

El RETA y la Trata de Personas

La historia de un Registro,
el registro de una historia

Una visión longitudinal
de la experiencia

Ricardo Valdés Cavassa

RETA: Registro Estadístico del Delito de Trata de Personas y Afines.

EL RETA Y LA TRATA DE PERSONAS

La historia de un Registro, el registro de una historia.

Una visión longitudinal de la experiencia.

Capital Humano y Social Alternativo

Ricardo Valdés Cavassa

Capital Humano y Social Alternativo

El RETA y la trata de personas: la historia de un Registro, el registro de una historia. Un visión longitudinal de la experiencia. Perú - 1ª ed. –
Lima: CHS Alternativo, 2012.
72 páginas; 21 x 29.7 cm.

ISBN 978-612-45580-8-5

1. Informe I. Ricardo Valdés Cavassa. II. Título

© Capital Humano y Social Alternativo.

Victor Larco Herrera 277

Lima – 18, Perú

Teléfonos: 2424346 / 4465834

www.chsalternativo.org

Impresión: ECOPRINT SAC

Autor: Ricardo Valdés Cavassa

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de The Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (GTIP). Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de The Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (GTIP).

Permitida la reproducción no comercial, para uso personal y/o fines educativos. Prohibida la reproducción para otros fines sin consentimiento escrito de los autores.
Prohibida la venta.

Impreso en el Perú

Primera edición: enero 2012

1000 ejemplares

ISBN: 978-612-45580-8-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-00928. CHS Alternativo. Primera edición

Impreso por Ecoprint Perú de Ricardo Rodó Granda. Jr. Rufino Torrico N° 462 Int 5 Lima 01. Enero 2012, Lima.

PRESENTACIÓN

La presente publicación pretende acercarnos a la experiencia del desarrollo del Sistema RETA desde un ángulo distinto a los reportes tradicionales.

En esta oportunidad, queremos transmitir un punto de vista más vivencial. Siguiendo cada una de las etapas del proyecto como un hilo conductor, hemos recogido las experiencias de los diferentes actores que tuvieron que ver con la implementación del Sistema y la hemos volcado en una suerte de narración histórica única, pero desde muchas voces, sin dejar de lado los sinsabores, las presiones, y las dificultades con los que se enfrentaron los diferentes profesionales así como los logros que obtuvieron quienes participaron en este proceso y a quienes desde estas líneas agradecemos.

Y es que el Sistema RETA, como podrán apreciar en la lectura de esta publicación, más que un Proyecto fue un punto de convergencia de diversos ideales y de diversas luchas en torno a la trata de personas.

Como todo suceso en un tiempo y espacio dado, la historia no es sino la suma de otras historias con un sinfín de participantes, que ya sea por sus actos o por sus omisiones, moviliza otras acciones a través de las cuales se va construyendo la Historia. A la larga, el peso de los actores y de sus actos se va relativizando y lo que importa es como finalmente la gente vive y se relaciona con el mundo ideal que se quiere construir cotidianamente.

En este mundo ideal la trata de personas no tiene cabida por su carácter inhumano y brutal. Sin embargo en el mundo real, algunas personas la promueven o la toleran y es esa la realidad que deseamos cambiar.

Esta particular sistematización de la experiencia que se inició en el 2005 y concluyó en el 2011 ofrece, a través de una línea de tiempo, los datos concretos de la marcha y logros del proyecto matizados por las diferentes vivencias en el proceso de implementación del Sistema RETA. Los comentarios

que al final se presentan nos trazan, de alguna manera, la agenda pendiente para los años venideros.

En el Sección denominada “El RETA en Cifras” puede apreciarse la magnitud del esfuerzo realizado por el equipo a cargo de la implementación del Sistema, así como también la manera en como la policía especializada y la policía de las comisarías ha respondido al proceso de lucha contra la trata de personas a nivel nacional. Un par de infografías sobre dos sonados casos publicados por la prensa nacional, dan cuenta también de cómo el Sistema RETA contribuyó a generar conciencia preventiva en la población.

Las características técnicas del Sistema RETA, el esfuerzo desplegado para que se conozca de la trata de personas y el Sistema en todo el país, lo establecido en la las leyes relacionadas a este delito, sumados a la obligación que se ha puesto el Estado de aplicar el Nuevo Código Procesal Penal en todo el Perú desde el 2013, implica que el Ministerio Público será el responsable de conducir la investigación penal de todos los delitos, entre los que se incluye la trata de personas y, por lo tanto debiera hacerse cargo en el corto plazo del Sistema RETA a nivel Nacional.

Por último, también quisiéramos extender un agradecimiento especial y reconocimiento a las diversas entidades cooperantes que nos permitieron concluir, creemos que con éxito, el proceso de implementación del Sistema RETA policía en todo el país.

Andrea Querol L.
Directora Ejecutiva
CHS Alternativo

1.- EL PROYECTO RETA

1.1 El camino previo.-

Desde el momento en que el Perú suscribió el Protocolo de Palermo¹ en el año 2000 hasta el momento en que se produjo la primera visita del Departamento de Estado de Estados Unidos a principios del 2004, poco se hizo para diseñar una estrategia de lucha contra la trata de personas.

Más allá de la aceptación en el 2001 del Protocolo de Palermo por el Congreso de la República del Perú, el Estado Peruano no tenía gran cosa para exhibir en relación al cumplimiento de sus compromisos internacionales por perseguir el tráfico humano y la trata de personas.

El mismo año 2001 el Departamento de Estado de Estados Unidos creó una Oficina especial para monitorear las acciones contra la Trata de Personas (GTIP) a nivel internacional, así como para coordinar la política exterior norteamericana en este aspecto. Entre sus encargos está el elaborar anualmente un informe para el Congreso en el que se establece la situación mundial con relación a la trata de personas. Adicionalmente clasifican a los países de la comunidad internacional en uno de tres niveles de acuerdo a los esfuerzos que estos vienen haciendo para combatir el delito.

Ser clasificado en el nivel tres supone que el Estado con esta clasificación enfrenta deficientemente el delito. Este nivel implica a su vez una serie de restricciones en la relación con Estados Unidos, o con algunas instituciones financieras internacionales, que podrían afectar, por ejemplo, las relaciones comerciales con ese país.

En ese contexto, durante el 2003 el GTIP empezó a recabar información sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú. Un informe periodístico sobre la dramática situación de menores de edad en situación de explotación sexual y laboral en Puno inclinó la mirada hacia el Perú.

¹ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Durante el 2003 el Estado Peruano también se encontraba en pleno proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y una clasificación a nivel tres podía complicar la negociación.

A fines del 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargó de transmitir esa preocupación a diferentes sectores del Ejecutivo. En el caso del Ministerio del Interior, el Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Vice Ministro del Interior se hicieron cargo de dicha preocupación,² estableciendo un plan de trabajo en el Sector que permitiera al Estado Peruano, al momento en que se produjera la visita de la Misión del GTIP, mostrar por lo menos un grado de conocimiento y conciencia del problema y su disposición para enfrentar el delito.

Lo propio ocurrió con otros sectores del Estado, como por ejemplo Cancillería, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o el Ministerio Público.

El denominador común que primó durante las primeras reuniones de coordinación fue el gran desconocimiento que se tenía sobre la Trata de Personas, nuestros compromisos internacionales, el manejo conceptual del delito, sus características y sus expresiones en el país.

Visto en retrospectiva hay un gran cambio en ese sentido.

Las primeras acciones que se dieron en el 2004 estuvieron dirigidas a perseguir el delito. Para ello el 13 de enero se creó, al interior de la División de Secuestros de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional, el Departamento de Investigaciones contra la Trata de Personas e Investigaciones Especiales.

En realidad se trasladó a esta nueva unidad a un pequeño grupo de efectivos policiales con retención de sus actividades dentro de la División de Secuestros pues inicialmente la carga laboral era muy reducida. Este grupo y, en particular, sus dos principales oficiales fueron finalmente fundamentales para diseñar el Sistema RETA como lo veremos en su momento³

² Secretario: Carlos Romero Rivera; Viceministro: Ricardo Valdés Cavassa.

³ Mayor PNP Jorge Gonzales Quispe y Capitán PNP Rubén Lescano

Durante el mes de enero también se enviaron agentes de inteligencia a la Región Puno para informar con relación a lo denunciado en un reporte periodístico sobre la situación de los niños y niñas en situación de Trata. Los agentes se dirigieron al sector denominado “La Rinconada”, a más de cinco mil metros de altura.

En La Rinconada funcionaban, lamentablemente aún funcionan, decenas de bares en los que se ofrecía el servicio sexual de menores de edad y también se producían muchísimas situaciones de explotación laboral de menores al interior de pequeños socavones en la mina.

Con la información de inteligencia se procedió a programar un primer operativo que se inició el 7 de febrero del 2004 desde la Unidad policial de Juliaca. Salió un primer grupo al mando del Jefe policial de Juliaca. Una vez que éste partió, salió otro grupo al mando del Jefe policial de la Región Puno⁴ y la supervisión directa del Vice Ministro, pues se tenía información de que era preferible contar con planes alternativos.

El primer grupo no llegó. Curiosamente, pese a conocer muy bien la zona, se “perdieron” durante el camino.

El segundo grupo, con personal del Ministerio y el Jefe de la Región, logró el operativo. El material audiovisual del mismo fue entregado pocas semanas después al Señor Anthony Eterno, Jefe de la Misión del Departamento de Estado a cargo de la calificación del país.

Aún sin una Ley especial contra la Trata de Personas en el Perú, los dieciséis detenidos fueron procesados por proxenetismo. Exactamente treinta y nueve adolescentes fueron sacadas del lugar de explotación. Cinco de ellas se encontraban embarazadas.

A la creación del Departamento de Investigaciones contra la Trata de Personas y al operativo en La Rinconada, se le sumó la creación del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas (GTMPTP) el 19 de febrero de 2004.⁵

⁴ En ese entonces el Coronel Raúl Becerra quien llegaría a ser el Director General de la Policía Nacional durante el 2010 y el 2011

⁵ Decreto Supremo N° 002-2004-IN

Las funciones asignadas⁶ a este Grupo de Trabajo se mantienen vigentes en la actualidad; el GTMPTP es quizás uno de los pocos grupos multisectoriales que logra sostenerse activo, pese a los cambios de Ministros y Vice Ministros de tres gobiernos constitucionales.

Durante sus primeros años de funcionamiento el Grupo de Trabajo se abocó a coordinar las acciones del Estado y a darle un contenido propio a las acciones del Ejecutivo, del Sistema de Justicia y de la Sociedad Civil.

Cuatro fueron las estrategias que se priorizaron para perseguir el delito y coordinar acciones: a) La creación de un marco normativo que adecuara las leyes peruanas a lo acordado en el Protocolo de Palermo; b) El desarrollo de herramientas tecnológicas y de comunicación que permitieran registrar y atender denuncias; c) Implementar un Plan Nacional con objetivo, metas, acciones, responsables y, sobre todo, con presupuestos diferenciados a nivel de los gobiernos central, regional y local, y d) La articulación con otros Programas Nacionales o Internacionales.⁷ El Sistema RETA cuyo proceso es el que nos convoca, estuvo íntimamente relacionado con la segunda estrategia descrita y con el mandato taxativo del decreto Supremo que creó el Grupo de Trabajo que textualmente dice, “Coordinar y promover la creación de un sistema estadístico para la gestión de información acerca de la trata de personas en el país, sea como lugar de origen, tránsito o destino.”

Las acciones realizadas durante el primer trimestre del 2004, por el Ministerio del Interior y por otros sectores del Estado, permitieron que finalmente el Perú fuera calificado en una situación intermedia entre el Nivel 2 y el Nivel 3. Una situación “sui generis” que se denominaba “la lista en observación o vigilancia”.

⁶ Artículo 3.- Funciones

El Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas tendrá las funciones siguientes:

- a) Coordinar las acciones de las diversas entidades públicas y privadas comprometidas en la lucha contra la trata de personas, incluyendo la realización de actividades conjuntas;
- b) Coordinar y promover el establecimiento de un sistema estadístico para el levantamiento y sistematización de información acerca de la trata de personas en el país;
- c) Promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos;
- d) Procurar la articulación con organismos regionales e internacionales a fin de hacer más eficaces los esfuerzos nacionales contra la trata de personas, así como procurar la participación del país en grupos de trabajo multinacionales o internacionales para prevenir, monitorear o controlar la trata de personas;
- e) Proponer medidas legislativas para reprimir eficazmente la trata de personas; y,
- f) Apoyar la realización de campañas educativas y de difusión como medidas de prevención.

⁷ Capital Humano y Social Alternativo (2007) La institucionalidad contra la trata de personas en el Perú. Lima: Editor

Era una situación que permitía no ser sancionado y continuar con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, aunque la alerta había sido bastante clara y el Estado había tomado debida nota de ello.

De esta pequeña historia del camino previo a la creación del Sistema RETA se desprenden algunas líneas de análisis y de comportamientos que han sido reproducidos a lo largo del proceso de implementación del Sistema RETA y de otras políticas públicas destinadas a prevenir y perseguir la trata de personas.

Para entender esta historia es sumamente importante tomar en cuenta el momento político de la intervención. En el caso del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, estas instituciones se encontraban en pleno proceso de Reforma y de cambio de actitudes (los que finalmente terminaron por frustrarse).

Se vivía una situación política en democracia, pero que en lo más profundo de la cultura institucional policial y burocrática, arrastraba el peso de una policía que no terminaba de asimilarse como una Policía Nacional⁸ y que estaba acostumbrada a patrones de corrupción y de dominación.

Aún así, existía un clima de cambios en el espacio del Ministerio del Interior, un grupo de funcionarios públicos que veía con expectativa lo que se estaba produciendo, y que se contaba con la continuidad y con la voluntad ministerial, así como con la de un equipo profesional que desde el ámbito civil estaba decidido a mejorar las cosas.⁹

Por circunstancias que no es el caso explicar aquí, este proceso de reforma se frustró y algunos de los funcionarios que habían participado de este proceso se sumaron al equipo que ya venía trabajando en CHS Alternativo, aportando sus conocimientos en el sector policial, en el ámbito de los derechos humanos y en los campos de la seguridad ciudadana y la comunicación estratégica.

⁸ Ley No. 24949.- Crea la Policía Nacional del Perú.1988

⁹ Basombrío, Carlos y Costa, Gino (2003) Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. [En línea]:

http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20080612_25.pdf (Recuperado el 20 de septiembre de 2011).

1.2 Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo).-

Nuestra organización, creada en el 2001, venía apoyando a una Fundación en la búsqueda de personas desaparecidas. Para ello dicha Fundación había creado un sistema que permitía difundir las imágenes de las personas desaparecidas a la par que también permitía enviar avisos sobre su posible ubicación.

Más adelante inclusive amplió el servicio, a través de un buzón, para la denuncia anónima de posibles casos de pornografía infantil y explotación sexual y/o laboral.

El sistema logró escalar rápidamente a nivel internacional y ahora es usado hasta en 14 países de América Latina. Durante el 2004 sin embargo, los creadores del sistema tomaron la decisión de disolver la Fundación y CHS Alternativo muy pronto “heredó” la administración del sistema en el Perú.

Durante el año anterior, en el 2003, se había tomado conocimiento de la existencia de 11,875 casos de personas desaparecidas en el país, de las cuales el 56% correspondía a menores de edad (6,589), siendo más agudo el problema en el caso de las niñas (que representaban el 65% de los casos registrados: 4,268 niñas).

El volumen de las desapariciones en el Perú, como fenómeno social y no político, se presentaba lo suficientemente importante como para motivar a los legisladores en torno a un proyecto de un Registro Único Nacional de Personas Desaparecidas el cual fue finalmente creado por ley en el 2003.¹⁰

Por otra parte la página WEB de Peruanos Desaparecidos estaba siendo exitosa, por lo que de manera temporal se le asignó carácter oficial hasta que el Estado Peruano construya su propio sistema.¹¹

¹⁰ Ley 28022 Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas.

¹¹ Ibid.

En el 2007 se le renovó el carácter oficial a la página www.peruanosdesaparecidos.org y actualmente su administración recae en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. La entidad a cargo de ingresar la información a nivel policial es la División de Personas Desaparecidas de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI).

CHS Alternativo se unió a los esfuerzos que buscaban tomar medidas para prevenir este fenómeno, teniendo en cuenta además que lamentablemente la desaparición de personas tiene una estrecha vinculación con la Trata de Personas.

Ante esta situación, CHS Alternativo recibió la invitación de la Oficina de la NAS en el Perú para desarrollar un Sistema parecido al sistema de búsqueda de personas desaparecidas, pero en este caso específicamente para la denuncia de casos de trata de personas.

Se discutió que era prioritario contar con un sistema de registro e información que permitiera disponer de datos confiables que ayudaran a hacer visible la magnitud y las características de este problema que hasta ese momento venía pasando desapercibido.

En ese sentido se elaboró un primer proyecto presentado a NAS con el objetivo de implementar un Sistema de registro e información, interconectado entre las Direcciones Territoriales de la Policía Nacional del Perú, y que permitiera obtener datos a nivel nacional.

2.- EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

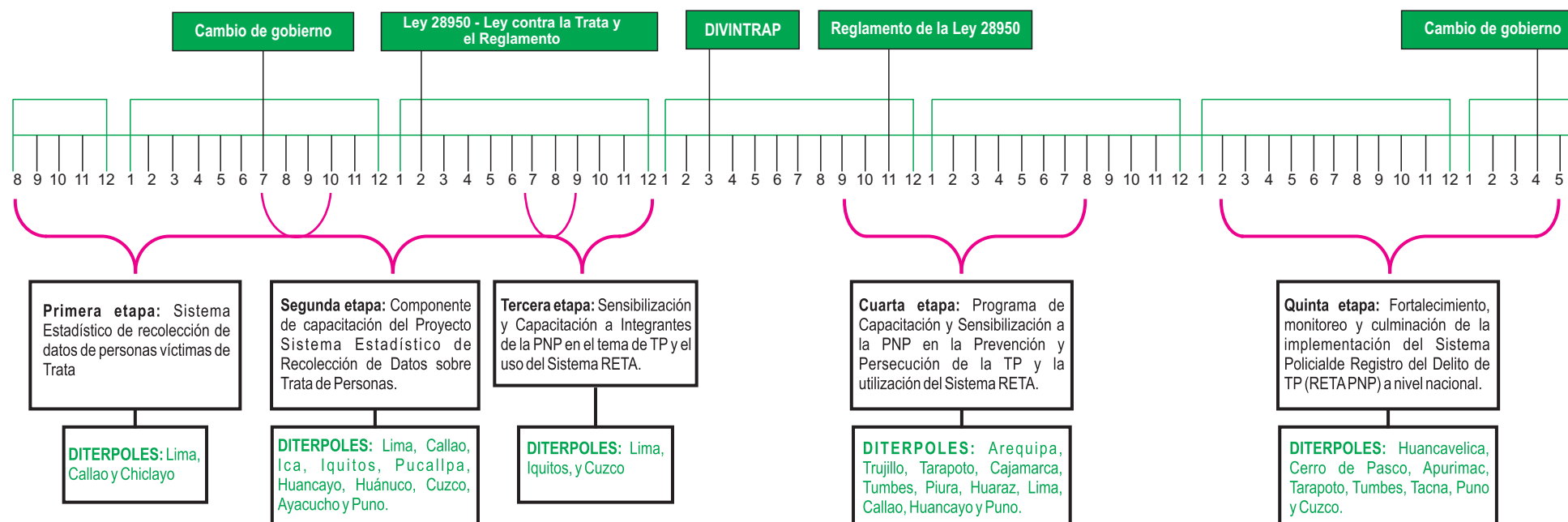
En Octubre de 2005 se dio inicio formal al proyecto RETA. Los meses previos fueron de diseño de la propuesta, selección y búsqueda de la firma consultora que se haría cargo de la programación y la parte técnica, coordinaciones con el Viceministro del Interior y con los jefes policiales para gestionar las autorizaciones correspondientes.

Se contó con el apoyo del Grupo Multisectorial puesto que se daba cumplimiento a la segunda función establecida en el Decreto Supremo que le dio origen.

A medida que fue avanzando la primera etapa durante el 2005 y el 2006 se fueron presentando diversas necesidades, como la de trabajar de manera conjunta con el Ministerio del Interior y la PNP para la implementación del sistema, capacitar a los oficiales de la PNP, sensibilizar a los altos mandos de la PNP y del Ministerio del Interior, realizar actividades de prevención e incidir en la adecuación de la legislación nacional al Protocolo de Palermo.

Con el fin de poder atender estas necesidades, y otras que se iban presentando, se tomó contacto con otras organizaciones que se interesaron en apoyar el proceso de implementación del Sistema RETA. De esta manera fueron surgiendo cuatro etapas más sobre el proyecto original, como puede apreciarse en el cuadro 1, que sumadas dan cuenta del proceso de implementación del Sistema RETA y los lugares dónde ha sido implementado. En el 2011 se cumplió con llegar a todas las Direcciones Territoriales de la Policía Nacional (DIRTEPOLES) a nivel nacional.

Cuadro 1.- Línea de Tiempo: etapas del Proyecto RETA



2.1 Primera etapa: “Sistema Estadístico de Recolección de Datos de Personas Víctimas de Trata”

Esta etapa se inició formalmente el 24 de octubre de 2005 y terminó el 31 de octubre de 2006. La actividad principal fue sin duda la creación del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines, más conocido como el Sistema RETA.

Tal como puede desprenderse del nombre del Proyecto, la idea original era la de crear un sistema para registrar los datos de las personas víctimas de trata. De alguna manera era la influencia del Sistema de búsqueda de personas desaparecidas que reunía toda la información necesaria para intentar ubicar al desaparecido.

Esta etapa tuvo tres grandes componentes: Implementación de un sistema de registro de denuncias de Trata de Personas en la Policía Nacional, Capacitación al personal de la PNP y Coordinación Interinstitucional. El detalle puede apreciarse esquemáticamente en el Cuadro 2, pues ahora nos concentraremos en la implementación, en todo aquello que se discutió al momento de definir el diseño del RETA y de las acciones que debían de implementarse para instaurar el RETA en el Perú.

La coordinación interinstitucional también fue parte, al igual que otros componentes, de una estrategia transversal al Proceso. Iremos dando cuenta de ella en la medida que ésta ha sido de capital importancia para modificar alguna decisión. De lo contrario su utilidad ya ha quedado reflejada en los correspondientes informes y resulta relativamente fácil de imaginar.

En la época en la que se inició el Proyecto, la Trata de Personas estaba circunscrita al delito de explotación sexual, pues con la Ley 28251 del año 2004, la Trata de Personas se tipificó dentro de los delitos contra la libertad sexual. Compartía el espacio legal con los delitos de favorecimiento a la prostitución, proxenetismo, rufianismo y turismo sexual infantil (Capítulo 10 del Código Penal).

Por esta razón es que la primera versión del diseño del RETA contempló los otros delitos contra la libertad sexual y los agrupó al interior del concepto “Afines”.

Hasta el 2007 la Trata de Personas no contemplaba las finalidades de Explotación Laboral ni la de Tráfico de Órganos. Sin embargo el Código Penal tipificaba como delitos en otros artículos, la explotación sexual, la explotación laboral, el tráfico de órganos y la inducción a la mendicidad, lo que finalmente fueron incorporados como trata de Personas en la Ley 28950.

Aún así, como parte de las innumerables sesiones de debate se tomó la decisión de incluir al interior del RETA, los delitos contemplados en el Protocolo de Palermo en el entendido que tarde o temprano se modificaría el Código Penal Peruano.

La adecuación del Sistema RETA a la ley 28950 del año 2007 correspondió a la segunda etapa.

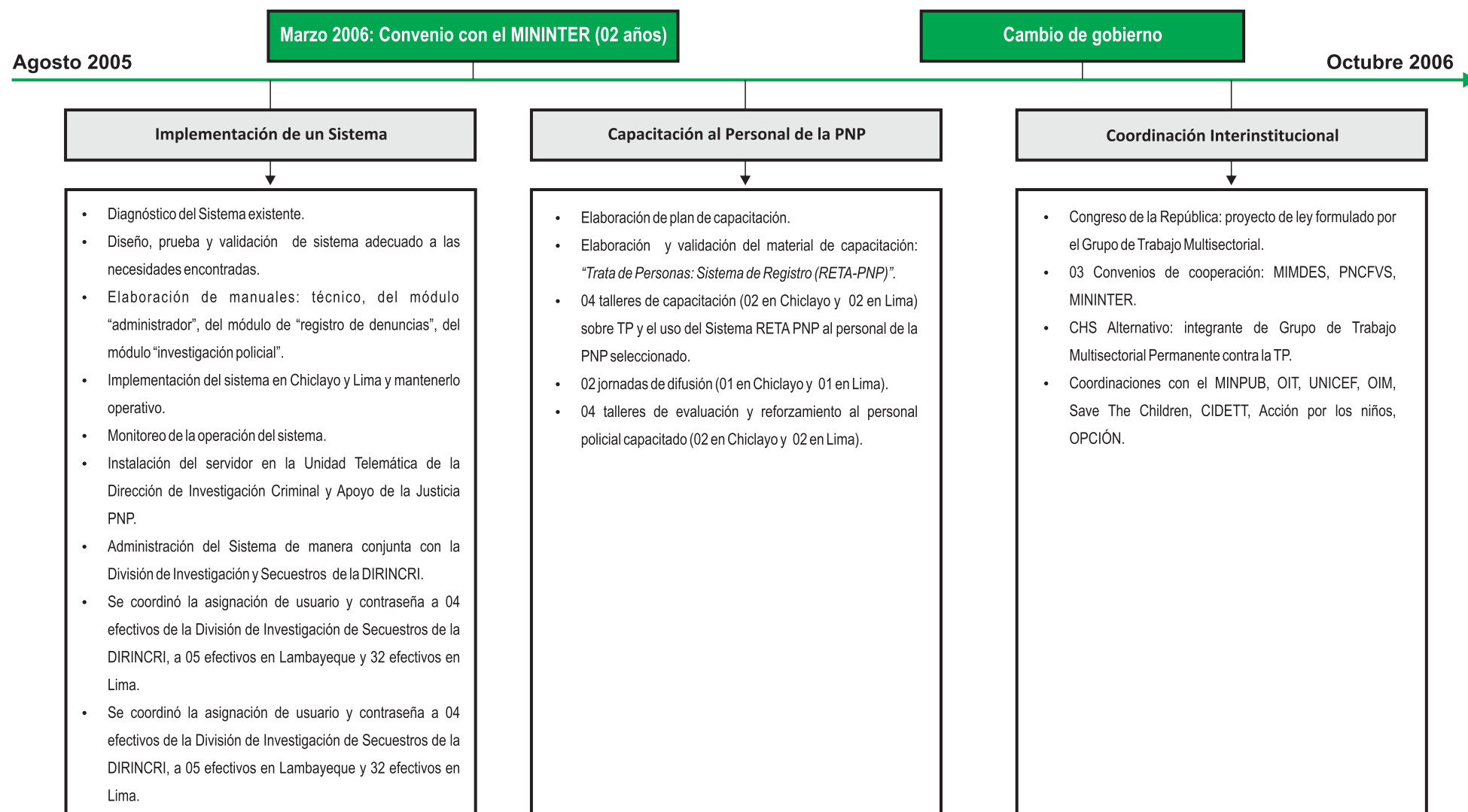
2.1.1 El Equipo.-

El equipo de profesionales de CHS Alternativo, el “núcleo duro” del equipo a cargo del proyecto, venía de trabajar en el Ministerio del Interior con experiencia en el tema, en la dinámica y cultura policial, en el manejo de los códigos y el lenguaje, y por último con múltiples relaciones en el Sector, siendo algunos de los factores de éxito de esta etapa.

Este equipo discutió muchísimo en torno a los ajustes que debía hacerse a la idea original. Se estudió el sistema policial, la estructura jerárquica, el proceso que seguía una denuncia, los formatos exigidos a los efectivos policiales, las restricciones formales y culturales, las limitaciones de acceso a la conectividad, las funciones de una comisaría, las funciones de la policía especializada, el rol de las unidades de apoyo, entre un sin número de variables que finalmente se sistematizaron en lo que fue la línea de base del proyecto.

Con este conocimiento las discusiones continuaron con base en diversas entrevistas que se realizaron a especialistas en la construcción de sistemas de consulta o de acceso remoto, para determinar el “vehículo” adecuado en el que debía “viajar” la información.

Cuadro 2.- Primera Etapa: Sistema Estadístico de Recolección de Datos de Personas Víctimas de Trata



Ello llevó a otra discusión técnica en lo relacionado a la plataforma tecnológica más adecuada en la que debería correr el sistema RETA. La policía tenía preferencia por los sistemas cliente- servidor sobre lo que tenía un dominio completo.

Por otra parte, ya el registro oficial de personas desaparecidas corría en un software libre, abaratando los costos del proyecto y del mantenimiento futuro del sistema. Fue otro punto importante en el éxito del proyecto, pues las dificultades que se presentaron para el mantenimiento de la línea telefónica e internet cuando se instaló el servidor en la oficina de Telemática de la DIRINCRI nos dieron la razón.

Al momento de optar por un software libre, al equipo de trabajo no le era difícil imaginar que las licencias no serían pagadas en su oportunidad.

Se incorporaron al grupo de trabajo dos oficiales del Departamento de Investigación contra la Trata de Personas. Ambos oficiales, policías expertos y de los pocos especializados en el tema de trata de personas, se sumaron casi a tiempo completo a nuestro equipo profesional. Lo hicieron por motivación propia y la Institución los dejó hacer.

Ellos no sólo traían la experiencia en la investigación del crimen, sino que ya habían investigado algunos casos de trata de personas, incluso a nivel internacional, por lo que la experiencia de las limitaciones y dificultades, sumado a lo que veían necesario, fue muy importante para el diseño del sistema.

También se terminaron por incorporar en algunas sesiones especiales el equipo de profesionales y técnicos en sistemas de una joven empresa que fue seleccionada para desarrollar el software. Ellos también se integraron para hacer más eficiente el uso del tiempo, pues al presenciar los planteamientos y las discusiones, podían reflejar mejor lo que se necesitaba incorporar en el programa.

2.1.2 El Sistema

Los detalles de cómo funciona el software actualmente, como está compuesto, qué campos cubre, qué información ofrece, entre otros aspectos, pueden encontrarse en las diferentes publicaciones que figuran en la página WEB de CHS Alternativo. Sin embargo podemos afirmar que las características del Sistema son muy positivas, porque es escalable (puede aumentar el número de operaciones simultaneas), es administrable (se

actualiza permanentemente), usa software libre (Linux, el servicio no tiene costos), el control y la seguridad están centralizados (la información se almacena en un servidor central) y su arquitectura permite la integración de otros software. Usa base de datos MYSQL y lenguaje de programación PHP.

2.1.3 Los Módulos

Se desarrollaron 3 módulos independientes: el módulo de denuncia, el módulo de investigación y el módulo de administración.

- a) El **Módulo de Denuncia** fue lo primero que se trabajó. En un plano ideal se quería que toda la policía de las comisarías o puestos policiales pudiesen atender las denuncias de los ciudadanos y que toda la policía autorizada para ingresar información, pudiera hacerlo desde una computadora. A su vez, que en tiempo real la policía especializada de la Dirección Territorial de la Policía (DIRTEPOL) y la policía especializada de la DIRINCRI, estuvieran informadas de la existencia de un posible caso de trata de personas.

Desde el punto de vista de los técnicos informáticos, la simultaneidad no revestía ningún problema, se trataba solamente de definir quiénes y en qué nivel debían tener la autorización de ver los resultados o intervenir en el Sistema. El formato de la plantilla tampoco era complicado de lograr, pues había acuerdo en que debía ser lo más sencillo y amigable posible, utilizando una metodología con opciones múltiples.

Lo que más les preocupaba era la calidad de la información que se iba a ingresar, pues al participar en las reuniones, los técnicos sabían de la opinión de policías y civiles con relación a las siguientes limitaciones del personal que tendría a su cargo la atención al público y el uso de este Módulo: a) escaso conocimiento del delito, b) insuficiente experiencia en manejo de computadoras, hardware y software, c) indolencia frente a la preocupación de los denunciantes, y d) tendencia a querer modificar la información (eventual corrupción).

Puestos estos problemas sobre la mesa, el consenso fue que estos aspectos solamente se podían enfrentar con formación y capacitación, llamando a la vocación de servicio, entrenamiento y voluntad política por parte de las autoridades para facilitar la instalación y desarrollo del Sistema y la formación de los efectivos policiales. Sin embargo el diseño del Sistema también debía orientarse a mitigar estas limitaciones.

Es así que se optó por un diseño de página única (que facilita el uso de la herramienta) para registrar la denuncia: que por un lado contuviera la información más relevante (lugar, comisaría, denunciante, víctima, posible tratante, conductas, medios, fines, fecha y responsable), y por el otro fuera de opciones múltiples que el policía sólo debía marcar. Además, que al pasar el cursor por el Hecho o Delito denunciado, apareciera información del código penal que guiara al efectivo a marcar lo que se ajustaba a la denuncia que estaba recibiendo. Este aspecto contribuía a mitigar las posibles deficiencias en el conocimiento del delito.

Adicionalmente, se trabajó en un algoritmo que realiza las combinaciones para determinar si la denuncia es compatible con un eventual caso de trata de personas y en qué finalidad. De estar frente a un eventual caso de trata, la alarma se activa en las dependencias policiales seleccionadas para dicho fin. La idea era que el sistema ayudara al efectivo, aunque asumiera el caso de una manera displicente, a registrar el evento y a dar aviso a sus superiores de una posible situación criminal. Para contrarrestar modificaciones a la denuncia, una vez enviada la señal, el sistema no admitía, ni admite, cambios. Sólo el Administrador puede hacerlo, (pero éste queda registrado en el rubro de auditoría del Sistema).

Otra discusión en torno al Módulo de Denuncias se dio en lo relacionado al valor agregado que éste trae para el policía que registra la denuncia. En términos coloquiales, las expresiones sobre este punto podrían resumirse de la siguiente manera: *“la policía no admite la denuncia porque le significa trabajo. Significa que al aceptarla debe iniciar las diligencias preliminares de investigación y dar cuenta de todo lo actuado. Eso es más trabajo. Por otra parte igual va a registrar el tema en el libro de denuncias, mientras no exista Directiva en contrario. ¿Por qué usaría el Sistema entonces?”*

Las respuestas al comentario y la pregunta que hacían referencias al “deber policial” o al “mandato de la norma” fueron descartadas por el grupo por ingenuas o idílicas. La realidad exigía una respuesta más práctica, una respuesta que hiciera al policía ubicar algún provecho material en el uso del Sistema. Es por ello que el Módulo de Denuncia cuenta con una segunda parte que contiene los formatos de investigaciones preliminares que todo policía debe llenar al recibir la denuncia. Para facilitar el acceso a los policías de todas las comisarías, incluso las más alejadas, se hicieron

formatos autocopiativos del formulario de denuncia y se diseñó un plan de distribución para las todas las comisarías desde la Secretaría Permanente de Derechos Humanos.

En suma se automatizaron los formatos para casi todas las investigaciones preliminares para aliviarle al efectivo todo el papeleo, como los oficios de solicitudes de pericia o de constatación domiciliaria, los cuales estaba obligado a realizar de manera manual y que a partir de ese momento el Sistema arroja automáticamente.

También se agregaron a este Módulo otros beneficios como organización de las diligencias, histórico de denuncias, acceso a consultas y Directorios los que en la práctica han sido muy poco usados.

Con el mismo pragmatismo también se definió la necesidad de una norma específica del uso del Sistema que regulara la actividad policial y estableciera sanciones en caso no se cumpla con lo dispuesto. Esta Directiva se concretó finalmente en el año 2007.

A lo largo de los años del proceso de implementación del Sistema se le han realizado algunas modificaciones al Módulo de Denuncias. La más importante se realizó cuando se publica la Ley 28950 “Ley Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes”, que llevó a incorporar el tipo penal “Trata de Personas” de manera directa en el hecho denunciado. Sin embargo los demás ajustes practicados han surgido siempre de los requerimientos de la policía en el transcurso del su uso y en todos los casos han estado orientados a facilitar el empleo del Sistema.

- b) El **Módulo de Investigación** fue un paso posterior. En principio el Proyecto no contemplaba este Módulo. De alguna manera puede decirse que fue un aporte de la presencia policial en el grupo de trabajo, pues ellos insistieron en la necesidad de ir creando una cultura de investigación policial fundamentada en hechos concretos, información en línea, archivo histórico y la combinación de factores a lo largo del espacio geográfico y el tiempo. Sin lugar a dudas una propuesta completa y de avanzada para el pensamiento policial en un tema nuevo como la Trata de Personas. Así se fue creando el Módulo de Investigación destinado a la Policía Especializada a nivel de Lima y de las DIRTEPOLES.

Ello supuso que el equipo le dedicara más tiempo a la formulación de los campos que debían estar cubiertos.

Así cómo en el Módulo de Denuncia, para este Módulo se sostuvieron muchas reuniones y, por lo especializado del tema, discusiones mucho más complejas.

En síntesis, el Sistema debería reflejar la actividad de investigación de la policía y el producto final al que se arribaba: atestado o parte. También se conversó sobre la posibilidad de que esta información fuera “trasvasada” al Ministerio Público previendo que, tarde o temprano, se terminaría por instaurar el nuevo Código Procesal Penal en el país.

En ese sentido, como se puede apreciar en el Manual del Usuario del Módulo de Investigación, la complejidad del programa se multiplicó. Los campos fueron desarrollando cada una de las finalidades del delito, especificando para cada caso las correspondientes posibilidades.

En esa misma lógica se trabajaron los campos para “Presunto autor”, “Denunciante”, “Lugar o Establecimiento”, “Rutas: captación, traslado y destino”, entre otras variables, que permitían manejar históricos de cada uno de los campos. Las posibilidades de consignar inclusive detalles como placas de vehículos, huella dactilares, fotografías, modalidades de captación y un sin número de otras variables relevantes, se incluyeron en este Módulo.

Políticamente hablando, los policías que participaron en el grupo de trabajo tuvieron toda la razón con su planteamiento.

Si la posibilidad de las alertas sobre las denuncias de posibles casos de trata de personas llamó positivamente la atención a las altas autoridades, la posibilidad de tener automatizada toda la data relevante para un caso de trata de personas o delito afín, cautivó a los Generales de Operaciones Policiales y de Investigación Criminal proporcionándonos todas las facilidades para disponer de la continuidad de los policías en el grupo de trabajo, así como para desarrollar las pruebas piloto del Sistema. Finalmente, luego de varias semanas de discusión, pruebas y ajustes se concluyó el trabajo.

Este Módulo fue muy bien utilizado en los primeros meses de aplicación del RETA. Los policías a cargo de la investigación criminal se preocuparon por llenar cada uno de los campos exigidos en el Módulo de Investigación. Después de todo, ellos eran los responsables de la creación de este importante aspecto del Sistema.

Permitió encontrar relaciones de organizaciones criminales que actuaban a nivel nacional, pero de las que poco se sabía. Del mismo modo, información sobre otros casos en los que también podían encontrarse denunciados a nivel nacional, aunque se desconociera el hecho en el lugar de la denuncia.

Actualmente el RETA dispone de un Módulo de Investigación capaz de cruzar variables en todo el territorio de la República. Así mismo, las estadísticas dependen de lo que este Módulo pueda aportar pues no hay manera de obtener información relevante –por ejemplo sobre las rutas más usadas por los tratantes-, si es que no se ingresa la información cualitativa que requiere este Módulo.

Una inversión de tiempo y dinero sumamente interesante para el Estado peruano, que utilizó al inicio pero que actualmente no aprovecha.

Las razones que nos transmiten los propios policías en los cursos de capacitación o monitoreo son:

- a) La falta de tiempo;
- b) La dificultad de la conectividad en las Regiones Policiales;
- c) El desinterés de los policías de la DIRTEPOLES ;
- d) La ausencia de sanción por el incumplimiento de la Directiva Policial;
- e) La inercia administrativa ;
- f) La corrupción, pues esperan a tener la investigación completa, determinar si hay culpabilidad o no, para posteriormente arreglar o ingresar el caso al RETA, pues saben que no hay manera de modificar la información.

El Sistema está preparado para interactuar con otras Instituciones como el Ministerio Público y el Ministerio de Trabajo; técnicamente es posible realizar la conexión con otros Sistemas. Depende de la voluntad política de los actores del Estado.

c) El **Módulo de Administración** es utilizado por la División de Trata de Personas de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia PNP, como unidad técnica y ejecutiva especializada con competencia a nivel nacional. Está constituido por los siguientes sub- módulos: (1) Mantenimiento, que permite la asignación, modificación y eliminación de usuarios y contraseñas al personal policial que accederá al Sistema RETA, así como de las distintas tablas que contienen los módulos de “registro de denuncias” e “investigación policial”, y (2) Auditoría, que permite el monitoreo del uso del Sistema RETA por parte del personal policial que cuenta con usuarios y contraseñas asignados.

Este módulo es tan importante como los otros pues permite tener el manejo del Sistema en términos de verificar o modificar la información; tener un registro de usuarios por DIRTEPOLES, crear nuevas variables de investigación, emitir reportes estadísticos con base en cruces de variables novedosas, generar reportes de auditoría, entre otras operaciones. Es decir, a los que tienen la clave de administrador se les permite controlar el Sistema.

Pero contrariamente a lo que se pueda pensar, es un Módulo al cual se remiten muy poco los policías especialistas con acceso al Sistema. Desde el punto de vista del equipo de apoyo informático de CHS Alternativo que ha venido dándole el soporte a la Policía, no hay mayor interés en controlar de manera independiente el Sistema. A decir de los técnicos de la empresa, actualmente los policías “manejan el Sistema en automático”. No se han involucrado lo suficiente, pues los policías administradores, también son policías investigadores y se concentran más en este trabajo que en las posibilidades que les brinda la Administración del Sistema.

En ese sentido cabe reflexionar sobre el rol que deben jugar, de acuerdo a las normas, la Secretaría Permanente de la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y los distintos órganos de Derechos Humanos de la Policía, pues a cinco años de instalado el Sistema, aún hay aspectos que CHS Alternativo ha debido resolver.

2.2.3 La Capacitación y la Coordinación.-

Habría que decir que en paralelo se fue diseñando el Módulo naranja y de capacitación para docentes y luego el Módulo de usuario del sistema.¹²

Una vez que se concluyó con el diseño y creación del RETA, el equipo de trabajo retomó su actividad en cada una de las instancias de las que provenían. Los que estaban financiados por el Proyecto en CHS Alternativo se concentraron en plasmar lo necesario para iniciar el proceso de capacitación en las Unidades que habían sido seleccionadas para tal fin. Los del equipo técnico regresaron a sus funciones empresariales y mantuvieron una línea interactiva con CHS Alternativo para ir monitoreando el ingreso de información, a manera de prueba en un sistema paralelo.

Los oficiales regresaron a sus tareas habituales de investigación en la División de Secuestros y asumieron algunos de los casos que se encontraban en boga en esos días.

Era evidente que ahora se debía establecer las pautas metodológicas para transmitir los conceptos de la trata de personas al interior de la policía. Se trabajó en las guías metodológicas, en las sesiones de capacitación del Módulo de denuncia y en las del Módulo de Investigación. Para cada cual se establecieron tiempos y ejercicios específicos, lo mismo que los materiales adecuados.

Ya con el Sistema terminado y con los materiales diseñados y programados, nos concentramos en un proceso de “mercadeo” del Sistema y, sobre todo, de las implicancias del delito de la Trata de Personas.

Al igual que lo experimentado en el año 2004 con los funcionarios públicos de alto nivel de otros Ministerios, la Policía Nacional, a nivel de Generales o Coroneles en altos cargos, desconocían por completo los alcances y las modalidades de este delito. La relación que se había mantenido o formado hasta ese momento, resultó de vital importancia para la aceptación de la puesta en marcha del Proyecto Piloto en Chiclayo y en Lima.

Sin embargo, para efectos de conocer como este proceso fue asimilado por la Policía Nacional, aprovecharemos la segunda y tercera etapa que se concentró en la incidencia política y en la capacitación sobre el Sistema para comentar las vivencias y perspectivas de la Policía.

¹² Se han publicado ocho ediciones de la Carpeta Trata de personas – Sistema de Registro RETA PNP y tres del Módulo de usuario del sistema

2.2.- Segunda y Tercera etapa: “Componentes de Capacitación del Proyecto Sistema Estadístico de Recolección de Datos sobre Personas Víctimas de Trata” y “Sensibilización y Capacitación a Integrantes de la PNP en el tema de Trata de Personas y el uso del Sistema RETA”

Si bien la Primera Etapa estuvo fuertemente marcada por el desarrollo técnico, las coordinaciones y las pruebas en Lima y Chiclayo, nos resultaba evidente que si no se ponía decididamente en marcha el mecanismo en otras direcciones territoriales, el Proyecto RETA corría el riesgo de abortar.

Para ello resultaba indispensable que el equipo del RETA se manejara simultáneamente en diferentes campos:

- a) Implementar el Sistema en otras DIRTEPOLES;
- b) Capacitar al mayor número posible de efectivos policiales;
- c) Movilizarnos en un proceso de incidencia política para darle contexto y perspectiva al RETA al mismo tiempo que a la lucha contra la trata de personas;
- d) Sensibilizar a altos mandos policiales, autoridades del Ejecutivo, del Legislativo y a la opinión pública;
- e) Iniciar un proceso de difusión mediática, y
- f) Realizar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para lograr el apoyo de la comunidad internacional y no gubernamental.

Esta parte del proceso se inició en Julio de 2006 y “terminó” en Septiembre del 2007. En realidad lo único que terminó en ese momento fue el financiamiento por parte de USAID, pero ya venía dándose un traslape de actividades con financiamiento de UNICEF desde julio de 2007 que nos llevó a Enero de 2008, como parte de las actividades de la tercera etapa.

La decisión de presentar ambos períodos en un solo punto responde a la secuencia metodológica que se compartió en ambas etapas, pues en la práctica se apuntó a instalar el RETA en la mayor cantidad de Unidades policiales posibles, como a formar policías en las implicancias del delito y en las diferentes variables que se conjugaban para explotar a un ser humano y que ya se tipificaban como un delito específico en el Código Penal.

Si bien se desarrollaron un sinfín de actividades cuyo resumen puede apreciarse en los cuadros 3 y 4 respectivamente, el proyecto también contempló acciones en otras áreas.

Ambas etapas fueron muy ricas en la experiencia de implementación como en el ambiente político que le dio contenido a las actividades. Durante estas etapas se aprobaron los principales mecanismos de lucha contra la Trata de Personas, dando pie a que durante el 2007 se barajen diversas opciones para consolidar el trabajo contra la trata de personas, entre ellos el Plan Nacional.

2.2.1 Lo Político

No podemos dejar de apreciar que el espacio político se encontraba en movimiento. Se habían producido las elecciones y había ganado el candidato Alan García del APRA. Sorprendió llevando al Ministerio del Interior a una Ex Ministra del régimen anterior, una doctora en medicina que conocía poco del área pero que declaró su voluntad de preocuparse por todos los aspectos de la seguridad nacional. Como una suerte de coincidencia también fueron ocupados por mujeres los Ministerios de Justicia, Trabajo, Comercio Exterior y Turismo y Mujer y Desarrollo Social.¹³ Todos estos sectores con una particular importancia en el campo de la Trata de Personas. La Secretaría Permanente recayó en manos de una conocida y experta comunicadora social que inmediatamente entendió las implicancias de la Trata de Personas.

Rápidamente la voluntad política se puso de manifiesto. El Grupo Multisectorial fue convocado y se inició el proceso de la adecuación de nuestras normas al Protocolo de Palermo a través de un proyecto de Ley que fue presentado y sustentado en la Comisión de la Mujer. También se procedió a solicitar reuniones con otros grupos de poder, como por ejemplo la Comisión de Justicia al interior del poder Legislativo, para lograr su adhesión al proyecto de ley.

El mismo proyecto fue presentado, a instancias de la Ministra del Interior, a las Ministras de los sectores anteriormente mencionados. En esa sesión reservada se constituyó el acuerdo de impulsar el proyecto de ley una vez que este fuera presentado al Consejo de Ministros por Interior. Como parte de

¹³ Ministerio del Interior: Pilar Mazzetti, Ministerio de Justicia: María Zavala Valladares, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Susana Pinilla Cisneros, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: Mercedes Aráoz Fernández; y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: Virginia Borra Toledo de Jiménez.

esa reunión se presentaron las cifras del RETA y los avances que el Perú venía produciendo en esa materia. En general, las Ministras se manifestaron a favor del proyecto de ley.

Visto desde la perspectiva del momento, en la trata de personas las principales víctimas eran las mujeres y las principales tratantes también. Sin lugar a dudas todo un reto para la investigación social que las Ministras entendieron muy bien.

El proyecto de ley presentado ante el Congreso fue aceptado por unanimidad y finalmente fue publicado en Enero del 2007 como la ley 28950.

Pero ese no fue el único movimiento normativo favorable a la prevención o combate de la trata de personas.

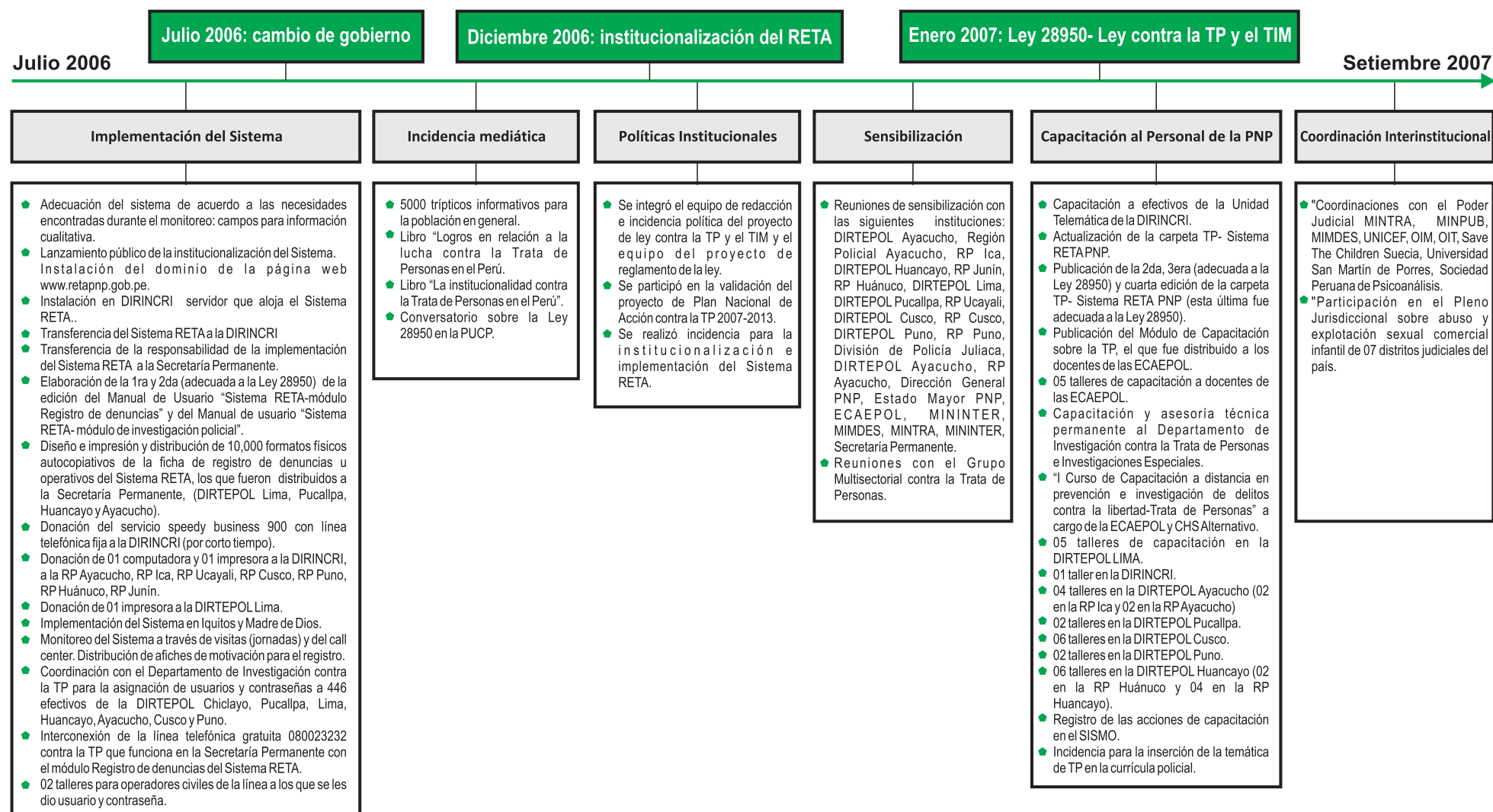
También se dieron una serie de Resoluciones Ministeriales que oficializaron el uso del RETA a nivel nacional, así como la página WEB de Peruanos Desaparecidos como una herramienta de búsqueda de personas desaparecidas, pero también como un buzón de denuncias. La información recabada por este medio ha sido entregada a la policía especializada. Los resultados en general han sido revisados por la policía, en algunos casos, con éxito.

En febrero de 2007 el MININTER publicó en el diario oficial la Directiva 04 -2007 -IN, a través de una Resolución Ministerial, 129-2007 IN en la que se dictaminaba lo necesario para la aplicación del Sistema RETA. En la práctica muy pocos efectivos conocen el alcance de esta Directiva. Lo que hemos podido constatar a través del tiempo es que en general debemos insistir en la difusión del instrumento legal.

La Directiva teóricamente fue un instrumento fundamental. Llegar a él fue materia de varias reuniones de comando y otras tantas reuniones a nivel de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI).

Varias de estas reuniones se produjeron en el seno del DIRINCRI, como una manera de manifestar su adherencia al problema y la solución por parte de su Director General. Sea como fuere, la PNP manifestó su voluntad de enfrentar el delito. Dicha expresión se encuentra consignada en las normas que ellos mismos aprobaron. No hay valoración subjetiva. Las disposiciones aparecen como una forma real de dar cuenta de la voluntad política del sector

Cuadro 3.- Segunda Etapa: Componente de Capacitación del Proyecto Sistema Estadístico de Recolección de Datos Sobre personas víctimas de Trata



Cuadro 4.-Tercera Etapa: Sensibilización y Capacitación a Integrantes de la PNP en el Tema de TP y el Uso del Sistema RETA

Julio 2007

Enero 2008

Implementación del Sistema	Monitoreo del uso del Sistema RETA	Capacitación al Personal de la PNP	Coordinación interinstitucional
- Reimpresión de la 3era edición del Manual de Usuario: Sistema RETA- Módulo Registro de Denuncias. - Distribución de formatos físicos autocopiativos a la Secretaría Permanente, RP Loreto y a la RP Madre de Dios. - Coordinación con el Departamento de Investigación contra la TP para la asignación de usuarios y contraseñas a los efectivos policiales de la RP Loreto y a la RP Madre de Dios. - Adecuaciones del Sistema RETA: - El Departamento de Investigación contra la TP puede registrar los casos investigados por otras dependencias que aún no cuentan con usuarios. - Los operadores de la Línea gratuita pueden registrar las comunicaciones. - Los formatos virtuales son coherentes con la Ley 28950. - Se pueden registrar las diligencias preliminares hechas por las dependencias policiales y las respuestas que reciben. - Adecuación del Sistema a la Ley 28950: 2da versión del Sistema RETA.	- Verificación del proceso de registro de manera conjunta entre CHS Alternativo, la Secretaría Permanente y el Departamento de Investigaciones especiales PNP. - Monitoreo telefónico permanente a través del call center. - Visitas de campo a las unidades especializadas y comisarías de la RP Loreto y RP Madre de Dios. - Designación de un Oficial de policía de la Secretaría Permanente como responsable de la implementación progresiva y monitoreo del Sistema RETA. - Designación De un Oficial de policía del Departamento de Análisis de Información de la División de Investigación de Secuestros de la DIRINCRI como responsable de analizar la información registrada. - Se realizaron los siguientes talleres de refuerzo: 01 taller en la DIRINCRI. 06 talleres en la DIRTEPOL Lima. 02 talleres en la RP Loreto. 04 talleres en la RP Cusco. 01 taller en la RP Madre de Dios.	- Publicación de la 4ta edición de la Carpeta Trata de Personas- Sistema RETA- PNP. 02 talleres en la DIRINCRI. 01 taller en la DIRTEPOL Lima. 02 talleres en la DIRTEPOL Iquitos. 01 taller en la RP Madre de Dios. - Registro de las acciones de capacitación en el SISMO.	- Coordinaciones con MIMDES, MINTRA, con el Poder Judicial, UNICEF, entre otros. - Academia de la Magistratura: Presentación de los libros: "La Trata de Personas en el Perú: Normas, Casos y Definiciones" y "La institucionalidad contra la Trata de Personas en el Perú".

Por lo tanto, de estos períodos podemos mostrar como parte de la manifestación política del Estado, lo siguiente:

- Ley 28950, Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- Directiva Policial sobre la obligatoriedad del uso del Sistema RETA
- Resoluciones Ministeriales oficializando el Sistema RETA, la página de registro de personas desaparecidas y la Directiva Policial.

Todas estas manifestaciones políticas a favor del enfrentamiento contra la Trata de Personas reflejaron la postura especial de la Ministra del Interior mientras se mantuvo en el cargo. Al salir la Ministra, la línea de apoyo a las políticas anti trata continuaron en el MININTER, en particular en la Secretaría Permanente de Derechos Humanos, quienes impulsaron las coordinaciones a nivel del Grupo Multisectorial. Para ese momento las actividades del RETA venían dándose continuamente para cumplir con las metas programadas.

2.2.2 La Implementación

El equipo de trabajo del proyecto compartió su tiempo entre las actividades a nivel de la incidencia pública y las coordinaciones institucionales, con lo relacionado a la capacitación e implementación del Sistema. La experiencia en Lima y Chiclayo había permitido introducir ampliaciones y precisiones en el Sistema, las que a su vez se complementaron con las sugerencias y requerimientos que nos fueron alcanzando los efectivos policiales que acudían a las capacitaciones. De esta manera se agregó información cualitativa al Sistema, en especial al Módulo de Investigación.

Un aspecto con el cual, sin embargo, las unidades policiales peleaban constantemente se refería a las facilidades de equipamiento y conectividad. La dificultad para acceder a equipos informáticos les restaba la posibilidad de practicar y por lo tanto la posibilidad de familiarizarse aún más con el manejo del RETA y con los procedimientos de registro e investigación. Las veces en que la capacitación se realizó en cabinas de internet (cuando había disponibilidad), las pruebas de salida permitían observar una mejor comprensión.

Si bien la mayoría de las etapas contempló la entrega de un equipamiento informático básico para que se pueda ingresar la información en cada una de las DIRTEPOLES o Regiones Policiales, resultaba imposible sustituir al Estado en su responsabilidad de equipar las comisarías.

Era frecuente encontrar, en las comisarias o jefaturas visitadas, que el equipamiento existente era de propiedad particular de los efectivos que trabajaban ahí. Un ejemplo: cuando en el 2010 se realizó la visita de monitoreo a la Región Policial de Chachapoyas, capital de la Región Amazonas, el único equipo de propiedad de la Policía Nacional, era el que habían recibido como donación por parte del proyecto. El resto de equipos que estaban a la vista eran de propiedad de los efectivos. El local, bastante dañado por cierto por un reciente terremoto, parecía una suerte de museo informático, se podía encontrar equipos 486 con disqueteras y laptops con “adecuaciones” caseras. La conectividad era pagada entre todos los efectivos pues el comando policial no disponía de recursos para dicho fin.

Una variante que se puso en práctica como una manera de sustituir la carencia de equipos de cómputo, fue la distribución de formatos auto copiantes que reflejaban la página de denuncia. En principio, las comisarias sin equipamiento o conectividad podían disponer de este recurso de fácil llenado, para enviarlo posteriormente a la jefatura policial donde sí se había entregado un equipo y se disponía de conectividad (ver cuadro 3, Implementación del Sistema). De acuerdo a las normas vigentes, le corresponde a la Secretaría Permanente de Derechos Humanos el monitoreo y distribución de estos formatos a nivel nacional.

Durante estas etapas y dando cumplimiento a nuestro compromiso con el Ministerio del Interior, se transfirió el Sistema RETA a la Policía Nacional y quedó bajo el cuidado de la Unidad de Telemática de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI), tal como lo dispuso la Ministra del Interior en Diciembre de 2006 cuando se declaró el Sistema RETA el Sistema Oficial para el registro de casos de trata de personas y delitos afines.

Esta decisión no fue del agrado del entonces jefe la Dirección de Telemática de la Policía Nacional, pues consideraba que al no tener control sobre el Sistema, ellos perdían poder. El general a cargo de la DIRINCRI logró mantener en su poder el control del Sistema aduciendo que ellos también contaban con los técnicos necesarios para darle el soporte correspondiente al Sistema. Sin embargo, actualmente el personal técnico informático de la DIRINCRI requiere de una mayor capacitación para controlar mejor el Sistema y darle mantenimiento. Los técnicos, que en su momento recibieron el entrenamiento, han sido cambiados sin que hayan podido capacitar a sus sucesores al entregar el cargo.

Una particularidad del RETA es su flexibilidad para asignar funciones y niveles en el acceso y la consulta. En ese sentido, durante este período se

establecieron los permisos correspondientes para que desde la línea 0800-23232 ingresen las denuncias telefónicas que llegaban al Ministerio del Interior. Originalmente se le asignó al operador de la línea nivel de comisaría de tal forma que pudiera ingresar directamente la denuncia recibida. Posteriormente, al estar la línea alojada en la Secretaría Permanente de Derechos Humanos (responsable además del monitoreo del Sistema), se le asignó un nivel mayor para que desde ese acceso se puedan realizar consultas a nivel nacional y, por lo tanto, construir las estadísticas necesarias que se requieran para la toma de decisiones.

2.2.3 Sensibilización y capacitación

Desde la primera etapa sabíamos que la capacitación en el uso del Sistema y sobre los alcances del delito, era fundamental en esta parte del proceso de implementación. Sabíamos también que esta tenía que ser autorizada por los altos mandos en cada una de las Direcciones Territoriales, por lo que la sensibilización también era muy importante, pues esperábamos que ellos mostraran interés por esta nueva política de Estado y comprendieran la dimensión criminal del delito.

Las reacciones de los altos jefes en todos los casos fueron cordiales y permitieron la convocatoria para que por lo menos dos efectivos por comisaría, que quedara a no más de 8 horas de camino de la Dirección Territorial, y que trabajaran en la Sección Delitos, asistan a la capacitación. Sin embargo, aproximadamente la mitad de los jefes permanecía con el concepto de “trata de blancas”, tenían dudas de que sus subalternos comprendieran el Sistema y mantenían una posición como de neutralidad frente al proceso de implementación del RETA.

Por el contrario, la otra mitad sí parecía estar más informada frente al delito y la nueva ley y comprometieron su apoyo, no sin antes asegurarse que estuviéramos al tanto de las limitaciones de conectividad y de equipamiento de su zona.

La disposición de los efectivos que asistían, tanto a la capacitación básica como a la especializada, en general fue siempre el interés profesional y muchas veces demostraron un gran conocimiento del problema y sobre todo de las zonas en las que se producían situaciones de explotación.

Estos efectivos, en su mayoría sub oficiales, manejaban una información privilegiada por lo que les comentábamos que no entendíamos las pocas

intervenciones que se producían. Usualmente con condescendencia y en un tono bajo nos decían “entiéndanlo, así es el sistema”, sin ahondar más en sus explicaciones.

“Sistema” o no, también nos encontramos con el entusiasmo de algunos sub oficiales y oficiales. Un caso significativo se produjo durante el 2007 en un barrio de la jurisdicción de Juliaca. Ese pequeño grupo humano de una comisaría (de más de 1200 comisarías a nivel nacional en ese momento) registraron ellos solos más del 30% de todos los casos que se registraron a nivel nacional.

Ellos nos demostraron, que un grupo humano motivado, con conocimiento y con capacidad para administrar sus limitaciones logísticas, puede hacer maravillas.

Algunos elementos adicionales también se lograron en estas etapas. Mencionaremos sólo dos: la creación del Sistema de Monitoreo (SISMO) y el Primer Curso de Especialización a Distancia en la Escuela de Capacitación y Especialización de la Policía (ECAEPOL).

Con relación al SISMO, desarrollamos esta herramienta de apoyo para poder llevar un registro de todos los efectivos que participaron de las capacitaciones, con la finalidad de consignar datos del proceso de entrenamiento, mantener el vínculo con ellos y proporcionarles a sus correos electrónicos información actualizada sobre la trata de personas.

Lamentablemente la volatilidad de la Policía Nacional es altísima, son cambios de colocación con frecuencia y no pocas veces cambian sus direcciones electrónicas. Aún así, hasta en dos oportunidades hemos proporcionado el listado y el software a la Dirección de Recursos Humanos de la policía para que puedan cruzar su información con la nuestra y determinar el porcentaje de policías que aún permanecen en su misma ubicación.

Con respecto al primer curso de especialización la idea se originó en la propia demanda policial por profundizar el análisis del tema y tratar de ganar una especialización que pudiera quedar en los registros de su formación policial. Este logro fue un grato corolario a la decisión que asumió el Director de Educación y Doctrina policial quien dispuso que se incorpore el tema de la trata de personas en todas las escuelas de formación policial con el contenido temático propuesto por CHS Alternativo.

2.3.- Cuarta Etapa: Programa de capacitación y Sensibilización a la PNP en la Prevención y Persecución de la Trata de Personas y la Utilización del Sistema RETA.

Esta etapa inicia en Setiembre de 2008, ocho meses después que finalizara la tercera etapa del Proceso de Implementación del RETA. Como consecuencia de este intervalo, parte del equipo inicial que había acompañado el diseño y el proceso desde el 2005, dejó CHS Alternativo o asumió otras responsabilidades.

Sin embargo, desde nuestros proyectos otros integrantes de la organización y algunos que venían del grupo original, continuaron apoyando a la Policía Nacional con entrenamientos puntuales en el manejo del Sistema y con asesoría técnica al Despacho del Viceministro y a la Secretaría Permanente de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Es precisamente en una de estas reuniones donde el Viceministro, un general de la policía en retiro,¹⁵ ante el incremento de las denuncias por los medios de comunicación de la proliferación de los casos de trata, decide para mantener la calificación del país en el nivel 2 que había recuperado el 2007 con la Ley 28950 y para dar una señal clara de compromiso en la lucha contra este delito, elevar el Departamento de Investigación contra la Trata de Personas a División de Investigación (DIVINTRAP), con capacidad para manejar un presupuesto propio e incrementar su personal.

A esta nueva División se le destacó un coronel¹⁶ y se le asignó algo más de personal además del que provenía del Departamento. Lamentablemente como esta División surgió en el mes de marzo de 2008, el plazo para solicitar presupuesto ya había pasado por lo que surgió desfinanciada. Se redistribuyeron algunas partidas de la DIRINCRI, se les ubicó en una zona desocupada y sin mobiliario del edificio principal de la DIRINCRI y, con cosas prestadas de otras unidades inició su trabajo a nivel nacional con 11 integrantes.

¹⁵ General PNP (r) Danilo Guevara Zegarra

¹⁶ Coronel PNP Henry Carbajal Gárate

La capacitación de los que por primera vez asumían funciones contra la trata de personas estuvo en manos de los “veteranos” oficiales que participaron en el diseño e implementación del RETA, de miembros activos de CHS Alternativo e inclusive de ex integrantes de CHS Alternativo que continuaron apoyando puntualmente a la nueva Unidad por puro compromiso y convencimiento.

2.3.1 El Registro de casos y la capacidad operativa (incremento de las DIRTEPOLES).-

La productividad de la policía, en términos del registro de casos sufrió una baja considerable mientras no fue monitoreado por CHS Alternativo. A lo largo del año 2008 se registraron 118 denuncias. Algunas correspondían a años previos, pero recién fueron reportadas al RETA durante el 2008 gracias a las acciones de monitoreo. El 41% de los registros realizados ese año se hicieron durante enero del 2008, como parte de la acción de cierre del equipo profesional.

Durante febrero y agosto, es decir durante 7 meses, sólo se registraron 30 denuncias, que equivale al 26% de lo registrado en el 2008. Cuando se retomó el proyecto en setiembre, se retomó el registro y en tan sólo 4 meses se superó dicha cifra incorporando 39 casos nuevos, lo que equivalía al 33% de la productividad anual.

Este dato de la realidad nos llevó a replantear la estrategia de apoyo a la implementación del Sistema, pues en la práctica la DIVINTRAP no estaba cumpliendo con las expectativas de su creación. En ese sentido una de las tareas primordiales del equipo de CHS Alternativo fue la de retomar la capacitación del personal y acompañar muy de cerca a la DIVINTRAP.

Por otro lado, como consecuencia de ciertas disposiciones y decisiones institucionales y políticas, las Direcciones Territoriales crecieron desde el 2005, al inicio del proceso, de 14 DIRTEPOLES a 22 DIRTEPOLES, con lo cual la estructura de consultas y autorizaciones que figuraban en el Módulo de Administración, debieron ser continuamente modificadas para su adecuación a la nueva estructura de la Policía Nacional.

Por dicha razón también debimos retornar a algunos lugares para sensibilizar al alto mando policial (cada DIRTEPOL se encontraba al mando de un general, quien a su vez había constituido un Estado Mayor, siguiendo en espejo la estructura dictaminada para la Dirección General de la Policía) , como para garantizar el registro de la información a través de las capacitaciones.

Cuadro 5.- Cuarta Etapa: Programa de Capacitación y Sensibilización a la PNP en la Prevención y Persecución de la TP y la Utilización del Sistema RETA

Julio 2008: Renovación del Convenio con el MININTER por 02 años más.		Octubre 2008: Sub comisión de Trabajo del Congreso contra la TP y contrabando		Noviembre 2008: Reglamento de la Ley 28950		Agosto 2009			
Setiembre 2008									
Implementación del Sistema		Monitoreo		Sensibilización		Capacitación		Prevención	
- Reuniones constantes con la DIVINTRAP. - Reuniones de coordinación con la Secretaría Permanente. - Donación de un escáner a la DIVINTRAP para escanear las fotos de los sospechosos.		- Se realizaron los siguientes talleres de seguimiento: 01 taller en la DIRTEPOL Arequipa. 01 taller en la DIVINCRI Arequipa. 01 taller en la RP Moquegua. 01 taller en la RP Tacna. 01 taller en la RP Tumbes. 01 taller en la DIRTEPOL Piura. 01 taller en la DIRTEPOL Huaraz. 01 taller en la RP Chimbote. 01 taller en la RP San Martín. - Después de realizar un taller de seguimiento se procedió a visitas a comisarías y DIVINCRIS. - Monitoreo a través de correo electrónico y del call center de manera permanente. - Reuniones constantes con la DIVINTRAP. - Seguimiento de noticias sobre casos de Trata de Personas en los medios de comunicación y ver si han sido registrados en el Sistema.		- Reuniones con altos funcionarios de la PNP: distritos del norte de Lima Metropolitana, distritos del sur de Lima Metropolitana, distritos del este de Lima Metropolitana, DIRTEPOL Arequipa, DIRTEPOL Trujillo, DIRTEPOL Tarapoto, DIRTEPOL Cajamarca, DIRTEPOL Tumbes, DIRTEPOL Piura, DIRTEPOL Huaraz, DIRTEPOL Lima. - Reuniones con el Grupo Multisectorial contra la Trata de Personas.		03 talleres en la DIRTEPOL Trujillo. 01 taller en la DIRTEPOL Tarapoto. 02 talleres en la DIRTEPOL Cajamarca. 03 talleres en la RP Arequipa. 02 talleres en la RP Moquegua. 01 taller en la RP Tacna. 01 taller en la RP Piura. 02 talleres en la RP Tumbes. 02 talleres en la RP Chimbote. 02 talleres en la RP Huaraz. 02 talleres en la DIRTEPOL Huancayo. 03 talleres en la DIRINCRI. "II Curso de Capacitación a distancia en prevención e investigación de delitos contra la libertad-Trata de Personas" a cargo de la ECAEPOL y CHS Alternativo.		- Presencia de CHS Alternativo en medios de comunicación. - Coordinación con la Defensoría del Pueblo y los CEMs para la prevención de casos de TP. - Los participantes del 2do curso de capacitación realizaron acciones de prevención como parte del programa. - Debates regionales sobre tráfico humano en Iquitos, Arequipa, Chiclayo, Cusco y Cajamarca	

De ahí que en el cuadro correspondiente a esta etapa (ver cuadro 5), se vean reflejadas como actividades principales las actividades de Capacitación y Monitoreo.

2.3.2 La Sub Comisión de Lucha Contra la Trata y el Reglamento de la Ley 28950.-¹⁷

Una de las acciones previas, de importancia política, al inicio de la cuarta etapa, fue generada por Mirada Ciudadana.

Esta Veeduría, como parte de su labor de incidencia política, tomó contacto con la Comisión de Justicia del Congreso de la República y con un grupo de congresistas para evaluar la conformación de una Sub Comisión de Trabajo contra la Trata de Personas.

La idea fue recogida por la Congresista Rosario Sasieta, quien procedió a analizar las posibilidades de conformar una Sub Comisión y a delinear un plan de trabajo que le diera sentido a la iniciativa.

Los objetivos que se convinieron durante las reuniones iniciales fueron inicialmente dos.

Primero, insistir, con la capacidad fiscalizadora del Congreso, en la promulgación del Reglamento de la Ley 28950, pues ya había transcurrido año y medio sin que el Ejecutivo se pusiera de acuerdo en la distribución de responsabilidades para enfrentar el delito y sobre todo para proveer de atención y protección a las víctimas.

Segundo, insistir desde el Congreso, con el Ministerio del Interior en el ingreso de las denuncias por trata de personas a nivel nacional, pues el registro había decaído notoriamente desde que CHS Alternativo había dejado el monitoreo de las acciones. Insistir en el uso del Módulo de Investigación, pues cada caso no ingresado impedía a la larga procesar la data para el análisis y para las decisiones operativas.

¹⁷ Mirada Ciudadana, la primera Veeduría Ciudadana contra la Trata de Personas, Tráfico Ilícito de Migrantes y Personas Desaparecidas, impulsada por CHS Alternativo, fue creada en octubre de 2008 y es un mecanismo de participación a través del cual la sociedad civil organizada realiza el seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas.

El Ministerio del Interior, a quien le tocaba liderar la redacción y aprobación del reglamento de la Ley 28950, se encontraba en manos de una nueva Ministra, política de reconocida trayectoria. Sin embargo se encontraba inmersa en una difícil situación como consecuencia de la muerte de policías y nativos al intentar develar una protesta, en una zona alejada de Lima denominada Bagua, que llevaba meses en el calendario político sin que fuera atendida. Este episodio es conocido en el Perú como el “Baguazo”.

El momento social y político fue tan crítico que el Gabinete se modificó y se cambiaron Ministros, incluido obviamente el de Interior.

Cuando estos eventos ocurren, el nuevo Premier debe acercarse al Congreso de la República a presentar su Plan de Gobierno y a conseguir su aprobación. Esta reunión se realiza con el Pleno de los congresistas nombrados.

La Presidenta de la Sub Comisión de Lucha contra la Trata de Personas, congresista también, en su intervención llamó duramente la atención sobre los más de 18 meses que el Perú se encontraba sin Reglamento contra la Trata de Personas. Momentos después le fue ofrecida para los próximos días la firma del Decreto Supremo que autorizaba el Reglamento de la ley 28950, como en efecto ocurrió.

Esta historia es relevante porque permite graficar la importancia de la oportunidad del momento, de los liderazgos y de la voluntad política. De lo contrario el Reglamento no hubiese sido aprobado en esa oportunidad.

Con la Sub Comisión se coordinaron otras acciones que dieron como resultado una evaluación de los diferentes sectores del Estado frente a los compromisos que les correspondía cumplir, como por ejemplo los Balances de la aplicación de la Ley 28950, las audiencias Públicas para discutir las características de la explotación sexual, el tráfico de personas y su relación con la Migración Regular o Irregular, entre otros aspectos. Pero eso corresponde a otra historia.

2.3.3 Talleres y Monitoreo.-

Durante esta etapa se avanzó muchísimo en la difusión de los contenidos del RETA y de la Trata de Personas. Nos encontrábamos frente a la posibilidad de abarcar la mayor cantidad de Regiones Policiales y a ello nos abocamos. Aprovechamos el renovado impulso que estaba adquiriendo la DIVINTRAP luego de su proceso de adaptación a los cambios de jefatura y de personal.

Cerca de la mitad del país fue intervenida durante esta época. Once Regiones policiales fueron incluidas al Sistema de capacitación y monitoreo y el personal a cargo del seguimiento debió trabajar intensamente para informar al equipo sobre lo que estaba ocurriendo en el país.

Al finalizar esta etapa tan sólo quedaban por abordar las nuevas DIRTEPOL de Pasco, Huancavelica y Abancay, así como la Región de Amazonas que dependía de la DIRTEPOL de San Martín (también comprometida en el Baguazo)

2.4.- Quinta Etapa: Fortalecimiento, Monitoreo y Culminación de la Implementación del Sistema Policial de Registro del Delito de Trata de Personas (RETA PNP) a Nivel Nacional

2.4.1 El último tramo.-

Tal como se denomina, en esta última etapa nos correspondía, entre muchísimas actividades (que se encuentran esquematizadas en el Cuadro 6) la de reforzar la capacidad operativa de la DIVINTRAP y culminar la implementación del Sistema RETA a nivel nacional. El esfuerzo numérico se encuentra registrado en los gráficos y cuadros que se presentan más adelante.

Para esta etapa nos planteamos un cronograma riguroso para poder abordar las exigencias del proyecto. Una de nuestras principales metas fue orientada a fortalecer los mecanismos de aprendizaje de la Policía Nacional, entre estas unidades la DIVINTRAP, a la que se habían integrado nuevos efectivos y que llegó a tener cerca de 50 policías.

Lamentablemente el fenómeno de la rotación y de los cambios de colocación tan recurrentes en la institución policial, también han afectado sucesivamente a la DIVINTRAP. En menos de cuatro años de formada la DIVINTRAP ha tenido seis jefes coroneles y dos comandantes interinos.

A inicios del 2010 renovó prácticamente a todo el personal y se integraron algo más de 30 nuevos efectivos a los que hubo que capacitar. Actualmente hay tres efectivos que manejan el sistema RETA, pero el dominio que tienen de la herramienta es aún relativo.

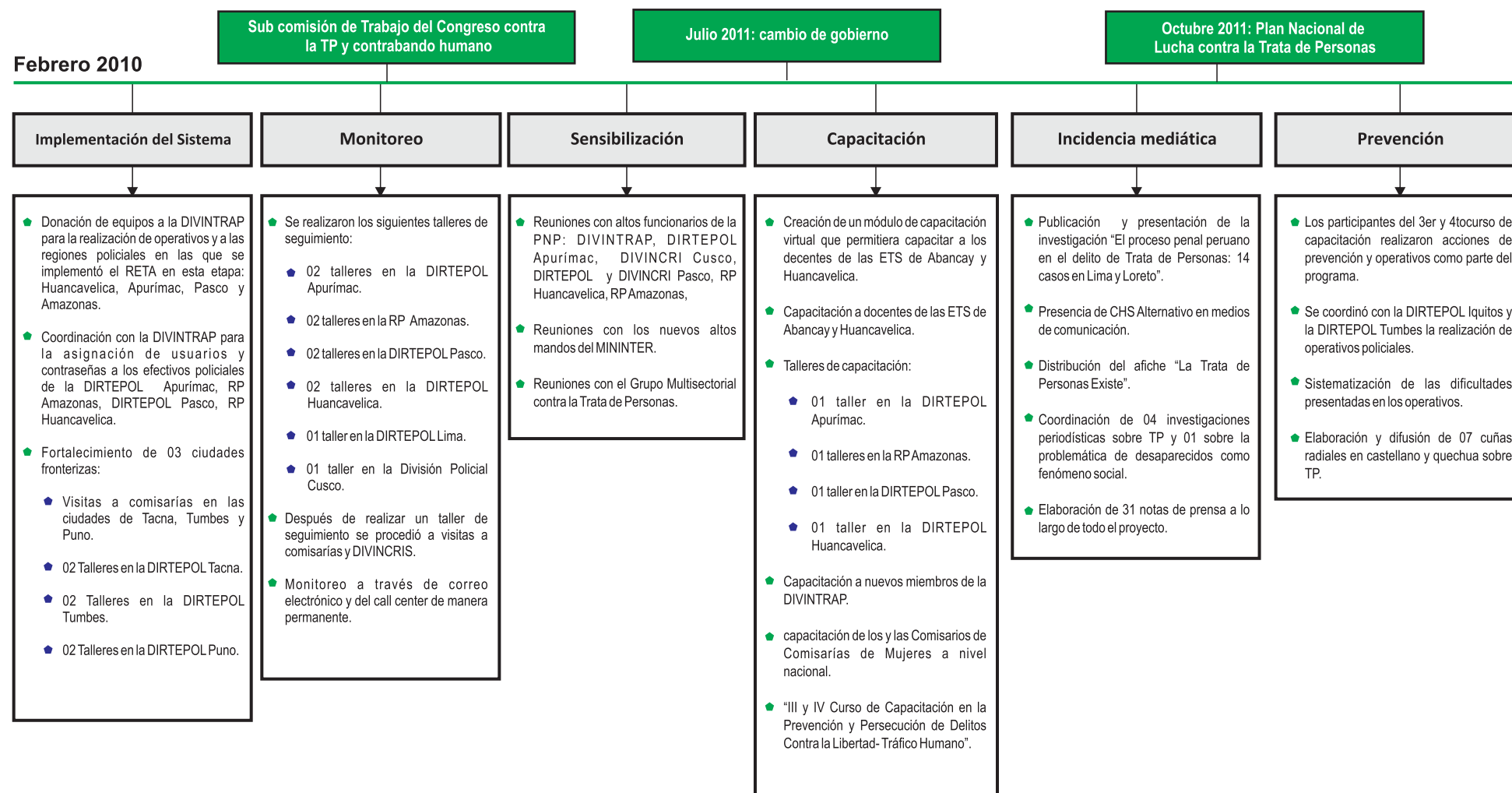
Sin embargo durante esta última etapa la DIVINTRAP ha tenido una muy fuerte actividad. En apenas diez meses del 2011 ha triplicado las denuncias y los operativos con relación al año anterior. Este impacto también puede verse en el número de víctimas rescatadas. En el mismo período se han rescatado 678 víctimas contra las 273 que se rescataron en el 2010.

Si bien hemos crecido en cifras globales (en buena parte debido a la operatividad de la DIVINTRAP) éstas esconden las limitaciones que hay en el resto del país. Regiones con múltiples situaciones de trata de personas denunciadas por los medios de comunicación, reflejan a través del RETA una nula actividad operativa y de investigación criminal. Por ejemplo La Libertad, Lambayeque, Ancash, Ayacucho, Ica, Pasco, Huánuco y Callao, tiene cero casos registrados en el 2011 y algunas de ellas ningún caso registrado por años.

CHS Alternativo ha enviado, como parte de la labor de monitoreo, varias comunicaciones a las más altas autoridades señalando esta deficiencia en la operatividad policial. Sin embargo nos preocupa que lo dispuesto en las Resoluciones Ministeriales de la Institucionalización del RETA, así como en la Directiva para el ingreso y procesamiento de las investigaciones y operatividad policial, no se esté respetando como corresponde. En principio el incumplimiento funcional de una norma acarrea responsabilidad y sanciones para los funcionarios públicos, en la medida que alguna autoridad se preocupe por ello.

¿A qué responde esta situación? Hemos recibido diversas explicaciones. La primera, que las personas entrenadas para manejar el RETA han sido trasladadas y no hay quien maneje el Sistema. La segunda, que no hay conectividad o la conectividad es muy lenta por lo que resulta prácticamente imposible registrar un caso completo. La tercera es la falta de tiempo, pues si en efecto han realizado uno que otro operativo contra la trata de personas, la

Cuadro 6.- Quinta Etapa: Fortalecimiento, monitoreo y culminación de la implementación del Sistema Policial de Registro del Delito de TP (RETA PNP) a Nivel Nacional



dinámica cotidiana no les permite ingresar la información al sistema. La cuarta es que no hay personal. La quinta es que no hay equipos. La sexta es que no conocen el delito de Trata de Personas y la séptima que simplemente no hay Trata de Personas en su jurisdicción.

Les corresponde a la cadena de mando y a los jefes policiales encontrar la solución a los diversos problemas reportados y a la Secretaría Permanente de Derechos Humanos el monitoreo de la efectividad en la persecución del delito y en el ingreso de la información al RETA.

Hay personal capacitado y especializado en enfrentar la Trata de Personas. Durante este período hemos desarrollado con mucho éxito dos cursos de especialización, los que se suman a los otros dos que se habían dictado anteriormente a lo largo del proceso de implementación del RETA.

La combinación de clases presenciales con participantes de otras regiones, trabajos virtuales, discusiones en grupo, prácticas de prevención y operativos policiales completos (labor de inteligencia, seguimiento, captura, protección de las víctimas e ingreso de la información al RETA) han permitido una mejor formación educativa y un mayor impacto en la operatividad policial.

Debemos recordar que como parte de gestiones y coordinaciones anteriores la Dirección de Educación y Doctrina aprobó que el fenómeno de la Trata de Personas se incluya en la estructura curricular policial de las Escuelas de Sub oficial y Oficiales y en otras Unidades de Formación Policial.

2.4.2 El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas

Cuando parecía que pasaría un año más sin que el Perú contara con un Plan Nacional para implementar las políticas públicas contra la trata de personas, en las que se incluye el monitoreo y la aplicación del RETA a nivel nacional, fue aprobado en Octubre de 2011, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas.

En una publicación de CHS Alternativo del 2007¹⁸ habíamos escrito lo siguiente. *“A mediados del 2005 se inició la formulación de este Plan Nacional. Este esfuerzo, sin embargo, sólo fue reimpulsado a mediados de 2006. Se creó, para ello, un subgrupo a cargo de la redacción del texto inicial, que contó*

¹⁸ Capital Humano y Social Alternativo (2007) La institucionalidad contra la trata de personas en el Perú. Lima: Editor. p.55.

con los aportes de todos los integrantes y observadores del Grupo de trabajo. Luego, en julio de 2007 fue sometido a un amplio debate y validación con funcionarios públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales. A la fecha, el proyecto-mejorado y consensuado-espera la aprobación del gobierno.

El proyecto contempla de manera específica acciones respecto a la persecución del delito y delincuentes, así como, prevención, asistencia y protección. Expresa además, la necesidad de descentralizar la ejecución de las acciones, para lo cual dispone la creación de contrapartes regionales y locales, quienes deberán coordinar y/o reportar permanentemente al Grupo de trabajo.

Existe, sin embargo, un tema crucial aún pendiente: la identificación expresa del componente trata de personas en los presupuestos de las distintas instancias del gobierno a nivel central, regional o local.”

Cuando en el 2005 se inició la discusión para tener un Plan, fue porque se consideró un camino viable y rápido para organizar las acciones anti trata mientras se gestionaba la Ley (necesaria para adecuar el tipo penal y modificar las penas). En realidad en el Grupo de Trabajo Multisectorial no contábamos con que la decisión política de las Ministras surtiría efecto tan pronto.

Obtenida la Ley, el Plan pasó a segundo plano, pues el Grupo se preocupó por obtener el Reglamento que, en principio, debió estar listo en un máximo de tres meses. Tomó 18 meses y el principal escollo fue precisamente el presupuestal y, en especial, el alojamiento y la protección de las víctimas. Sin embargo, el Reglamento es muy importante pues desarrolla la Ley y además asigna responsabilidades y funciones específicas para los gobiernos nacional, regional y local.

CHS Alternativo ha preguntado a todos los sectores involucrados en la Prevención, Persecución del delito o Protección de las víctimas, testigos y peritos y aún falta mucho por hacer, sobre todo en los niveles regional y local.¹⁹

¹⁹ CHS Alternativo editó el Primer y segundo balance de la implementación de la Ley 28950 contra la Trata de Personas y su Reglamento, en los años 2009 y 2010 respectivamente.

Finalmente una vez obtenido el Reglamento, el Grupo de Trabajo volvió a insistir en la necesidad de un Plan donde se establecieran metas y objetivos concretos, y que los sectores estatales incluyeran en su presupuesto lo necesario para ejecutar las acciones.

Ahora que la voluntad política del Gobierno se ha expresado a través de la promulgación del Plan de Acción resta obtener, sector por sector, el compromiso de las partidas presupuestales necesarias. Éstas deberán salir forzosamente de sus pliegos a menos que el Congreso de la República conceda una partida adicional para dicho propósito. De no mediar una u otra salida se corre el riesgo que el Plan se torne en inejecutable.

2.4.3 Una visión integral.-

Al iniciar el diseño del RETA sabíamos que lo que se estaba forjando era algo más que una herramienta de registro. Era un proceso de sensibilización frente a la trata de personas, un proceso de formación y desarrollo de capacidades y habilidades para enfrentar el delito y era una forma también de ir creando conciencia con relación a los diversos actores que confluyen en el crimen y en la vulneración de los derechos de las víctimas.

Sin embargo en el transcurso del proceso de implementación del RETA también fuimos desarrollando y transmitiendo una visión más integral del fenómeno, de sus alcances como política pública, de su dimensión internacional y de las diversas perspectivas desde donde podía analizarse la trata de personas, ya sea como una expresión del crimen organizado, con un tema de vulneración de los derechos humanos, desde una perspectiva de Género, o como un problema de seguridad pública o de seguridad ciudadana.

Fuimos también destacando otros espacios o fenómenos en donde una situación dada podía devenir en trata de personas, como la migración internacional irregular o la desaparición de un individuo. Nos preocupaba, y nos preocupa, también la falta de estudios que expliquen la conducta de los tratantes y la demanda de servicios bajo condiciones de explotación. Poco sabemos sobre la dimensión económica del delito y, si bien hay cifras que sitúan a la trata de personas como uno de los negocios criminales más rentables, el origen de las cifras y los factores del cálculo no son del todo conocidos.

Pensamos que aún hay mucho que transmitir sobre la naturaleza humana y sobre la prevalencia a lo largo de la historia de situaciones de esclavitud o de situaciones análogas a esta. También hay mucho que analizar sobre los factores de vulnerabilidad o factores de riesgo para la trata de personas a nivel social, económico, familiar e individual para poder proponer alternativas que nos lleven a remontar estos factores.

Esta visión un tanto más integral del fenómeno de la trata de personas, nos llevó en CHS Alternativo a trabajar de manera sistémica con los otros proyectos de la organización. De esta manera el proceso de implementación del RETA se vio fortalecido por los espacios de reflexión y discusión interna y por los aportes que se hacían al proceso desde las experiencias narradas por las víctimas y sus familiares en nuestros Centros de Atención en Lima e Iquitos; o desde las Audiencias y Debates Públicos organizados por Mirada Ciudadana en donde recogíamos las opiniones de operadores de justicia, educadores, padres de familia y ciudadanía en general con relación a la forma en que se expresaba la trata de personas en sus regiones y que luego transmitíamos a los policías en las sesiones de sensibilización, capacitación o monitoreo.

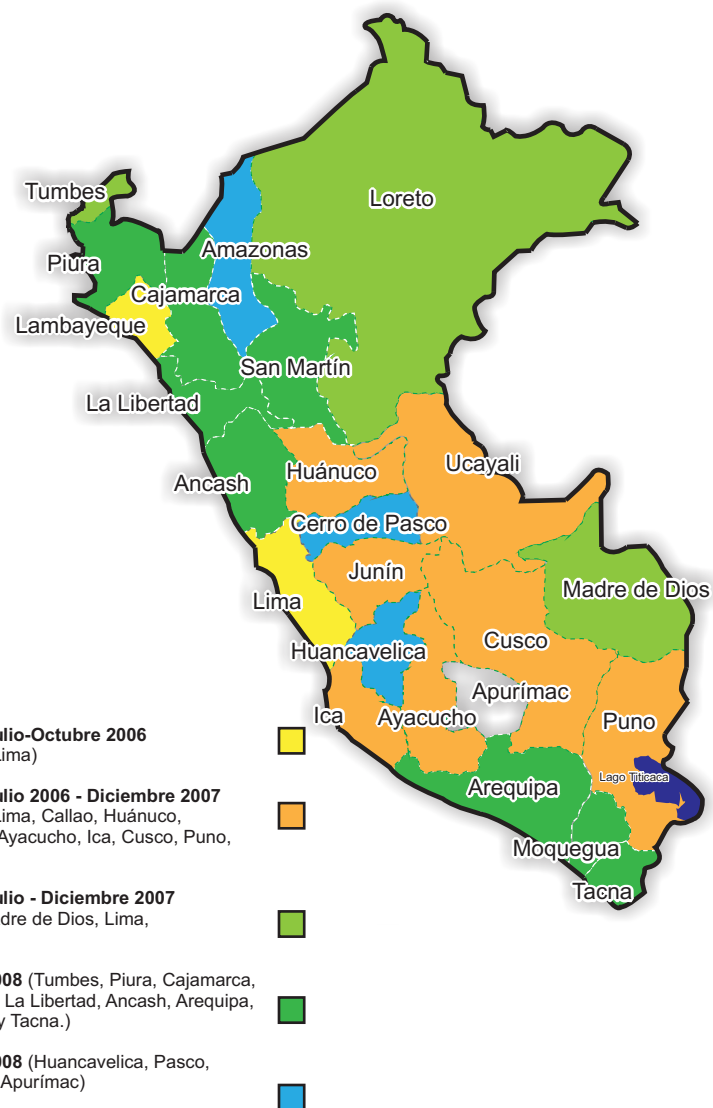
Hemos realizado múltiples coordinaciones interinstitucionales y la Defensoría del Pueblo y la Sub Comisión contra la Trata de Personas en el Congreso de la República han sido aliados muy importantes en el proceso de implementación del RETA y en el proceso de vigilancia estatal. Ambas instancias también colaboraron, precisamente en este esfuerzo por apreciar el rol del Estado en la Prevención y Persecución del delito y en la Protección de los afectados por la Trata de Personas, así como en evaluar y sopesar los avances en la implementación de la política pública que los funcionarios del Estado están obligados a realizar, sino por ética, por lo menos por las leyes y las normas.

Terminado el Proceso de Implementación del RETA, CHS Alternativo continuará apoyando desde la sociedad civil la lucha contra la Trata de Personas de manera activa y vigilante. Hemos acompañado el proceso desde el año 2005 y ahora le corresponde al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú responsabilizarse del todo por el mantenimiento y buen uso del Registro, así como por el desarrollo del modelo y el crecimiento del Sistema.

3.- EL RETA EN CIFRAS

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA RETA-PNP 2004 - 2011

Etapas de Capacitación Sistema RETA Policía Nacional del Perú



POLICÍAS CONTACTADOS EN PERSONA



POLICÍAS MONITOREADOS



40 % de los efectivos contactados en persona fueron contactados vía telefónica



80 % de los efectivos contactados en persona fueron contactados a través de correo electrónico

COMISARIAS CONTACTADAS



CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN



4 cursos de especialización



140 oficiales y suboficiales graduados de los cursos

EQUIPAMIENTO TECNOLÓGICO



22
COMPUTADORAS



21
IMPRESORAS

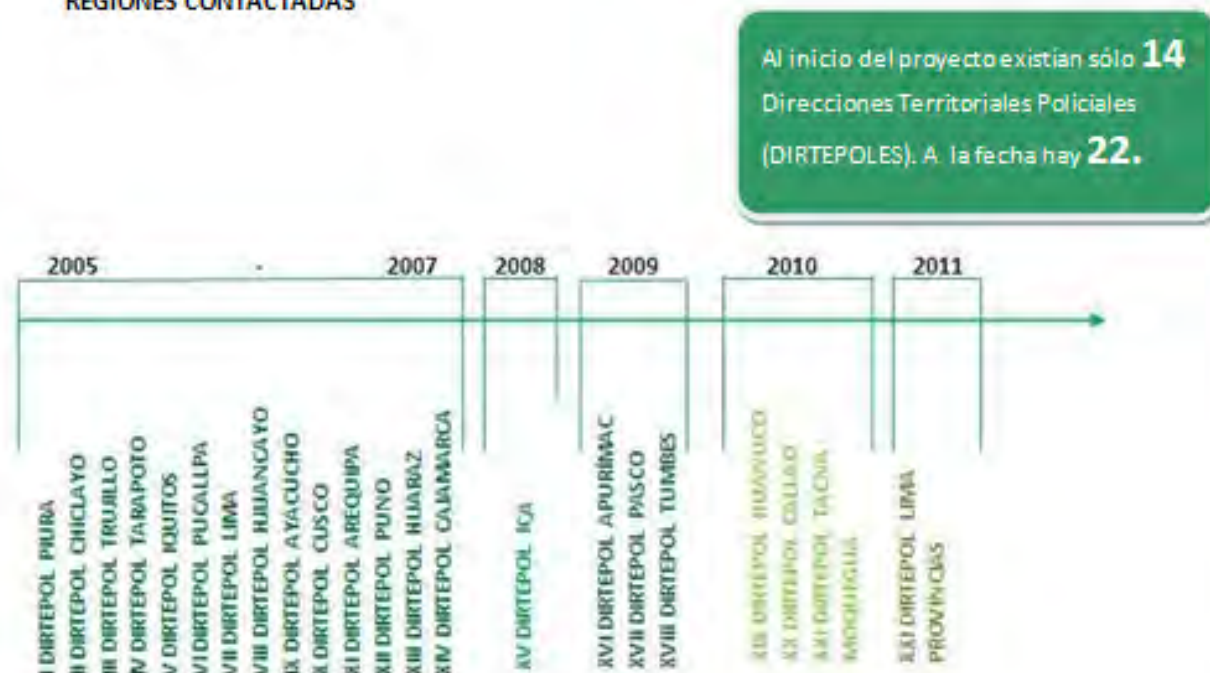


13
ESCÁNERS

Se llegó a todas las Direcciones Territoriales Policiales y se equipó por completo a la DIVINTRAP

LA VOLATILIDAD DE LA INSTITUCIÓN 2004 -2011

REGIONES CONTACTADAS



AUTORIDADES CONTACTADAS



10

Ministros del Interior



10

Vice Ministros del Interior



9

Directores Generales de la PNP

REGIONES POLICIALES CONTACTADAS



60%

Policías rotados

La mayoría declaró que dejó de trabajar en temas vinculados a la investigación de trata de personas

CAMBIOS DE GOBIERNO



3 elecciones presidenciales

EL SISTEMA RETA PNP EN CIFRAS 2004 -2011

DENUNCIAS REGISTRADAS EN EL SISTEMA RETA -PNP



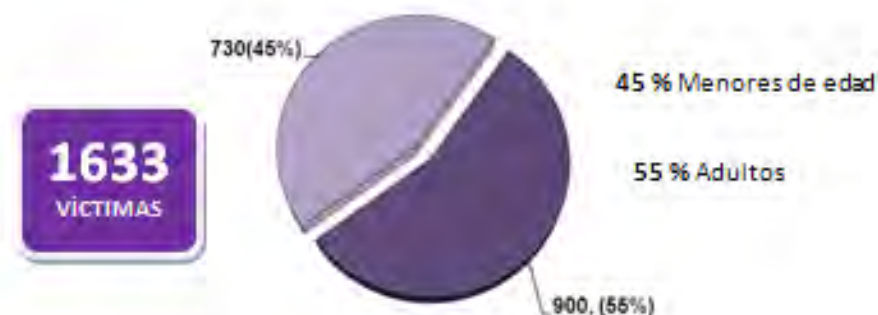
CASOS NO REGISTRADOS EN EL SISTEMA RETA 2008-2011



334
CASOS EN PRENSA

Sólo entre el año 2008 y 2011 se reportaron 334 supuestos casos de trata de personas en los medios de comunicación.

PERSONAS AGRAVIADAS



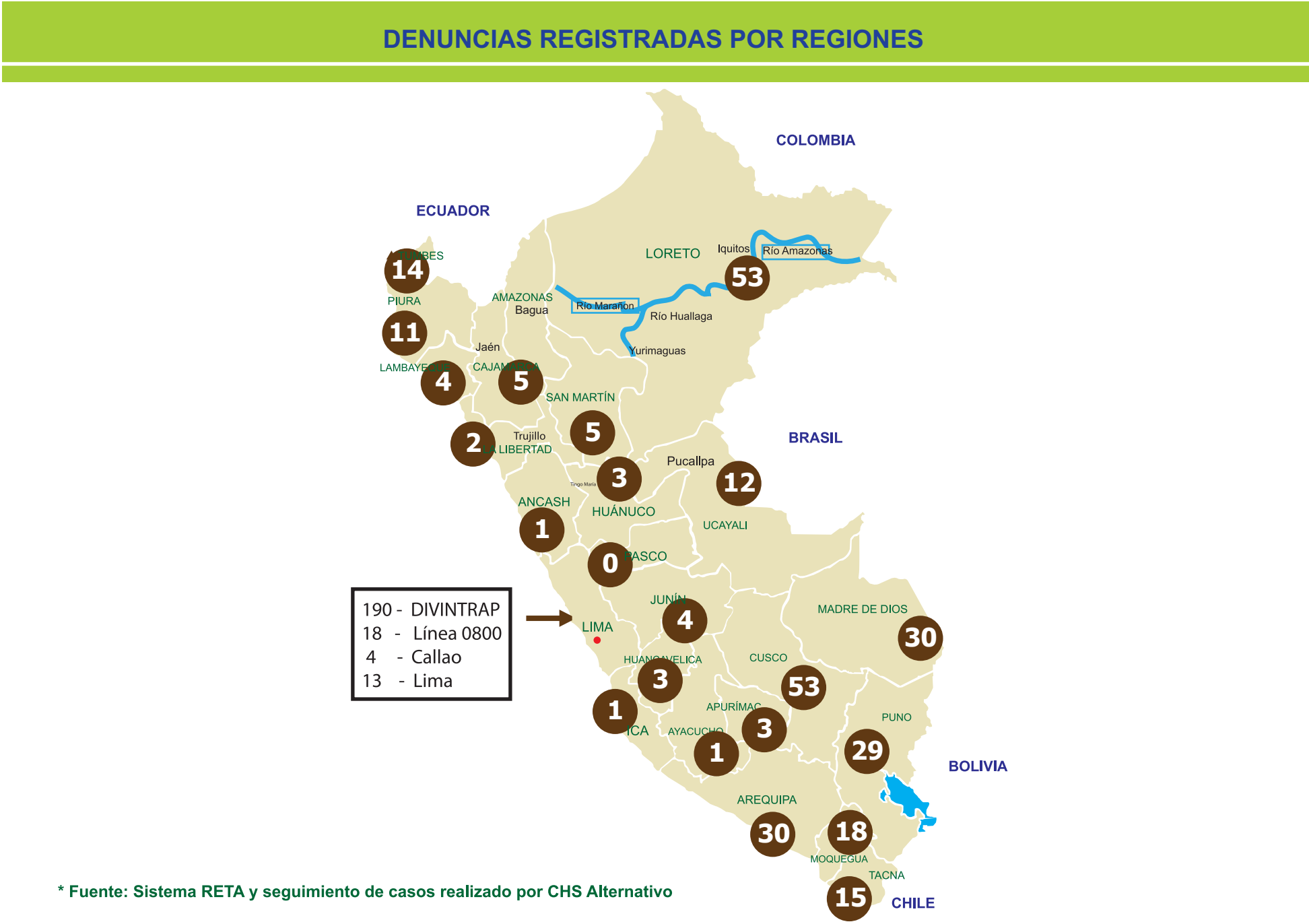
SEXO DE LAS VÍCTIMAS



PRESUNTOS TRATANTES



DENUNCIAS REGISTRADAS POR REGIONES



* Fuente: Sistema RETA y seguimiento de casos realizado por CHS Alternativo

DENUNCIAS REGISTRADAS POR REGIONES Y AÑOS 2004 -2011

	Línea 0800	DIRINCRI	Entidad Policial																								Total casos
			I DIR	II DIR	III DIR	IV DIR	V DIR	VI DIR	VII DIR	VIII DIRTEPOL		IX DIR	X DIRTEPOL		XI DIR	XII DIR	XIII DIR	XIV DIR	XV DIR	XVI DIR	XVII DIR	XVIII DIR	XIX DIR	XX DIR	XIX DIRTEPOL		
			Piura	Chiclayo	La Libertad	Tarapoto	Iquitos	Pucallpa	Lima	Huancavelica		Ayacucho	Madre de Dios	Cusco	Arequipa	Puno	Huaraz	Cajamarca	Ica	Apurímac	Pasco	Tumbes	Huánuco	Callao	Moquegua	Tacna	
2004	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5	
2005	0	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	13	
2006	0	7	1	3	0	0	1	1	1	0	1	0	0	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	30	
2007	2	6	0	0	2	1	3	5	4	0	2	1	1	6	8	22	0	1	0	0	0	0	3	0	3	0	70
2008	5	16	4	0	0	0	8	0	0	0	0	0	21	12	3	4	1	1	0	0	0	0	3	3	1	81	
2009	3	31	0	0	0	2	16	0	0	0	0	0	5	11	4	0	0	1	1	0	0	3	0	1	1	2	81
2010	2	35	0	0	0	0	12	3	6	3	0	0	0	21	7	1	0	1	0	2	0	6	0	0	1	7	108
2011	6	100	5	0	0	2	15	3	2	0	1	0	1	1	2	1	0	1	0	1	0	5	0	0	1	3	150
Total	18	201	11	4	2	5	55	12	13	3	4	1	31	53	30	29	1	5	1	3	0	14	3	4	18	15	538

RESUMEN ESTADÍSTICAS – SISTEMA RETA-PNP 2004 -2011

	PERSONAS INVESTIGADAS						PERSONAS AGRAVIADAS						Total de víctimas
	Identificadas			En identificación			Adultas			Niñas / Adolescentes			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
2004	7	9	16	5	1	6	0	2	2	0	5	5	7
2005	9	15	24	0	0	0	0	8	8	0	18	18	26
2006	21	24	45	4	5	9	0	30	30	0	44	44	74
2007	63	61	124	4	6	10	2	63	65	3	95	98	163
2008	41	92	133	2	2	4	8	56	64	4	145	149	213
2009	76	62	138	1	0	0	2	79	81	25	108	133	214
2010	78	72	150	1	1	2	5	141	146	23	104	127	273
2011	186	97	283	0	0	0	26	503	529	13	151	164	693
Totales	481	432	913	16	15	30	43	882	925	68	670	738	1663

Año	Finalidad de la trata*					
	Explotación Sexual	Explotación laboral	Venta de niños	Mendicidad	Tráfico de órganos	Trata de personas
2004	4	0	0	0	0	0
2005	13	0	0	0	0	0
2006	30	0	0	0	0	0
2007	64	5	1	0	0	0
2008	61	10	4	1	0	9
2009	51	24	1	1	0	12
2010	60	22	1	6	0	44
2011	114	73	0	32	0	23
Totales	397	134	7	40	0	88



Año	Total de casos RETA	Total de casos en prensa no registrados
2008	81	71
2009	81	70
2010	108	80
2011	150	113
Totales	420	334

* Algunos casos tienen más de una finalidad

4.- NOTICIAS CRIMINALES: Un par de ejemplos de la difusión en la prensa nacional de la Trata de Personas.

VÍCTIMAS DE TRATANTE DE MENORES TEMEN REPRESALIAS

EL CASO DE LA NEGRA BERTHA

En octubre del 2009, el Poder Judicial decidió absolver en primera instancia a Paulina Grajeda Salazar -alias "Negra Bertha"-, denunciada por explotar sexualmente en sus nightclubs de Cusco a menores edad que captaba en provincias con falsas ofertas laborales. Hoy, N.L.L.S. -captada en Iquitos para ser explotada en Cusco-, es una de las menores que teme por su vida y la de su familia tras el controvertido fallo judicial de la magistrada del 45° Juzgado Penal, María Carrasco Matuda, que exculpó a la negra Bertha del delito de Trata de personas por el que era procesada.

Red de tratantes



P.Grajeda Salazar
(a) "Negra Bertha" (43)
DNI 23919533

- Detenida por la PNP como presunta cabecilla de organización dedicada a la Trata de personas.
- Propietaria de nightclubs: Triple X, Casanova y Decameron.
- Según información de MIRADA CIUDADANA, los establecimientos siguen operando.

CAPTACIÓN



Jefferson Bill Baca Mera
DNI: 43247049, Iquitos



"Norma"



Paulina Grajeda Salazar

La exhaustiva investigación de **más de un año** de la **División contra la Trata de Personas de la PNP** fue crucial para esclarecer el caso de la negra Bertha y proceder a su detención.

TRAMITACIÓN DE DOCUMENTOS



Rister Pérez Isuiza



Marx Panduro Villacorta



José Donayre Cahuaza



Jefferson Baca Mera



Paulina Grajeda Salazar



"Norma"

TRASLADO



Olga Ríos Vargas



Tania Pinedo Murrieta



Jefferson Baca Mera



Paulina Grajeda Salazar



Sherlit Ortiz Sandoval:
Ex víctima de la organización.
Incorporada a la misma.
Actualmente sentenciada por el delito de Trata de personas.

RETENCIÓN Y EXPLOTACIÓN



Amalia Grajeda Salazar (40)
DNI: 06435085, Cusco

Hermana de "Negra Bertha".
Co procesada por Trata de Personas (con agravantes).
Responsable de la retención y explotación de las menores, según la tesis policial.



Martín Augusto Anto Callañaupa
DNI: 23836637, Cusco

Co procesado por Trata de Personas (con agravantes).
Presunto responsable de la administración de los locales de Grajeda Salazar.
Responsable de la retención y explotación de las menores, según la tesis policial.

Los viajes de los hermanos de "Bertha"



Edgar Rómulo Grajeda Salazar:
15 meses entre Italia y España, 4 meses en Holanda y 1 mes en Argentina. (Entre 2004 y 2009)

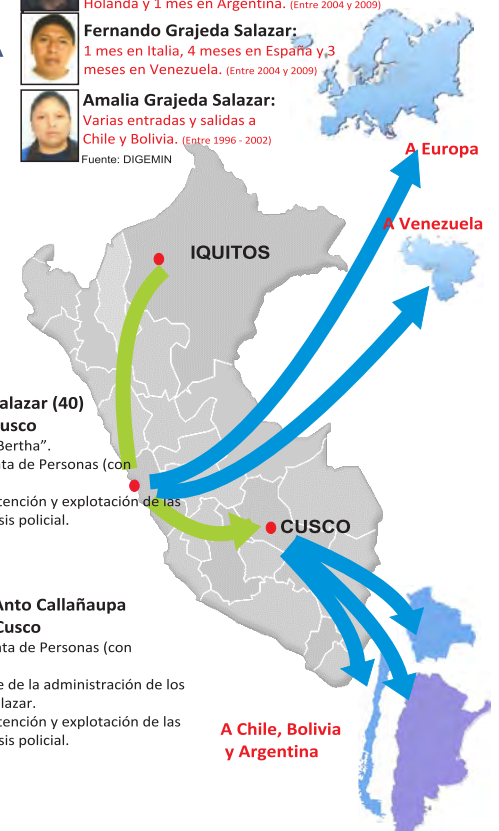


Fernando Grajeda Salazar:
1 mes en Italia, 4 meses en España y 3 meses en Venezuela. (Entre 2004 y 2009)



Amalia Grajeda Salazar:
Varias entradas y salidas a Chile y Bolivia. (Entre 1996 - 2002)

Fuente: DIGEMIN



Extraño proceso

"Negra Bertha" traslada a NLLS (17) de Iquitos hacia Lima vía la aerolínea Star Up, con la falsa oferta laboral de bailarina y modelo en el



27.09.2007 Tras alojarla en un hotel de La Victoria, J. Baca, J.Mozombite y S.Ortiz llevan a NLLS al Cusco.



Junio 2008 CHS Alternativo crea MIRADA CIUDADANA y hace seguimiento permanente del caso



Septiembre 2008 El expediente regresa al Ministerio Público con una solicitud fiscal de **13 años de pena privativa de la libertad** y el pago de



30.10.2009 La Defensoría del Pueblo revisa el expediente, expresa su preocupación por la



01.12.2009 Negra Berta se defiende en la Vista de la Causa, y reitera su inocencia. Actualmente el expediente se encuentra pendiente de resolver ante la 3 Sala Penal con Reos en Cárcel.



25.09.2007 Obligan a NLLS a bailar desnuda y a beber licor con los clientes en los clubes nocturnos "Decameron" y "Casanova".



(2007) Octubre y Noviembre La DIVINTRAP detiene a Paulina Grajeda, acusada como cabecilla de una organización criminal



Julio 2008

Cambian la medida de detención preventiva de la "negra Bertha" por la de



Mayo 2009 La jueza del 45° Juzgado Penal, María Carrasco Matuda,



El Ministerio Público apela el fallo, que queda en la 9na Fiscalía Superior Penal de Lima, a cargo de la magistrada Miriam Zully



TRATA DE PERSONAS Y MINERÍA ILEGAL EN MADRE DE DIOS

Madre de Dios no sólo se ha convertido en el paraíso de la minería ilegal generando varios millones de dólares anuales, evadiendo impuestos, destruyendo el medio ambiente y violando los derechos laborales de miles de mineros. Con los años, esta actividad ilegal ha propiciado, sobre todo, una calamitosa situación de Trata de Personas, con fines de explotación laboral y sexual, que roba la vida de cientos de seres humanos en un marco de caos y corrupción que hoy el Estado busca detener con la creación de una zona de exclusión minera.

Trata con fines de explotación sexual

-  3 de cada 5 mujeres explotadas en Madre de Dios son menores de edad.
-  15 - 17 años tienen las menores de edad explotadas en los campamentos.
-  80 bares, cantinas o clubes nocturnos explotan mujeres en la zona.
-  De las 9 víctimas rescatadas de Trata en el Perú el 2010, 4 fueron rescatadas en Madre de Dios.

300 mil obreros trabajan en las minas ilegales. **US\$ 1000 millones** genera actividad aurífera.

CAPTACIÓN

Falsas ofertas de trabajo colocadas en avisos de periódicos de Pucallpa y Cusco.

TRASLADO

Vía aérea y vía terrestre vía bus y camión cisterna hacia Madre de Dios.

Fuente: CHS Alternativo



Trata con fines de explotación laboral

-  90% de las víctimas son hombres de zonas altoandinas.
-  La mayoría de víctimas son de Arequipa, Cusco y Apurímac.
-  20% de menores tienen 12-14 años.

Fuente: IDEI - OIM

"Esto se llama servidumbre social y acarrea prostitución, trata de personas y hasta la esclavización de los niños".

Pdte. Alan García sobre situación de minería ilegal Madre de Dios, El Comercio, 05.04.2010



Ruta de Trata de personas desde y hacia Madre de Dios

Fuente: Sistema RETA PNP



Fuente: CHS Alternativo, MIRADA CIUDADANA, Sistema RETA - PNP, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) - PUCP, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / Elaboración: CHS Alternativo.

5.- Comentarios Finales

El Perú ha crecido significativamente entre el 2005 y el 2011 con relación a la lucha contra la trata de personas. Posiblemente los avances más importantes se han producido en el ámbito de la persecución policial del delito, en los aspectos normativos, así como en los referidos a la generación de políticas públicas destinadas a establecer responsabilidades y obligaciones para los organismos del Estado y sus funcionarios.

Sin embargo, y considerando una perspectiva de mediano plazo, pensamos que hay muchos aspectos en los que hay que mejorar con la finalidad de mitigar la presencia de la Trata de Personas en el Perú. La experiencia adquirida en el proceso de implementación del RETA, en la relación con otras organizaciones del Estado, de la Sociedad Civil y Organizaciones Internacionales, nos permite comentar algunos aspectos de la realidad que hemos observado y sobre los cuales consideramos que es pertinente opinar para mejorar el enfrentamiento de la Trata de Personas en todos los campos dónde esto sea posible.

5.1 Ventana de oportunidad

El Ministerio Público no requiere de crear un nuevo Sistema para la investigación de este delito y con sólo algunas modificaciones en los niveles de acceso y en el “árbol de mando”, la Fiscalía podría conducir todas las investigaciones a nivel nacional de la trata de personas y poner a valer el “Módulo de Investigación” escasamente empleado por la Policía Nacional pese a que en este módulo radica la fuerza del Sistema.

Adicionalmente traería la ventaja de ir unificando las estadísticas sobre la trata, lo que permitiría investigar con propiedad el delito y dispondríamos de una información veraz, nacional y en tiempo real.

Sin duda, el Ministerio Público encontrará resistencias para que este proceso de “derivación” del Sistema se ejecute, pero no será más complejo de lo que ya viene produciéndose en el proceso de aplicación del Nuevo Código Procesal y en la conducción de la investigación policial.

5.2 Actualización tecnológica y control

Una de las principales trabas para que el RETA sea más eficiente en el enfrentamiento de la trata de personas, y en general para la persecución de cualquier delito, es el atraso tecnológico de la policía nacional. Resulta por lo menos frustrante para los efectivos policiales (sobre todo para los del interior del Perú) que aún no se cuenten con el suficiente número de computadoras, impresoras, vehículos, equipos de investigación y conectividad que permitan las facilidades mínimas para la investigación que cualquier policía nacional debe tener.

En ese sentido, el Ministerio Público ha demostrado un mayor y mejor acceso a la tecnología de soporte, por lo que ella podría complementar la investigación de la policía especializada de la DIVINTRAP, así como de la policía de las Direcciones Territoriales del país.

Si se refuerza el Sistema con equipamiento y conectividad bajo la conducción del Ministerio Público, esto a su vez traería, entre otras ventajas, un mejor mecanismo de control sobre la calidad de la data ingresada al registro, a la par que se cuidaría mejor la oportunidad del ingreso de la información. Así por ejemplo, se evitaría que se ingresen como casos de Trata de Personas, delitos afines como el proxenetismo y que por ende, se registren como víctimas de trata trabajadoras sexuales adultas que ejercen la prostitución bajo condiciones de libertad. Otro ejemplo sería el del ingreso oportuno de la data, lo que impediría futuras manipulaciones del caso, pues quedaría registrado en el Sistema los “cambios de opinión” mal intencionados.

5.3 Cultura policial

Podríamos decir que hay una cultura policial para bien y para mal. Ambas coexisten en la institución policial y en muchos de sus integrantes. Definir esa cultura daría pie a una nueva publicación, pues es sumamente extensa y hace con todos los aspectos de la dinámica policial. Sin embargo si debemos mencionar algunos aspectos sobre los que se tiene que trabajar más en el futuro y relacionados específicamente con el manejo del delito de Trata de Personas, ellos son, el cumplimiento de las Directivas, el manejo de la información, el sentido de la oportunidad mediática y los derechos de las víctimas.

Los procedimientos y las responsabilidades para el ingreso y manejo de la información del RETA están establecidas en la Directiva de “Procedimientos, Registro, Consulta y Reporte de datos del Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines”004-2007 IN,

aprobada por la Resolución Ministerial 129-007 IN-01 que muy pocos oficiales y sub oficiales conocen. Por lo tanto es letra muerta y se actúa en función de ciertas prácticas policiales que no son precisamente las más adecuadas para enfrentar la trata de personas.

Como en cualquier organización, el manejo de la información está asociado al poder y a la capacidad de decidir. En ese sentido, los efectivos policiales no comparten los datos, información o conocimiento de alguna situación asociada al delito de Trata de Personas, con la finalidad de, por ejemplo, llevarse el éxito de una captura sobre las cuales puedan ser posteriormente reconocidos. Este pequeño ejemplo tiene diversos ángulos con diversas consecuencias. Por señalar una de las consecuencias menores, los efectivos al relevarse con otro efectivo en alguna dependencia policial, no capacitan al compañero en el manejo del Sistema, ni le entregan las claves de acceso, con lo cual terminan por restarle fuerza a la persecución del delito al restringir la capacidad multiplicadora del capacitado.

Otros efectivos en su afán por destacar intervienen de preferencia cuando hay prensa de por medio o la hacen llamar después de la intervención. En nuestro trabajo hemos constatado este proceder en varias oportunidades. Este aspecto no sería negativo si se resguardaran los derechos de las víctimas (y también de los presuntos delincuentes, inocentes mientras no se pruebe lo contrario) exponiéndolas a los medios sin su autorización y sin resguardar su identidad. Adicionalmente también hemos constatado, que tanto víctimas como presuntos victimarios son interrogados en los mismos ambientes por las dificultades logísticas o por descuido profesional.

5.4.- Los acuerdos internacionales

Los compromisos que el país firma deben cumplirse. Una situación distinta nos conduciría a un campo de exclusión. Nuestra Cancillería a fines del 2003 estaba absolutamente clara en ello, pero no los demás funcionarios de alto nivel al interior del Estado que desconocían el Protocolo de Palermo en general y el delito de la Trata de Personas en particular.

En las semanas previas a la visita de los Funcionarios del Departamento de Estado en el 2004, finalmente se entendió que para ser parte de una comunidad internacional con pensamientos comunes, debíamos también ser parte de ese esfuerzo.

Al haber firmado el Protocolo de Palermo y al haber sido aprobado por el Congreso de la República y ratificado por el Ejecutivo, nos encontrábamos como país ante una situación en la que, para ser coherentes, nos tocaba respetar el Estado de Derecho y demandar la ejecución de la norma.

La debilidad en el conocimiento de los funcionarios públicos aún continúa en las diferentes instancias de gobierno. Durante los últimos siete años se han ido sumado a ella leyes, normas nacionales y otros acuerdos internacionales²⁰.

5.5.- El peso de la vigilancia y del monitoreo

Los procesos de monitoreo y vigilancia sirven para dar cuenta de cómo se avanza o retrocede en determinados aspectos que nos interesa evaluar.

En el ámbito de la Trata de Personas el peso de una eventual sanción fue lo que impulsó el conjunto de reuniones a nivel estatal para programar, de la manera más eficiente, el inicio de acciones en contra de la Trata de Personas y la formulación de actividades concretas para enfrentar el delito.

A partir del informe del 2004 todos los años el Perú ha sido calificado y clasificado. Actualmente nos encontramos en un nivel 2. El último informe es bastante crítico y propone, entre otras recomendaciones, mejorar el uso del sistema de registro de casos de Trata de Personas en el Perú.

Pero así como es importante la vigilancia externa, también lo es la interna. En ese sentido el Proyecto “Mirada Ciudadana” que impulsa CHS Alternativo ha permitido construir una base de datos en la que se incluye lo que los diversos sectores del estado vienen desarrollando para cumplir con lo dispuesto en las leyes peruanas. El apoyo de la Defensoría del Pueblo y de las Subcomisiones contra la Trata de Personas que se formaron en el Congreso de la República ayudaron a que el nivel de respuesta de las autoridades del Estado se incremente.

Ahora bien, específicamente en el caso del RETA la función de vigilancia y monitoreo le corresponde a la Secretaría Permanente de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Eso significa que en el futuro cercano dicha dependencia debe ser requerida para conocer cómo marchan las estadísticas y los operativos contra la trata de personas en la policía nacional.

²⁰ Ley 28950 Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Reglamento de la Ley 28950 Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes; Plan Hemisférico contra la trata de personas, aprobado en Lima el 2010 por la Organización de Estados Americanos

5.6.- La voluntad política del Estado y de sus funcionarios

Definitivamente cuando el Estado se propone hacer algo, y sus funcionarios se comprometen, las propuestas se realizan. La creación del GTMPTP, es un claro ejemplo del ejercicio de la voluntad política del Estado y de sus funcionarios.

Sin embargo hay una gran limitación: que esta voluntad se mantenga en el tiempo y trascienda a los diferentes niveles de gobierno.

Estas limitaciones se acentúan además por la alta volatilidad política de los cargos de confianza, como por la alta rotación de los funcionarios de primer nivel.

5.7.- La visión integral del problema y de la solución

Más allá de la creación de un nuevo Departamento policial en el 2004 y posteriormente de la DIVINTRAP, la principal demostración que presentó el Estado Peruano de su voluntad por enfocar integralmente la trata de personas fue la conformación del Grupo Multisectorial.

De este Grupo surgió posteriormente la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que se debatió durante el 2006 y que fue finalmente aprobada en enero de 2007.

Al Grupo también le tocó insistir durante veintidós meses para que la Ley fuera reglamentada y que se desarrollaran, sector por sector del Estado, las principales responsabilidades en los ejes de prevención y persecución del delito, así como en el eje de protección y asistencia.

El Plan Nacional contra la Trata de Personas, fue debatido por más de cinco años en el Grupo Multisectorial. La falta de voluntad política para aprobarlo fue quizás su principal escollo. Este fue finalmente aprobado en octubre de 2011 y debe extenderse hasta el 2016. Sin embargo, deberá ser monitoreado de cerca para que el Estado cumpla con lo establecido y le asigne las debidas partidas presupuestarias para su ejecución especialmente a lo

largo del 2012.

5.8- La necesidad de la información y del conocimiento

La información siempre ha jugado un rol fundamental. Para un lado y para el otro. Desde el lado negativo hemos encontrado que los grupos asociados al delito pagan por la información para ponerse a buen recaudo, para no ser capturados.

Desde el lado de la ley, se paga a diversos informantes, quienes pueden indicar por ejemplo cómo y cuándo están llevando “chiquitas” a los diferentes bares dónde se practica la Trata de Personas.

Pero para que la información produzca conocimiento debe haber análisis de por medio. De ahí que cuando se empezó a debatir como desarrollar un sistema de denuncias de casos de trata de personas se priorizó, la posibilidad de cruzar información y de establecer relaciones que permitieran establecer líneas de investigación y un mayor conocimiento del problema.

En ese sentido es sumamente importante que las entidades a cargo del Monitoreo de las acciones anti trata se preocupen por el que la policía nacional cumpla con lo dispuesto en las normas nacionales e ingrese la información al modulo de investigación para incrementar las posibilidades de lucha contra la trata de personas.

5.9.- La corrupción, la desidia, la inercia como expresiones de un mismo problema.

Al inicio de la publicación hablamos del operativo de la Rinconada que se llevó a cabo en el 2004. Usaremos ese ejemplo un tanto lejano para graficar una práctica que lamentablemente aún persiste en ciertas regiones policiales. En ese entonces la información que se había recibido sobre indicios de corrupción policial, llevó a que se planteara una estrategia mixta de intervención; la manera cómo se perdió el Jefe policial de Juliaca a cargo del primer grupo del operativo, confirmó las sospechas.

El coronel Jefe de la Región Puno (quien llegaría a ser el Director General de la Policía durante parte del 2009 y del 2010) le terminaría abriendo al comandante Jefe de Juliaca, a cargo del Primer Grupo del operativo, una investigación que terminó con el cambio de jurisdicción y sanción al comandante en cuestión.

Por otra parte se había recogido también información sobre la tolerancia que existía en el Asentamiento Humano de La Rinconada en torno a la proliferación de bares y de la prostitución.

La unidad policial en ese lugar no era la excepción y consideraba el hecho como parte de la vida cotidiana sobre la que no se podía intervenir, a menos que se produjera algún otro delito (robo, homicidio, etc.).

Esta combinación de deficiencias y limitaciones aún continúa en diferentes sectores del país. A lo largo del proceso de implementación del Sistema RETA lo hemos podido constatar. También lo hemos constatado desde las voces de las múltiples víctimas que hemos atendido en nuestro Centro de Atención Legal y Psicológica (CALP). En las que las víctimas se niegan a denunciar su caso a la policía por temor a ser maltratada y a que pasen la información de su destino a quienes se encargaron de explotarlas.

ANEXOS

ANEXO I - Equipo de las distintas etapas del Proyecto RETA

Director

Ricardo Valdés Cavassa
Andrea Querol Lipcovich

Coordinadores

Carlos Romero
Luis Vásquez
Heidi Noriega
Claudio Bonatto

Asistentes de proyecto

Silvia Arispe
Janisse Gallo
Gonzalo Rivera
Vanessa Vaisman
Diego Ruiz Landeo
María Alejandra González
Melanie Cambiaso

Organización de curso ECAEPOL

Carla Prado
Alicia Solari

Sistemas e informática

Gary Navarro
Ángel Espezúa
Luis Hernández
Adolfo Gazzo

Área contable

Rafael Romero

ISBN. 978-312-45580-8-5



9 786124 558085