de coordinar el alojamiento transitorio para las víctimas de trata, sin embargo el PNAT establece que es su responsabilidad junto con otros Ministerios³⁰ crear albergues en Madre de Dios, Cusco y Puno y tiene responsabilidad inicial en la administración de los mismos. En ese sentido, de acuerdo con lo reportado por el MIMP en su Matriz de actividades acerca del PNAT, solo se ha previsto impulsar la formulación de una propuesta legislativa que posibilite contar con albergues³¹.

La Ministra anunció en el Congreso, que el MIMP tiene previsto desarrollar un modelo piloto de hogar refugio temporal en alianza estratégica con los gobiernos locales así como la firma de convenios que permitan la creación y sostenibilidad de nuevos hogares en los cuales este sector asumirá los costos referidos a los equipos de atención. Es deseable que para el año 2015 se destine desde este Ministerio y otros un partida presupuestal que permita atender esta necesidad que es una de las más desatendidas hasta la fecha.

Respecto al Centro de Madre de Dios, que fue construido con dinero proveniente del Gobierno Regional y que originariamente fuera pensado para recibir víctimas de violencia doméstica, posteriormente decidieron colocarle el nombre de Casa Refugio para víctimas de violencia de género para que pudiera incorporar víctimas de trata. A la fecha continúa inoperativo pese a encontrarse totalmente equipada³². En relación al equipo de técnico de los Centros de Atención Residencial (CAR), éstos están conformados por un trabajador social, un psicólogo y un educador. Recomendamos la incorporación de un abogado que permita un trabajo interdisciplinario más integral para atender la situación de abandono de las víctimas, los trámites de pensión alimenticia para sus menores hijos entre otros.

30 Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud; Ministerio del Interior.

31 OE7 Atender a las víctimas y facilitar su recuperación y reinserción. Actividad 51 (A2 META 19) Creación de albergues para las víctimas de trata en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno, que serán inicialmente administradas por el MIMDES (MIMP) y posteriormente transferidos a los gobiernos locales.

32 En la meta 19, actividad 51 de la matriz contenida en el Oficio N°27-2014-MIMP_REI, 07/03/2014, informan sobre la creación e implementación de 02 Centros de Atención Residencial a través de la Unidad de Servicios de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la ciudad de Lima y Madre de Dios asignándole un presupuesto de 455,428.00 nuevos soles.

Mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 276-2014 se creó el Centro de Atención Residencial GRACIA en el departamento de Lima que alberga niñas de 13 a 17 años de edad víctimas de trata de personas, la Casa Refugio de Madre de Dios fue construida con presupuesto del Gobierno Regional.

Respecto a la reinserción de las víctimas, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables conforme al Art. 30.6 del DS No.007-2008-IN señala que debe “Promover proyectos y programas que faciliten la atención y recuperación así como la inserción social de las víctimas del delito de trata de personas y de sus familiares, dependientes, peritos, colaboradores y testigos”.

Como ejemplo de ello, no se han reportado acciones dirigidas a la reinserción laboral. La meta 22 del PNAT establece la “generación de acciones de promoción del empleo, empleabilidad y de emprendimiento para la inserción laboral de las víctimas de trata de personas”. Si bien el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cuenta con programas de los cuales las víctimas de trata podrían beneficiarse, no se ha reportado que los beneficiarios del MIMP hayan accedido a ellos. Tampoco han informado de algún tipo de coordinación entre los sectores para atender este tema.

Establecieron en su matriz del 2014, un presupuesto para 38 víctimas de trata de 174 mil 900 nuevos soles con un costo unitario referencial de 4 mil 602.63 nuevos soles para que tengan acceso a la justicia, a la fecha no dan cuenta del nivel de cumplimiento de este objetivo.

Este sector debe aumentar su presencia en las regiones no sólo con talleres o charlas de prevención sino con una presencia permanente y articulación con otros Ministerios y organismos del Estado y la Sociedad Civil, especialmente a nivel regional que permita la descentralización de los recursos económicos y humanos que, y garantice una atención oportuna a las víctimas.

En el MIMP se conformó la sub comisión del resultado 14 iniciando sus actividades en enero de 2013³³, en el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012–2021 que contiene una serie de resultados en los cuales este Ministerio tiene injerencia. Este resultado tiene como meta disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual. En el transcurso del 2013 se llevaron a cabo cinco reuniones de la sub-comisión de este resultado de las cuales surgieron dos actas y tres informes institucionales³⁴.

Con referencia a las acciones del 2014, a raíz del incumplimiento de lo planificado durante el 2013, se continuó con la implementación de las actividades que no pudieron ser ejecutadas el año anterior. Pese a que aún no contamos con reportes oficiales de los resultados de este año, señalamos como avances positivos la capacitación a los operadores del MIMP y la preparación de la Guía de asistencia a víctimas de explotación sexual. Asimismo el Resultado 17 del PNAIA tiene por objetivo la protección de los niños, niñas y adolescentes expuestos a situaciones de trata de personas. A fin de cumplir con este cometido, en el año 2013 el MIMP propuso formalmente la creación de una subcomisión adscripta al Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de Personas, iniciativa que no prosperó.

Sin embargo y a pesar de que aún no existe una subcomisión y no se desarrolló un plan de trabajo, el

33 La sub-comisión está conformada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio del Ambiente, el Poder Judicial, el Ministerio Público, Unicef, la ONG Vía Libre, Teatro Vivo, CESVI y CHS Alternativo.

34 En julio de ese año se presentó la versión final de su plan de trabajo anual que incluyó dos líneas de trabajo: prevención-sensibilización y protección-atención. En total se planificaron cuatro actividades: el levantamiento de información para mejorar el entendimiento y visibilización del problema, una campaña de sensibilización para prevenir la ESNNA, la capacitación a operadores de servicios en la atención a víctimas de ESNNA y el fortalecimiento de programa de apoyo psicológico, inserción familiar, alojamiento y atención a víctimas de ESNNA

Resumen Ejecutivo del Segundo Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021, en el año 2013 reportó avances significativos de todos los sectores que tienen responsabilidad en el tema.

Este año tampoco dan cuenta de avances al respecto pero se ha previsto que la subcomisión finalmente se conforme en el mes de noviembre desde la Dirección General de Niños Niñas y Adolescentes del MIMP.

La Ministra de la Mujer anunció en la Comisión de la Mujer del Congreso de la República la creación de cuatro fiscalías especializadas en el delito de trata de personas, dos en Lima, una en Loreto y otra en Madre de Dios. Anunció que ya cuenta con un presupuesto asignado para ello de 2 millones doscientos treinta y cuatro mil soles³⁵.

³⁵ https://www.youtube.com/watch?v=_ZV230iYj_c

III MINISTERIO DE SALUD

El Reglamento de la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes dispone que el Ministerio de Salud desarrolle estrategias de prevención contra estos delitos y además les asigna responsabilidades en materia de asistencia y protección a víctimas de trata de personas.

En ese sentido, el PNAT dispone la participación del MINSA en el eje de prevención, a través del desarrollo e implementación de estrategias de capacitación a sus operadores de servicios y población vulnerable y en el eje de protección, mediante la aplicación de una estrategia de especialización de su personal y la asistencia a víctimas.

Con referencia a la provisión de presupuesto en este periodo para el cumplimiento del PNAT, se ha informado que el Ministerio de Salud no cuenta con presupuesto propio para la lucha contra la trata de personas. Sin embargo establece un grupo de actividades ejecutadas en el 2013 y planificadas para el 2014 sin especificar cómo adjudicaron estos recursos.

A nivel preventivo, con relación a la capacitación observamos que se centran en el personal de Lima sin reportar acciones de sensibilización ni capacitación al personal de salud a nivel nacional, en particular en aquellas regiones con mayor incidencia de casos de trata de personas³⁶.

En lo referente al eje de asistencia y protección, el Ministerio de Salud señaló que brinda atención integral de las víctimas a nivel de toda la población (Resolución Ministerial N° 455-2001 SA/BM) y que a través del Sistema integral de Salud, las víctimas de trata se encuentran comprendidas como beneficiarias incluso si carecen de Documento Nacional de Identidad³⁷. Desconocemos los avances que tiene el Sector Salud en relación a la elaboración e implementación del Protocolo de Asistencia a Víctimas³⁸

Tampoco brindan información del cumplimiento del objetivo estratégico 7, actividad 51 (A2 META 19) del PLAN en lo que respecta a la creación de albergues de víctimas de trata en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno, responsabilidad que comparte con el Ministerio de la Mujer, el Ministerio Público y otros.

Con respecto al registro de las víctimas de trata, el sector sostiene que ellos no están obligados a llevar ese registro y que esto es competencia del Ministerio del Interior a través del “Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas RETA y del Ministerio Público a través del Observatorio de la Criminalidad (SISTRA).

Si bien lo informado por este sector es correcto, recomendamos que a futuro se implemente un registro en las postas médicas y centros de salud, ya que ellos podrían aportar datos de las víctimas que acceden a los servicios de prevención y tratamiento de ITS y VIH o a los usuarios de los servicios de salud

36 Capacitaciones que se dictan a personal de la Dirección de Salud (DISA V) y a personal del Instituto de Salud del Niño.

37 Resolución Jefatural N° 190-2012-J que aprueba la Directiva N° 001-2012 que las personas que se encuentran en situación de albergados pueden ser inscritos en caso de no tener documento de identidad.

-Decreto Supremo N°016-2009-SA y en el marco de la ley 29344 por lo cual las víctimas de Trata que pudieran tener situaciones mentales que ameriten atención son trasladadas de acuerdo a las Guías de Práctica.

38 Objetivo Estratégico 7- Meta 18 - Actividad 49 del PNAT

sexual y reproductiva. Esos datos serían entregados periódicamente al Ministerio Público y Ministerio del Interior para contribuir a la data de ambos sistemas.

Consideramos positivo la iniciativa de este sector respecto al inicio de un proceso de sistematización de información con el fin de medir el impacto de la trata de personas y cuáles son los retos para la salud pública³⁹.

³⁹ Información brindada al Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas. Informe del Estado Peruano. Medidas para el cumplimiento del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016. Enero de 2013 a Junio de 2014.

IV MINISTERIO DEL INTERIOR

De acuerdo al Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas, las responsabilidades del Ministerio del Interior abarcan los tres ejes de estratégicos de trabajo: prevención, persecución y protección, y, asistencia a víctimas de trata de personas. El PNAT traduce esas responsabilidades en acciones e incorpora la obligación de “vigilar el cumplimiento de Ley 28950, “Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-IN”.

En lo que respecta al presupuesto, el Ministerio informó que para el año 2013 asignó 458,880 nuevos soles e incrementó ese monto a 1 millón de soles para el 2014. Sin embargo, se percibe como una debilidad que no se haya detallado cuáles acciones serán potenciadas y cuáles nuevas serán implementadas mediante este aumento en la dotación de recursos.

En cuanto a las acciones y actividades de prevención, a nivel de medios de comunicación reportan 1,433 emisiones radiales en emisoras de radio entre 2013 y 2014 para la difusión de logros y avances del sector interior incluyendo la difusión de la línea de denuncia 0800-2-3232. Señalan que se puso en conocimiento a 2 millones 400 mil personas de la existencia de esta línea a través de campañas comunicacionales, ferias y capacitaciones. Sin embargo, no presentan un medio de verificación que acredite cuántas personas en términos porcentuales efectivamente incorporaron esta línea como un mecanismo de ayuda.

Identificamos un trabajo limitado en lo relativo a la sensibilización y capacitación de periodistas, comunicadores sociales y dueños de medios de información. Si bien informan de la aprobación de un Plan Comunicacional del Plan Nacional de acción contra la Trata de Personas y la aprobación de una guía para el adecuado tratamiento de la información de este delito para periodistas de Lima, Ayacucho, Loreto y San Martín, no se compartieron los resultados de estas acciones. Este trabajo debe programarse con una llegada a nivel nacional para el 2015 para que la difusión de la noticia especialmente cuando existen víctimas menores de edad no entorpezca las investigaciones, se garantice la protección de su identidad, así como la prohibición de interrogar a las mismas, entre otros.

Este Ministerio al igual que otros sectores no aportaron información de emprendimientos de acciones de sensibilización y/o capacitación a nivel Universitario, ni se conoce si se ha promovido líneas de investigación a nivel universitario y magisterial.

En cuanto a garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios de información y denuncia, el Ministerio aún no alcanza la meta de dar cumplimiento a la coordinación entre los servicios de asistencia telefónica ni al fortalecimiento de las mismas. A mayo de este año reporta el intercambio de experiencia del MININTER a través de la línea 0800-2-3232 y la línea 100 del MIMP. Sin embargo, aún no han podido solucionar el problema técnico que impide el acceso a estas líneas mediante un teléfono celular⁴⁰.

35 Establecido en la actividad 9 (A2 de META 3) de la Matriz de actividades a realizar en el año 2014 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Tampoco informan que medidas adoptó la Policía Nacional para actuar con celeridad una vez recibida una denuncia formulada a través de la línea telefónica 0800-2-3232.

El Ministerio no ha cumplido con la elaboración y publicación de un diagnóstico sobre la trata de personas en el Perú. Este estudio que abordaría el tema de trata de manera integral es prioritario para el país y para el diseño de políticas y adjudicación del presupuesto por parte de los sectores con responsabilidades específicas conforme al Plan.

En lo referente a las acciones de persecución, en cuanto a los mecanismos de registro de las denuncias policiales, no se dio cumplimiento a la elaboración de informes mensuales que registren estadísticas de denuncias, casos investigados, identificados y sancionados. Los reportes de estadísticas del sistema RETA-PNP están siendo publicados en la página web de la Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad, e incluyen información consolidada de las denuncias entre los años 2004 y 2014.

Sin embargo, no se ha presentado el análisis de la información desagregada por años, lo cual impide evidenciar la evolución del registro del delito a través del tiempo.

Cabe destacar que, a fin de obtener una data única a nivel nacional, estas tareas deberían emprenderse en coordinación con otros sectores, especialmente con el Ministerio Público. Evidenciamos que esta falta de registro es uno de los principales impedimentos para contar con un diagnóstico nacional sobre la problemática debido a que a la fecha no contamos con una información unificada, confiable y verificable.

En ese sentido, lo deseable es que el RETA, el SISTRA y el Poder Judicial mediante la incorporación de información sistematizada puedan cruzar su data y a futuro implementar un registro único de víctimas de trata de personas. Máxime cuando actualmente el Sistema RETA se encuentra con problemas técnicos lo cual trae aparejado deficiencias en el registro y la sistematización de casos. Sobre este punto señalamos que en cada taller de capacitación de la policía nacional se debe fomentar la enseñanza del correcto uso del Sistema RETA y su utilización como una herramienta indispensable en el registro y seguimiento de casos de trata de personas⁴¹.

Es deseable que para el presupuesto del próximo año se considere una partida para diseñar una línea de base sobre la Trata de Personas, estudio de las rutas de trata y la entrega de un registro único de víctimas. En lo referente a la generación y fortalecimiento de las capacidades de efectivos policiales, el tema de trata de personas continúa abordándose en la currícula policial como un sub tema dentro de la materia Derechos Humanos, lo cual impide el conocimiento a profundidad de un delito tan complejo. En tal sentido, recomendamos la incorporación del tema en la currícula policial de Oficiales y Suboficiales con una mayor carga horaria así como el aumento de talleres de capacitación a policías.

La alta rotación policial es un asunto preocupante, pues se ha evidenciado que los efectivos especializados en el delito de trata de personas son trasladados a otras dependencias, siendo reemplazados por personal con escasa experiencia en el tema. Debido a la complejidad del delito, debería asignarse un grupo especializado

41 Directiva N° 004-2007-IN/0105 Procedimientos para el ingreso, registro, consulta y reporte de datos del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA)

en la DIRTRAP que permanezca en la Dirección y sea responsable de replicar la información y capacitar a los efectivos que vayan incorporándose a la Dirección. Esta medida debe hacerse extensiva a provincias donde el recurso humano es escaso.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que está vigente desde el año 2013⁴², recoge los principales resultados del Censo Nacional de Comisarías realizados por el INEI en el año 2012⁴³. La información recabada revela datos muy preocupantes que dan cuenta de deficiencias en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y acceso a la información, a vía de ejemplo este censo revela que el 35% de las comisarías del país se encuentran en terrenos que no son propiedad del MININTER; el 61.2% no tiene acceso a la data de la RENIEC; el 45.5% no tienen acceso a la data de requisitorios; el 86.5% no tienen acceso a la data de los Registros Públicos y un 90.1% no tiene acceso a la data de los Procesos Judiciales. Esto explicaría el hecho de que aún no se haya podido articular equipos de trabajo con suficiente número de efectivos y recursos dedicados al tema dentro de la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial lo que trae como consecuencia que las actuaciones policiales no sean rápidas y oportunas frente a una denuncia de un delito que reviste sus complejidades.

Esperamos que con la progresiva ejecución de las acciones previstas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que entró en vigencia el año pasado vayan progresivamente corrigiéndose estas deficiencias⁴⁴. Respecto a la meta que establece que la Policía y el Ministerio Público articulan esfuerzos con Migraciones y coordinan intervenciones y operativos contra redes de Tráfico Ilícito de Migrantes, desconocemos si existen estas acciones, ya que no han reportado resultados en forma conjunta. No reportan ningún tipo de coordinación con la división de desaparecidos, situación que preocupa en el entendido que una gran número de casos de trata de personas se generan a través de una denuncia de desaparición. Desde la sociedad civil, exhortamos a que dirijan sus esfuerzos a trabajos coordinados especialmente en las rutas de trata, zonas distantes y de frontera en las que estas coordinaciones deben llevarse a cabo con INTERPOL y las autoridades correspondientes a los países de origen, tránsito o destino de la trata de personas. En cuanto al eje de protección y asistencia a víctimas, se ha evidenciado la persistencia de errores procedimentales de los policías al momento de intervenir en un caso de trata de personas. No obstante, hemos identificado avances en cuanto a la atención de víctimas desde un enfoque de derechos humanos, pues se ha publicado el “Protocolo para Asistencia y Protección a las víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú”⁴⁵.

En ese sentido, el Ministerio informa que se han impartido 122 capacitaciones a policías para la aplicación del protocolo en Lima, Callao y Huánuco⁴⁶. Esperamos que se extienda a todo el país.

42 El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 busca mediante una acción intersectorial e intergubernamental permitir que a corto y mediano plazo se reduzca de forma significativa y sostenible los niveles de violencia en el Perú.

43 Principales resultados del Censo Nacional de Comisarías – CENACOM INEI 2012 citado en la página 37 del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

44 El Plan plantea que si bien el Ministerio del Interior es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) se busca la creación de una instancia que sirva de nexo articulador entre el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana con las diferentes entidades público-privadas y de la sociedad civil en virtud de que el abordaje de la seguridad ciudadana es un tema que nos compete a todos.

45 “Protocolo para Asistencia y Protección a las víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú aprobado por Resolución Ministerial N° 1305-2013 IN/DGSD.

46 <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-de-investigaci%C3%B3n-criminal-se-capacitan-para-atenci%C3%B3n-v%C3%ADctimas-y-testigos-de-trata-d-0>

Con relación a los gastos empleados para el traslado y el acompañamiento de las víctimas, si bien hay una partida presupuestal en el MININTER destinada a cumplir con las obligaciones y responsabilidades del Plan, evidenciamos trabas administrativas y presupuestales a la hora de disponer de recursos para ello. Esta información ha sido de nuestro conocimiento, pues se ha recurrido a la sociedad civil en varias oportunidades para solventar estos costos.

Respecto a la asistencia técnica a los Gobiernos Regionales para incluir el tema de trata, ello está en proceso. Actualmente se cuenta sólo con cuatro Planes Regionales pero tenemos conocimiento que otras Regiones ya están discutiendo a través de las mesas y comisiones de lucha contra la trata de personas el diseño e implementación de un Plan Regional de Lucha contra la Trata de Personas. En este rol la sociedad civil está cumpliendo un papel importante en la asistencia y asesoramiento a los Gobiernos Regionales para la elaboración de estos planes.

Solicitamos dar cumplimiento a la promoción de la creación de redes y asistencia técnica a las ya existentes, a través de la dotación de lineamientos, objetivos, metas y actividades contenidos en el Plan Nacional con un monitoreo de las acciones emprendidas, propiciando ámbitos de participación de la Sociedad Civil que permitan un trabajo coordinado con la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, responsabilidad que comparte con los Grupos Regionales contra la Trata de Personas conforme a lo establecido en el Objetivo Específico 10 del PNAT metas 28 y 29.

Consideramos que desde la Comisión el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, el MININTER en especial coordinación con el Ministerio de Educación debería impulsar un proyecto de ley para incluir este tema en la currícula universitaria así como promover investigaciones, trabajos de tesis sobre esta problemática.

Sugerimos establecer un cruce de la información de la línea 0800-2-3232 del MININTER con la línea 100 del MIMP y realizar un registro único que permita a los operadores de justicia conocer los casos denunciados por este medio y a estos Ministerios identificar problemas técnicos y humanos y así mejorar esta herramienta para brindar un servicio profesional y eficiente a la población.

V MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) es responsable, según el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas, de ejecutar acciones de prevención, particularmente en relación a la trata de personas con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo. El sector cuenta con la Ley General del Turismo N° 29408⁴⁷ que le asigna competencia para coordinar, proponer y formular normas con la finalidad de prevenir la ESNNA, incluso plantea la elaboración y ejecución de programas y proyectos en coordinación con otros sectores vinculados a la problemática. La norma también contempla la actuación de los proveedores de servicios turísticos que muchas veces sirven de canal para facilitar el acceso de turistas a menores de edad.

Con relación a las responsabilidades establecidas en el PNAT, este establece que el MINCETUR únicamente debe ocuparse de acciones de capacitación en el marco de la educación básica regular y universitaria, dejando de lado las acciones preventivas a los prestadores de servicios turísticos y promoción de instrumentos de prevención.

Con referencia a la asignación presupuestal para el cumplimiento del PNAT, de acuerdo al PO 2014 la asignación presupuestal de este sector para la prevención de la Explotación Sexual de Niñas Niños y Adolescentes (ESNNA) en el ámbito de turismo es de 287,500 nuevos soles. Sin embargo, el mismo no viene desagregado por actividades planificadas lo cual nos impide realizar un análisis detallado de los recursos asignados para cada acción.

Se destaca que el reporte de actividades a nivel nacional ejecutadas por este sector a octubre de 2013, algunas de las cuales fueron desarrolladas con apoyo de organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales⁴⁸ lo que refleja un buen nivel de articulación con éstas instituciones.

Sin embargo, si bien este Ministerio presenta un alto grado de cumplimiento en lo establecido en el objetivo número 2 meta 4 del Plan respecto a brindar información y educar en torno al problema de la trata de personas en el Perú, sus acciones carecen de medios de verificación que permitan medir el impacto de estas actividades a nivel cualitativo y cuantitativo así como su poder de réplica. Recomendamos realizar gestiones en coordinación con otros Ministerios para la inclusión de la problemática de trata de personas y de la ESNNA en la educación universitaria y magisterial conforme al objetivo número 2 meta 5⁴⁹.

47 Ley General del Turismo N° 29408-2009 Art. 44° Prevención de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes en ámbito del turismo. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene competencia para coordinar, formular y proponer la expedición de normas que requieran para prevenir y combatir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo. Asimismo el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo elaborará y ejecutará en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y los sectores involucrados los programas y proyectos de alcance nacional vinculados a esta problemática.

Los gobiernos regionales y locales tienen la obligación de adoptar medidas de prevención de la explotación sexual, comercial de niños niñas y adolescentes en el ámbito del turismo, en sus respectivas circunscripciones territoriales. (Reglamento de la Ley General de Turismo (Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-201).

48 Reportan haber capacitado y sensibilizado a 997 participantes en las regiones de Lima, Madre de Dios, Chiclayo, Cajamarca; Amazonas, Ancash, Cusco Iquitos, Ucayali, Piura, Huánuco y Junín de abril a octubre 2013, Monitoreo Regional de códigos de conducta sobre prevención de ESNNA; participación en diversos talleres y eventos con apoyo de instituciones de la sociedad civil.

49 Objetivo que comparte con el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas; Grupos Regionales contra la Trata de Personas; MINEDU; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; INEI y otros.

Respecto a las acciones adicionales al PNAT ejecutadas por el Ministerio, en cuanto a la firma de Códigos de conducta⁵⁰ informan que a junio de este año cuentan con 1171 códigos de conducta firmados. Para este año prevén el seguimiento y monitoreo de acciones vinculadas a firma de códigos de conducta sobre prevención de ESNNA en ámbito de turismo en Lima. Sin embargo comprobamos que estos códigos de conducta representan sólo un pacto ético.

En el Reglamento de la Ley 28868⁵¹, se establece que el MINCETUR considera como conducta infractora el permitir el ingreso de menores de edad sin compañía de sus padres, tutores o apoderados debidamente identificados, sancionándolos a través de la cancelación de la autorización para desarrollar actividades turísticas. Asimismo, señala que aquellos que promuevan y/o permitan la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en sus establecimientos serán sancionados con la cancelación del certificado de clasificación y/o categorización del establecimiento u hospedaje. No obstante, no se han reportado las sanciones que se están imponiendo en las inspecciones que realiza a la actividad turística.

Los medios de comunicación y las investigaciones judiciales dan cuenta del aumento de casos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en hoteles y hostales que han suscrito el Código de Conducta para la protección de la infancia. Exhortamos que el código revista carácter obligatorio para todos los establecimientos que reciben turistas. Asimismo, necesitamos la aplicación efectiva de las normas administrativas existentes, complementando esto, sugerimos que se debería trabajar en la creación de una norma penal cuya severidad coadyuve con tales fines. Finalmente, recomendamos que se trabaje articuladamente con el Ministerio de Educación y organizaciones de la sociedad civil para incrementar las acciones de sensibilización a los turistas extranjeros y nacionales y a los prestadores de servicios turísticos, autoridades regionales y locales con la finalidad de prevenir y erradicar la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el ámbito del turismo. Asimismo se deberá contar con un trabajo articulado con las Municipalidades, la PNP y el Ministerio Público para la ejecución de operativos.

Ha sido una buena iniciativa por parte de este sector la elaboración de una Línea de Base en 4 regiones de ESNNA y el desarrollo de la evaluación sobre los impactos de la campaña de prevención de la ESNNA. Esperamos que esta evaluación sea replicada en todas las acciones emprendidas por el sector lo cual les permitirá implementar acciones en base a resultados y con una correcta implementación del presupuesto.

50 Código de conducta: El Código de Conducta para la protección de la infancia, es una iniciativa que viene siendo impulsada desde el MINCETUR en conjunto con los principales gremios del sector turismo. Este código de conducta es una carta de compromiso de prevención de la explotación sexual infantil a la cual se inscriben las empresas prestadoras de servicios turísticos u otras empresas e instituciones vinculadas al sector. El Código de Conducta en el ámbito del turismo tiene como objetivo comprometer a las compañías de turismo a contraer una responsabilidad social y una política corporativa ética contra la explotación sexual de los niños, en los destinos turísticos donde operan. El Código compromete a las empresas a realizar capacitaciones dentro de su personal y difundir información a turistas. (Fuente: Portal del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=5002>).

51 Ley que faculta al Ministerio de Comercio Exterior y de Turismo a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y la clasificación de establecimientos de hospedaje y establece las sanciones aplicables.

VI MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior, las Oficinas Consulares y las sedes diplomáticas, son las encargadas de realizar acciones preventivas y brindar asistencia a las víctimas del delito de trata de personas que se encuentran en el exterior. En cuanto a la persecución del delito, tienen el deber de comunicar la comisión del delito a las instancias del MININTER correspondientes.

En tal sentido, el PNAT ha establecido actividades en materia de capacitación y sensibilización a grupos de riesgo y operadores de servicios, la salvaguarda de los derechos de los testigos del delito, la coordinación para la investigación de casos de trata de personas, la creación de un protocolo de atención a víctimas, la generación de mecanismos de coordinación para la asistencia a víctimas en el extranjero y el establecimiento de un registro de víctimas de trata de personas peruanas en el exterior.

Con referencia a la asignación presupuestal para el cumplimiento de estas acciones, este Ministerio no cuenta con presupuesto propio para la Lucha contra la Trata de Personas. En el 2013 se asignó una partida de 380,000 nuevos soles al Programa de Asistencia Humanitaria que brinda asistencia y protección a peruanos en el exterior en situación de indigencia o necesidad extrema. Al 2014 el presupuesto para este programa asciende a 458,880 nuevos soles.

En el año 2013 se registraron 11 denuncias de presunta trata de personas de peruanos en el exterior, brindándose asistencia legal y psicológica a 07 personas. En lo que va del año se brindó asistencia a 23 personas, a través de la asistencia legal, psicológica y la repatriación. Sin embargo, aun cuando se haya reportado la asistencia no se cuenta con un instrumento que establezca los procedimientos de atención de las víctimas de trata de personas peruanas en el extranjero.

Cabe destacar que los casos de trata han sido atendidos con parte del presupuesto del Programa de Asistencia Humanitaria. En ese sentido, recomendamos la dotación de presupuesto propio para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan.

Asimismo, en la medida de cumplir con lo establecido en el PNAT acerca de la creación de capacidades de atención a víctimas de trata de personas, sugerimos la incorporación de un curso de trata de personas en la carrera de Relaciones Internacionales, así como la implementación de un mayor número de talleres y seminarios dirigidos a funcionarios diplomáticos y la aprobación de una guía o manual de orientación para los funcionarios consulares.

Para este año, el Ministerio ha programado la elaboración de una matriz de los casos de trata de Personas atendidos por la subdirección de asistencia al nacional. Sin embargo, se desconocen los mecanismos que se utilizarán para registrar los casos y si se han establecido criterios unificados para el procesamiento de la información. En ese sentido, recomendamos que esta matriz sea considerada en una matriz general y única de todos los sectores que nos permita conocer no sólo de los casos de trata a nivel

nacional sino internacional, lo cual podrá aportar datos sobre las rutas internacionales o las circunstancias que llevaron a estos ciudadanos peruanos a ser víctimas de este delito.

VII MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) tiene obligaciones en materia de prevención del delito y asistencia y protección de las víctimas de trata de personas. En ese sentido, el PNAT ha establecido que se realicen capacitaciones a la población vulnerable y a sus operadores de servicios y que se proporcione la asistencia legal gratuita a las víctimas que la requieran.

Para el cumplimiento de estas acciones, el sector no cuenta con presupuesto exclusivo, pero se ha previsto que algunas dependencias realicen actividades de inducción, asesoría y defensa en materia de trata de personas. Asimismo, en el 2013, el Ministerio llevó a cabo una serie de actividades conforme a su Reglamento⁵², sin embargo, no se ha dado cuenta de los montos asignados para su implementación.

Por otro lado, el Ministerio del Interior alcanzó al MINJUS la cadena de gastos relativos a actividades de trata de personas a los efectos de que realice las gestiones pertinentes. Las actividades ejecutadas en el marco de la trata de personas fueron coordinadas con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Entre las actividades más relevantes en materia de prevención, se encuentra la realización de una Campaña Nacional en 31 distritos contra la trata de personas: “No permitas que te usen como mercancía” con participación de 70,956 beneficiarios, entre los que se encontraron 1311 profesionales (Defensores públicos y conciliadores extrajudiciales), abarcando 400 Instituciones Educativas. Queda pendiente la información sobre los medios de verificación de esta actividad, a fin de medir sus resultados, así como la capacidad de réplica por parte del grupo de operadores de justicia beneficiados.

Uno de los logros a reportar de este sector es la aprobación mediante el DS N° 005-2014-JUS del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016. Este Plan basado en el Plan Nacional de DDHH 2006-2011 tiene como principales fortalezas el establecimiento de alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado para dar cumplimiento a la normativa internacional y nacional en materia de protección de Derechos Humanos; no obstante aún está pendiente completar los indicadores para el cumplimiento de las acciones⁵³.

Debemos reconocer el esfuerzo que este Ministerio realiza para fortalecer el servicio de asistencia, en el 2013 contaron con 30 Defensores Públicos y a lo que va del 2014 el número se incrementó a 134 con competencia en las 31 direcciones distritales a nivel nacional. Si bien evidenciamos un aumento en la asistencia legal a víctimas de trata de personas, el número de víctimas beneficiarias con patrocinio legal gratuito aún es bajo. En lo que respecta a las víctimas de trata a setiembre de 2014, indican que brindaron

52 Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante D.S. N° 011-2012-JUS de fecha 19 de abril de 2012.

53 Este Plan cuenta con cuatro lineamientos estratégicos: 1) Promoción de una cultura de derechos humanos en el Perú; 2) Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección; 4) Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos.

asistencia legal a 34 víctimas⁵⁴, 20 más que en el 2013⁵⁵.

Si bien el objetivo específico 5 del Plan señala a este sector como uno de los responsables de “registrar y sistematizar las asesorías, denuncias, procesos judiciales y sentencias de casos de trata de personas” y en la actividad 43 le encomienda la elaboración de informes mensuales que registren estadísticas de denuncias, casos investigados, identificados y sancionados, a la fecha no han reportado el cumplimiento de este objetivo. Esperamos que en los próximos meses el sector informe de la implementación de este sistema de registro que cuente con información sobre la asistencia legal proporcionada por los Defensores Públicos a los casos de trata de personas a nivel nacional.

En lo que respecta al Crimen Organizado, la nueva ley 30077⁵⁶ que entró en vigencia en julio de este año constituye un instrumento importante para enfrentar el alto índice de criminalidad que atraviesa nuestro país. La referida ley comprende un conjunto de 21 delitos entre los que se encuentra el delito de trata de personas, pornografía infantil y el tráfico de migrantes, estos dos últimos muchas veces conexos a la trata de personas.

A través de la presente ley se le confiere facultades especiales tanto al Ministerio Público como a la Policía Nacional para que de forma coordinada puedan combatir el crimen organizado, haciendo uso de técnicas o mecanismos especiales de investigación tales como: i) la interceptación postal y de comunicaciones, ii) la incautación por parte de la policía de los objetos, instrumentos, efectos o ganancias del delito o cualquier otro bien proveniente del delito o al servicio de la organización criminal, en sus intervenciones en flagrante delito o peligro inminente, las mismas que ejecutaran sin la autorización fiscal y orden judicial, iii) la figura del agente encubierto que permitirá la introducción de integrantes de la policía al interior de las organizaciones criminales. Todos estos mecanismos se ejecutaran en el marco del nuevo código procesal penal.

A la fecha el Estado no ha reportado avances significativos en lo que respecta a la trata de personas en el marco de esta Ley, observamos que se priorizan otros delitos incluso no dan a conocer los recursos que se destinan para el cumplimiento de la norma. Consideramos que debería establecerse claramente cuál es el presupuesto asignado para el 2015 para estos delitos comprendidos en la ley así como las responsabilidades y contribuciones de los sectores involucrados.

Saludamos la iniciativa de este Ministerio que en su Portal Institucional da cuenta que el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) viene diseñando un Plan Nacional de Política Criminal que prioriza los delitos contra el patrimonio, trata de personas, violencia sexual contra menores de edad, sicariato y minería ilegal. Esperamos que este Plan contribuya a fortalecer las debilidades del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas y de la Estrategia Nacional para la Minería Ilegal.

54 12 víctimas pertenecen a Lima, 5 a Ayacucho, 3 Lima Norte, 2 Loreto, 2 Madre de Dios, 2 Moquegua, 2 Cusco, 1 Amazonas, 1 Ancash, 1 Apurímac, 1 Huánuco, 1 La Libertad, 1 Lima Sur.

55 De estas 14 víctimas (11 son mujeres y 3 varones) según dato extraído del Informe del Estado Peruano. Enero de 2013 a Junio de 2014

56 Ley 30077 Ley Contra el Crimen Organizado cuya entrada en vigencia fue el 1 de julio de 2014 mediante Ley 30133.

VIII MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Según el Reglamento de la Ley 28950 contra la Trata de Personas, este sector no tiene responsabilidades en la lucha contra el delito. Si bien en el PNAT este Ministerio no tiene en forma expresa ninguna responsabilidad asignada, entendemos que existen metas en la que aparece los sectores responsables y luego el término “otros” en los que este Ministerio podría intervenir. Es el caso del objetivo estratégico 2 “Informar y educar en torno a la problemática de la trata de personas”, particularmente en la meta 6 “Grupos de riesgo y operadores acceden a capacitación”.

Asimismo, este sector no considera una asignación presupuestal específica para atender el tema de trata de personas, ni aporta información de qué dependencia o dependencias de este Ministerio se extraen los recursos para cumplir con las obligaciones de esta cartera establecidas en el PNAT.

Si bien este Ministerio informa que realiza acciones de prevención del delito de trata a través de la capacitación a funcionarios y servidores y el desarrollo de directivas para exigencia del DNI para la expedición de boletos a menores de edad, no reportan la estrategia que la SUTRAN⁵⁷ implementó para fiscalizar el servicio de transporte terrestre, con el fin de prevenir casos de trata de personas.

El Ministerio señala que presta apoyo a las autoridades competentes para el control del cumplimiento de la identificación de pasajeros en medios terrestres, fluviales, aéreos y marítimos. Cabe la pregunta si lleva un registro de este apoyo así como de los resultados de los mismos.

Este sector emprendió actividades en coordinación con otros Ministerios, a vía de ejemplo, realizó con el MIMP capacitaciones a choferes sobre el delito de trata.

En este sentido consideramos pertinente recomendar que en coordinación con el Ministerio de Educación elaboren un manual práctico, sencillo e ilustrativo dirigido a choferes del transporte, camioneros y operadores de las terminales como forma de prevención y sensibilización sobre esta problemática.

⁵⁷ La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) es una entidad creada mediante Ley N° 29380, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es la encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, y las actividades vinculadas con el transporte de mercancías en el ámbito nacional. (Fuente: Portal oficial de la institución. (<http://www.sutran.gob.pe/portal/index.php/iquienes-somos>).

IX MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es responsable de realizar acciones de prevención y asistencia a víctimas, particularmente en lo concerniente a su reinserción social y laboral.

En materia de presupuesto informa que no cuenta con la asignación de un presupuesto propio y que el mismo podrá definirse luego de la aprobación del Plan de actuación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En lo relativo a las actividades, el sector reporta una serie de acciones desarrolladas en el año 2013. Sin embargo no acompañan una matriz con objetivos, indicadores o asignación de recursos lo cual impide una correcta evaluación de las mismas.

El sector tiene entre las obligaciones principales establecidas por el Plan Nacional vigilar de forma preventiva la existencia y surgimiento de focos de trata de personas. Para dar cumplimiento a este objetivo debe promover el uso del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y el Decreto Supremo N° 019-2006 que incluye el delito de trata de personas.

A través de sus actividades laborales de inspección, la Meta 7 del Plan establece que es responsabilidad de este Ministerio la adecuada aplicación de la legislación vigente contra la trata de personas. Si bien este Ministerio informa la promoción del uso del reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo en la que se incluye la trata de personas, no se han implementado instrumentos técnicos o mecanismos que permitan a los inspectores de trabajo identificar estas prácticas. Se ve como una oportunidad la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) para la creación de una metodología de seguimiento y capacitación a los inspectores laborales.

En las labores de inspección se han detectado personas sometidas a trabajo forzoso o víctimas de trata captadas a través de falsas ofertas de empleo. Sobre este medio de captación el Ministerio Público a través del SISTRA del Observatorio de la Criminalidad registró 283 víctimas en el 2013. Si bien esta cifra es inferior a la reportada en el 2012 (399) el número de casos sigue siendo relevante.

En lo que respecta a las Agencias Privadas de Empleo, la actividad de colocación laboral en el territorio nacional y en el extranjero se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 020-2012 referido al Trabajo y Promoción del Empleo. El cual en su artículo 6 establece la prohibición de realizar cobros a los buscadores de empleo mientras que en su artículo 7 literal b prohíbe: “realizar actividades vinculadas a la trata de personas, tráfico de migrantes, trabajo forzoso o trabajo infantil.”

En el año 2013 el Ministerio de Trabajo registra en Lima 129 empresas inscritas mientras en lo que va del 2014 sólo contamos con 41, lo cual sugiere traspaso de empresas formales a la informalidad, dificultando así identificación de casos de trata de personas.

El Convenio N° 189 de la OIT se encuentra pendiente de ratificación por parte del Estado peruano. Este documento contiene diversas obligaciones para los Estados en materia de trabajo doméstico —como por

ejemplo la regulación de las agencias de empleo— por lo que su adscripción es sumamente importante en la lucha contra la trata con fines de explotación laboral en el ámbito doméstico⁵⁸.

Si bien el Decreto tiene disposiciones que establecen prohibiciones respecto a las falsas ofertas de trabajo a través de las agencias de empleo, en la práctica, salvo que la falsa oferta de empleo esté relacionada a un delito de trata de personas o de explotación laboral, no tiene mayores alcances.

Con el fin de prevenir la incidencia de esta modalidad de captación recomendamos que el 100% de los inspectores de trabajo sean capacitados sobre los procedimientos para una actuación oportuna y eficiente durante la identificación de un caso de trata de personas, para lo cual la adjudicación de un presupuesto propio representa un tema prioritario.

Entre los logros obtenidos, dan cuenta de la articulación de esfuerzos con la Policía Nacional y el Ministerio Público para la identificación de casos de trata de personas en la modalidad de trabajo forzado; la creación del Protocolo intersectorial de Trabajo Forzado, elaboración de estudio en materia de prevención y erradicación de trabajo forzoso; realización de eventos de sensibilización a nivel nacional sobre erradicación del trabajo forzoso y una propuesta de modificación del art. 168 del Código Penal.

La reinserción laboral de las víctimas de trata de personas, es un tema pendiente, las únicas acciones reportadas por este Ministerio son las realizadas en convenio con CHS Alternativo. El Ministerio informa a la Comisión Multisectorial del desarrollo de acciones orientadas a promover la inserción laboral y el autoempleo a través de órganos en línea, sin embargo la falta de información sobre el número de víctimas beneficiarias y los recursos asignados impiden medir su nivel de impacto. Esta debilidad ha sido identificada por el Ministerio y en tal sentido dentro de las actividades programadas para el 2014 está la identificación de las víctimas de trata de personas para promover su inclusión laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló que de un total de 20,9 millones de personas, el 90% aproximadamente son víctimas de trabajo forzado. Estas víctimas son explotadas por individuos o empresas del sector privado. Recientes investigaciones de la OIT revelaron además que la economía privada obtiene por año unos 150 billones de dólares como beneficios de esa práctica.

Con relación al Informe del Relator Especial de la ONU⁵⁹ sobre trabajo forzoso de junio de este año, se hizo hincapié en la necesidad de garantizar que las prácticas comerciales sean congruentes con los derechos

58Convenio 189 OIT: El artículo 15 establece que: "Para proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, todo Miembro deberá: Determinar las condiciones que regirán el funcionamiento de las agencias de empleo privadas que contratan o colocan a trabajadores domésticos, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

a) Asegurar la existencia de un mecanismo y procedimientos adecuados para la investigación de las quejas, presuntos abusos y prácticas fraudulentas por lo que se refiere a las actividades de las agencias de empleo privadas en relación a los trabajadores domésticos;

b) Adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas, tanto en su jurisdicción como, cuando proceda, en colaboración con otros Miembros, para proporcionar una protección adecuada y prevenir los abusos contra los trabajadores domésticos contratados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas. Se incluirán las leyes o reglamentos en que se especifiquen las obligaciones respectivas de la agencia de empleo privada y del hogar para con el trabajador doméstico y se preverán sanciones, incluida la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas y abusos;

c) Considerar, cuando se contrate a los trabajadores domésticos en un país para prestar servicio en otro país, la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales con el fin de prevenir abusos y prácticas fraudulentas en la contratación, la colocación y el empleo; y

d) Adoptar medidas para asegurar que los honorarios cobrados por las agencias de empleo privadas no se descuenten de la remuneración de los trabajadores domésticos."

59 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición Consejo de Derechos Humanos 27º período de sesiones Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo (22 de julio de 2014).

humanos y éste será uno de los cuatro ejes prioritarios en su agenda de trabajo conjuntamente con la eliminación de todas las formas de servidumbre doméstica, la erradicación de los matrimonios infantiles (matrimonio servil), servidumbre doméstica, esclavitud sexual y la abolición del trabajo infantil.

Como respuesta a esta problemática, el sector ha publicado el II Plan para la lucha contra el trabajo forzoso 2013-2017, que presenta el marco conceptual, normativa internacional y nacional aplicable al trabajo forzoso. Asimismo, ofrece un diagnóstico del trabajo forzoso en el país; precisa los principios, objetivos y acciones del plan y la estrategia de monitoreo y finalmente aborda el financiamiento requerido para la implementación del plan.

Con relación a la trata de personas, el Plan establece la diferencia entre trabajo forzoso y trata de personas: "a diferencia de la ausencia de consentimiento como elemento esencial central para definir el trabajo forzoso, la trata de personas tiene como elemento constitutivo fundamental el movimiento o traslado de la persona víctima de explotación".

Con referencia a las acciones que tienen alguna relación con la lucha contra la trata de personas, la acción 2.3.a. del objetivo estratégico 2 abarca el diseño del sistema de registro, seguimiento y monitoreo del trabajo forzoso, que contemple su integración con fuentes de información existentes y otras por desarrollar, entre ellas el sistema RETA-PNP. Sin embargo, el sector no ha reportado avances en este punto.

Se recomienda articular acciones con las empresas privadas mediante campañas informativas e incentivos en el marco de la responsabilidad social de las empresas que busquen por un lado prevenir el trabajo forzoso infantil y toda forma de esclavitud y por otro lado generar oportunidades de empleos a las víctimas de trata.

Si bien el Plan Nacional de Trata de Personas no cuenta con un presupuesto propio, las actividades planificadas por este Ministerio han sido consideradas en el Plan de Trabajo Institucional 2014.

Del análisis de la información reportada por este Ministerio verificamos que de las 25 actividades planificadas en el 2013 para dar cumplimiento a las metas del Plan, 11 de ellas se cumplieron al 100%, 10 sobrepasaron la meta porcentual, 3 no la alcanzaron y 1 no se realizó⁶⁰.

La actividad a la cual no dieron cumplimiento estaba asignada al Observatorio de la Criminalidad quien debía realizar una investigación cuantitativa y cualitativa sobre el delito de trata de personas⁶¹. La investigación ha sido considerada en la planificación del presente año, estableciéndose como fecha límite de su cumplimiento el 31 de diciembre.

Si bien el Ministerio señala que en lo que respecta a contar con información actualizada y confiable sobre la trata de personas en el Perú, el Observatorio de la Criminalidad cumplió al 100% en lo referido a los mapas del delito virtuales localizando zonas de mayor incidencia de explotación sexual y laboral a través de GPS e imágenes satelitales, cabe la pregunta de por qué no se profundizó en esta data para dar cumplimiento con la investigación que tenían planificada.

El Ministerio Público informa que ha capacitado 28 funcionarios de su institución a nivel nacional, lo que se refleja como insuficiente, máxime cuando evidenciamos que existen fiscales con claras dificultades para la correcta calificación del delito de trata de personas y su posible concurso con otros delitos afines.

Otra de las actividades que sólo logró un 25% de cumplimiento fue la relativa a la realización de informes sobre la situación jurídica de los detenidos por trata de personas a nivel nacional basados en el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva. Esto explicaría que en el reporte de los casos que arroja el SISTRA el Ministerio Público no da cuenta sobre el estado de las denuncias⁶², información que es importante a fin de conocer los avances que realiza la Fiscalía en la persecución y sanción del delito de trata de personas.

Anualmente, el SISTRA realiza una publicación en su portal web de los casos de trata de personas atendidos por el Ministerio Público. Debido a la importancia de verificar el ingreso de casos durante el año se sugiere que su publicación se realice de manera trimestral, máxime cuando este registro constituye una herramienta importante para los operadores de justicia.

En el presente año se destacan dos logros importantes de este sector; la aprobación del “Protocolo para la atención a víctimas de trata de personas”⁶³ y la designación de una Coordinadora Nacional y 32

60 Evaluación del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas del Ministerio Público. Período: Al Cuarto Trimestre 2013

61 Esta investigación se realizaría a través del recojo de las denuncias registradas en los 32 distritos fiscales con detalle de las características de las víctimas, presuntos tratantes y las conductas cometidas así como los tipos de explotación

62 De los casos reportados no reportan cuántos se encuentran en investigación preliminar, preparatoria o han sido efectivamente judicializados.

63 Resolución 257-2014-MP-FN “Protocolo para la atención a víctimas de trata de personas” Ruta Única de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Familiar y Sexual.

Fiscales Coordinadores Distritales para su implementación⁶⁴. La finalidad de estos últimos es velar por el cumplimiento del protocolo bajo la responsabilidad de la Coordinadora que tiene como función monitorear y verificar los resultados obtenidos. El objetivo de este protocolo es establecer una ruta de atención para víctimas de trata de personas y garantizar que sus derechos sean respetados durante el proceso penal, con el fin de evitar su revictimización.

Consideramos que todas estas iniciativas son acertadas y contribuyen a mejorar la intervención de los fiscales, especialmente en lo que refiere a la atención a víctimas menores de edad. Sin embargo, el cumplimiento de esta resolución debió revestir mayor rigurosidad con medidas taxativas para su cumplimiento.

El Instituto de Medicina Legal, a cargo del Ministerio Público, tiene la función de brindar servicios relacionados con la carga de la prueba para los procesos judiciales a través de los diversos exámenes y pericias medico legales. En cuanto a esto, evidenciamos carencias en la cobertura logística a nivel nacional, con falta de personal y de disponibilidad de cámara Gessel para la entrevista única a víctimas, lo que contribuye a su revictimización.

Respecto al registro de víctimas del año 2013, el SISTRA reporta 162 víctimas atendidas de las cuales 102 son menores de edad y 60 son mayores. Asimismo indican que 19 contaron con medidas de protección a través de las Unidades de asistencia a víctimas y testigos⁶⁵.

Según información brindada al Grupo Multisectorial de Lucha contra la Trata de Personas, en el 2014 llevan atendidas 93 víctimas y testigos (61 menores y 32 mayores de edad). Lamentablemente las salas de acogida no cuentan con gran capacidad de albergue, a vía de ejemplo la sala de acogida de Puerto Maldonado (Madre de Dios) puede recibir como máximo a cuatro víctimas.

Otros de los avances de este sector es la realización de un importante número de programas radiales y televisivos, talleres y cursos de información y sensibilización así como la firma de convenios de cooperación con instituciones de la sociedad civil para abordar la problemática.

El pasado 23 de setiembre el Fiscal de la Nación anunció la creación de 4 fiscalías especializadas en el delito de trata de personas (Lima, Iquitos, Tacna y Piura) en asociación con la cartera de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Si bien se han presupuestado, no informan de dónde saldrán los recursos para su implementación y funcionamiento. Seis días después, se dicta la resolución N° 4050-2014-MP-FN-2014 que dispone convertir la Vigésima Séptima Fiscalía Provincial Penal de Lima en la Fiscalía Provincial Especializada en el Delito de Trata de Personas; lo que no informa el Ministerio Público, es si con esta conversión el Ministerio pretende dar por cumplido parte del objetivo de la creación de 4 Fiscalías o esta se sumaría a las cuatro anunciadas para el año 2015 por la Ministra de la Mujer con un presupuesto ya asignado de 2 millones doscientos treinta y cuatro mil soles⁶⁶.

64 Resolución N° 2803-2014-MP-FN, la Fiscalía de la Nación designó como Coordinadora Nacional para la implementación del "Protocolo del Ministerio Público para la atención a víctimas del Delito de Trata de Personas".

65 El Ministerio Público cuenta con 117 Unidades de Asistencia a Víctimas y Testigos a nivel nacional y 5 salas de acogida par víctimas de Trata de Personas implementadas por el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos de las regiones de Madre de Dios, La Libertad, Puno, Loreto y Arequipa.

66 http://www.youtube.com/watch?v=_ZV230Yj_c

Con respecto a los retos que el Ministerio plantea para el próximo año está la de trabajar con el MININTER para la elaboración de un Registro único de víctimas. Sin embargo, ambos sistemas están presentando problemas. En tal sentido consideramos oportuno que cada sistema solucione sus problemas técnicos y de registro, que lleven su propia data la cual debería publicarse trimestralmente y, a partir de ello, trabajar en una unificación de la data cuya información será de suma utilidad especialmente para los operadores de justicia.

Por último, señalar una necesidad que no está establecida en el PNAT: la creación de un fondo para solventar los gastos de emergencia de las víctimas de trata de personas, con el fin de cubrir la asistencia de sus necesidades básicas, su alojamiento y el retorno a su lugar de origen. Se ha verificado que las Unidades de protección y asistencia a víctimas y testigos (UDAVIT) en varias oportunidades han presentado carencias para la atención de las víctimas por falta de recursos así como presupuesto para el traslado a sus lugares de origen.

XI PODER JUDICIAL

El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 establece que el Poder Judicial es el ente responsable de capacitar a los jueces en el conocimiento y aplicación de la Ley N° 28950, así como registrar y sistematizar las asesorías, denuncias, investigaciones y sanciones de casos de trata de personas. El sector no cuenta con presupuesto propio para la implementación de estas acciones.

En el Informe del Estado Peruano sobre las medidas para el cumplimiento del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 se establece que el Poder Judicial a través de su Gerencia de Informática ha incluido el registro de los casos de trata de personas en el Sistema Integrado Judicial (SIJ). En el SIJ se registran los casos judicializados que son ingresados al Poder Judicial, pero su alcance es solo de las sedes principales a nivel nacional.

Sin embargo, al responder a nuestra solicitud de información del sistema, señalaron que no es posible realizar consultas directas a la base de datos, es decir no se pueden preparar reportes detallados de expedientes y adjuntaron un CD conteniendo el reporte acerca del número de procesos por estado de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes entre el año 2012 y octubre de 2013⁶⁷.

El Poder Judicial reporta que en el año 2013 se han registrado 300 casos de trata de personas a nivel nacional, de los cuales 184 procesos pertenecen a los distritos judiciales de Lima, Lima Norte y Lima Sur, 12 al distrito judicial de Cusco, 67 al distrito judicial de Loreto y 37 casos al distrito judicial de Madre de Dios.

Resulta preocupante que de los 300 casos reportados, 185 han sido tipificados de acuerdo al artículo 182 del Código Penal que se encuentra derogado por la Ley N° 28950 de 2007 y no apliquen el artículo 153 y 153 A del Código Penal. Esto reflejaría que los magistrados encuentran dificultades al momento de realizar la tipificación del delito de trata de personas⁶⁸.

La apelación constituye una garantía para el debido proceso, que procede luego de terminado el juicio oral. Las estadísticas del Poder Judicial reportan un solo caso en estado de apelación en el distrito judicial de Loreto y un solo caso en el de Madre de Dios, situación que preocupa debido a que el número de casos de trata de personas en estas regiones es elevado.

En el 2013, solo se han registrado 13 archivos definitivos en el distrito judicial de Madre de Dios y 9 archivos provisionales en el distrito judicial de Lima, en cuanto a los demás distritos judiciales analizados no han reportado el archivamiento de procesos. Por lo que, entendemos que no se está realizando una debida investigación de los hechos recabando las pruebas necesarias para sostener indubitablemente que las y los acusados son de los delitos que se les imputan.

67 2012 - 2013: El Poder Judicial reporta que entre los años 2012 y 2013 se han registrado 732 casos de trata de personas a nivel nacional de los cuales 334 procesos pertenecen a los distritos judiciales de Lima, Lima Norte y Lima Sur, 48 al distrito judicial de Cusco, 231 al distrito judicial de Loreto y 119 casos al distrito judicial de Madre de Dios.

68 El delito de Trata de Personas se encuentra tipificado en el artículo 153 y sus agravantes en el artículo 153-A del Código Penal, pero los magistrados y magistradas no los aplican.

No se ha podido analizar los perfiles de las víctimas de trata de personas ni de los tratantes debido a que los datos estadísticos remitidos por el Poder Judicial no reportan dicha información. Tampoco las conductas, los medios y las finalidades del delito de trata que fueron empleados para la ejecución del ilícito penal, lo cual impide realizar un diagnóstico detallado que sirva de herramienta a la hora de la implementación de políticas públicas.

Existen registros de casos donde los implicados en el delito de trata de personas se encuentran prófugos de la justicia y con órdenes de ubicación y captura que son renovadas cada seis meses por el Poder Judicial. Sin embargo, estas órdenes deben ser monitoreadas por el Poder Judicial para que las autoridades policiales informen qué estrategias se toman para ubicar y capturar a estos prófugos.

Respecto a las capacitaciones realizadas en el 2013, reporta únicamente la capacitación de 09 jueces/as sobre la asistencia y protección a las víctimas de la trata y tráfico de personas y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, actividad que realizó en coordinación con CHS Alternativo.

Señalamos que este es un tema que causa alarma debido a que no sólo continúan existiendo errores en la tipificación, sino en los criterios para determinar los montos de reparación a las víctimas de trata de personas a pesar de ser un tema que hemos observado. El Informe Defensorial 158 da cuenta de ello⁶⁹ en el Capítulo “Criterio de la afectación del bien jurídico”. Resulta especialmente importante desterrar de la jurisprudencia nacional la determinación de la reparación civil basada en los ingresos económicos del condenado. La reparación civil se determina en base al daño producido con independencia del poder adquisitivo del que ocasiona dicho daño. En el delito de trata de personas se genera grave daño moral⁷⁰, en menoscabo de los derechos fundamentales de la persona (vida, libertad, integridad física, honor, entre otros).

En este contexto, resulta preocupante que a pesar de múltiples reclamos, el Poder Judicial continúa emitiendo sentencias con reparaciones civiles que oscilan entre 500 y 2,000 nuevos soles⁷¹.

69 Informe Defensorial 158-2013. Capítulo III. En este apartado se brinda información estadística relevante sobre expedientes penales de trata de personas, la aplicación de las medidas de protección dispuestas a favor de las víctimas menores de edad y la tutela jurisdiccional de sus derechos en el marco de los procesos penales.

70 Art. 1984 del Código Civil El daño moral es indemnizado considerando su magnitud y el menoscabo producido a la víctima o a su familia.

71 Sentencia de recaída en el expediente N° 2013-955, de fecha 19 de junio del 2014, por el delito de Trata de Personas emitida por el Juzgado Penal Colegiado Supra Provincial de la Corte Superior de Justicia Arequipa.

XII INEI

El Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes no establece ninguna responsabilidad para el INEI en relación a la lucha contra la trata de personas. Sin embargo, en el marco de sus competencias como ente rector y ejecutor del Sistema Estadístico Nacional, y en su calidad de miembro del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, se creyó conveniente otorgarle responsabilidades en el PNAT.

En el marco del Plan, el INEI es responsable de “oficializar las estadísticas de casos de trata registrados, investigados y sancionados en los sistemas de registro de datos y estadísticas oficiales”. Sin embargo, más allá de lo reportado en el Informe del Grupo Multisectorial (2013), se ignora a qué instancias está recurriendo para obtener la información estadística y se desconoce si se ha realizado algún esfuerzo para integrar y consolidar la información proveniente de las distintas fuentes de información disponibles.

Se han detectado incongruencias en el reporte de estadísticas de trata de personas por parte del Estado. Como ejemplo de ello, en setiembre de este año, el Ministerio del Ambiente declaró en el marco del Primer Seminario Internacional sobre Prevención del Lavado de Activos organizado por el Centro de Estudios de Derecho Penal Económico y de la Empresa (CEDPE), que existen más de 100,000 víctimas de trata de personas asociadas a la minería ilegal en Madre de Dios. Esto representa 40 veces más que el número de víctimas registrado en los sistemas oficiales del Estado. El INEI no se ha pronunciado al respecto y desconocemos si está efectuando acciones para verificar la validez de esta información.

En el informe del Grupo Multisectorial se ha reportado que el INEI procesa trimestralmente información sobre el número de casos registrados de trata de personas, consolidándolo en su página web institucional en el acápite referido a Seguridad Ciudadana. No obstante, el Informe técnico N°2, Estadísticas de seguridad ciudadana, octubre 2013 - marzo 2014 (INEI, 2014) presenta las estadísticas referidas al delito de trata de personas provenientes de los registros administrativos del Estado, pero únicamente incluye información del SISTRA y la Línea de información y asistencia a víctimas de trata de personas del MININTER. El reporte no consigna información del Sistema RETA-PNP, aun cuando este es el sistema oficial de registro y estadística de denuncias de trata de personas del Ministerio del Interior.

Para mayor detalle, el documento citado solo reporta el número de denuncias de trata de personas que el SISTRA ha registrado entre los años 2010 y el primer trimestre del 2014, es decir 1580 denuncias de trata de personas y reporta la evolución del número de denuncias por distrito fiscal en ese rango de fechas (p. 137). Sin embargo, no se ha incluido información detallada sobre las finalidades del delito, el número de víctimas registradas, el sexo de las mismas y los rangos de edades a los que corresponden, a pesar de que el sistema brinda un reporte sobre ello. Tampoco se ha agregado información acerca de los presuntos imputados. Cabe destacar que esta información está disponible en el portal del Observatorio de la criminalidad.

Además, el informe dio a conocer las denuncias reportadas en la Línea de información y asistencia a víctimas de trata de personas del MININTER, entre los años 2009 y 2013, donde se reportan 196 denuncias registradas a través de la línea. (p.138). Esto presenta una imagen sesgada de las estadísticas oficiales, aumentando el problema de sub representación del delito que ha estado presente.

Por otro lado, en virtud de que el INEI tiene la capacidad para desarrollar estudios nacionales, se recomienda que participe en la realización del Diagnóstico sobre la trata de personas en el Perú, actividad del Objetivo estratégico 1. Dicho estudio debe proveer información sobre el número de víctimas, su perfil, el modus operandi de las redes y las rutas de la trata de personas.

XIII GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

El Reglamento otorga a los Gobiernos Regionales y locales responsabilidades en los ejes de prevención, protección y asistencia a las víctimas de trata de personas⁷², presentándose una serie de avances respecto al año anterior.

El Perú cuenta con 25 Gobiernos Regionales de los cuales 21 han conformado comisiones contra la trata de personas y cuatro han aprobado planes regionales de lucha contra este delito (Ayacucho, Madre de Dios, Loreto y Tacna).

La mayoría de los Gobiernos Regionales han informado que no cuentan con presupuesto propio para la implementación de acciones encomendadas por el Plan. Varios de estos gobiernos reportan no realizar actividades para dar cumplimiento a lo señalado en el Plan o reportan actividades sin dar cuenta del presupuesto asignado para su ejecución. También están los que indican que no han destinado un presupuesto exclusivo para acciones de lucha contra la trata y presentan actividades y montos sin indicar que área o dirección las asumió.

Entre las actividades que merecen ser mencionadas se encuentra la formulación de un proyecto de inversión pública denominado: Creación de Servicios de Desarrollo de Capacidades en la Prevención y Control de la Trata de Personas en la Región de Ayacucho; Elaboración de un estudio de investigación sobre la situación de la trata de personas en la región Piura y la Elaboración de una ordenanza regional de lucha contra la trata de personas en la Región de Huancavelica.

Cabe destacar que ninguno ha reportado avances en lo relativo a la creación de albergues, a pesar de que es una actividad del PNAT en la que tienen responsabilidad. Se destaca que durante el año 2013, en coordinación con la OIM, se preparó un proyecto de plan de inversión pública para Madre de Dios para ser presentado al SNIP, cuyo objetivo era que la región generase fondos propios para la construcción de un albergue para víctimas de trata de personas. Sin embargo, esto no se concretó.

A nivel de gobiernos provinciales, 18 municipalidades han respondido a nuestro pedido de información, de las cuales 17 no asignan presupuesto para las acciones de lucha contra la trata de personas.

72 Artículo 18º.- Gobiernos Regionales y Locales.

Los Gobiernos Regionales y Locales, promoverán el desarrollo de estrategias para la prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; así como la atención a las víctimas y sus familiares directo dependientes en los siguientes aspectos:

- a) Promoción y constitución de redes regionales y locales de lucha contra la trata de personas, conforme al artículo 10º, numeral 2, de la Ley Nº 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, referida a las competencias compartidas.
- b) Coordinación y fortalecimiento de las redes regionales y locales de lucha contra la trata de personas.
- c) Incorporación de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en los programas y servicios sociales regionales y locales como: seguridad ciudadana, Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente, Oficina Municipal para la atención a las personas con Discapacidad, Programa de Apoyo Alimentario, Comités Municipales por los Derechos del Niño y otros.
- d) Identificación de población vulnerable a los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- e) Orientación y derivación de casos. La derivación se efectuará a la dependencia policial de la jurisdicción o al Ministerio Público.
- f) Fortalecimiento de factores de protección.

Artículo 35º.- Gobiernos Regionales y Locales

Los gobiernos regionales y locales deberán promover la implementación de centro de atención a víctimas de trata de personas, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia.

Identificamos que varias municipalidades todavía continúan utilizando el término “trata de blancas” o “prostitución infantil” al referirse a la trata de personas o a la explotación sexual infantil lo que demuestra la falta de conocimiento sobre los términos utilizados en la legislación y las consecuencias que eso conlleva en cuanto a la protección de los derechos de las víctimas, especialmente cuando nos referimos a menores de edad.

Al igual que los gobiernos regionales, la mayoría reportan acciones principalmente en el eje de prevención entre las que se destacan: foros, talleres, campañas, conferencias de prensa y capacitaciones sobre derechos fundamentales y trata de personas. Otros reportan actividades sin dar cuenta del presupuesto asignado para dar su cumplimiento y otra que señalan no tener un presupuesto asignado para la lucha contra la trata de personas.

A nivel de los gobiernos locales, señalamos que varios de ellos indicaron que en el Plan no se le atribuye responsabilidad directa en la realización de acciones en alguno de los ejes, sin embargo la Ley Orgánica de Municipalidades establece una serie de normas relativas a seguridad ciudadana, creación de casas refugio y normas de orden público que comprenden la defensa de los derechos humanos y por ende la lucha contra la trata de personas.

Esta Ley Orgánica establece que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral sostenible y armónico de su circunscripción. Además, de acuerdo a lo establecido en el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, las competencias y funciones específicas municipales deben realizarse en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Además, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 84 del mismo cuerpo normativo, las municipalidades, en materia de programas sociales, de defensa y promoción de derechos, contribuyen al diseño de las políticas y planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo social y de protección y apoyo a la población en riesgo.

En este sentido y en cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Trata, los gobiernos locales deben velar por el cumplimiento de la normas, difundir y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes, brindar asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo⁷³.

A nivel de seguridad ciudadana, a través de la Ley N° 27933, se aprobó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que constituye un conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil cuyo objetivo está estipulado en el artículo 1⁷⁴ de dicho cuerpo normativo, tiene por objeto la protección de los derechos de las personas naturales y jurídicas. Este sistema se vale de una adecuada política de

73 El artículo 73 inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades:

-Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.

-Difundir y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes.

74 Ley N° 27933-2003 Art 1 La presente Ley tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana”.

prevención multisectorial y control de la violencia, que permite a las personas desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas. Además, dicho Sistema se caracteriza por realizar un trabajo intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae en el CONASEC, en la Presidencia del Consejo de Ministros y en el caso de los comités distritales en los Alcaldes.

Así, los miembros del Comité Distrital, en base a la realidad particular de sus respectivos distritos, deberán incorporar a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente.

A nivel de las acciones realizadas por las municipalidades locales, debemos resaltar las múltiples actividades en materia de prevención contra la trata de personas que viene realizando la Municipalidad de Lima.

Por su parte, la Municipalidad de Carabaylo a pesar de no contar con un presupuesto propio implementa un conjunto de actividades relevantes en la lucha contra la trata de personas entre la que se destaca la atención psicológica del Programa “Opción por la Vida” dirigida a adolescentes u jóvenes en situación de riesgo social con un trabajo en asentamientos humanos, centros comunales, culturales y urbanizaciones.

Cuatro Municipalidades; Lurín, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y San Juan de Miraflores vienen trabajando desde el 2013 en la elaboración de un registro único de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Actualmente este documento se encuentra en el MIMP para su revisión.

En la parte de operativos realizados a bares, hospedajes, hoteles, etc., si bien señalan el número de posibles víctimas así como proxenetas o posibles tratantes no aportan datos sobre las denuncias, seguimiento de las intervenciones, sanciones o clausuras a los locales ya que las municipalidades tienen capacidad sancionatoria de acuerdo al artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal⁷⁵. En consecuencia, recomendamos que mejoren su articulación con la Policía Nacional y el Ministerio Público.

75 Ley Orgánica Municipal No. 27972 Art. 46°.- Sanciones.

Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones Judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.

XIV ALCANCES LEGISLATIVOS COMPLEMENTARIOS

Consideramos relevante realizar un breve análisis de la Estrategía Nacional para la Minería Ilegal⁷⁶ aprobada mediante Decreto Supremo 003-2014 PCM. En el año 2008 se crea el Ministerio del Ambiente y el problema de la minería informal comenzó a visibilizarse como un problema de índole social⁷⁷.

Esta estrategia se presenta como un documento poco preciso y de difícil ejecución, con un alcance territorial limitado a Madre de Dios, Puno y parte de Ica, cuando la presencia de esta problemática se extiende a todo el país y con ella los delitos conexos que pretende perseguir.

Si bien reconocemos que este decreto contribuye a deslindar la minería ilegal de la informal y establece las zonas aptas y las limitaciones para el ejercicio de la misma así como las maquinarias no permitidas en el departamento de Madre de Dios, las carencias son significativas.

Una de las principales críticas a esta reglamentación es la falta de adjudicación de presupuesto exclusivo, máxime cuando el principal objetivo es erradicar los enclaves de la minería ilegal y reducir significativamente los delitos conexos a esta actividad, entre los que se encuentra la trata de personas. El Gobierno debió tomar como referencia lo que viene sucediendo con el Plan de Lucha contra la Trata que al no destinar recursos adicionales y exclusivos, depende de la voluntad de cada Ministerio y de la presión desde la sociedad civil la inclusión de una partida para la lucha contra la trata de personas.

Otra de las críticas a esta estrategia es la carencia de actividades que permitan el desarrollo y cumplimiento de objetivos así como la ausencia de indicadores. Si bien señalan los Ministerios con algún grado de responsabilidad en su implementación, no se mencionan las Direcciones que estarán a cargo de los la puesta en práctica de los planes sectoriales.

La problemática de la trata de personas en torno a la minería ilegal es preocupante y con un sesgo subjetivo al carecer de fuentes de información fidedignas, sobre todo si consideramos que según el Ministerio del Ambiente existen más de 100,000 víctimas de trata de personas asociadas a la minería ilegal en Madre de Dios, cifra que no explica de dónde ha sido extraída⁷⁸.

76 Decreto Supremo 003-2014 PCM Art 1 "Apruébese la Estrategía Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, con el objeto de erradicar los principales enclaves de la minería ilegal y reducir significativamente, los delitos conexos a esa actividad, entre ellas, la trata de personas, evasión tributaria, daño ecológico, y otros, en todo el territorio nacional...".

Art. 2.- Financiamiento. La implementación de las acciones previstas en el marco de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo se financia con cargo al presupuesto institucional autorizado en los pliegos correspondientes, para los fines establecidos en la citada norma, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes.

77 Valdés Cavassa, R (2013). ¿Qué pasa en las regiones del Perú? ¿Nueva Estrategia contra la Minería ilegal? En el 2001 la onza de oro estaba como máximo 280 dólares y en el 2011 llegó a 1830 dólares. Esta alza en el precio del oro propició el aumento de la migración a Nazca (Ica), Chumbivilcas (Cusco), El Toro (La Libertad), Cajabamba (Cajamarca), Sapolilla (Piura), entre otros. A través de la información brindada por la Sociedad Civil tenemos que existen 150 mil trabajadores en la minería informal; 200 mil familias comprometidas en este negocio y más de 1 millón de personas comprometidas en él.

78 Declaraciones del Ministerio del Ambiente (setiembre-2014) en el marco del Primer Seminario Internacional sobre Prevención del Lavado de Activos organizado por el Centro de Estudios de Derecho Penal Económico y de la Empresa (CEDPE).

A nivel legislativo, destacamos la modificación del artículo 153 del Código Penal⁷⁹, a fin de perfeccionar el tipo penal de trata de personas⁸⁰. Mediante esta modificación se regula el tipo base y se recoge lo ya establecido. Si bien se mantienen los mismos medios para la comisión de delitos, se agrega “el abuso de poder o situación de vulnerabilidad”. Ello permite una interpretación más amplia de los sujetos involucrados mediante la inclusión de situaciones de dependencia entre víctima/as y victimario/os, como por ejemplo la relación entre padre/madre e hijo/a.

En los fines de explotación este artículo agrega luego de tráfico de órganos: “tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación”. Este nuevo tipo penal es más amplio y permite sancionar conductas como por ejemplo la manipulación biomédica, reclutamiento de personas para obligarlos a la comisión de delitos, alquiler o donación de niños, entre otros.

Uno de los logros más significativos de esta nueva redacción es que se eleva a categoría de autor mediato al que favorece, promueve, facilite o financie una captación con fines de explotación⁸¹. Asimismo se eliminaron los beneficios penitenciarios a los sentenciados por el delito de trata de personas.

Otro avance importante es lo relativo al consentimiento de las víctimas mayores de edad; en el quinto párrafo del art. 153 se incorpora lo establecido en el Protocolo de Palermo en su artículo 03, literal b: “el consentimiento dado por la víctima de Trata de Personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciado en dicho apartado”; lo cual se refiere a cuando exista violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios.

Si bien estas modificaciones contribuyen a velar por los derechos de las víctimas y a tener penas más drásticas para los cómplices del delito, enervando su conducta a la misma pena que la del autor,

79 Artículo 153.- Trata de personas (Redacción anterior) El que promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación, venta de niños, para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar; a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en el párrafo anterior.”

Artículo 153.- Trata de personas (Nueva redacción dada por la Ley N° 30251) El que, mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficios; capta, transporta, traslada, acoge, reciba o retiene a otro, en el territorio de la Republica o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

Para efectos del numeral 1, los fines de explotación de la trata de personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o practicas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.

La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el numeral 1.

El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a toda forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el numeral 1.

El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor.

80 Texto Sustitutorio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Proyecto de Ley 1750/2012-CR, 1839/2012-CR, 298/2013-CR Y 3716/2014-PE) Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas.

81La anterior redacción llevaba a que se vulnerara el principio constitucional de proporcionalidad, pues estas conductas sólo constituían modalidades de participación vinculadas a la figura de cómplice o instigador siendo reguladas con penas más benignas (Arts. 24 y 25 del CP).

consideramos que aún falta mucho por trabajar por la aplicación del artículo 153 por parte de los operadores de justicia. Observamos un vacío en los fiscales y jueces en adoptar la norma, especialmente en lo relativo a la aplicación de las penas. En la data proporcionada por el Poder Judicial evidenciamos un número significativo de casos de trata de personas que son sancionados en base al artículo 182 del Código Penal. Otro de los instrumentos importantes que debemos mencionar es el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Este documento que ha aprobado 31 Políticas de Estado, constituye el marco orientador para la definición de los objetivos, políticas y metas nacionales. Estas políticas están divididas en cuatro ejes⁸². Si bien no hay una mención específica a desplegar acciones contra la trata de personas, recomienda el registro de los delitos, el combate de la impunidad y la delincuencia, medidas que sin lugar a dudas contribuyen a lo establecido en el plan respecto a la persecución y sanción del delito de trata de personas.

Finalmente, destacamos que en julio de este año, por Resolución Directoral 665-2014 DIRGEN/EMG.PNP se elevó de División de Investigación del Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes a Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú dependiente de la Dirección de Investigación Criminal de la PNP. Esta modificación le concede alcance nacional para investigar, denunciar y combatir los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrante y delitos conexos.

82 PLAN BICENTENARIO: EL PERÚ HACIA EL 2021: Cuatro ejes temáticos: 1) Democracia y Estado de derecho; 2) Equidad y justicia social; 3) Competitividad del país; 4) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Dentro del eje temático de Democracia y Estado de Derecho se atiende el tema de Seguridad Ciudadana y erradicación de la violencia, sustentando sus acciones en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. En este sentido, establece como objetivo fundamental la mejora y previsión de la seguridad ciudadana, liderado por las autoridades locales con participación de la ciudadanía, para la articulación de las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito. En el rubro de seguridad ciudadana se consigna lo siguiente:

1. Prevenir, disuadir y sancionar las conductas y las prácticas sociales que afectan la tranquilidad, la integridad y la libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada.
2. Propiciar una cultura cívica de paz, de respeto a la ley y las normas de convivencia, promoviendo una educación y una ética pública que incidan en el respeto de los derechos humanos, la recta administración de justicia y que sensibilicen a la ciudadanía contra la violencia.
3. Promover el sistema nacional de seguridad ciudadana en las provincias, distritos y comunidades presidido por los alcaldes, conformado por los representantes de la ciudadanía, que articule acciones de prevención y sanción.

COMENTARIO FINAL

Cerramos este informe tomando como punto de partida el mismo encabezamiento de las conclusiones del Informe Alternativo del año pasado, la falta de voluntad política por parte del Estado en la asignación de un monto relevante para afrontar la lucha contra la trata de personas.

Este año, se asignó 2 millones 963 mil 328 nuevos soles que representa un 0.0025% del monto total del Presupuesto General de la República para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 28950, su decreto reglamentario y el Plan de Lucha contra la Trata de Personas. Esta cifra nos asombra si la comparamos con la inversión de 30 millones de soles que realizó el Estado el año pasado para la mejora de equipos del canal estatal.

Un año después, si bien el Ministerio del Interior y el MIMP reportan aumento en el presupuesto destinado a la lucha contra la trata de personas, varios ministerios responsables por el PNAT continúan sin asignación de un presupuesto para tal fin y la clase política en el Estado parece adormecida frente a este problema y a la calificación del Perú en el Nivel 2⁸³ por el grado de incumplimiento por parte del Estado de las normas mínimas para eliminar la trata de personas, a pesar de reconocerle que ha realizado algunos esfuerzos en la materia.

Entre las acciones pendientes y que involucra a varios Ministerios, se encuentra la realización de un estudio nacional sobre la trata de personas, el cual contribuiría a realizar un mapeo de esta problemática. El registro de los casos por parte del Ministerio Público y el Ministerio del Interior es otro tema que preocupa, evidenciando no sólo algunos problemas técnicos sino de procedimiento y capacitación de operadores. Recomendamos que el Ministerio de Justicia implemente a la brevedad un registro de casos a través de sus defensores públicos para contribuir a consolidar una data nacional que posibilite cumplir con la realización de un estudio nacional con data confiable.

El INEI, a pesar de ser un organismo que lleva registros relevantes a nivel nacional, limita su participación a publicar la data que el SISTRA y la línea 0800-23232 del Ministerio del Interior le proporcionan, obviando la información reportada por el RETA PNP. Asimismo consideramos que debería liderar un estudio sobre el delito de trata de personas en alianza con otros Ministerios.

83 Reporte Anual sobre la Trata de Personas otorgada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos 2012.

84 Artículo 7° Decreto Supremo 007.- Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación, a través de sus órganos competentes, desarrollará estrategias descentralizadas para la prevención contra los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en los siguientes aspectos:

- a) Identificación de población educativa vulnerable.
- b) Orientación y derivación de casos a las autoridades u organismos competentes.
- c) Fortalecimiento de los mecanismos de protección institucionales.
- d) Priorización de acciones de sensibilización a la comunidad educativa de zonas rurales de mayor vulnerabilidad a la problemática de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- e) Desarrollo de otras acciones propias del Sector destinadas a prevenir la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

En lo que respecta al acceso de la educación de las víctimas, recomendamos que el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de la Mujer y el de Salud trabajen en conjunto en la identificación de poblaciones vulnerables⁸⁴, entre las que se encuentran las víctimas de trata. Estas personas, en su mayoría niñas y adolescentes, deben contar con un apoyo integral que incluya el aspecto educativo. Para ello recomendamos que se priorice el otorgamiento de la matrícula, permanencia, incorporación y reincorporación de las víctimas de trata de personas en las instituciones educativas, o la adjudicación de recursos para la realización de cursos y talleres que le provean de un oficio, atendiendo a las capacidades personales e intereses de las mismas. Es necesario dotarlas de herramientas laborales que les permitan tener un ingreso y las alejen de los círculos de explotación. En este sentido, el Ministerio de Trabajo es responsable de informar que avances se han reportado en éste último año a través de sus programas de trabajo y promoción del empleo. En los Gobiernos Regionales existen bolsas de trabajo que otorgan oportunidades laborales, en consecuencia ellos también son responsables de presentar el registro de cuántas víctimas de trata de personas tienen acceso a este beneficio. Por último de acuerdo a la actividad 55 del PNAT se espera que las empresas privadas participen en la promoción de la reinserción laboral de las víctimas de trata de personas. Sin embargo no se han reportado acciones al respecto.

Luego del rescate de las víctimas contamos con una etapa de atención integral de las mismas, en la que varios sectores tienen responsabilidad pero cuyo grado de cumplimiento se reporta como deficitario. Se presentan problemas como la falta de dotación de artículos de primera necesidad, alimentación, la falta de recursos para la compra de pasajes para el traslado a los lugares de origen entre otros, extremos que en varias oportunidades han sido asumidos desde la Sociedad Civil a través de proyectos de ayuda y cooperación. Solicitamos al Ministerio del Interior y al Ministerio Público que la planificación de los operativos prevea medidas para la asistencia y protección de las víctimas rescatadas. En esta etapa de atención uno de los temas más preocupantes es la falta de albergues para las víctimas. Las salas de la UDAVIT son insuficientes y hay salas como las de Madre de Dios que sólo tiene capacidad para albergar cuatro víctimas. Exhortamos al Estado que destine un presupuesto exclusivo para la construcción de albergues para mujeres y otros para varones⁸⁵ con una contrapartida de los Gobiernos Regionales. Recomendamos la creación de una Comisión administradora con participación de los Ministerios responsables de asumir esta tarea.

Debemos destacar el papel relevante que cumple la Defensoría del Pueblo en su labor de observación y denuncia. El Informe Defensorial 158⁸⁶ constituye un manual de lectura obligatoria por parte de los operadores de justicia en lo que respecta a víctimas de trata menores de edad, no sólo para entender la dinámica del delito sino para ilustrar lo que sucede en la aplicación de las normas; situación que evidencia que tenemos un largo camino por recorrer en lo que respecta a formación y capacitación así como en la

85 La atención de esta necesidad es prioritario, máxime cuando en los operativos policiales en zonas mineras se están rescatando varones víctimas de explotación laboral.

86 El Informe Defensorial 158 titulado "El delito de trata en agravio de niños, niñas y adolescentes" fue presentado por la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. El objetivo de este informe fue generar un compromiso para implementar las recomendaciones que se indicaron en base a los resultados, conclusiones y recomendaciones defensoriales a las autoridades involucradas y generar un compromiso para implementarlas. Entre los insumos principales de este informe se encuentra la revisión de cincuenta expedientes penales sobre el delito de trata de personas cuyas víctimas eran menores de edad, causas llevadas por distintas Cortes Superiores de Justicia del país.

obtención de penas donde se apliquen las máximas sanciones establecidas en la ley contra los autores de este delito.

La pobreza, la desigualdad, la debilidad en las leyes nacionales y el incumplimiento de normas internacionales contribuyen a vulnerar los derechos humanos. Nos preocupa que aún el Perú no haya ratificado el Convenio 189 de la OIT relacionado al trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Se han reportado casos de trata de personas con fines de explotación laboral cuyas víctimas han sido sometidas a trabajos domésticos en régimen de esclavitud. Recordamos que hay una gran población vulnerable básicamente conformada por mujeres empleadas como cocineras en campamentos mineros que también son víctimas de explotación sexual.

Otro tema en agenda es la ratificación del Protocolo Internacional legalmente vinculante para dar respuesta a la problemática del trabajo forzoso que comprende víctimas de trata, migrantes y explotación laboral. Este protocolo ayudará especialmente a los niños, las víctimas más vulnerables de esta práctica⁸⁷.

La mayoría de las víctimas de trata de personas y explotación sexual son niños, niñas y adolescentes. Exhortamos al Estado a que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del Código de los Niños y Adolescentes⁸⁸, se vele por sus derechos destinando mayores recursos para el rescate, atención y reinserción social, familiar, escolar y laboral de las víctimas, garantizando en todo momento el cumplimiento de sus derechos fundamentales. Para ello, se deberá contar con mayor presupuesto para que las estrategias se sustenten en acciones que contribuyan significativamente a sacar a nuestros niños/as y adolescentes de los círculos de explotación, abuso y maltrato.

En este último período identificamos un avance en el trabajo intersectorial entre el Ministerio Público y el Ministerio de la mujer, recomendamos que todos los sectores responsables de la implementación del Plan emprendan acciones coordinadas e intersectoriales que permitan mejores resultados.

Una de las problemáticas abordadas por La ley 28950, su Decreto Reglamentario y el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2011-2016 es el Tráfico Ilícito de Migrantes. Específicamente, el PNAT designa como responsables para la asistencia a personas extranjeras que hayan sido víctimas de trata en el Perú o que se encuentren en tránsito al Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, El Ministerio de la Mujer y el Ministerio Público. En el Objetivo Específico 9, meta 26, el PNAT señala que el Perú cuenta con registros actualizados de casos de trata y tráfico ilícito de migrantes en el extranjero. Asimismo en la meta 27, señala que estos ministerios son responsables de asegurar las medidas necesarias de protección de las víctimas extranjeras en el Perú. Los migrantes en situación irregular constituyen una población vulnerable del delito de trata de personas que debe prestársele mayor atención por parte de estos sectores en la asignación de presupuesto y planificación anual de actividades.

87 El nuevo Protocolo, constituye una adición al Convenio 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso de 1930. Este documento cubre las lagunas existentes y fortalece el cuerpo de los instrumentos sobre el trabajo forzoso, incluido el trabajo infantil, la trata de personas, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, y violaciones de derechos humanos conexas.

88 Art. 4 Todos los niños y adolescentes tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación. (Código de los Niños y Adolescentes: Aprobado en el Congreso el 21 de julio del 2000 mediante Ley N° 27337, promulgado el 2 de agosto del 2000 y publicado en el Diario oficial "El Peruano" el 7 de agosto del 2000).

Debemos señalar que ha existido escasa capacidad del Estado para el recojo de la información así como para dar a conocer el nivel de cumplimiento de las actividades. Adicionalmente, poco se dice de los esfuerzos que desde la sociedad civil se han venido ejecutando para apoyar y llevar adelante las metas establecidas en el Plan.

En conclusión, si bien existen algunas acciones a resaltar como la aprobación de la ley anticorrupción, la elevación de División a Dirección Nacional de Trata de Personas (DIRTRAP), la modificación del artículo 153 del Código Penal que tipifica el delito de trata de personas, la creación de una Fiscalía especializada en Lima y el anuncio de la creación de otras tres para el próximo año, la aprobación del Plan Estratégico contra la Minería ilegal, entre otros, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas presenta un nivel de ejecución que al 2014 evidencia avances muy lentos. Ello exige que el aumento del presupuesto constituya el primer tema a abordar en la agenda del Estado Peruano.

ANEXO

ESTACIÓN DE PREGUNTAS DIRIGIDAS A LOS MINISTERIOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ

Como parte de la responsabilidad asumida por la sociedad civil en promover e impulsar la implementación y ejecución de políticas públicas y acciones integrales dirigidas a combatir la trata de personas en el Perú, Capital Humano y Social Alternativo presenta el siguiente conjunto de preguntas solicitando a la Primera Ministra y el Ministro del Interior, a través de las congresistas comprometidas a favor de la lucha contra la trata de personas en el Perú, brindar la información sobre los avances logrados por el Estado, en virtud del mandato de la Ley N°29918 «Ley que declara el 23 de setiembre como el Día Nacional contra la Trata de Personas» y que obliga de dar cuenta al Congreso de la República sobre la prevención y sanción de la trata de personas, y la protección y asistencia a las víctimas.

PRESUPUESTO

1. El presupuesto anual 2014 asignado a los diversos sectores del Estado para la ejecución de las acciones del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Reglamento de la Ley N°28950 asciende a 2 millones 818 mil 168 nuevos soles (S./2,963,328.00 según han reportado los diferentes sectores al Congreso de la República y a la sociedad civil. Este presupuesto constituye el 0.0025% del Presupuesto General de la República para el año 2014. Esta cantidad ha sido evidenciada como insuficiente para el cumplimiento de las funciones establecidas. ¿Qué cantidad será destinada a los sectores para combatir la trata de personas durante el año 2015?
2. La Ministra de la Mujer anunció en la Comisión de la Mujer del Congreso de la República la creación de cuatro fiscalías especializadas en el delito de trata de personas, dos en Lima, una en Loreto y otra en Madre de Dios. Indicó que ya cuenta con un presupuesto asignado para ello de 2 millones doscientos treinta y cuatro mil soles. ¿De dónde surge este presupuesto? ¿La reconversión de la Vigésima Séptima Fiscalía Provincial Penal de Lima en la Fiscalía Provincial Especializada en el Delito de Trata de Personas es parte de este anuncio? De ser así, ¿Qué monto del presupuesto anunciado se le adjudicó?

EJE DE PREVENCIÓN

3. Se ha evidenciado en muchos casos que los medios de comunicación violan la confidencialidad de los casos de trata de personas exponiendo la identidad de las víctimas a través de la consignación

de los nombres y elementos periféricos que ponen en riesgo la investigación y en muchos casos la vida de la víctima. ¿Qué medidas tomara el Estado a fin de sensibilizar a los periodistas y medios de comunicación que incurrir en estas faltas? ¿Qué estrategias se están aplicando para homogenizar un nivel de sensibilización en los profesionales de la comunicación?

4. La Meta N°5 del Objetivo Estratégico N°2 del PNAT 2011-2016, indica que la trata de personas debe ser incluida como contenido fundamental en la currícula de educación básica regular y universitaria a fin de informar y educar a la población en esta temática. Según reporta el Ministerio de Educación, no se han incluido contenido específico en la currícula escolar sólo aparece mencionada en una norma de convivencia escolar. En lo relativo a la currícula universitaria a la fecha no existe ningún contenido relativo al delito de trata de personas. ¿Qué medidas se pretenden tomar para alcanzar el cumplimiento de esta meta como estrategia de prevención?

5. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene bajo su responsabilidad promover y garantizar el uso del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo llevando a cabo acciones de fiscalización en materia de trabajo forzoso, según el Objetivo Estratégico N°3, Meta N°7. El MINTRA reporta que en el año 2013 ha inspeccionado 26 empresas y ha infraccionado únicamente a 02 de ellas. Ante la insuficiencia de estas acciones, ¿Qué medidas se pretenden tomar para fortalecer las acciones de fiscalización a empresas que violan la normativa de trabajo?

6. De los 25 Gobiernos Regionales, solamente cuatro han reportado la elaboración de Planes Regionales de Acción contra la Trata de Personas. ¿Qué medidas se van a tomar a fin de elaborar y aprobar Planes Regionales en el resto de las regiones y otros instrumentos a fin de implementar y monitorear las acciones normadas en el PNAT 2011-2016?

7. ¿Qué estrategia ha previsto la SUTRAN para fiscalizar el servicio de transporte terrestre, con el fin de prevenir casos de trata de personas?

PERSECUCIÓN Y SANCIÓN

8. Existen registros de casos donde los implicados en el delito de trata de personas se encuentran prófugos de la justicia y con órdenes de ubicación y captura que son renovadas cada seis meses por el Poder Judicial. Sin embargo, estas órdenes deben ser monitoreadas por el Poder Judicial para que las autoridades policiales informen qué estrategias se toman para ubicar y capturar a estos prófugos. Un ejemplo de que estas acciones no se están llevando a cabo, es en el caso de Jhinna Pinchi donde hasta la actualidad el principal implicado, Carlos Chávez Montenegro, se encuentra prófugo de la justicia. ¿Qué mecanismos de seguimiento, ubicación y captura de los implicados se están tomando desde el Poder Judicial y el Ministerio del Interior?

9. Se han evidenciado claras dificultades en la función fiscal para la correcta calificación del delito de trata de personas y su posible concurso con otros delitos afines. En ese sentido, el

Ministerio Público reporta que ha capacitado a un promedio de 28 funcionarios de su institución a nivel nacional, lo que se refleja como insuficiente. A través de su persona solicitamos traslade la pregunta al Ministerio Público sobre ¿Qué estrategias pretende implementar el Ministerio Público para fortalecer las capacidades de los Fiscales y funcionarios para la correcta aplicación de la Ley N° 28950?

10. En el año 2013 CHS Alternativo solicitó al Poder Judicial se refiera a los información contenida en el Informe Defensorial N° 158 “La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes” el cual revela que las penas impuesta por el órgano judicial en relación al tipo agravado de trata de personas se sitúan por debajo del mínimo legal. No se recibió respuesta sobre esta situación. Considerando que en el año 2013 el Poder Judicial capacitó solamente a 9 jueces y/o juezas sobre la asistencia y protección a víctimas de trata y tráfico de personas, y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes solicitamos traslade la pregunta al Poder Judicial sobre ¿Qué medidas se están adoptando para revertir esta situación?

11. ¿Qué medidas se han dispuesto para sistematizar la información de los casos de trata de personas judicializados?, ¿Se cuenta con un sistema informático de registro y seguimiento de casos procesados por el Poder Judicial?

12. ¿Qué se está haciendo para implementar un sistema de registro de la asistencia legal proporcionada por los Defensores Públicos a los casos de trata de personas a nivel nacional?

13. ¿Se cuenta con algún mecanismo para monitorear el registro de las denuncias en el Sistema RETA en las Divisiones de Investigación Criminal a nivel nacional? Por otro lado, ¿Qué medidas se han adoptado para equipar y capacitar a las Divisiones de Investigación Criminal a nivel nacional, particularmente en aquellas zonas con mayor incidencia de casos de trata de personas?

14. ¿En qué medida se ha cumplido con la elaboración y publicación de informes estadísticos mensuales de denuncias y casos investigados de trata de personas?, ¿Se está publicando el consolidado de estadísticas en el portal de la PNP, según lo estipulado en la Directiva 004-2007-IN/0105 “Procedimientos para el ingreso, registro, consulta y reporte de datos del Sistema RETA-PNP”?

15. Los reportes de estadísticas del sistema RETA-PNP publicados en la página web de la Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad incluyen información consolidada de las denuncias entre los años 2004 y 2014, ¿Por qué no se ha presentado el análisis de la información desagregada por años, permitiendo evidenciar la evolución del registro del delito a través del tiempo?, ¿Con qué frecuencia se está realizando la publicación a través de este medio?

16. El INEI es responsable de “oficializar las estadísticas de casos de trata registrados, investigados y sancionados en los sistemas de registro de datos y estadísticas oficiales”, ¿Qué ha dispuesto el INEI para cumplir con esta disposición?, ¿A qué instancias está recurriendo para obtener la información estadística?, ¿Se ha realizado algún esfuerzo para integrar y consolidar la información

proveniente de las distintas fuentes de información disponibles?

17. El Informe Técnico N°2, Estadísticas de seguridad ciudadana, octubre 2013 - marzo 2014 (INEI, 2014) presenta las estadísticas referidas al delito de trata de personas provenientes de los registros administrativos del Estado, ¿Por qué solo se han considerado como fuentes el SISTRA y la Línea de información y asistencia a víctimas de trata de personas del MININTER? y ¿Por qué no se ha incluido información del Sistema RETA-PNP, si es el sistema oficial de registro y estadística de denuncias de trata de personas del Ministerio del Interior?

18. En setiembre de este año, el Ministerio del Ambiente declaró en el marco del Primer Seminario Internacional sobre Prevención del Lavado de Activos organizado por el Centro de Estudios de Derecho Penal Económico y de la Empresa (CEDPE), que existen más de 100,000 víctimas de trata de personas asociadas a la minería ilegal en Madre de Dios, ¿Qué se está haciendo para verificar la validez de esta información y coordinar el rescate de estas víctimas?, ¿El INEI cuenta con información estadística al respecto?

19. De acuerdo con el II Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso 2013 - 2017, el sector Trabajo es el responsable del diseño de un sistema de registro, seguimiento y monitoreo del trabajo forzoso, que contemple su integración con fuentes de información existentes y otras por desarrollar, entre ellas el sistema RETA-PNP, ¿en qué medida se ha avanzado con el cumplimiento de esta actividad?

20. El vínculo entre la corrupción y el delito de la trata de personas es evidente y se indica en diferentes documentos técnicos internacionales. La Corrupción de autoridades que se evidencia a nivel regional y nacional en el Perú tiene un impacto negativo en el delito de trata de personas, facilitando la captación de víctimas, su traslado y su explotación, así como evitando que las víctimas tengan acceso a la justicia y los tratantes sean sancionados. ¿Qué medidas piensa tomar el Estado para articular la lucha contra la corrupción a la lucha contra el delito de la trata de personas? ¿Qué procesos ha iniciado la Contraloría General de la República al respecto?

21. ¿Qué medidas ha implementado el Ministerio de Transporte y Comunicaciones para garantizar la aplicación del Reglamento de Transportes para la no expedición de pasajes a menores de edad si no están identificados con su documento nacional de identidad o partida de nacimiento y permiso de viaje si fuera el caso a nivel nacional?

22. El PNAT 2011-2016 rescata la relevancia de los agentes de la administración local como gobiernos regionales y municipalidades. ¿Qué medidas se pretenden asumir a fin de facilitar la capacitación de los agentes de inspección de los Gobiernos Locales que realizan acciones de inspección y decomiso en locales donde se retienen y explotan sexualmente a las víctimas de la trata de personas, a fin de que estén capacitados para atender este delito?

ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS

23. ¿Qué medidas se van a implementar para generar centro de atención a víctimas de trata de personas en las regiones donde no se cuenta con albergues?

24. Madre de Dios es una de las regiones como mayor incidencia del delito de trata de personas. En junio de 2014 la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Presidente del Consejo de Ministros inauguraron una casa-albergue para víctimas de violencia en el asentamiento de “El Triunfo” en Madre de Dios. A la fecha, la casa-refugio se encuentra inoperativa, estando ya implementada y lista para su funcionamiento, a pesar de que la región no cuenta con un albergue para recibir a las víctimas. ¿Qué medidas se pretenden tomar para revertir esta situación en el breve plazo?

25. La Unidad de Protección y Asistencia a víctimas y testigos del Ministerio Público cumple un rol fundamental en la atención a víctimas luego del rescate. Se han evidenciado numerosas veces la incapacidad de esta unidad de brindar la atención necesaria a las víctimas y testigos por falta de recursos. ¿Qué medidas se pretenden adoptar para asignar los recursos necesarios a la UDAVIT para el correcto cumplimiento de sus funciones?

26. Se han evidencia numerosos casos en los que las víctimas son solicitadas a brindar su declaración una y otra vez en diferentes instancias. Esto es, según documentos técnicos aprobados, una vulneración de sus derechos. ¿Qué acciones se pretenden tomar para asegurar la debida atención y evitar la re-victimización de las víctimas por parte de los operadores de servicios de Estado?

27. El Instituto de Medicina Legal, a cargo del Ministerio Público, tiene la función de brindar servicios relacionados con la carga de la prueba para los procesos judiciales a través de los diversos exámenes y pericias medico legales. Más existe una gran carencia en la cobertura logística a nivel nacional, con falta de personal y de disponibilidad de cámara Gessel para la entrevista única a víctimas, lo que contribuye a su re-victimización. Por medio suyo solicitamos traslade la pregunta al Ministerio Público, ¿Qué medidas se pretenden implementar a fin de proveer al Instituto de Medicina Legal con los recursos adecuados para el ejercicio de sus funciones? ¿Qué acciones se han implementado para garantizar la capacitación a los psicólogos del IML para realizar la entrevista única en cámara Gessel según norma la “Guía de Procedimiento para la Entrevista Única de Niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación sexual y trata con fines de explotación sexual” del Ministerio Público?

28. Durante el 2013 y 2014 se ha reportado la capacitación a personal de la DISA V y personal del Instituto de Salud del Niño para la Atención de casos de Trata de Personas en dicho sector, ¿Qué medidas se han previsto para sensibilizar y capacitar al personal de salud a nivel nacional, en particular en aquellas regiones con mayor incidencia de casos de trata de personas?

29. Una de las funciones del Ministerio de Salud es atender a las víctimas de trata de personas que accedan a los servicios de salud, ¿Qué estrategias se han desarrollado para el registro y seguimiento de estos casos, particularmente a las que acceden a los servicios de prevención y tratamiento de ITS y VIH o a los usuarios de los servicios de salud sexual y reproductiva?
30. El Ministerio de Salud ha reportado que está realizando una sistematización de información con el fin de medir el impacto de la trata de personas y cuáles son los retos para la salud pública; sin embargo, no se ha informado el enfoque de la sistematización, ¿Qué variables se están tomando en cuenta para esta recopilación de información?, ¿Las variables permitirán establecer relaciones con los otros sistemas de registro de información acerca del delito de trata de personas a fin de poder hacer el seguimiento de la situación de las víctimas?
31. ¿De qué manera se garantizará que los Gobiernos Regionales asuman acciones contra la trata de personas con beneficios directos a las víctimas?
32. ¿Qué medidas están tomando los Gobiernos Regionales para la reinserción de las víctimas de trata en su Jurisdicción?
33. ¿Qué medidas se están tomando para facilitar la participación de la empresa privada en la promoción de la reinserción laboral de las víctimas de trata de personas, conforme a lo establecido en el PNAT?

SEGUNDO INFORME ALTERNATIVO
Un balance desde la Sociedad Civil sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Presición Gráfica S.A.C.
Grupo 19 Mza. D Lote. 16 Sec. 3 Lima - Villa El Salvador
email: precisiongrafik@gmail.com
Lima-Perú