

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Maestría en Ciencia Política y Gobierno



Los problemas en la implementación de la política pública de Trata de Personas, en el eje de persecución y sanción del delito, entre los años 2010 y 2014.

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Alumno: Víctor Andreé Manrique Pino

Asesor: Frank Casas Sulca

Miembros del Jurado: María Rosa Alayza Mujica, Frank Casas Sulca y Cecilia
Beltrán Varillas

Lima, octubre 2015

INDICE

Lista de Acrónimos	4
Introducción	5
1. La Política Pública contra la Trata de Personas en el Perú: conceptos y estado de la cuestión	
1.1 Precisiones conceptuales sobre la Trata de Personas y la descripción de los casos peruanos	11
1.2 La capacidad estatal ante al proceso de implementación de la política pública	17
1.3 Las políticas públicas en materia criminal: el caso de la Trata de Personas	21
2. Los aspectos legales de la Trata de Personas	
2.1 La Trata de Personas en la legislación internacional	32
2.2 La Trata de Personas en la legislación peruana	37
2.3 La investigación y el proceso judicial de la Trata de Personas en la legislación peruana	42
3. La Trata de Personas en el Perú y la intervención del Estado en la persecución del delito	
3.1 Estructura funcional e institucional para investigar casos de Trata de Personas en Perú	47
3.2 La realidad de la estructura institucional y su problemática	54
3.3 La descripción del fenómeno desde la perspectiva fiscal	59
3.4 Escribiendo la prueba fiscal	67

4. Consecuencias de la escasez burocrática	
4.1. A nivel de la investigación fiscal y policial de los casos de Trata de Personas	78
4.2. A nivel de la Política Pública contra la Trata de Personas en el Perú	86
Conclusiones	92
Bibliografía	97



LISTA DE ACRÓNIMOS

MP-FN: Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

OACDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos

OIM: Organización Internacional de Migraciones

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PNP: Policía Nacional del Perú

PNAT: Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas

UNODC: Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

RETA: Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines

INTRODUCCIÓN

La Trata de Personas es considerada la esclavitud del siglo XXI y para afrontarla, desde el año 2000, 167 estados miembros de la Organización de Naciones Unidas han suscrito el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente en mujeres y niños”, o también conocido como “Protocolo de Palermo”. Este documento establece diversas obligaciones a sus estados parte para combatir la Trata de Personas.

La implementación de un tratado en la legislación interna de un Estado, suele venir precedida de formas y estilos que son impuestos por los organismos que los promueven, o de acuerdo a los términos en los que son aprobados, y muchas veces estas formas corresponden a realidades sociales, económicas, culturales, distintas al estado parte.

El delito de Trata de Personas ha sido entendido en función a un modelo eurocéntrico, en el que predominan redes o mafias estructuradas con roles de organización, que desplazan a sus víctimas hacia diferentes países, que mueve ingentes cantidades de dinero y que da lugar a que sea un negocio ilegal altamente rentable. En el Perú, no es así.

Los casos identificados en el Perú nos permiten afirmar, por el contrario, que estamos frente a pequeños clanes o micro redes, muchas veces de familias, en los que subyacen problemas socio-económicos como: desempleo, pobreza, informalidad, ausencia del Estado, entre otros; y que, si bien pueden generar ingresos económicos, no necesariamente son lucrativos.

Es así, que el Estado peruano ha advertido la trascendencia de este crimen, que además se asocia con otros delitos, y como parte del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, ha adoptado medidas destinadas a perseguir y sancionar a sus autores, que en buena medida integran la Política Pública de lucha contra la Trata de Personas. Específicamente en el Eje de Persecución y Sanción del delito – previsto en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas – el binomio: Ministerio Público y Policía Nacional, tiene el rol más importante en la investigación del delito, pues a través de estas instituciones se reconstruyen los hechos y se obtiene las pruebas para identificar a sus autores y, una vez judicializado el caso, sean sancionados.

Es así que, a partir de la descripción de los casos peruanos de Trata Personas y de la forma de investigar este delito, nos preguntamos ¿Cuáles han sido los problemas que ha afrontado la implementación de la política pública adoptada por el Estado peruano para perseguir y sancionar el delito de Trata de Personas?

El planteamiento de este problema es relevante puesto que, a través de una metodología cualitativa, comprenderemos los fenómenos que se presentan al momento de implementar una política pública vinculada a la persecución y sanción del delito. Es importante también, porque será un aporte académico descriptivo para los actores estatales que se encargan de implementar políticas en materia de investigación criminal, para lo cual se analizará específicamente el caso de la Trata de Personas en el Perú. Por tanto, esta investigación plantea un contraste entre la política pública y las acciones emprendidas por lo actores responsables de la investigación del delito, durante el proceso de implementación.

Por ello, el objetivo del estudio es comprender los problemas que se originan durante el proceso de implementación de una política pública vinculada a la persecución del delito, como lo es la Trata de Personas, a partir del contraste de ambos procesos.

Así, partimos de la hipótesis general que existen inconvenientes para poner en marcha la política pública, en el eje de persecución y sanción del delito, que van desde patrones culturales propios de nuestra sociedad hasta la capacidad del Estado para intervenir, pasando por el desconocimiento del delito por parte de las autoridades. Esto impide que la implementación de la política pública sea eficiente.

Para explicar esta premisa, tres preguntas secundarias complementan la hipótesis:

- ¿Cuáles son las características los casos de Trata de Personas identificados en el Perú?
- ¿Cuáles son las características de los procesos de investigación del delito de Trata de Personas en el Perú?
- ¿Cuáles son los problemas generados a partir del contraste de la Política Pública y la realidad del proceso de investigación del delito?

Para resolver estas preguntas, el estudio propone un análisis descriptivo de los problemas de la investigación y sanción del delito de Trata de Personas, como parte de uno de los ejes de la política pública adoptada por el Estado peruano. Con tal fin, se empleó herramientas como: entrevistas estructuradas y semiestructuradas a los funcionarios de los sectores involucrados, así como a especialistas vinculados directamente en la materia; a quienes se les brindó una explicación de la naturaleza de la investigación a través del “Protocolo de Consentimiento Informado para Participantes”¹, destacando el carácter confidencial del recojo de la información. También se realizaron entrevistas informales a actores secundarios, que con sus aportes reforzaron algunas premisas. Además se aplicó un análisis de la legislación y normas aplicables al objeto de la investigación, complementado con otras fuentes como informes internacionales, nacionales, manuales institucionales, literatura especializada en el tema y literatura gris.

¹ Aprobado por el Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales (CEI) de la PUCP

En el primer capítulo de la investigación describimos en que consiste la Trata de Personas y los casos que se han presentado de acuerdo a la realidad del Perú. Asimismo, vemos como la política criminal, se encarga de abordar y mostrar las características que debe reunir la política pública; en la que se pone de manifiesto la capacidad del Estado para implementar medidas para afrontar la problemática.

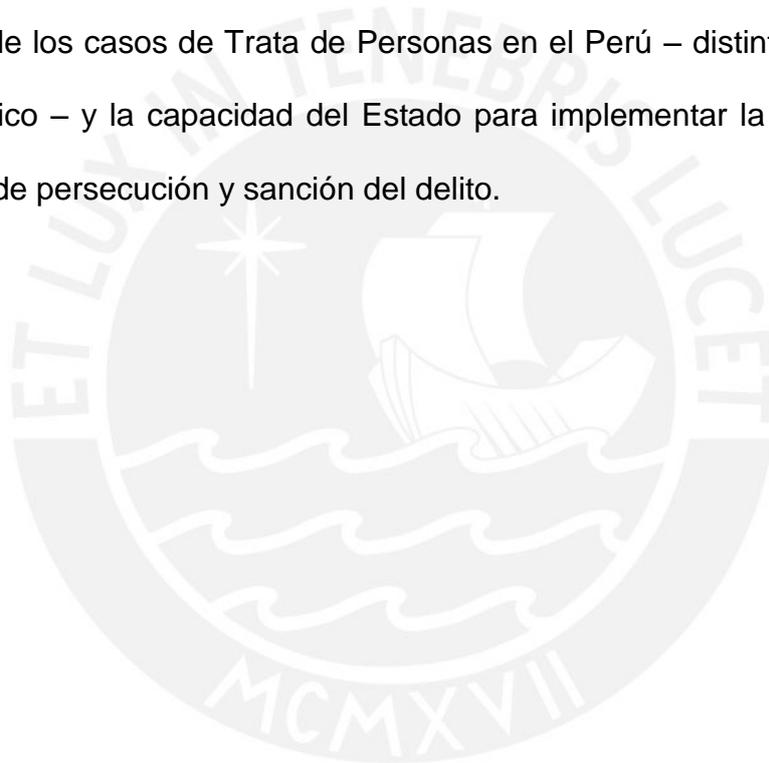
En el segundo capítulo abordamos la regulación legal de la Trata de Personas, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. En el primero, describimos el marco bajo el cual el Perú ingresa a la adopción de este tipo de medidas, mientras que en el segundo nivel, vemos como se ha plasmado en la legislación peruana el fenómeno de la Trata de Personas. Por último, revisamos las normas que se encargan de definir el proceso de investigación y judicialización del delito.

En el tercer capítulo analizamos la estructura funcional e institucional para investigar los casos de Trata de Personas en el Perú, es decir las funciones que cumplen el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, pero sobre todo las condiciones en las que lo hacen. Hacemos énfasis en describir el fenómeno desde la perspectiva fiscal y cómo es que se obtiene la prueba del delito.

En el cuarto capítulo presentamos las consecuencias que ha generado la escasez burocrática para afrontar el problema de Trata de Personas en nuestro

país. Vemos como éstas se han manifestado en el ámbito de la investigación fiscal y policial de la Trata de Personas, así como en el ámbito de la política pública propiamente dicha.

Finalmente en el último capítulo exponemos las conclusiones de la investigación, en las que se muestran los contratos surgidos a raíz de la realidad de los casos de Trata de Personas en el Perú – distintos a un modelo eurocéntrico – y la capacidad del Estado para implementar la Política Pública en el eje de persecución y sanción del delito.



CAPÍTULO I: LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ: CONCEPTOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1. Precisiones conceptuales sobre la Trata de Personas y la descripción de los casos peruanos

De conformidad con la definición establecida en el Protocolo de Palermo (2000) podemos identificar tres elementos básicos que caracterizan la Trata de Personas:

1. Un comportamiento referido a alguna etapa del proceso de captación, traslado o establecimiento de la víctima,
2. Los medios que privan la libertad o vician el consentimiento de la víctima; y,
3. Los fines de explotación de la misma.

Aunque la mayoría de los países han tipificado un delito específico de Trata de Personas, el Protocolo y la definición que utilizan los Estados siguen

teniendo interpretaciones y enfoques diferentes. Algunos Estados Miembros sólo reconocen ciertas formas de explotación o determinadas categorías de víctimas o delincuentes, limitando así el alcance y la eficacia de la respuesta y dificultando la cooperación internacional entre los países (UNODC 2010).

A diferencia de la definición establecida por el Protocolo de Palermo, el artículo 153° del Código Penal del Perú incluye algunos elementos adicionales que implican un mayor alcance de protección en comparación con el estándar establecido por esta norma internacional, entre los que se incluye por ejemplo la esclavitud sexual, la venta de niños o el sometimiento a la mendicidad.

Por otro lado tenemos que la Trata de Personas es un fenómeno que existe en todos los países, pero de distintas formas. Así, se habla de países 'receptores' y países 'exportadores', independientemente del desarrollo económico que ostenten (Rodríguez 2006). Los países origen suelen ser países desfavorecidos, países con un alto índice de pobreza a veces combinada con situaciones de conflicto, esto conlleva una vulnerabilidad acrecentada de las familias, una aceleración del éxodo rural y fenómenos migratorios que propician la indefensión de las víctimas.

El Protocolo de Palermo, a pesar de no ser un instrumento dirigido a promover la cooperación policial y judicial transfronteriza para luchar contra un delito, tiene en cuenta una dimensión de derechos humanos, que es imprescindible para una protección efectiva de las víctimas de trata. Conforme

a las disposiciones de este Protocolo, no es necesario que las víctimas crucen la frontera de su país para ser consideradas como víctimas de la trata, ya que el elemento clave en el proceso de la trata es la explotación y no tanto su carácter transfronterizo (Rivera 2009).

Ahora bien, las causas básicas de la trata son diversas y a menudo difieren de un país a otro. Las dificultades económicas, los conflictos sociales, la delincuencia, los desastres naturales y otros factores adversos de ese tipo ponen en una situación desesperada a miles de personas, haciéndolas vulnerables a diversas formas de explotación y esclavitud (UNODC 2007). Entre otras causas se ha detectado las fronteras permeables, los funcionarios públicos corruptos, la participación de grupos o redes de la delincuencia organizada internacional, la limitada capacidad o voluntad de los órganos de inmigración o aplicación de la ley para controlar las fronteras, la falta de una legislación adecuada, y de la voluntad y decisión políticas de aplicar la legislación (UNODC 2007).

En este orden de ideas, este trabajo asume una perspectiva integral sobre la Trata de Personas, es decir que la vincule no solo desde del ángulo de fenómeno criminal, sino además desde una perspectiva de derechos humanos, por ser el centro de toda las labores para prevenir y combatir esta problemática social; así como para proteger y dar asistencia a sus víctimas.

Es importante distinguir en este momento la diferencia que existe con el Tráfico Ilícito de Migrantes, pues recurrentemente se suele confundir con el concepto de Trata de Personas. La primera figura es una forma de traficar seres humanos. Según el 'Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire', que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

De esta manera, en el caso de tráfico ilícito de migrantes, que suele realizarse en condiciones peligrosas o degradantes, los migrantes consienten en ese tráfico pues buscan ingresar a otro país; en cambio, las víctimas de la trata, no manifiestan consentimiento o, si lo hicieron inicialmente, ese consentimiento ha perdido todo su valor por la coacción, el engaño o el abuso de los traficantes. Por otro lado el tráfico ilícito termina con la llegada de los migrantes a su destino, en tanto que la trata implica la explotación persistente de las víctimas, de alguna manera para generar ganancias ilegales para los traficantes. Desde un punto de vista práctico, las víctimas de Trata de Personas también suelen resultar más afectadas y tener más necesidad de protección frente a una nueva victimización y otras formas de abuso, que los migrantes clandestinos (OIM 2006).

La importancia del análisis integral del delito de Trata de Personas ha sido recalcada en las decisiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el que se evidencia la necesidad de un trabajo conjunto entre Estados para la lucha contra este crimen. La Trata de Personas se encuentra asociada a fines de prostitución y otras formas de comercio sexual, matrimonios forzados, trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas, servidumbre, extracción de órganos, entre otras (UNODC 2009).

A nivel mundial, se calcula que el número aproximado de víctimas asciende a 2 millones de personas, de las cuales 1'320,000 serían víctimas de este delito en América Latina y el Caribe (OIM 2006). Estas cifras contrastan con los datos calculados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entidad que considera que 2.4 millones de personas en el mundo son sometidas a trabajo forzoso derivado de la Trata de Personas. De este estimado, alrededor de 56% de las víctimas de Trata de Personas con fines de explotación laboral son mujeres y niñas, mientras que el 44% restante son hombres y niños, lo que hace notar que cuantitativamente, a nivel internacional, la trata de mujeres y hombres es relativamente paritaria. Asimismo esta actividad se asocia a ganancias muy lucrativas (Rodríguez 2006) ya que las formas de trata no solo se remiten a la prostitución sino que también, por ejemplo, al mercado de órganos.

En el Perú, según el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA) desde el 2004 hasta el 2011, los casos de

Trata de Personas con fines de explotación sexual denunciados ascienden a 433 (74.3%), mientras que la cifra registrada de casos de Trata de Personas con fines de explotación laboral es de 169 (29%) (OIM 2012). Además, conforme al RETA los tipos de casos con menor porcentaje corresponden a la Trata de Personas para fines de mendicidad (6.9%) y para venta de niños (1.2%).

Las investigaciones sobre la Trata de Personas en el Perú no son muy abundantes y a menudo se vinculan a una lógica de redes criminales articuladas de tratantes, de personas, mafias o al crimen organizado (Mujica 2011) cuando en realidad no en todos los casos funcionan mecanismos sistemáticos de organización compleja o ramificación vertical, ni mucho menos se generan grandes ganancias económicas. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM 2012) en el Perú la Trata de Personas se presenta como una actividad económica precaria, desorganizada y no profesionalizada, en la que la explotación sexual y laboral se basa en negocios individuales o familiares. Aunque no se niega la presencia de redes criminales estables con un centro de poder monocéfalo, los casos de Trata de Personas bajo esta última modalidad son minoritarios en comparación al fenómeno de las organizaciones criminales organizadas y estructuradas (Mujica 2011).

De esta manera la mayoría de los trabajos sobre Trata de Personas en el Perú son estudios de corte descriptivo, en los que sus autores se han propuesto evaluar o recolectar aspectos sobre este fenómeno. Para ello han

recopilado información de las entidades responsables de la implementación de políticas públicas sobre la trata, como lo son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia o el Ministerio Público; así como de las instituciones que se encuentran vinculadas al tema, como el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo.

1.2. La capacidad estatal ante al proceso de implementación de la política pública

Ante lo descrito, consideramos que para analizar la capacidad de respuesta del Estado frente a la Trata de Personas es necesario comprender su actuación, desde un enfoque neoinstitucionalista (Sikkink 1993), que describa el rol de la burocracia en este proceso (Weber 1946) y la importancia de contar con recursos para dar viabilidad a la política pública (Wildavsky 1984).

Sikkink señala que la capacidad del Estado debe ser entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; es decir, aquellas tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo. En este sentido, la capacidad estatal se encuentra altamente influenciada por normas, cultura organizacional, liderazgo y varía substancialmente en funciones, niveles de gobierno y regiones (Fukuyama 2013).

Así, para el cumplimiento de tales tareas se requiere que la administración pública sea eficiente y autónoma. Por ello, el enfoque institucional pone de relieve el papel de la burocracia; es decir, de los funcionarios y de las estructuras organizativas en la determinación de los desenlaces políticos (Sikkink 1993), ya que luego de establecerse instituciones sólidas, su influencia sobrepasa las condiciones que les dieron origen y tienden a perdurar en el tiempo.

En el análisis clásico que Max Weber realiza en *Essay on Bureaucracy* (1946), identifica la experticia como factor central en la influencia que los burócratas, con habilidades profesionales, ejercen en las decisiones gubernamentales de todas las áreas de la política pública. Para Weber, la experticia burocrática proviene esencialmente de dos fuentes: primero, los entes gubernamentales son los principales empleadores de profesionales capacitados en varios campos; y segundo, estas organizaciones funcionan a través de una división de labores que permite, incluso a los trabajadores sin habilidades, lograr los resultados como un grupo que probablemente nunca podrían obtener individualmente.

Dicha perspectiva permite entender el papel que deberían cumplir las instituciones del Estado responsables de la persecución y sanción del delito de Trata de Personas. En esta línea, Skowronek – citado por Sikkink – describe la tendencia organizativa del Estado en función de la concentración, penetración y centralización de la autoridad, así como de la especialización de las tareas

institucionales. Con ello, propone tres indicadores para conocer la capacidad del Estado: 1) Tendencia organizativa, que abarca la magnitud de la administración pública y la infraestructura institucional; 2) Procedimientos operativos; y. 3) Talento intelectual, que incluye la capacitación de los empleados públicos y la continuidad en el empleo de altos funcionarios.

Por su parte, Fukuyama (2013) destaca que la calidad de la gobernanza, además del grado de profesionalización de la burocracia, es el resultado de la interacción de dos componentes: capacidad y autonomía, refiriéndose a ésta última como la forma en la cual los directivos (jefes) disponen la actuación de los ejecutores (subordinados). Una burocracia autónoma, que recibe mandatos generales, podrá obtener sus propios objetivos; sin embargo, para lograrlo deberá reunir un alto nivel de capacidades. Por tanto, entre más altas sean las capacidades de la burocracia, más autonomía se le concederá.

Esta percepción, es importante introducirla en el análisis de las instituciones involucradas en la persecución y sanción del delito, pues se trata de entes altamente jerarquizados, en los cuales las relaciones de subordinación influyen decisivamente en la toma de decisiones y en la forma de intervención durante la investigación. Asimismo, sus capacidades burocráticas se ponen en tensión al intentar adaptar sus propios escenarios entre sí (Policía Nacional-Ministerio Público) pues cada una ha generado una estructura particular de acción.

Por último, es necesario referirnos a los recursos que exige la instrumentación de la política pública que se ven reflejados en un presupuesto. Estos dos aspectos, política pública y presupuesto, se encuentran intrínsecamente unidos y no habrían sido enlazados durante la implementación de la política pública de Trata de Personas en el Perú. Siguiendo a Wildavsky (1984) es difícil pensar en cualquier política que se quiera llevar a cabo, sin dinero. El presupuesto es el alma del Estado, la reflexión financiera de lo que hace o intenta hacer. Sin embargo, el aspecto crucial de presupuestar está en las preferencias que van a prevalecer en la disputa entre aquello que debe o no debe continuar, pues los recursos son limitados. Ya que el presupuesto representa este conflicto, no se puede hablar de una mejora del proceso presupuestal sin considerar a quien se beneficia o quien pierde, o intentar demostrar que nadie pierde.

La idea de Wildavsky consiste en presentar los requerimientos del presupuesto, no en la línea usual de suministro-mantenimiento-personal, sino en el producto final del programa. Las virtudes de un programa presupuestal consisten en la utilidad de relacionar la finalidad y los medios de manera integral, el énfasis que coloca en las implicancias políticas del presupuesto y la facilidad con la cual permite considerar el presupuesto como un todo.

Si consideramos que la asignación de recursos para la implementación de la política pública de Trata de Personas en el Perú ha sido de forma

tradicional, la propuesta de Wildavsky nos ayuda a comprender el estado actual del proceso de implementación de la política, pues al no encontrarse en función a resultados difícilmente se reflejan los esfuerzos que puedan realizar los actores estatales al momento de cumplir sus funciones.

1.3. La implementación de políticas públicas en materia criminal: el caso de la Trata de Personas

Las políticas públicas en materia penal se ocupan de cómo el Estado debe organizar la lucha, prevención y represión contra la criminalidad. Corresponde entonces a la Política Criminal descubrir lagunas y deficiencias del derecho vigente así como proponer las oportunas reformas para que el derecho penal cumpla mejor con las exigencias de la prevención y represión (Zúñiga 2006).

Para Gastón Rivera (2009) la política criminal viene a ser una política de estado o de estados (cuando se refiere a criterios de política internacional) en materia criminal a través de la cual se establecen principios rectores para la prevención, represión y tratamiento del delito en forma eficiente, adecuada y justa.

En este sentido a nivel internacional un tratado que configure delitos de trascendencia internacional, aparte de las definiciones y los aspectos técnicos relativos a ratificación y vigencia, establece alguna o varias de las siguientes

obligaciones internacionales: que los Estados Parte tipifiquen determinados delitos más o menos detalladamente descritos en el tratado – ya que siendo de carácter común pueden tener efectos transnacionales – imponiéndoles penas privativas de libertad más o menos graves; que los Estados Parte impongan, además, el más amplio comiso posible de los bienes producto de dichos delitos; que los Estados Parte establezcan medidas para hacer efectiva la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en dichos delitos; y que los Estados Parte adopten reglas que favorezcan la delación compensada como eximente ("inmunidad judicial") o atenuante. (Matus 2007).

De nuevo en el campo de las políticas públicas de los estados, Manuel Bermúdez (2012) precisa que en el diseño de éstas se debe tener en cuenta lo siguiente: a) El carácter preventivo del sistema penal, b) El objetivo de la seguridad ciudadana y c) La tutela de bienes jurídicos significativos. Pero además debe involucrar la actuación de diversos entes de la sociedad y una yuxtaposición de abordajes científicos que responda a la complejidad de una conducta humana que causa una multiplicidad de formas de daño, como la Trata de Personas.

Al igual de las dificultades afrontadas por las autoridades que hacen cumplir la ley, las que tienen ante sí los responsables de la legislación y de las políticas dirigidas a combatir la Trata de Personas, también son complejas. La realidad de la trata es que atraviesa una serie de fronteras normativas, así como fronteras de Estado (UNODC 2007). Según las Naciones Unidas, una

política que oriente la labor nacional contra la Trata de Personas debe armonizar y coordinar las actividades en los siguientes ámbitos: Control de la inmigración y de las fronteras, aplicación coercitiva de la ley, acopio de información confidencial, judicatura, legislación, diplomacia internacional, servicios sociales - humanos y vivienda, atención médica y psicológica, gestión financiera, información pública, y capacitación de personal incluido el estamento militar.

El conocimiento y la investigación de los contextos nacionales, regionales e internacionales específicos de la Trata de Personas es un requisito necesario para poder elaborar, aplicar y evaluar estrategias contra la Trata de Personas y desarrollar políticas basadas en hechos probados. El conocimiento y la investigación son también fundamentales para superar la actual apreciación, sólo parcial, del delito y de las violaciones de los derechos humanos que supone (UNODC 2010).

Consecuentemente este trabajo, recurrirá a un enfoque interdisciplinario, que permita un lenguaje amplio y una visión abierta sobre la problemática de la Trata de Personas; de tal forma que podamos comprender los principales problemas durante la implementación de la política pública en el eje de persecución y sanción del delito.

Diversos convenios e instrumentos regionales de la Organización de las Naciones Unidas constituyen el marco jurídico internacional dentro del cual los

Estados deben definir sus políticas para abordar eficientemente el problema de la Trata de Personas. Esos instrumentos ofrecen también un marco a los Estados que deseen colaborar mutuamente en diversos aspectos de la lucha contra ese delito. En general, las convenciones y tratados internacionales son obligaciones de desarrollo discrecional (Matus 2007) es decir, que necesitan de implementación por parte de los Estados suscriptores conforme a su propio sistema jurídico.

De esta manera los gobiernos han ido incorporando en sus legislaciones normas cuyos lineamientos los encontramos en los convenios internacionales. Estos convenios abren un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional y refuerzan la urgencia de adecuadas respuestas jurídicas y políticas a nivel nacional (Rodríguez 2006). El entendimiento cultural, social, político y jurídico del delito de Trata de Personas se ha ido desarrollando conforme a las recomendaciones conceptuales elaboradas en el marco de los estudios que constituyen la base sobre la que se elaboran los acuerdos internacionales (Rivera 2009).

Desde el año 2000, a nivel internacional, se ha elaborado marcos legales y normativos, implementando campañas de sensibilización y capacitación que han permitido llevar el tema a discusión. Varios textos jurídicos internacionales, además de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, forman parte del marco jurídico internacional aplicable a la lucha contra la Trata de

Personas. Se trata de documentos de derecho humanitario, derechos humanos y otros temas, para combatir la Trata de Personas o la esclavitud en general así como textos relativos a la explotación sexual (UNODC 2007).

Si bien la trata es asociada tradicionalmente con la explotación sexual de mujeres y niños, la aceptación moderna a partir del Protocolo de Palermo, amplía el grupo humano afectado e incluye otras modalidades de explotación, asociadas a situaciones que se desarrollan en entornos laborales en los que las personas son privadas de su libertad y obligadas a producir para lucro del tratante (Cortés 2007). Es por esto que los tratados van perfilando los entramados de un concepto complejo que va a redondearse impulsado por la expansión de este fenómeno.

Según el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2008) el interés de la comunidad internacional sobre las medidas adoptadas para la lucha contra la Trata de Personas se sitúa en los siguientes aspectos: Medidas de judicialización, legislación y sistema de justicia, planes de acción, estrategias y mecanismos de coordinación nacionales, medidas de prevención y promoción, conceptualización del término “demanda”, concientización, medidas de protección, servicio y apoyo a las víctimas, reunión de datos e investigación.

Estos aspectos han sido recogidos por múltiples instrumentos internacionales, que nos llevan a comienzos del siglo XXI, en el que una contemporaneidad globalizada, nos muestra el crecimiento del tráfico de

personas y otras transacciones ilegales (UNODC 2009). Es por esto que, si bien es cierto muchos antecedentes jurídicos provienen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, otro sector de instrumentos nace del Derecho Penal Internacional, en el contexto del crimen organizado transnacional.

Los tratados y convenciones internacionales regularmente emplean mecanismos que van más allá de entregar su implementación a la interpretación que cada Estado haga de sus normas y a la vigilancia informal del conjunto de la comunidad internacional, recurriendo para ello a "técnicas organizadas" (Rivera 2009). Por una parte, emplean "técnicas convencionales", obligando a que los Estados Parte informen periódicamente de los avances en la materia, y de otra, mediante "técnicas institucionales", encomiendan a un organismo internacional la vigilancia y verificación del cumplimiento del Tratado.

La cuestión no es "si" implementar un tratado es necesario, sino "cómo" hacerlo en el marco de nuestro Estado de Derecho, teniendo en cuenta que no sólo estamos ante obligaciones internacionales requeridas de implementación, sino que se debe ser muy cuidadoso a la hora de interpretar los instrumentos internacionales respectivos, pues estas "obligaciones" pueden ser de muy diferente intensidad (Matus 2007).

Al respecto, Peter Evans (2004) afirma que las organizaciones internacionales, los tomadores de decisiones políticas locales y los asesores privados se combinan para imponer el presupuesto de que los países más avanzados ya han descubierto el mejor camino institucional para el desarrollo y su aplicabilidad trasciende culturas y circunstancias nacionales. La teoría del monocultivo institucional, explicada por Evans, descansa tanto en la premisa genérica de que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local, así como también en la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas son instrumentos de desarrollo óptimos, más allá del nivel de desarrollo o de la posición del país en el mundo.

Desde la perspectiva de las instituciones multilaterales y de las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo institucional son aún más evidentes: para cualquier organización que administra operaciones en diversos contextos, tenerlos uniformizados, facilita la gestión. Probablemente para los entes comprometidos con ver el mundo como una red de entidades legítimas autónomas, el monocultivo institucional resulte cómodo en la práctica.

Sin embargo, consideramos que imitar instituciones de países avanzados no es necesariamente el modo más eficaz de implementar políticas públicas en otros países. Imponer superficialmente formas institucionales es

uno de los problemas del monocultivo institucional y ello se pretende poner de manifiesto a través de la presente investigación.

Por el contrario, creemos que el conocimiento y la investigación de los contextos nacionales, regionales e internacionales específicos de la Trata de Personas es un requisito necesario para poder elaborar, aplicar y evaluar estrategias contra este delito y desarrollar políticas basadas en hechos probados. El conocimiento y la investigación son fundamentales para superar la actual apreciación, sólo parcial, del delito y de las violaciones de los derechos humanos que supone (UNODC 2010).

Ya existen algunos ejemplos de estrategias y planes nacionales para prevenir y reprimir la trata de seres humanos. El contenido de cada plan viene determinado evidentemente por las circunstancias nacionales, pero los planes con efectividad suelen tener algunas características en común (UNODC 2007). Declaran los principales objetivos que se pretende alcanzar y respecto de los cuales puede haber un consenso para la acción. Delinean las medidas estratégicas que deben adoptarse para lograr esos objetivos, establecen prioridades, especifican quién es responsable de la ejecución de los diferentes componentes y señalan los recursos que se requieren para la ejecución (UNODC 2007). En los mejores planes se indica también la manera en que se vigilarán y evaluarán los progresos en la consecución de las metas y objetivos concretos.

En algunas ocasiones la falta de leyes, la complicidad de funcionarios, las sanciones insuficientes y la no coordinación internacional hace que se detecten muy pocos casos sobre Trata de Personas y que la mayoría de los responsables permanezcan impunes (UNODC 2009). Para acabar con esto, son necesarios muchos cambios, no solo legislativos sino también sociales, ya que mientras haya demanda habrá oferta.

Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002) una estrategia eficaz y realista de lucha contra la Trata de Personas debe tener como base: información, experiencia y análisis fidedignos al día. Es esencial que todos los que participen en la formulación y aplicación de estas estrategias comprendan claramente las cuestiones en juego y lo sigan haciendo.

De esta forma las políticas públicas, en tanto decisiones organizadas y dirigidas a resolver situaciones problemáticas de los ciudadanos, adoptadas con el poder de imperio del Estado, en contextos altamente contenciosos, donde participan múltiples actores tanto públicos como privados, expresan la capacidad del Estado de dar respuesta a las demandas de sus ciudadanos (Alza 2009).

De otro lado la implementación de la política pública, en particular, consiste en la adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá de enfrentarse, produciendo resultados (Subirats

2008). Esta es una fase más compleja de lo que parece, pues resulta de la acción operativa de los actores que negocian, coordinan y colaboran entre sí; es el espacio en donde la incertidumbre o ambigüedad de las reglas se hace más evidente y cuando las rutinas operativas aparecen visiblemente para hacer realidad lo que se ha planteado el diseño (Subirats 2008).

Así pues, consideramos que el análisis de la implementación de la política pública de lucha contra la Trata de Personas permitirá, por un lado, conocer las acciones adoptadas y por otro, determinar los problemas que se han generado específicamente en el eje de persecución y sanción del delito, así como las consecuencias ocasionadas en dichos campos.

En el Perú se ha realizado importantes esfuerzos para cumplir con la adopción de medidas contra la Trata de Personas de acuerdo a los compromisos internacionales asumidos desde el año 2000. La mayoría de instituciones involucradas y la sociedad civil, han ejecutado acciones necesarias para cumplir con las exigencias normativas. A pesar de ello, los estudios académicos a nivel nacional sobre el fenómeno, son escasos y limitados. Se piensa que ante este flagelo, como cualquier otro, basta la dación de una política (norma o plan), sin profundizar sobre los orígenes y posibles resultados de la misma.

Es cierto que las instituciones responsables de la ejecución de políticas públicas, así como entidades privadas, han elaborado y presentado diversos

informes y reportes sobre los avances realizados, así como de la descripción y evolución de los casos detectados; pero se ha dejado de lado el enfoque analítico sobre cómo es que la implementación de este tipo de políticas, desde la perspectiva de la persecución y sanción del delito, se lleva a cabo en nuestro país y sobretodo la problemática que atraviesa. Esta breve y ajustada investigación busca contribuir con un aporte inicial al respecto.



CAPÍTULO II: LOS ASPECTOS LEGALES DE LA TRATA DE PERSONAS

2.1.- La Trata de Personas en la legislación internacional

En diciembre del año 2000 se consolidó a nivel internacional la necesidad de luchar contra la Trata de Personas, cuando los Estados firmaron el Protocolo contra la Trata de Personas, el primer instrumento jurídico internacional que define las responsabilidades del Estado para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas.

El Protocolo contra la Trata de Personas es el instrumento de referencia primario utilizado por los países para elaborar los enfoques nacionales de lucha contra este flagelo, establecer los marcos de política regional y orientar la cooperación internacional en este ámbito. Entró en vigor exactamente tres años después (el 25 de diciembre de 2003) y hasta el 2015 lo han ratificado 166 países².

²En https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en

La Trata de Personas es un problema mundial que trasciende las fronteras nacionales. Por consiguiente, a menudo es un delito transnacional, de carácter análogo al tráfico internacional de drogas y de armas. Requiere, políticas transnacionales que impulsen la cooperación internacional mediante el intercambio de información y la asistencia mutua (UNODC).

Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3° de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004) un delito es de carácter transnacional si: a) se comete en más de un Estado; b) se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Sin embargo, el carácter transnacional de la Trata de Personas y la participación de un grupo delictivo organizado no son necesarios para tipificar a la trata como delito en la legislación interna de un país determinado. En el párrafo 2 del artículo 34° de la Convención contra la Delincuencia Organizada se indica que: “Los Estados Parte tipificarán en su derecho interno los delitos tipificados de conformidad con los artículos 5°, 6°, 8° y 23° de la presente Convención independientemente del carácter transnacional o la participación de un grupo delictivo organizado”.

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) es el organismo internacional encargado de prestar asistencia a los Estados en sus esfuerzos por implementar el ‘Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas’. El artículo 3° del Protocolo define la Trata de Personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

El Protocolo de Palermo incide en la necesidad de contar con un enfoque que comprenda los aspectos del delito y el respeto de los derechos y protección de las víctimas; es decir, un enfoque equilibrado entre la justicia penal y los derechos humanos. Un estudio de la UNODC del año 2014 señala que, desde que el Protocolo de Palermo entro en vigencia, más del 90% de los países ya cuenta con legislación que criminaliza la Trata de Personas.

Sin embargo, la legislación no siempre se complementa con el Protocolo de Palermo o no comprende todas las formas de tráfico y a sus víctimas, convirtiéndolas en más vulnerables. Incluso en aquellos países en donde la legislación ha sido promulgada, la implementación es aún incipiente.

El considerable incremento del número de Estados que forman parte del Protocolo de Palermo, muestra una voluntad política para combatir la Trata de Personas. No obstante, el solo hecho de ratificarlo no asegura una efectiva implementación. El reciente informe de UNODC (2014) sobre Trata de Personas, pone de manifiesto los problemas transversales que plantea la respuesta al problema de la trata.

Los principales retos para la prevención, protección y enjuiciamiento se encuentran alrededor de tres temas: a) conocimiento e investigación, b) fomento de la capacidad y desarrollo, y c) vigilancia y evaluación. Asimismo, atendiendo a la capacidad de los Estados Miembros, para aplicar las medidas en las áreas pertinentes, se deben hacer esfuerzos para ayudarlos a elaborar estrategias eficaces y multidisciplinarias para combatir la Trata de Personas y obtener fuentes específicas y sostenibles de recursos para su implementación.

De acuerdo a los lineamientos impartidos por UNODC (2014) se requiere conocer e investigar los contextos nacionales e internacionales para elaborar y evaluar estrategias contra la Trata de Personas y desarrollar políticas basadas en hechos probados. A pesar que en la mayoría de países se encuentra tipificado como delito la trata, siguen existiendo interpretaciones y enfoques diferentes. Incluso varios países no recogen data y con la que cuentan muchos de ellos no facilita la comprensión de la realidad nacional, pues no está agrupada por sexo, edad, nacionalidad, forma de explotación, entre otros.

Asimismo, en cuanto al fomento de la capacidad y el desarrollo, los Estados deben contar con la posibilidad técnica e institucional para elaborar, aplicar y evaluar sus propias políticas y estrategias para combatir la Trata de Personas. El Informe mundial sobre la Trata de Personas del 2009 (UNODC) señala las necesidades de fomento en las siguientes áreas: prevención, protección, enjuiciamiento, cooperación y coordinación. Por ejemplo, los Estados deben ser capaces de diseñar programas de información y concienciación para responsables de las políticas, jueces, autoridades aduaneras y de inmigración, inspectores laborales, organizaciones de trabajadores y empresarios, profesionales de la salud y trabajadores sociales.

Por último, respecto a la vigilancia y evaluación, las reuniones y análisis de datos entre Estados es importante para conocer las tendencias a escala nacional, regional e internacional y permiten establecer criterios para evaluar los progresos en la aplicación de las políticas, estrategias y programas nacionales. En esta línea, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH 2002) indica que los Estados deben establecer mecanismos para supervisar las repercusiones de las leyes, las normas, los programas y las actividades de lucha contra la Trata de Personas en los derechos humanos.

Como vemos, el marco internacional plantea los retos y expone las medidas prácticas generales que se requieren facilitar la aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas en la legislación nacional.

2.2.- La Trata de Personas en la legislación peruana

El artículo 5° del Protocolo de Palermo establece que cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que son necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3° del mismo Protocolo.

El Código Penal de 1991 del Perú (actualmente vigente) tipificó en el artículo 182° la Trata de Personas como delito, pero desde la perspectiva de explotación sexual: *“El que promueve o facilita la entrada o salida del país o el traslado dentro del territorio de la República de una persona para que ejerza la prostitución, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.”*

En junio del año 2004 se modificó la tipificación del delito, incorporando la ‘captación’ como parte de la conducta criminal; sin embargo, se mantuvo la perspectiva sexual del delito, dejando de lado muchos aspectos: *“El que promueve o facilita la captación para la salida o entrada del país o el traslado dentro del territorio de la República de una persona para que ejerza la prostitución, someterla a esclavitud sexual, pornografía u otras formas de explotación sexual, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.”*

En enero del año 2007, la Ley N° 28950 derogó el artículo 182° del Código Penal, es decir dejó de lado la tipificación realizada hasta ese momento, y modificó el artículo 153³ del mismo código para describir la conducta del delito de Trata de Personas de la siguiente manera:

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

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

A partir de este momento, se amplió la concepción de la Trata de Personas en nuestro país – cuatro años después que el Protocolo de Palermo entrara en vigencia – y se incorporó acciones, como: transportar, trasladar, acoger, recibir o retener personas; así como también la perspectiva del delito dejó de ser netamente sexual e incluyó otras finalidades de la conducta, como: mendicidad, trabajos forzados, servidumbre, esclavitud; e incluso el tráfico de órganos o tejidos humanos. Además, esta nueva tipificación del delito, ha previsto una relación de circunstancias agravantes que endurecen la pena privativa de la libertad, desde doce hasta treinta y cinco años de condena:

³ El artículo 153° del Código Penal primigeniamente contenía el delito de Retención o traslado de menores de edad o personas incapaces.

- El agente comete el hecho abusando del ejercicio de la función pública;
- El agente es promotor, integrante o representante de una organización social, tutelar o empresarial, que aprovecha de esta condición y actividades para perpetrar este delito;
- Exista pluralidad de víctimas;
- La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad o es incapaz;
- El agente es cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado por cualquier motivo o habitan en el mismo hogar.
- El hecho es cometido por dos o más personas.
- Se produzca la muerte, lesión grave o se ponga en inminente peligro la vida y la seguridad de la víctima.
- La víctima es menor de catorce años de edad o padece, temporal o permanentemente, de alguna discapacidad física o mental.
- El agente es parte de una organización criminal.

Ahora bien, en octubre del año 2014 se promulgó la Ley N° 30251, con lo cual se ha perfeccionado la tipificación del delito:

Artículo 153.- Trata de Personas

1. El que mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.
2. Para efectos del inciso 1, los fines de explotación de la Trata de Personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.
3. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera Trata de Personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.
4. El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.
5. El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de Trata de Personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor

Esta norma ha sido producto de la propuesta alcanzada por la Comisión Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas y demuestra el interés por definir los alcances del delito, en cumplimiento del compromiso internacional asumido por el Estado Peruano de luchar contra este crimen. Como se advierte, a través de las precisiones realizadas contamos con una mejor definición de las acciones (capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene), medios (violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio) y fines del delito (venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación).

Asimismo, se ha asegurado que el consentimiento de las víctimas mayores de edad sea irrelevante cuando se hace empleo de los medios descritos, y en el caso de víctimas menores de edad no es necesario demostrar tales medios si las acciones tuvieron fines de explotación.

La modificación del artículo 153° del Código Penal permitirá que la misma norma no continúe siendo un obstáculo para los operadores de justicia. En efecto, conforme lo detectó la Defensoría del Pueblo (2013) en base a un estudio de expedientes judiciales, los operadores jurídicos tienen problemas a la hora de calificar los hechos que configuran delitos de Trata de Personas,

pues confunden este delito con otros como el favorecimiento a la prostitución (Art. 179° CP), proxenetismo (Art. 181° CP), etc. Este problema de calificación, incluso, ha sido reconocido por los propios operadores jurídicos (fiscales, jueces y policías), quienes señalaron que en el delito de Trata de Personas existe poca claridad sobre su naturaleza (de peligro o de resultado), la calidad del sujeto activo o el sujeto pasivo, las conductas típicas prohibidas, los medios empleados y la relevancia o no del consentimiento de la víctima.

En esta línea, hoy nuestra legislación nacional se encuentra dentro del marco de acción internacional para la aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas. Sin embargo, éste es uno de los primeros pasos. Los Principios y Directrices recomendados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH: 2010) indican que los Estados Miembros deben establecer mecanismos para supervisar las repercusiones de las leyes, las normas, los programas y las actividades de lucha contra la Trata de Personas en los derechos humanos.

Hasta aquí tenemos la definición del delito en nuestro país. La tipificación, es imperativa, pero no basta. Ahora, debemos abordar la legislación que brinda a fiscales y policías las herramientas para la persecución del delito; es decir, aquellas normas que regulan la investigación de los casos.

2.3.- La investigación y el proceso judicial de la Trata de Personas en la legislación peruana

La investigación y el enjuiciamiento de los casos de trata es un proceso complejo que lleva mucho tiempo y requiere una formación rigurosa y el compromiso de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales, cuya labor también podría verse obstaculizada por prácticas corruptas (UIP:2010).

El Marco Internacional de Acción (UNODC: 2010) recomienda crear unidades policiales y estructuras judiciales especializadas, analizar y evaluar la legislación vigente y las necesidades actuales en relación con la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y su Protocolo contra la Trata de Personas.

La investigación criminal del delito de Trata de Personas no responde necesariamente a un procedimiento distinto al de otros delitos, salvo que, por su naturaleza compleja y por estar involucrada la delincuencia organizada transnacional en su comisión, requiere de una dinámica operativa que debe ser instrumentada por los órganos que investigan, procesan y condenan ese delito (UNODC:2009).

En el Perú, la investigación del delito se rige por las normas del Código de Procedimientos Penales de 1940 – aunque a nivel nacional se viene

implementado el Nuevo Código Procesal Penal (2004) – y se encuentra a cargo del Ministerio Público (Fiscalía) y de la Policía Nacional del Perú. La investigación se inicia con los primeros actos policiales, tanto en la flagrancia como en los operativos coordinados con las fiscalías y con las diligencias judiciales indispensables para realizar registros domiciliarios, incautación de pruebas y, en general, todos los actos y protocolos de levantamiento de la prueba desde la escena del delito y el resguardo de la cadena de custodia de la prueba.

La principal garantía para las víctimas de Trata de Personas es un marco general y protocolo de procedimientos para resguardar, en primer lugar, su integridad física y psíquica. En segundo lugar, y para garantizar los resultados de los procesos de investigación policial y judicial, se deben respetar las reglas del debido proceso legal con el fin de evitar cualquier tipo de nulidad que pudiera luego generar prescripciones legales, imposibilidad de evacuar prueba previamente incorporada en el proceso y cualquier otra circunstancia procesal que pueda generar impunidad (UNODC:2009).

Dado que la implementación del Nuevo Código Procesal Penal es progresiva a nivel nacional y ya se encuentra vigente en veintiséis de treinta y tres Distritos de Judiciales – en Lima entrará en vigencia en el año 2016 – comentaremos las principales características de este proceso, bajo el cual se resuelven los casos de Trata de Personas. Este proceso se caracteriza por ser un modelo acusatorio-garantista; es decir, que se sustenta en la contradicción

de los adversarios procesales: acusador y acusado (fiscal e imputado) en igualdad de condiciones.

De tal suerte, que en este modelo prima la oralidad, la publicidad, la contradicción y las garantías del debido proceso, fundamentalmente los principios de igualdad entre las partes y el de inocencia. Por otro lado, establece la función exclusiva de la dirección de la investigación preparatoria para el fiscal, quien se apoya en la investigación policial; mientras que el juez solo se limita a juzgar y a emitir la sentencia correspondiente.

De esta manera, el fiscal acusa y tipifica el delito, ya no la policía como lo venía haciendo en los atestados de acuerdo al Código de Procedimientos Penales de 1940. Asimismo, es aplicable el empleo de salidas alternativas para culminar el proceso en menor tiempo; tales como el principio de oportunidad, proceso de terminación anticipada y colaboración eficaz. Así tenemos que el proceso penal se divide en tres etapas: a) investigación preparatoria, b) etapa intermedia, y c) juzgamiento.

Conforme al Nuevo Código Procesal Penal, el fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, realizará -si correspondiere- las primeras diligencias preliminares o dispondrá que las realice la Policía Nacional en un plazo no mayor a sesenta días, precisando su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación para garantizar su

validez. La función de investigación de la Policía Nacional está sujeta a la conducción del fiscal.

En este sentido, el fiscal decide la estrategia de investigación adecuada al caso. Programa y coordina con quienes corresponda sobre el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma. La Policía Nacional brinda sus recomendaciones a tal efecto.

Por su parte, la Policía Nacional debe, inclusive por propia iniciativa, tomar conocimiento de los delitos y dar cuenta inmediata al fiscal, sin perjuicio de realizar las diligencias de urgencia e imprescindibles para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal. Con tal fin, eleva al fiscal un informe policial.

Si de la denuncia, del Informe Policial o de las Diligencias Preliminares que realizó, aparecen indicios reveladores de la existencia de un delito, que la acción penal no ha prescrito, que se ha individualizado al imputado y que, si fuera el caso, se han satisfecho los requisitos de procedibilidad, dispondrá la formalización y la continuación de la Investigación Preparatoria. Esto es puesto en conocimiento del Juez de Investigación Preparatoria.

Dentro de la búsqueda de pruebas el Nuevo Código Procesal Penal prevé una serie de actos que pueden ejecutar fiscales y policías, tales como: la

videovigilancia, pesquisas, allanamientos, control de comunicaciones, clausura de locales, entre otros. Además, de llevarse a cabo la investigación preparatoria, la norma permite como actos especiales de investigación la figura del ‘agente encubierto’⁴, a fin de procurar los medios de prueba necesarios para sustentar la acusación fiscal ante el Juez de Juzgamiento (distinto al Juez de Investigación Preparatoria).

A partir del marco del procedimiento y los principios expuestos en este capítulo, tenemos que existe una serie de diligencias policiales, fiscales y judiciales, que deben ser muy especializadas cuando la investigación gira en torno a la Trata de Personas. Algunas de ellas son propiamente policiales, otras son de carácter fiscal y varias requieren de autorización y control judicial. Los funcionarios que investigan, procesan y condenan el delito de Trata de Personas deben tener un claro panorama de esos requerimientos fiscales y judiciales, no sólo porque son parte del debido proceso, sino porque son necesarios para la validez integral de la investigación (UNODC: 2009).

Es aquí que confluye la labor fiscal y policial, a través de la investigación, y producto de la cual se resuelve un caso criminal. Sin embargo, esta interacción institucional parece no mostrar buenos resultados, pues existen algunas deficiencias durante su implementación, que incluso ocasionan impunidad al no sancionarse a los responsables de la Trata de Personas.

⁴ Conforme a la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28950 – Ley Contra la Trata de Personas, el artículo 341° del Nuevo Código Procesal Penal, que regula la figura del ‘Agente Encubierto’, se encuentra vigente desde el año 2007.

CAPÍTULO III: LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO

3.1.- Estructura funcional e institucional para investigar casos de Trata de Personas en Perú

La Trata de Personas, por su propia naturaleza delictiva y por las distintas vulnerabilidades que la propician (condiciones socioeconómicas de la población, desempleo y falta de información), implica complejas acciones de persecución y de posterior enjuiciamiento, lo cual lleva a que sea un delito no muy perseguido y muy poco judicializado (UNODC: 2012).

A nivel nacional, las entidades encargadas de la persecución y enjuiciamiento del delito de Trata de Personas son especialmente la Policía Nacional del Perú – sus direcciones y divisiones especializadas en el tema – el Ministerio Público y el Poder Judicial, de acuerdo al Decreto Supremo N° 007-2008-IN – Reglamento de la Ley Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de

Migrantes. Sin embargo, el número de sentencias condenatorias por este delito aún es muy reducido, lo cual podría evidenciar que los resultados de las investigaciones no son muy óptimas y por ende existiría una débil intervención del Estado ante esta problemática.

Por mandato constitucional⁵, el Ministerio Público debe conducir la investigación del delito desde su inicio. De esta manera, el fiscal dispone las diligencias que deben realizarse, destinadas a recabar los indicios o hechos a partir de los cuales se pueda advertir la comisión del delito. A nivel nacional, las Fiscalías Provinciales Penales son las encargadas de investigar estas denuncias. Sólo en Lima existe una Fiscalía Especializada en delitos de Trata de Personas.

De la misma manera, la Constitución Política del Perú⁶ establece que la Policía Nacional, previene, investiga y combate la delincuencia. En este sentido la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, señala como sus atribuciones: obtener, custodiar, asegurar y procesar indicios, evidencias y elementos probatorios relacionados con la investigación policial, poniéndolos oportunamente a disposición de la autoridad competente. Con tal motivo, y con la finalidad de investigar los delitos contra la Trata de Personas en Lima, se

⁵ El Art. 159° de la Constitución Política del Perú señala que "corresponde al Ministerio Público... Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

⁶ Artículo 166°.- La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

creó la División de Investigación de Delitos Contra la Trata de Personas, que en el año 2014 fue elevada de categoría a Dirección de Investigación, por lo que ahora tiene alcance nacional. Sin embargo, en provincias las investigaciones de Trata de Personas se encuentran a cargo de las veintidós Direcciones Territoriales, agrupadas en ocho Regiones Policiales.

Por otro lado, el Poder Judicial administra justicia a través de sus órganos jerárquicos. Para ello, la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que los jueces, cualquiera sea su rango, especialidad o denominación ejercen la dirección de los procesos de su competencia y están obligados a impulsarlos de oficio, salvo reserva procesal expresa. Para los casos de Trata de Personas, no existen Juzgados Especializados en este delito – a diferencia de la Fiscalía – por lo que es competente un Juez Penal; empero, si en la denuncia concurren otros delitos graves, como violación sexual de menor de edad, robo, tráfico ilícito de drogas, será competente una Sala Penal (órgano jurisdiccional colegiado compuesto por tres jueces superiores).

Estas entidades interactúan a partir de la noticia de un delito, la cual debe dar al menos pie a una sospecha inicial. Esta sospecha inicial constituye el presupuesto necesario y la hipótesis mínima para que pueda disponerse el inicio de una investigación (Quintero: 2003). Por lo que, es la Policía o el Ministerio Público – dependiendo quien tome conocimiento de la noticia criminal – en donde se inicia la investigación. En el Perú la investigación del delito de Trata de Personas es reactiva; es decir frente a la noticia de un hecho

presuntamente delictivo, el aparato estatal de persecución penal "reacciona" a fin de esclarecer los hechos e identificar a los responsables. (OIM: 2012).

En otras palabras, la Policía o el Ministerio Público interviene, en casi la totalidad de casos, luego de tomar conocimiento a través de una denuncia que suele ser presentada por los familiares de las víctimas, alguna organización que atiende este tipo de casos (ONG's) u otras entidades estatales, como la municipalidades (DEMUNAS) que toman conocimiento de varios casos de Trata de Personas.

Es preciso señalar que la Trata de Personas es un delito "proceso" que comienza con la captación de un ser humano con fines de explotación. El artículo 153° del Código Penal Peruano prevé como conductas del delito: la captación, el transporte, el traslado, acogida, recepción o retención de una persona; sin embargo, si bien se ha descrito todo el proceso de este delito en la norma, no necesariamente tiene que cerrarse el círculo para que se considere consumado; basta con acreditar la finalidad: explotación, aunque ésta no exista como resultado. Por tanto, es un delito de tendencia interna trascendente⁷, porque lo que importa saber es que la dirección de la voluntad de la persona que realizó cualquiera de las conductas, fue con la intención de explotar a otra persona.

⁷ Los delitos de tendencia interna trascendente son aquellos en que la intención del autor debe ir dirigida a un resultado que va más allá del tipo objetivo (acciones), aunque no se exige que lo consiga (Ossandón: 2008).

Esto hace compleja la investigación, pues se tiene que acreditar el fin de la captación, del transporte, del traslado, o retención; y muchas veces la finalidad solo se encuentra en la mente del autor. Es por ello, que el delito de Trata de Personas puede configurarse con los actos preparatorios; es decir, con aquello que será la explotación en sí.

Noticia Criminal

La actividad del Estado dentro de la investigación del delito se inicia con lo que se conoce como *notitia criminis* o noticia criminal, es decir, desde el momento en el que la Policía o la Fiscalía toman conocimiento de la probable comisión de un hecho delictivo. En los casos de Trata de Personas, puede darse a través de: denuncias de los familiares de las víctimas, de las propias víctimas (no son los más frecuentes) u otra entidad, como una ONG o una DEMUNA; incluso, a través de una denuncia anónima, siempre que ésta contenga elementos suficientes de sospecha del caso. Asimismo, la fiscalía recibe denuncias vía página web, por correo electrónico o las que ingresan por la línea 1818 (administrada por la Policía).

Si existiera flagrancia, la intervención de la Policía y la Fiscalía es inmediata, pues solo se cuenta con veinticuatro horas para definir la situación de los implicados que estén en calidad de detenidos. En este periodo de tiempo se llevan a cabo diligencias inmediatas que permitan asegurar la existencia de las pruebas del delito, así como, medidas urgentes para proteger a las víctimas. Algunas acciones que se adoptan en casos de flagrancia:

- Inspección de la escena del crimen
- Registro y detención presuntos involucrados
- Toma de declaraciones
- Solicitud de atención a las víctimas, ya sea al Ministerio de Salud o al Instituto de Medicina Legal.
- Entrevistas a testigos
- Comunicar al representante del Ministerio Público

Con lo actuado, el Fiscal decide rápidamente, con los elementos de prueba que haya podido recabar, si se pone a disposición del juzgado al, o los, presuntos autores del delito, en condición de detenidos, para que el juez decida si se apertura un proceso judicial.

La denuncia

Trámite distinto merecen las denuncias que no constituyen flagrancia; es decir, aquellas que ingresan por mesa de partes de la Policía o del Ministerio Público. En estos casos se verifica si concurren suficientes elementos de la comisión del delito y si éstos ameritan aperturar una investigación.

Conforme al Código de Procedimientos Penales de 1940 – aún vigente en Lima – de ser la policía quien reciba la denuncia, se encargará de elaborar un Atestado Policial con todos los datos que se recojan en la investigación, el cual es remitido al Ministerio Público. Si la Fiscalía es quien recibe la denuncia, dispone la apertura de la investigación a cargo del despacho, o la delega a la policía. En la resolución, el Fiscal dispone las diligencias se realizará y fija el plazo para la investigación; sin embargo, de acuerdo a la norma vigente (en

Lima) no existe un plazo legal para investigar, éste es determinado por el mismo Fiscal en un rango entre 30 y 60 días, que puede ser ampliado, dependiendo de la complejidad del caso.

Al concluir el plazo de la investigación, el Fiscal decide si se interpone denuncia ante el Juzgado Penal para que se aperture un proceso judicial. A partir de este momento la investigación ha concluido y se da inicio a la actuación de los medios probatorios – obtenidos durante la investigación – ante el juez.

Gráfico N° 01

Flujo de la noticia criminal hasta convertirse en proceso judicial



Elaboración: Propia

3.2. La realidad de la estructura institucional y su problemática

A pesar que la legislación prevé la intervención de las mencionadas instituciones para la investigación del delito – Policía Nacional, Ministerio Público –, éstas no lo hacen de forma óptima. La realidad de cada institución nos muestra que ésta incide en la calidad de la investigación, por lo que muchas veces se presentan dificultades para concretarse e identificar a los agresores y víctimas de los casos de Trata de Personas.

La Policía Nacional

En relación a la Policía Nacional del Perú, en el año 2014 durante la gestión del Ex Ministro Daniel Urresti, se elevó la División de Investigación de Delitos Contra la Trata de Personas a la categoría de Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes; con lo cual ahora tiene un alcance a nivel nacional⁸. Sin embargo, la dirección creada mantuvo el mismo presupuesto y la cantidad de policías no se incrementó sustancialmente. Además, se desconocía el número de agentes con el que contaría para el siguiente año, así como el monto del presupuesto que se recibiría.

“No hay planificación. No hay estrategia [...] Se está desorganizando la policía. Si estos departamentos [divisiones] van a seguir igual, qué sentido tiene convertirlos en direcciones”.
Ex funcionario de la PNP

⁸ Asimismo fueron elevadas a categoría de “Dirección” las Divisiones de: Protección de Obras Civiles y Lavado de Activos.

Por otro lado, propiamente en el campo de investigación, los policías en algunos casos no obedecen las disposiciones fiscales o no permiten labores conjuntas de inteligencia. Esto se debe a que no se cuenta con protocolos de intervención durante la investigación, ni en la Fiscalía, ni en la Policía, ni mucho menos entre ambas instituciones, lo cual dificulta la investigación. La actuación de cada entidad se encuentra a criterio del jefe de turno, quien finalmente determina los lineamientos que deben seguirse.

Actualmente se busca protocolos intersectoriales, con los que se genere algunos enlaces; pero existen problemas internos en cada institución que retardan este proceso, como la falta de presupuesto y de recursos humanos. Lo que existe son solo buenas prácticas entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, pero que no están reguladas. En este escenario, no está garantizado que el próximo jefe o responsable de la Dirección de Investigación de la Policía las mantenga o por lo menos cuente con la misma apertura de trabajo. Es probable que todas las labores de coordinación y las prácticas adoptadas retrocedan con la siguiente gestión. Por tanto, se requiere adoptar medidas para mejorar la actuación e intervención en la investigación.

Además, en el año 2007 se implementó el Sistema de Registro Estadístico del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA)⁹, a cargo de la Policía Nacional, con la finalidad de generar información acerca de los casos

⁹ R.M. N° 2570-2006-IN-0105: Institucionalizan el “Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA)”

R.M. N° 129-2007-IN-0105: Directiva “Procedimientos para el ingreso, registro, consulta y reporte de datos del Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA)”

de Trata de Personas¹⁰. Sin embargo, desde el mes de abril del año 2012 ha sido desactivado por falta de recursos, puesto que no se cuenta con equipos y servidores informáticos para registrar y almacenar a información, y se requiere capacitar a los policías en el uso del sistema. Este sistema nunca estuvo enlazado al Sistema de Apoyo a la Función Fiscal (SIAF) del Ministerio Público, por lo que la información no coincidía entre ambos.

El Ministerio Público

En relación al Ministerio Público, esta entidad aprobó la conversión de la 27° Fiscalía Provincial Penal de Lima en Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas, así como también se dispuso la creación de cuatro fiscalías especializadas en Trata de Personas en otros Distritos Fiscales para el año 2014. Sin embargo, este dimensionamiento de fiscalías fue improvisado, ya que surgió de una decisión del Poder Legislativo, y no de un estudio técnico que sustentara la necesidad de ampliar la cobertura de las fiscalías especializadas en Trata de Personas a nivel nacional. Además, al no contar con presupuesto para la implementación de estos despachos fiscales, no pudieron iniciar sus labores.

Solo en Lima inició funciones la Fiscalía Provincial Especializada en Delito de Trata de Personas, a la cual se le asignó competencia territorial en

¹⁰ La implementación del Sistema RETA-PNP fue impulsada por el Grupo Multisectorial, de acuerdo a la función delegada en el DS. 002-2004-IN: “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.”

cuatro Distritos Fiscales¹¹: Lima, Lima Norte, Lima Sur y Lima Este. Esto significa, que tiene competencia territorial en más de 45 distritos políticos y dos provincias de Lima: Canta y Huarochirí.

Esta amplitud de competencia territorial genera un diminuto alcance y presencia del Ministerio Público para afrontar la Trata de Personas, y por ende incide, negativamente, en cómo el Estado interviene frente a esta problemática pues las investigaciones no siempre concluyen de forma eficiente. Esta situación, en otras ciudades del país, se agrava pues las Fiscalías Provinciales Penales – con competencia para investigar cualquier delito – llevan a cabo las investigaciones sobre Trata de Personas; es decir, que las realizan fiscales sin especialización en el tema de Trata de Personas.

El Grupo de Trabajo Multisectorial

Con la finalidad de articular la intervención de los entes responsables de la implementación de la política de Trata de Personas, en el 2004 mediante Decreto Supremo N° 002-2004-IN, se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial

¹¹ Los Distritos Fiscales son ficciones administrativas para agrupar distritos de acuerdo a la división política vigente. Así tenemos:

- a) **Distrito Fiscal de Lima** comprende los distritos de: Rímac, Lima Cercado, Breña, San Miguel, Pueblo Libre, Jesús María, La Victoria, San Luis, Magdalena del Mar, Lince, San Isidro, San Borja, Miraflores, Surquillo, Santiago de Surco y Barranco.
- b) **Distrito Fiscal de Lima Norte** comprende los distritos de: Comas, Independencia, Los Olivos, San Martín de Porres, Ancón, Santa Rosa, Puente Piedra y Carabaylo, además de la provincia de Canta
- c) **Distrito Fiscal de Lima Sur** comprende los distritos de: Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Villa el Salvador, Lurín, Pachacamac, Chorrillos, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar, Pucusana y Chilca.
- d) **Distrito Fiscal de Lima Este** comprende los distritos de: Lurigancho-Chosica, Chaclacayo, Ate (Vitarte), Santa Anita, San Juan de Lurigancho, El Agustino, La Molina, Cieneguilla, Centro Poblado Rural Huertos de Manchay, distrito de Pachacámac, además de los 32 distritos de la Provincia de Huarochirí.

contra la Trata de Personas presidido por el Ministerio del Interior¹². A través de este grupo se coordina las acciones del Estado, la sociedad civil y entidades internacionales en lo referido al combate contra la Trata de Personas en el Perú. Cuenta con una Secretaría Técnica, que recae en el Ministerio del Interior, y dentro de sus principales funciones se encuentran las 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) *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 en grupos de trabajo multinacionales o internacionales para prevenir, monitorear o controlar la Trata de Personas.*
- c) *Promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos.*
- d) *Proponer medidas legislativas para reprimir eficazmente la Trata de Personas.*

Las reuniones se llevan en buenos términos, pero la ejecución de los acuerdos depende mucho de las personas responsables en cada institución. Específicamente, en el rol que cumple la policía, los funcionarios responsables de investigar, entorpecen la investigación pues muchas veces no permiten que los fiscales participen en acciones de inteligencia. Por ejemplo, durante el año 2014 el Ministerio Público tuvo inconvenientes con la gestión del Coronel de la Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, pues no facilitó sus labores, lo que repercutió negativamente en el resultado de las investigaciones.

¹² El Grupo Multisectorial Contra la Trata de Personas está conformado por los representantes de los Ministerios: Interior, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Justicia, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, Relaciones Exteriores y dos representantes de instituciones de la Sociedad Civil especializadas en el tema. Además el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo pueden acreditar un representante.

“Este año (2015) se ha podido aplicar acciones de inteligencia entre la Policía y la Fiscalía, porque el Coronel a cargo de la Dirección ha facilitado las labores de la FETRATA DE PERSONAS, pero es incierto lo que suceda una vez lo cambien o releven del cargo”
Funcionario del Ministerio Público

Por lo que, si bien el Grupo Multisectorial viene cumpliendo con las funciones delegadas por Ley, la ejecución de acuerdos recae en cada institución a cargo de la investigación, y luego los funcionarios que operativizan los acuerdos se convierten en responsables de su cumplimiento.

3.3. La descripción del fenómeno desde la perspectiva fiscal

El Grupo Multisectorial, luego de los problemas advertidos en la aplicación del tipo penal – básicamente referidos a la precisión de las conductas criminales – impulsó su reforma legal y logró que se adaptara a nuestra realidad, puesto que en un inicio la norma fue una copia del Protocolo de Palermo¹³. A diferencia de otros países, ahora contamos con “cláusula

¹³ Ley N° 30251 que modifica el artículo 153° del Código Penal, publicada el 21 de octubre del 2014:

Artículo 153.- Trata de Personas

1. El que, mediante violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o cualquier beneficio; capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.
2. Para efectos del inciso 1, los fines de explotación de la Trata de Personas comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.

abierta” en lo concerniente a los fines de explotación, lo que permite al operador (policía, fiscal o juez) interpretar el caso de acuerdo al contexto real. De esta forma se puede subsumir cualquier conducta que instrumentalice al ser humano y que no esté necesariamente relacionada con fines de explotación sexual o laboral, si no con cualquier otra modalidad de Trata de Personas.

En este sentido, para adecuar los hechos a la conducta penal, los fiscales analizan las evidencias halladas en cada caso y evalúan si con ellas existen suficientes indicios de la comisión del delito, lo cual es determinante para proceder con una denuncia ante el Juzgado Penal. En la práctica, los análisis fiscales comprenden los siguientes aspectos:

La identificación de víctimas: no hay un perfil de víctima preciso. Puede ser cualquier persona, pero hay una tendencia criminal hacia mujeres y niños. Según la información obtenida del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, de las denuncias registradas a nivel nacional durante el año 2013, se pudo identificar 803 víctimas, de las cuales 596 eran mujeres (74.2%).

-
3. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera Trata de Personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.
 4. El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.
 5. El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de Trata de Personas, es reprimido con la pena prevista para el autor.

Tabla N° 01

Denuncias de Trata de Persona registradas en el Ministerio Público Enero – Diciembre 2013					
Distrito Fiscal	Número de casos	Presuntas víctimas			Total
		Mujeres	Hombres	No hay información	
Loreto	58	47	14		61
Lima	52	63	16	6	85
Madre de Dios	31	41	2	1	44
Piura	30	46	4	6	56
Cusco	28	27	8	8	43
Sullana	25	36	1		37
Lima Este	19	25	17	6	48
Junín	19	26	3	4	33
Amazonas	19	25	9		34
San Martín	17	21	4	1	26
Arequipa	15	25	3		28
Lima Norte	15	22	16	1	39
Ayacucho	13	12	4	1	17
Callao	12	24	2	3	29
Huánuco	12	13	3	2	18
Lambayeque	11	15	8		23
Puno	10	17			17
Huaura	10	13	1	3	17
Tumbes	9	14	26		40
Ica	8	9	1		10
Ucayali	7	9			9
Lima Sur	6	9	7	4	20
Tacna	6	9			9
Moquegua	6	5	3		8
Ancash	6	10			10
La Libertad	6	17			17
Apurímac	3	3	1		4
Cajamarca	3	4	1		5
Santa	1	7	7		14
Huancavelica	1	2			2
TOTAL	458	596	161	46	803

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público; Elaboración: Propia

Del cuadro anterior también se desprende que durante el año 2013 en los Distritos Fiscales de Lima, Lima Este, Lima Norte y Lima Sur, el número de víctimas llegó a 192 (23.9% a nivel nacional), del cual el 61.9% fueron mujeres.

Sin embargo, por la clandestinidad en la que se comete la Trata de Personas, existe una “cifra negra” considerable. De la información obtenida tenemos que las niñas y adolescentes (mujeres) de 13 a 17 años, son captadas

con fines de explotación sexual; pero existiría otro grupo de víctimas captadas para otros fines y que no aparecen en las estadísticas. Esto tendría una sencilla explicación, según un representante del Ministerio Público: La trata sexual es lo que más hay en el Perú, porque es “lo que más se ve”.

“La trata sexual se alimenta de la publicidad, si la autoridad no ve este fenómeno, es porque está investigando mal o porque en cierta forma está siendo cómplice de la situación. En Argentina, por ejemplo, tratadistas como Zafaroni, han señalado que la trata sexual se mantiene porque los funcionarios públicos lo permiten. En el Perú, los niños y niñas son la mayoría de víctimas porque es lo que más recibe atención (publicidad).”
Funcionario del Ministerio Público

En las “cifras negras” puede estar oculto otro tipo de víctimas y otras modalidades de explotación, que el operador (policía o fiscal) todavía no visibiliza porque las técnicas de investigación aún no son las adecuadas para revelar esa cifra negra. Ello se puede deber a que la investigación que realizan las autoridades (PNP, MP) aún es reactiva; es decir, que todo el sistema opera cuando recién aparece la víctima (OIM: 2012).

Algunos investigadores como Ivannia Monge (2004) consideran el delito Trata de Personas como un delito de género. Sin embargo, desde esta perspectiva, el enfoque de las políticas públicas estaría orientado, por ejemplo, sólo a mujeres y todos los esfuerzos del Estado, tendrán como víctimas solo a ellas. Tal es así, que en el Perú si se identifica una víctima adulta varón, no existe un albergue para él. Si bien el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) cuentan con un albergue para víctimas de Trata de Personas, éste está diseñado para albergar mujeres. En caso de no existir un

albergue del MIMP, lo sustituye los albergues especializados en víctimas de violencia familiar o sexual.

En los casos tramitados en la Fiscalía Especializada en Trata de Personas de Lima (FETdP) en los que se ha registrado víctimas masculinas, la modalidad de explotación ha sido laboral y no se ha contado con un lugar donde albergarlos.

“...En los casos de víctimas varones no existe un albergue especial, se tuvo que acudir a hoteles, y el gasto fue asumido por el Ministerio Público, pues cuenta con un presupuesto para dictar medidas de protección para casos de Trata de Personas”.

Funcionario del Ministerio Público

De la misma forma sucede con las personas de la comunidad TLGB (Transexuales, Lesbianas, Gays o Bisexuales). Existen este tipo de casos, pero a la fecha no se ha denunciado ninguno en la FETdP. Llama la atención que el MIMP, al tener campo de acción sobre las poblaciones vulnerables, no tome acciones sobre este grupo de víctimas de Trata de Personas. Pareciera que al no existir data de estos casos¹⁴, las autoridades no logran identificarlos. Hasta la fecha no existe ningún proyecto que busque albergar víctimas hombres, ni mucho menos de la comunidad TLGB.

Por otro lado, las víctimas no solo provienen de estratos sociales bajos, sino que también existen adolescentes de clase media, quienes tienen acceso

¹⁴ La información obtenida del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público solo muestra como víctimas a mujeres y hombres, más no si estos pertenecen a la comunidad TLGB.

a medios tecnológicos a través de los cuales son captados, como apreciamos en el siguiente testimonio.

“[...] vi un aviso en internet de unas becas que la embajada rusa estaba haciendo un concurso para estudiar en Rusia [...] Fui a la institución, pasé por diferentes pruebas, dos o tres entrevistas, y me seleccionaron [...] ellos te daban estudio, comida, hospedaje, todo. La carrera que estudiaría era la de ingeniería aeroespacial [...] Llegue a Moscú, y la institución se encontraba a tres horas de Moscú en un pueblito [...] Allí, me di cuenta que realmente las cosas que me habían dicho eran bastante distintas, los cuartos, la institución en sí, aulas, profesores, el nivel de tecnología era bastante atrasado y difería un montón de lo que me habían dicho en Lima. Me quitaron el pasaporte, el director de la institución. Tuve que pagar dos mil dólares por adelantado. De ninguna manera te podías ir de allá [...] Es como una mafia, en este tipo de institución. Ya están amarrados, el cuento de excusa es el tema de la visa. Te obligan a dejar tu pasaporte con la excusa que ellos la tramiten tu visa de turismo a estudiante [...] no me sorprendería que puedan utilizar a estos chicos para la explotación laboral”.

Víctima de Trata de Personas (30 años), Lima. Captado en Lima,
Posible explotación laboral en Rusia

En otros casos, los menores de edad involucrados provienen de hogares disfuncionales o se han retirado del hogar por falta de comunicación con los padres. Muchas veces son familias con varios hijos y el mayor de ellos es quién asume toda la responsabilidad de ayudar a los hermanos menores y por eso se introduce en el circuito de explotación, para ayudar económicamente a sus familias. En Lima, la mayor incidencia de casos se registra en las zonas de Lima Norte, seguida de Lima Sur y Lima Centro.

En cuanto a los agresores, tampoco hay un perfil definido. En el Perú se piensa que las mujeres son las mayores agresoras, pero en el último año se ha identificado más varones como autores. De acuerdo a la información brindada

por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, durante el 2011 a nivel nacional hubo 259 hombres investigados, y durante el 2013, 281, lo que significa un incremento del 8.5% en dos años.

Respecto a las conductas más frecuentes, la FETdP ha identificado la trata con fines de explotación sexual, laboral y la venta de bebés. En el caso de la modalidad sexual, la captación en la mayoría de casos es por avisos, algunos en redes sociales, empleando engaños; pero, en otros casos los captadores manifiestan a sus víctimas lo que harán: trabajar atendiendo a clientes y se les va a pagar por ello, a lo cual éstas acceden.

“[...] yo soy de Chiclayo y tengo un bebe de 6 años que no está conmigo, ahorita está en Piura con su abuela [...] yo tenía que buscar trabajo y encontré un anuncio en el periódico que decía que se necesitaba azafatas para Piura, Paita, me presenté y el chico de la agencia me dijo que si estaba apta para trabajar. Me dio a escoger si yo quería trabajar en Piura, Paita, Máncora, Sullana. Yo escogí ir a Sullana porque la familia de mi esposo está allá y, dije voy a estar al lado de mi hijo, por lo que me fui a trabajar allí. Cuando yo llegué allí, me quitaron mi DNI y, me dijeron que yo tenía que estar allí hasta que yo cumpla los 3 meses para devolver por lo menos el pasaje Chiclayo, Piura. Llegamos a un bar, no era un restaurante que yo esperaba, fuimos con dos chicas más. Ahí nos prohibían las comunicaciones, nos prohibían salir, solo salíamos los jueves, un día a la semana y salíamos solo con tu ropa que llevabas encima para que regreses y tu tenías que regresar obviamente [...] yo en mi casa mentía, decía que estaba bien, que no era un bar, que solo salía un día a la semana, pero que estaba bien [...] estuve un mes, y el dueño de lo que era azafata me ascendió a cajera, para mí era más tranquilo estar de cajera, pero igual no está bien.

En total estuve un año y medio, y para mí era normal, que las chicas estén allí [...] con el tiempo yo lo vi normal, no sabía que era un delito estar así.”

Víctima-victimaria del delito de Trata de Personas (mayor de edad).
Originaria de Chiclayo. Explotada en Sullana.
Interceptada en Iquitos

Sin embargo, en el caso de menores de edad, el consentimiento para participar en estas actividades es irrelevante. Será Trata de Personas así el menor sepa a dónde está yendo y que es lo que hará, siempre y cuando haya una captación de por medio¹⁵.

Otra modalidad de la Trata de Personas en el Perú es la captación a través de amigos, o del contexto socio económico en el que se desenvuelven las víctimas. Según la información brindada por el Ministerio Público, en algunos casos, son niñas cuyas madres, o alguien de la familia, han sido prostitutas y estas personas son las que las vinculan en el tráfico sexual.

Todos los aspectos descritos (víctimas, agresores y conductas) que convergen en el análisis fiscal para calificar el hecho como delito, en muchas ocasiones no fueron identificados adecuadamente por los fiscales. Este análisis errado, llevó a subsumir los casos de Trata de Personas en otros delitos, verbigracia: violación de la libertad sexual, secuestro o proxenetismo. Incluso, durante el año 2014, se ha tipificado algunos hechos en el artículo 182° del Código Penal, el cual fue derogado en el año 2007 por la Ley N° 28950. Esto demuestra, que el concepto de Trata de Personas para los fiscales no siempre es el correcto y que aún subsiste la necesidad de internalizar los alcances de este fenómeno.

¹⁵ La “captación con fines de explotación” es la diferencia de los delitos afines, como los de violación sexual, exposición de persona al peligro y contra la libertad del trabajo.

3.4. Escribiendo la prueba fiscal

Hasta aquí hemos descrito como participa el Estado ante la problemática de Trata de Personas a través de las instituciones responsables de la investigación y sanción de este crimen, la interacción entre éstas y como perciben el fenómeno. Pero además de ello, es necesario analizar cómo se obtiene la prueba que permite identificar un caso de Trata de Personas y que es utilizada para sancionar a sus autores.

Una forma de intervenir ante un caso de Trata de Personas, si es que las circunstancias lo permiten, es a través de un "operativo", con la finalidad de capturar *in fraganti* a los autores. Para esto, la Policía con el apoyo de la Fiscalía planifica la intervención en una hora y día determinado. En las denuncias por delito de Trata de Personas en la modalidad de explotación sexual, se suele realizar estos operativos en horario nocturno, en locales públicos, como "pubs, restaurantes, discotecas, night clubs", en los que se detecta actividad ilegal. Sin embargo, a pesar de planificarse estos operativos, se advierte que en algunos casos estos se vieron frustrados por un mayor o menor nivel de complicidad de las autoridades (policías), ocasionando un eventual fracaso de la intervención.

"...A veces se infiltra información en la policía sobre el operativo que se va a ejecutar [...] Llegamos al lugar y no hallamos nada relevante para la investigación [...] Hemos perdido tiempo, esfuerzo y recursos".
Funcionario del Ministerio Público

En la misma línea, el Fiscal puede disponer otras diligencias para la obtención de la prueba, como el allanamiento, la incautación, el levantamiento del secreto de las comunicaciones, la vigilancia electrónica, el reconocimiento, el agente encubierto y la declaración de la víctima.

- a) A través del allanamiento se permite el ingreso de la autoridad a un domicilio, sin consentimiento del titular. El artículo 2.9° de la Constitución establece algunas excepciones al requerimiento del consentimiento para llevar a cabo un allanamiento¹⁶. Estas excepciones son: flagrante delito, grave peligro de su perpetración o autorización judicial. En el caso del delito de Trata de Personas, esta autorización permitiría el ingreso a inmuebles en los que se den actos de captación, traslado, transporte, acogida o recepción de personas mediante mecanismos ilegales; o locales donde se explota sexual o laboralmente a personas.

Al igual que en los operativos, el riesgo durante el allanamiento, es la filtración de información; dado que mientras se tramita la orden judicial que lo autorice, los futuros intervenidos son alertados por funcionarios (policías) con la medida, lo cual ocasiona que la prueba que se pretendía obtener desaparezca.

¹⁶ En el mismo sentido, ver el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- b) La figura de la incautación esté regulada en el artículo 59° del Código de Procedimientos Penales. De acuerdo a ello, la policía debe entregar los elementos de prueba o efectos que haya incautado. La incautación de bienes responde a fines instrumentales, es decir servir para fines de asegurar elementos de prueba.

En el caso de delito de Trata de Personas, comúnmente son incautados: equipos informáticos, celulares, armas de fuego, dinero en efectivo que se considere proveniente del servicio prestado por personas en situación de explotación u ocupación (OIM: 2012).

- c) Los fiscales pueden solicitar al juez levantar el secreto de las comunicaciones de las personas investigadas en los delitos de Trata de Personas¹⁷. El fiscal supervisa la intervención y control de comunicaciones que realiza el personal autorizado del Ministerio Público y/o de la Policía Nacional del Perú, con el apoyo técnico de las empresas operadoras de comunicaciones con la finalidad de asegurar la intervención. Asimismo, si las características de las comunicaciones lo requieren, se solicita el apoyo de personas o empresas expertas en la actividad de recolección.

En estos casos, no se ha advertido mayor dificultad, pues las solicitudes tramitadas ante los Juzgados Penales han sido atendidas

¹⁷ El procedimiento se encuentra previsto en la Ley N° 27697: “Ley que otorga facultad al fiscal para la intervención y control de comunicaciones y documentos privados en caso excepcional”; modificada por el Decreto Legislativo N° 991.

oportunamente, permitiendo verificar el flujo de comunicación de los investigados.

- d) El artículo 20° de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada, obliga a los Estados Partes a generar repuestas efectivas a fin de combatir la delincuencia organizada, señalando el uso de técnicas especiales de investigación como la entrega vigilada, la vigilancia electrónica y las operaciones encubiertas.

En nuestro país, la vigilancia electrónica ha sido introducida y regulada en el Nuevo Código Procesal Penal (aún no vigente en Lima) y se exige autorización judicial cuando la videovigilancia se realice en el interior de inmuebles o lugares cerrados. De acuerdo a la norma, no se requiere autorización judicial para proceder al registro de imágenes o videos si nos encontramos en lugares públicos. En esta línea, la Fiscalía para recabar mayores elementos de convicción, solicita los vídeos registrados por las cámaras de Seguridad Ciudadana de las Municipalidades, en aquellas zonas en las que se encuentren ubicados locales sospechosos. Por el momento, no se ha registrado inconvenientes para obtener este tipo de videos; sin embargo, no todas las municipalidades cuentan con sistemas avanzados de videos o, peor aún, no existen; sobre todo en municipalidades de provincias.

e) El reconocimiento es una diligencia muy importante en la investigación; pues a través ella se puede identificar plenamente a los investigados, y en caso de ser varios, se puede determinar el rol que cumplía cada uno de ellos. En un primer momento, se practicaba de forma inapropiada, pues en la misma habitación donde se realizaba la diligencia confluían agresor y agraviada, con lo cual se revictimizaba¹⁸ a las víctimas, además de perjudicar el resultado de la diligencia.

Esta situación viene siendo superada, pues en el año 2012 el Ministerio Público aprobó la “Guía de Procedimiento para la entrevista única de niños, niñas, y adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación sexual, y trata con fines de explotación sexual”, en la que se establece el uso de una Cámara Gesell¹⁹ para la diligencia de reconocimiento, y prohíbe que ésta se realice en salas de entrevista únicas.

Sin embargo, si bien la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas de Lima puede coordinar el uso de una Cámara Gesell, las

¹⁸ La revictimización o “victimización secundaria”, tiene lugar cuando los sujetos víctimas o testigos de un delito se ven obligados a evocar una y otra vez la agresión vivida, en las numerosas declaraciones que deben prestar a lo largo del procedimiento judicial, experimentando repetidamente el trauma y la estigmatización (Lamas: 2011).

¹⁹ Es una herramienta de uso forense y legal que facilita la realización de la entrevista única. Básicamente, consta de dos habitaciones o ambientes contiguos separados con una división de vidrio espejado, que permite mirar solo por un lado, dotado además de un sistema especial de audio y video. En uno de estos ambientes se realiza la entrevista única de la víctima por el psicólogo; y, en el otro, de observación, se encuentran los operadores de justicia, como el fiscal de familia (cuya presencia es obligatoria), el fiscal penal, instructor policial, abogado defensor, padres o tutores de la víctima y el abogado defensor del denunciado. Igualmente, un defensor de oficio (Lamas: 2011).

Fiscalías de zonas alejadas a las capitales de provincias, no cuentan con este tipo de ambientes.

- f) La utilización del agente encubierto es necesaria cuando otros métodos de investigación no pueden ser empleados para identificar individuos que cometen actos criminales.

Los agentes encubiertos son oficiales de policía que se infiltran en las organizaciones criminales con objetivos concretos. La infiltración puede limitarse a una única acción o a una participación más amplia en la actividad criminal para descubrir las diferentes conexiones de la red. También puede tratarse de colaboradores de la policía o informantes que se infiltran con el mismo propósito. En todo caso, en materia de Trata de Personas es esencial pensar en primera instancia en la seguridad de las víctimas y evidentemente del agente encubierto. Es una técnica que requiere de la valoración del riesgo (UNODC: 2009).

En el Perú, la figura del agente encubierto²⁰, sencillamente no se aplica – a pesar de estar prevista en la Ley – debido razones presupuestales.

“[...] Aún no aplicamos la figura del agente encubierto. El agente encubierto adopta otra identidad – incluso obtiene otro DNI – se

²⁰ De conformidad con la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 28950, publicada el 16 enero 2007, la figura del Agente Encubierto entró en vigencia a nivel nacional desde el día siguiente de la publicación de la citada Ley.

infiltra en la organización, es una técnica de investigación más compleja, está protocolizada y sólo la realiza la policía, no el fiscal.”
Funcionario del Ministerio Público

De acuerdo al Manual sobre la Investigación del Delito de Trata de Personas de la UNODC (2009), la logística de la herramienta del ‘agente encubierto’ requiere: Planificar el modo de infiltración de la organización conforme a las hipótesis de investigación; identificar los principales riesgos del operativo, inclusive opciones de aborto del plan por razones de protección y seguridad; contar con las autorizaciones judiciales y fiscales previas y de control de legalidad de manera transversal; definir el mecanismo de comunicación seguro entre el agente encubierto y el fiscal a cargo de la investigación, así como de las modalidades para recibir y entregar información.

“En la Dirección de Trata de Personas de la PNP no hay policías preparados para ello, pues se intentó aplicar la figura del agente encubierto en algunos casos y se informó que no se contaba con personal calificado. A ello se suma que la policía también tiene temor de aplicar esta figura porque pone en riesgo su integridad del personal.”
Funcionario del Ministerio Público

En este sentido, además de capacitar a los policías con esta técnica de investigación, se requiere sostener, en sentido económico, los gastos que tendrían que asumir bajo su nueva identidad. Por lo que, al no existir un presupuesto destinado para estas acciones, a la fecha la fiscalía no ha podido emplear esta técnica en los casos de Trata de Personas.

g) Declaración de la víctima

En la investigación de Trata de Personas el testimonio de la víctima es una prueba esencial y a veces difícil de obtener. El interrogatorio que se debe practicar a las víctimas debe versar sobre todas las etapas del ciclo de este delito, teniendo presente los momentos de reclutamiento o captación.

Las preguntas buscan indagar sobre la manera cómo la víctima fue contactada, la existencia de amigos, familiares o terceras personas involucradas en dicho contacto, así como la existencia de avisos de trabajo o prestación de servicio, tipo de trabajo o acuerdo propuesto, rentabilidad del empleo ofertado, etc. (OIM: 2012).

Sin embargo, en muchos casos las víctimas son hostiles porque no se consideran víctimas, generan síndromes psicológicos y a veces se retractan de sus denuncias; por lo que depender solo de su testimonio para el esclarecimiento de los hechos, pone en peligro el resultado de la investigación.

Las víctimas de Trata de Personas son mantenidas en la esclavitud a través de una combinación de miedo, intimidación, abuso y controles psicológicos, y viven una vida marcada por el abuso, la vulneración de derechos humanos básicos y el control que sufren por parte de su tratante. Es por ello, que en muchos casos no proporcionan

fácilmente información de manera voluntaria acerca de su estado, debido al temor y al abuso que han sufrido a manos de sus tratantes (OIM: 2012).

A fin de establecer criterios comunes en la actuación fiscal, y de otros intervinientes en este tipo de diligencias, el Ministerio Público en el año 2014 aprobó, el “Protocolo de atención a víctimas de Trata de Personas” en el que se brinda algunas pautas para abordar a la víctima al momento de ser entrevistada.

Como se advierte, tanto la Fiscalía y la Policía accede a un determinado tipo de prueba dependiendo de las características de cada caso y las circunstancias en las que se produjeron. Sin embargo, las limitaciones logísticas y las capacidades del personal que investiga, predominan al momento de decidir que prueba se obtendrá y por tanto determinar si se está, o no, ante un caso de Trata de Personas. Estos dos factores – limitaciones logísticas y capacidades personales – tienen un origen común que es la falta de recursos que destina el Estado para abordar la problemática de la Trata de Personas, desde las entidades responsables de investigar.

Un tercer factor (transversal) en la investigación es el tiempo. Con el Código de Procedimientos Penales se investiga dentro de un “plazo razonable”, lo que significa que está sujeto a la discrecionalidad del fiscal. Con el Nuevo Código Procesal Penal – no vigente en Lima – las diligencias preliminares

deben cumplirse en un plazo no mayor a sesenta días. No obstante, el fiscal puede fijar un plazo distinto, según las características, complejidad y circunstancias de los hechos que se investiga. En un siguiente momento, la Investigación Preparatoria puede llevarse a cabo en un plazo de ciento veinte días naturales. En total, con el nuevo proceso penal, la investigación puede durar hasta en ciento ochenta días naturales.

Sin embargo, ni el 'plazo razonable', ni el plazo legal, se cumplen cabalmente, debido a la incidencia de los dos primeros factores. A esto se añade, la ausencia de tecnología. En el caso de la FETdP, ésta no cuenta con interconexión con otras instituciones públicas como RENIEC, SUNARP, Migraciones. De esta forma, mientras obtiene respuesta de dichas entidades estatales sobre datos relevantes para los casos investigados, los plazos continúan avanzando y se alargan en exceso. El manejo inteligente de la información en base de datos unificadas todavía no se ha implementado y ello también dificulta la investigación; de lo contrario, podría construirse rápidamente los perfiles de los tratantes.

“La Fiscalía de Trata de Personas fue creada en septiembre del 2014 y recién está enviando denuncias al Poder Judicial [...] asimismo hay casos complejos que aún no concluyen la fase de investigación”.

Funcionario del Ministerio Público

El cuarto factor que repercute es la ausencia de guías y/o manuales que dirijan la investigación de forma conjunta (MP-PNP) en los casos de Trata de Personas. Al no contarse con este tipo de instrumentos, la intervención es

desorganizada e ineficiente, por lo que las medidas inmediatas que se dispone no permiten perennizar la prueba que se requiere para acreditar la comisión del delito. Si bien se ha realizado esfuerzos por parte del Ministerio Público para contar con instrumentos normativos que orienten la investigación, aún se requiere vincular la intervención de todos los actores responsables de investigar.

Como hemos desarrollado en el presente capítulo, la intervención del Estado en la persecución del delito de Trata de Personas, a través del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, presenta problemas que afectan la calidad de las investigaciones. La realidad de la estructura institucional de ambas entidades y su problemática nos demuestra que éstas actúan sin mayor planeamiento, lo cual no les permite analizar la real dimensión de su intervención. Junto a esta situación confluye el factor presupuestal: los escasos recursos económicos con los que cuentan para los casos de Trata de Personas, difícilmente pueden dar viabilidad a los planes o acciones que deberían ejecutarse.

Si bien es cierto, se han concretado esfuerzos en la investigación del delito, mientras subsistan investigaciones deficientes, éstas perjudicarán los resultados que busca la política pública diseñada para afrontar la Trata de Personas.

CAPÍTULO IV: CONSECUENCIAS DE LA ESCASEZ BUROCRÁTICA

4.1.- A nivel de la investigación fiscal y policial de los casos de Trata de Personas

Como hemos descrito en el capítulo precedente, la investigación del delito de Trata de Personas en el Perú presenta dificultades que demuestran la falta de capacidad del Estado para generar pruebas de la comisión del delito, y en consecuencia para reprimir y sancionar a sus autores.

La principal causa se encuentra asociada a la falta de recursos económicos para mejorar la estructura institucional de los entes responsables de la investigación del delito: Ministerio Público y Policía Nacional. Esta situación ha ocasionado los siguientes problemas:

- a) Investigaciones deficientes.

Debido a la complejidad para recabar la prueba del delito, y dadas las limitaciones pre-existentes, durante las investigaciones no se logra reunir los elementos suficientes y necesarios para acreditar la responsabilidad de los presuntos autores; por lo que corren el riesgo de ser archivadas, o peor aún, que los procesados sean absueltos de los cargos. Así tenemos que, de acuerdo a la información del Ministerio Público, entre los años 2009 y 2014 se registraron 1911 denuncias por delito de Trata de Personas, pero en el periodo 2001 – 2013 solo 633 denuncias pasaron al Poder Judicial, de las cuales 104 corresponden al último año. Esto demuestra una considerable desproporción entre lo denunciado, y aquello que es sometido a un proceso judicial; es decir, aquello de lo que se cuenta con suficientes elementos de prueba de la comisión del delito.

Dentro de las pruebas obtenidas en las investigaciones policiales o fiscales, para las autoridades la declaración de la víctima es necesaria; sin embargo, no debería ser considerada como una prueba fundamental. Una investigación, o estrategia fiscal, no puede llevarse a cabo en función a la declaración de una persona que, al mismo tiempo, puede estar atravesando por estados emocionales derivados del delito. La situación de la víctima debe ser objetiva: hay condiciones de explotación a las que ha sido sometida y que no dependen tan solo de su declaración.

Por ejemplo, en el caso de “Gamarra” (Lima), que es una zona comercial muy conocida, existen casos de explotación laboral, pero las autoridades no actúan directamente. Existe mucha tolerancia social para el delito de Trata de Personas, hay muchos prejuicios que se manifiestan sobre la víctima; pero la posibilidad de obtener pruebas está abierta, lo que está en discusión es la capacidad del Estado para intervenir.

Asimismo, en algunas oportunidades la intervención ajena de actores políticos, dota de cierto grado de espectacularidad a la Trata de Personas, discordante con los escasos medios probatorios que se puede haber colectado (Niremperger 2013). Esta sobreexposición mediática debilita las investigaciones, ya que sugiere al funcionario (policía o fiscal) vincular esa muestra con el caso concreto que investiga. Por tanto, al no calzar en características, termina descartando la comisión del delito.

b) Corrupción

En el Perú, para investigar la Trata de Personas, no se cuenta con instrumentos especializados que permitan orientar una intervención sistémica. La falta de procedimientos definidos para investigar casos de Trata de Personas ha propiciado temas de corrupción.

“...Todo esto estamos esperando nomás, porque en la primera audiencia que salió me pusieron explotación laboral, que trabajaban de once a once; la cosa

que aquí hay otros intereses de por medio ¿me entiendes? Que solamente no se basa en el caso de las chicas sino que aquí hay otras [...] los jueces, fiscales, abogados, no son bien vistos pues todo ven coimas”.

Interno del delito de Trata de Personas (33 años) – Tambo Grande -

Piura

El monopolio de decisión y la libertad de albedrío que pueda tener el funcionario público (policía o fiscal) para realizar los actos de investigación genera distintas modalidades de abordar un caso. Esa libertad, o discreción respecto qué diligencias deben realizarse o cómo deben llevarse a cabo, se emplea de forma inadecuada.

“...La Policía muchas veces no cumple con las diligencias dispuestas por la Fiscalía, o si lo hace, es de acuerdo a su criterio... que incluso podría ser injustificado”.

Funcionario del Ministerio Público

El Manual para la lucha contra la Trata de Personas de la UNODC (2009) señala expresamente que los funcionarios corruptos tienen un rol en el proceso del delito: “En la etapa de captación: pueden facilitar la obtención de invitaciones fraudulentas o documentos falsificados. En la etapa de transporte: a cambio de un soborno, pueden “ignorar” y pasar por alto a las víctimas de la trata, permitiendo que atraviesen las fronteras. En la fase de explotación: es posible que se recurra a la extorsión”. Por tanto, de continuar este tipo de prácticas, las investigaciones seguirán siendo deficientes.

No pasa desapercibido el resultado obtenido por *Transparency International*, mostrado en el Barómetro Global de la Corrupción²¹ del año 2013; en el cual, ante la pregunta ¿en qué medida percibe usted que los siguientes sectores se ven afectados en su país por la corrupción? [1: Nada corrupto...5: Muy corrupto], el Perú muestra un resultado de 4.3 y 4.4 para la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, respectivamente.

Ante esto, urge mejorar la forma de abordar la investigación de tal manera que no existan cuestionamientos a la actuación fiscal y policial durante la investigación del delito de Trata de Personas.

c) Mala calificación de los hechos

La falta de pruebas en determinados casos, ocasiona que los operadores de justicia tengan que calificar los hechos, bajo otros supuestos penales como: proxenetismo, favorecimiento a la prostitución o secuestro, tal como también lo ha detectado la Defensoría del Pueblo (2013).

Este problema de calificación, incluso, ha sido reconocido por los propios operadores jurídicos (fiscales, jueces y policías), quienes señalaron que en el delito de Trata de Personas existe poca claridad

²¹ El Barómetro Global de la Corrupción elaborado por *Transparency International* es la única encuesta mundial de opinión pública que releva las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción. El Barómetro Global de la Corrupción 2013, en su octava edición, refleja las respuestas de 114.270 personas en 107 países, y ofrece la cobertura de países más amplia hasta la fecha

sobre su naturaleza (delito de peligro o de resultado), la calidad del sujeto activo o el sujeto pasivo, las conductas típicas prohibidas, los medios empleados, entre otros (OIM:2012).

Aquí está en juego un factor de capacidades y de voluntad. Para los operadores de justicia, a veces es más fácil calificar un caso de Trata de Personas como “favorecimiento a la prostitución”, “secuestro” o “violación”. La capacitación brindada a los funcionarios de la PNP o MP, aún sigue siendo insuficiente: Durante el año 2013, la PNP capacitó a 122 funcionarios sólo en tres departamentos (Lima, Callao y Huánuco); mientras que el MP, solo a 28 funcionarios a nivel nacional.

Llama la atención que en el año 2013, en el Poder Judicial se hayan registrado 300 expedientes sobre Trata de Personas; sin embargo, en 185 de ellos la conducta fue tipificada en el artículo 182° del Código Penal, el cual se encuentra derogado desde el año 2007. Esto demuestra que persisten las dificultades para subsumir conductas en los supuestos penales.

Además, una mala calificación de los hechos también ocasiona que la información que se registre en los sistemas estadísticos no sea exacta (“data chatarra”), lo cual diluye las reales cifras del delito de Trata de Personas. De cualquier forma, la mala calificación de los

hechos genera impunidad o un déficit de impunidad, al imponerse penas por debajo de los mínimos legales.

d) Impunidad

Conforme al artículo 45° del Código Penal, el juez al momento de fundamentar y determinar la pena, además de las pruebas, debe tener en cuenta: las carencias sociales que hubiese sufrido el agente o el abuso de su cargo, posición económica, formación, poder, oficio, profesión o función que ocupe en la sociedad; su cultura y sus costumbres; y, los intereses de la víctima, de su familia o de las personas que de ella dependen.

Para el caso del delito de Trata de Personas en el Perú, conforme a las conductas previstas en el artículo 153° del Código Penal, éste puede ser sancionado con pena privativa de la libertad no menor a ocho ni mayor a quince años. En caso de concurrir circunstancias agravantes²², sus autores pueden ser sancionados con pena privativa

²² Artículo 153-A° del Código Penal: Formas agravadas de la Trata de Personas

La pena será no menor de doce ni mayor de veinte años de pena privativa de libertad e inhabilitación conforme al artículo 36 incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del Código Penal, cuando:

1. El agente comete el hecho abusando del ejercicio de la función pública;
2. El agente es promotor, integrante o representante de una organización social, tutelar o empresarial, que aprovecha de esta condición y actividades para perpetrar este delito;
3. Exista pluralidad de víctimas;
4. La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad o es incapaz;
5. El agente es cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado por cualquier motivo o habitan en el mismo hogar.
6. El hecho es cometido por dos o más personas.

La pena será privativa de libertad no menor de 25 años, cuando:

1. Se produzca la muerte, lesión grave o se ponga en inminente peligro la vida y la seguridad de la víctima.

de la libertad, entre doce y veinticinco años. Además, si el autor es considerado habitual²³, la pena debe incrementarse en una mitad por encima del máximo legal fijado para el tipo penal, y si es reincidente²⁴ la pena aumenta en no menos de dos tercios por encima del máximo legal fijado para el tipo penal. En ambos casos no son aplicables los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional.

Como se advierte, la legislación prevé sanciones ejemplares para los autores del delito de Trata de Personas, las cuales deben deberían ser impuestas por los jueces al momento de sentenciar. Sin embargo, el problema de judicializar investigaciones deficientes, conlleva a no imponer dichas sanciones; pues no se cuenta con los elementos suficientes que permitan acreditar todos los elementos (objetivos y subjetivos) del delito.

Según la información del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) la población penitenciaria por el delito de Trata de Personas, entre los años 2011 – 2013 alcanza tan sólo 249 internos, de un total de 2012 investigados que registró el Ministerio Público en el mismo periodo.

2. La víctima es menor de catorce años de edad o padece, temporal o permanentemente, de alguna discapacidad física o mental.

3. El agente es parte de una organización criminal.

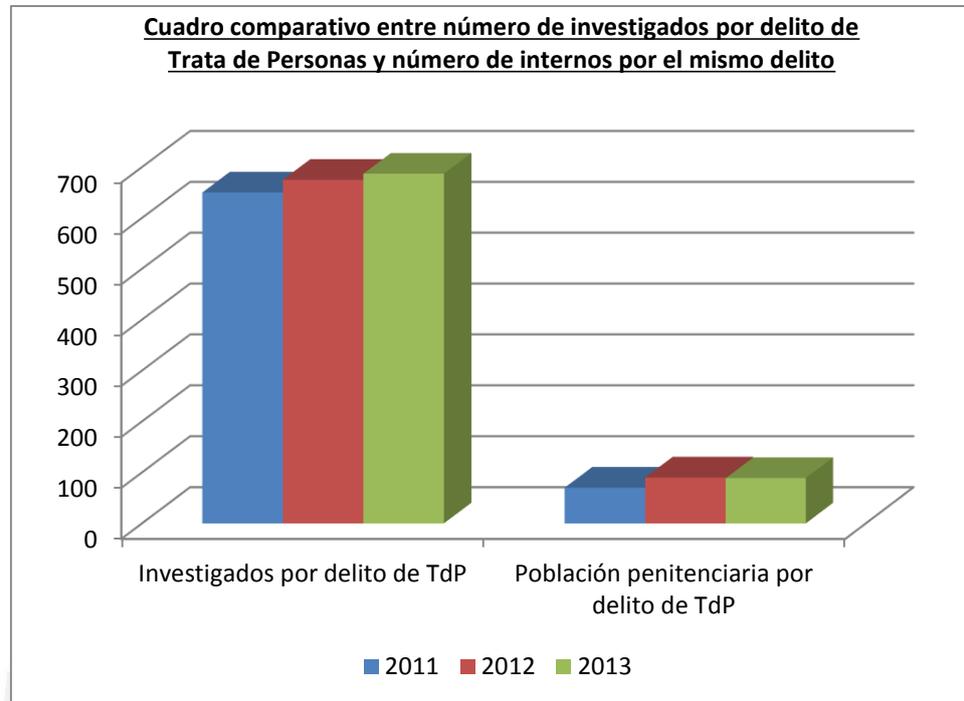
²³ Artículo 46-C del Código Penal: Habitualidad (Para los casos de Trata de Personas)

Si el agente comete un nuevo delito doloso, es considerado delincuente habitual, siempre que se trate por lo menos de tres hechos punibles.

²⁴ Artículo 46-B del Código Penal. Reincidencia (Para los casos de Trata de Personas)

El que, después de haber cumplido en todo o en parte una pena, incurre en nuevo delito doloso.

Gráfico N° 02



Fuente: Ministerio Público – Instituto Nacional Penitenciario
Elaboración: Propia

Esta desproporción entre población penitenciaria e investigados (representa el 12.3%) nos permite deducir que uno de los factores para imponer pena privativa de la libertad, como lo es la prueba actuada en el proceso penal, no suele ser suficiente para generar convicción en el juez e imponer tal medida.

4.2.- A nivel de la Política Pública contra la Trata de Personas en el Perú

La política pública es una construcción social en la que el Gobierno desempeña un papel fundamental, orientando el comportamiento de actores mediante un conjunto de sucesivas acciones intencionales que tienen como

propósito hacer frente a situaciones consideradas socialmente relevantes (OIM: 2012). Como producto de luchar organizadamente contra la Trata de Personas, existen herramientas, muchas de las cuales son normas, que por sí solas no hacen política pública pero que son importantes para la política, y además garantizan su realización.

En esta medida, la política trazada por el Estado peruano se compone de normas legales (Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones, entre otras); y además del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas 2011 – 2016 (PNAT)²⁵ el cual presenta cuatro ejes estratégicos como modelo de intervención en la lucha contra la Trata de Personas. Estos son: Prevención, persecución, protección e implementación – seguimiento – monitoreo.

También se cuenta con estructuras, como el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas, ente rector y coordinador de la política que desarrolla el Estado; y los grupos de trabajo instalados en los Gobiernos Regionales y Locales, como redes de lucha descentralizada contra la Trata de Personas.

De acuerdo a lo señalado en el PNAT, en el Eje de Persecución (del delito), existen tres objetivos estratégicos: a) Vigilar el cumplimiento de Ley 28950, “Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes” y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-IN; b) Registrar

²⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2011-IN, publicado el 19 de octubre del 2011.

y sistematizar adecuadamente las asesorías, denuncias, procesos judiciales y sentencia de casos de Trata de Personas; c) Preservar y salvaguardar los derechos de los testigos en los procesos de Trata de Personas.

De la misma manera, el PNAT establece la vigilancia del cumplimiento de la Ley N° 28950 (OE 4) para apuntar al necesario registro y sistematización de las asesorías, denuncias y procesos judiciales de casos de trata (OE 5), así como preservar la salvaguarda y derechos de los testigos en procesos judiciales (OE 6). En total, el PNAT contiene en el Eje de Persecución, un conjunto de 9 metas (de la Meta 9 a la 17) acompañadas de 22 actividades y monitoreadas por 47 indicadores.

Como hemos advertido en el desarrollo de este trabajo, los entes involucrados con el eje de persecución en el PNAT: Ministerio Público y Policía Nacional del Perú, han intervenido sin un adecuado planeamiento, lo cual ha llevado a no contar con el real dimensionamiento institucional requerido para participar eficientemente en las actividades del PNAT. Esto se ve reflejado en las metas plasmadas en el PNAT, puesto que no existe una línea base que permita contrastar la situación hallada con la situación deseada.

La principal consecuencia de este problema es no prever los recursos económicos (presupuesto) para mejorar la actividad de investigación que recae en ambas instituciones; y es que sin financiamiento, poco o nada puede hacerse. Como señala el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), el

proceso presupuestario es la arena en la cual se determina la distribución de los escasos recursos de la sociedad, a fin de comprobar que se dispondrá de los recursos necesarios para ejecutar las políticas públicas de manera eficaz. La situación se agrava con lo dispuesto en el artículo 03° del DS N° 004-2011-IN – Decreto Supremo que aprobó el PNAT – en el que se establece que la aplicación del PNAT se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sujeto a las leyes anuales de presupuesto y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

De esta forma tenemos que hasta el año 2014, el Ministerio Público no recibió presupuesto para financiar directamente la investigación del delito en materia de Trata de Personas y de esta manera reforzar la labor de persecución. En cuanto a la Policía Nacional del Perú, en el mismo año recibió un millón de Nuevos Soles – 55% más en relación al año 2013 – empero, no se tenía identificadas las acciones a potenciar o implementar.

Según la información que aparece registrada en el Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (SIAF), ninguna de las dos entidades registra partidas específicas de gasto en el tema de Trata de Personas; de tal forma, que es muy complicado determinar si la política pública cuenta con presupuesto para su implementación y, en caso contarla, realizar un seguimiento a la calidad del gasto.

El esfuerzo por crear un sistema de información que parta de un plan (PNAT en este caso) pero ligado al presupuesto, no solo a nivel de la programación y formulación, sino a nivel de la ejecución, con la información que se necesita para identificar el cumplimiento de las metas del plan es una tarea fundamental si es que se quiere pasar del plan a la concreción del plan; porque de lo contrario, no sabremos si se cumplió.

Por lo tanto, además de monitorear y evaluar los indicadores del PNAT, se requiere destinar recursos de forma efectiva para ambos pliegos (MP, PNP) que permitan viabilizar la ejecución de la política pública, concretamente a través del mejoramiento de la capacidad logística para la investigación del delito. No se trata solo de emitir normas, si no de ejecutar acciones concretas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones que tiene cada institución.

Hasta el momento las medidas económicas adoptadas por cada sector solo han mitigado los problemas que afrontan, pero no abordan íntegramente la realidad; pues se requiere que la ejecución de la política pública esté acompañada de una verdadera programación presupuestal.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que el principal aporte del PNAT es entender el fenómeno de Trata de Personas como un problema social, y no netamente como un delito. Reconoce los factores estructurales que subyacen en el fondo del fenómeno social, como son: pobreza, informalidad, falta de presencia del Estado, desempleo, distintos factores socio-económicos;

lo cual evidencia que la Trata de Personas requiere de una política pública transversal, que integre la intervención del Estado en todos estos aspectos.



CONCLUSIONES

Primera conclusión: La Trata de Personas ha sido reconocida por la comunidad internacional como un crimen que afecta a todos los países del mundo. Sin embargo, a este nivel, la descripción de sus características responde a un modelo eurocéntrico, que no refleja necesariamente los casos peruanos. La casuística nos muestra que estamos, predominantemente, frente a micro redes o pequeños clanes que no operan de forma tan compleja y organizada, como suele suceder en otras regiones.

Segunda conclusión: La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus protocolos, imponen a los Estados parte diversas obligaciones para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas. A su vez, éstos introducen en su legislación nacional las acciones que les permitirán operativizar tales acuerdos internacionales, conforme a las pautas señaladas en los mismos. Aquí se advierte, desde la Teoría del Monocultivo Institucional de Peter Evans, que el imitar modelos institucionales ajenos no necesariamente se va a mostrar resultados eficaces en la política pública.

Tercera conclusión: La política pública Contra la Trata de Personas en el Perú ha sido diseñada en función a tres ejes: i) Prevención del delito, ii) Persecución del delito, y iii) Protección a la víctima. En el eje de persecución, que además conlleva la sanción del delito, el rol protagónico lo tienen la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. La realidad institucional de ambas entidades nos muestra la problemática por la que atraviesan y que influye negativamente en el cumplimiento de sus funciones.

Cuarta conclusión: La legislación peruana, en cuanto a la tipificación de la conducta penal, ha evolucionado desde la ratificación por parte de nuestro país del Protocolo de Palermo, tomando en cuenta la amplitud de las modalidades que podrían presentarse. De esta forma, la Trata de Personas se encuentra prevista en el artículo 153° del Código Penal, modificado por la Ley N° 30251; mientras que las conductas agravadas, en el artículo 153°-A, modificado por la Ley N° 28950. Sin embargo, a pesar que la definición establece acciones, medios y fines para la configuración del delito, éste no fue comprendido en toda su magnitud por los operadores de justicia, lo que ocasionó una aplicación errónea o la no aplicación de la norma. En cuanto a las normas que regulan el proceso penal, actualmente se encuentran vigentes dos vías procedimentales: el Código de Procedimientos Penales (1940) y el Nuevo Código Procesal Penal (2004) – aún no vigente en Lima. En el primer caso, no existe plazo legal para la investigación a nivel policial-fiscal, por lo que queda sujeto a la discreción de la autoridad. En el segundo caso, si bien se ha

regulado los plazos legales, éstos no se cumplen cabalmente; empero, si prevé las diligencias de obtención de prueba a las que pueden acudir policías y fiscales.

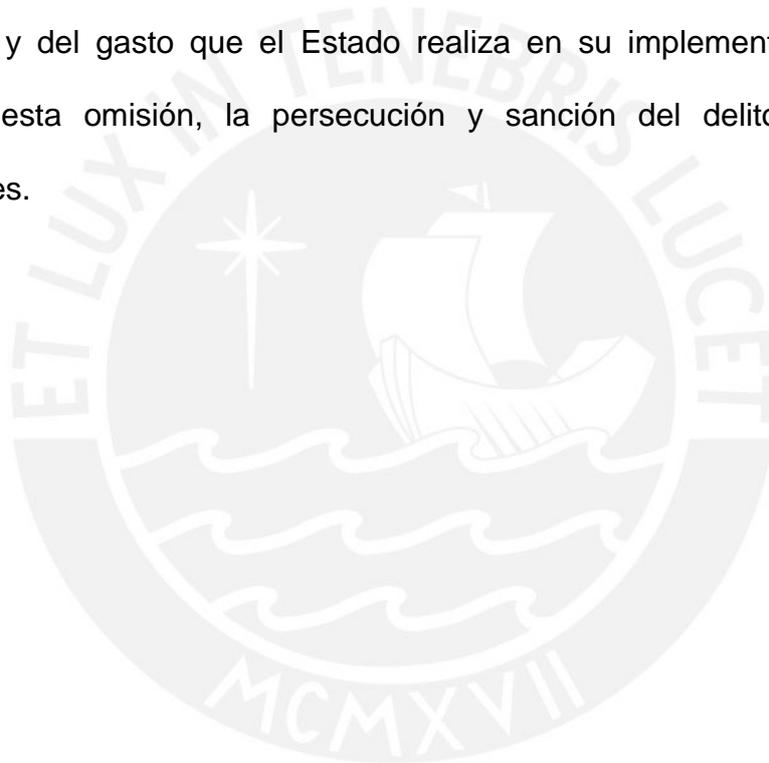
Quinta conclusión: La implementación de la política pública de Trata de Personas pone de manifiesto la capacidad del Estado para afrontar este proceso. Desde un enfoque neoinstitucional, como el que presenta Sikkink (1993), las tareas que se vienen cumpliendo en el eje de persecución del delito, no han sido las más eficientes dado que los entes responsables no logran instrumentar sus objetivos. Puntualmente, tenemos que: i) El despliegue del Estado a nivel nacional para afrontar el delito aún es limitado, pues solo en Lima se cuenta con funcionarios especializados en la materia; ii) La detección de casos de Trata de Personas en el Perú es incipiente, ya que nos encontramos ante investigaciones “reactivas”, que no permiten contar con un canal de información constante y por ende abordar íntegramente el delito; iii) La intervención de los agentes responsables (policía y fiscalía) no logra consolidarse de forma unitaria y secuencial, puesto que no cuentan con protocolos de actuación intersectorial para este delito; lo cual les impide adoptar acciones conjuntas; iv) La capacitación de funcionarios aún sigue siendo insuficiente. El desconocimiento de la real dimensión del delito y las causas que subyacen a él (socio económicas y culturales) impide que los operadores de justicia puedan aplicar efectivamente la legislación impartida; v) La información del delito que maneja el Estado aún no calza entre las instituciones responsables (policía-fiscalía) toda vez que no se emplea un

registro estadístico unificado que permita realizar seguimiento a los casos denunciados.

Sexta conclusión: Si bien, el Grupo Multisectorial Contra la Trata de Personas, adscrito al Ministerio del Interior, es una bisagra para la coordinación de todos los actores estatales involucrados en el tema; la falta de cohesión funcional y del desarrollo de capacidades burocráticas para la persecución del delito ha ocasionado: i) Investigaciones deficientes, en las cuales la obtención de la prueba que acredita el delito es limitada; ii) Actos de corrupción, debido a que la intervención de los actores no es sistémica, ésta queda sujeta a su discrecionalidad y por tanto da espacio a malas prácticas que alteran el contenido la investigación; iii) Mala calificación de los hechos, por parte de los operadores de justicia, quienes han subsumido conductas de Trata de Personas en supuestos legales distintos, previstos para otros delitos como Favorecimiento a la Prostitución o Proxenetismo; iv) Impunidad, que se advierte del desbalance entre el número de investigados y la población penitenciaria por delito de Trata de Personas; v) A nivel de política pública, las metas e indicadores del Plan de Acción Contra la Trata de Personas, en el eje de persecución, no sean verificables.

Sétima conclusión: La causa más importante de esta problemática es de carácter presupuestal, a su vez ocasionada por la falta de planeamiento, puesto que no se cuenta con recursos económicos para dar máxima operatividad a la política pública. El Plan Nacional de Acción Contra la Trata de

Personas, establece que su financiamiento se realiza con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; sin embargo, ninguna de las instituciones (policía-fiscalía) cuenta con presupuesto destinado exclusivamente a la investigación del delito de Trata de Personas. Es decir, la política pública nació y se mantiene sin una partida presupuestal específica que permita efectuar un seguimiento de la inversión y del gasto que el Estado realiza en su implementación. Mientras subsista esta omisión, la persecución y sanción del delito tendrá serias dificultades.



BIBLIOGRAFÍA

- ALZA, Carlos
2009 “Conflictividad en el Perú. Una lectura desde las políticas públicas”. Paper presentado en el Aula Magna sobre Reforma del Estado - 2008. Lima: PUCP.
- AROBES, Sara
2012 “Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas”. *Politai*. Lima, año 3, número 5, pp.135-144.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
2006 *La política de las políticas públicas – Informe 2006*. New York: Editorial Planeta Mexicana
- BATESON, Regina
2012 “Crime Victimization and Political Participation”. *The American Political Science Review*. Volumen 106, número 3, pp. 570-587.
- BRASHEAR, Lydia
2012 “Chile's Criminal Law Reform: Enhancing Defendants' Rights and Citizen Security”. *Latin American Politics and Society*. Miami, volumen 54, número 3, pp. 65-93.
- CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO
2013 *Informe Alternativo: Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú*. Lima
2014 *Segundo Informe Alternativo: Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú*. Lima
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2007 *Ley 28950. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*. 15 de enero.
2014 *Ley 30251. Ley que perfecciona la tipificación del delito la Trata de Personas*. 21 de octubre.
2014 *Ley 30262. Ley que modifica el Código de Ejecución Penal, la Ley contra el Crimen Organizado y la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*. 06 de noviembre.
- CORTÉS, Dolores
2007 “Los retos en el abordaje de la trata de personas desde la experiencia de los países andinos”. *Agenda Internacional*. Lima, año 14; número 25, pp. 75-88.

- CRUZ, José Miguel
2011 "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State". *Latin American Politics and Society*. Miami, volumen 53, número 4, pp. 1-33.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2013 *Décimo Sexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima
- EDWARDS, Adam
2013 "Urban security in Europe: Translating a concept in public criminology". *European Journal of Criminology*. Cardiff, volumen 10, número 3, pp.260-283.
- EVANS, Peter
2006 "Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación". *Revista SAAP*. Buenos Aires, volumen 2, número 3, pp.455-488.
- FERRELL, Jeff
1999 "Cultural Criminology". *Annual Review of Sociology*. Volumen 25, pp.395-418.
- FUKUYAMA, Francis
2013 "What is governance?" Working Paper 314. Washington: Center for Global Development.
- GIRARD, Bruce
2012 "*Impacto 2.0: nuevos mecanismos para vincular investigación académica y políticas públicas*". Montevideo: Fundación Comunica.
- MARK, Roger
2012 "A Geography of Human Rights Abuses". *Human Rights Quarterly*. Volumen 34, número 4, pp. 1045-1083.
- MATUS, Jean Pierre
2007 *La Política Criminal de los Tratados Internacionales*. Santiago: Ius et Praxis.
- MCCRORY, Michelle
2012 "The new slavery: Educating the public and combating the problem". *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*. Volumen 6, número 8, pp. 125-134.
- MINISTERIO DEL INTERIOR
2008 *Decreto Supremo N° 007-2008-IN.Reglamento de la Ley N° 28950*. 30 de noviembre.

- 2011 *Decreto Supremo N° 004-2011-IN. Plan Nacional de Acción Contra la Trata de personas en el Perú 2011-2016.* 18 de octubre.
- 2013 *Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN-DGSD. Protocolo para la Atención y Protección a Víctimas y Testigos del Delito de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú.* 27 de septiembre.

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 1991 *Decreto Legislativo N° 635. Código Penal.* 03 de abril.
- 2004 *Decreto Legislativo N° 957. Nuevo Código Procesal Penal.* 22 de julio.

MINISTERIO PÚBLICO

- 2006 *Resolución de Fiscalía de la Nación N° 729-2006-MP-FN. Reglamento de la Cadena de Custodia de Elementos Materiales, Evidencias y Administración de Bienes Incautados. Reglamento de Circulación y Entrega Vigilada Bienes Delictivos y Agente Encubierto.* 15 de junio.
- 2013 *Guía de actuación fiscal en el Código Procesal Penal.* Segunda Edición. Lima. Escuela del Ministerio Público.
- 2014 *Resolución de Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN. Protocolo del Ministerio Público para la atención a víctimas de Trata de Personas.* 23 de enero.
- 2014 *Resolución de Fiscalía de la Nación N° 4050-2014-MP-FN. Convierte la 27° Fiscalía Provincial Penal de Lima en Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Trata de Personas.* 29 de septiembre.

MONGE, Ivannia

- 2006 “La perspectiva de género en los procesos de formulación de nueva legislación penal sobre explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes”. *Ya es hora!. IPEC-OIT.* Boletín número 4, pp. 32-36.

MUJICA, Jaris

- 2011 “Mecanismo de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa”. *Anthropologica.* Lima, número 29, pp. 91-110.

NIREMPERGER, Zunilda

- 2013 “Las cuestiones interjurisdiccionales en el delito de Trata de Personas”. En KOHEN. *Trata de personas con fines de explotación sexual. Cuestiones interjurisdiccionales.* Buenos Aires: Rústica, pp. 99-106.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

- 2012 *Global Report on Trafficking in Persons.* Viena: UNODC

- 2010 *Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas.* Viena: UNODC
- 2009 *Aspectos jurídicos del delito de Trata de personas en Colombia.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- 2007 *Manual para la lucha contra la trata de personas.* Viena: UNODC.
- 2004 *Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional y Sus Protocolos.*
<<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
- 2012 *Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas.* Lima: OIM.
- 2006 *La Trata de personas: una realidad en el Perú.* Lima: OIM.
- PARREÑAS, Rachel
- 2012 “What is human trafficking? A review essay”. *Signs.* Volumen 37, número 4, pp. 1015-1029.
- PODER EJECUTIVO
- 1939 *Ley 9024. Código de Procedimientos Penales.* 23 de Noviembre
- RIVERA, Gastón
- 2009 *Trata de personas: esclavitud moderna en todas sus dimensiones.* Lima: TetisGraf.
- ROZA, Paty
- 2012 “Trading in humans: A new haven perspective”. *Asia Pacific Law Review.* Miami, volumen 20, número 2, paper 3.
- RODRIGUEZ, Carmen
- 2006 “Tráfico, explotación y venta de menores”. *El desafío de la Criminalidad Organizada.* Granada: Comares, pp. 183-211.
- SIKKINK, Kathryn
- 1993 “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales.* Buenos Aires, volumen 32, número 128, pp.543-574.

- SUBIRATS, Joan
2008 *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- TANAKA, Martin
2011 “La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio”. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público de América Latina*. Lima: CIES, pp.35-85.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL
2013 *Barómetro Global de la Corrupción*. Consulta en: <http://transparencia.org.es/bgc-2013/>
- VALDES, Ricardo
2012 *El RETA y la Trata de Personas: la historia de un registro, el registro de una historia*. Lima: Capital Humano y Social Alternativo
- WILDAVSKY, Aaron
1986 “Reforming the budgetary process”. En ROURKE. *Bureaucratic Power in National Policy Making*. Boston: Little, Brown and Company, pp. 510-523.
- ZÚÑIGA, Laura
2006 “Criminalidad organizada, Derecho Penal y sociedad”. *El desafío de la Criminalidad Organizada*. Granada: Comares, pp. 39-67.