

Título de la ponencia:

EL ROL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE PERSONAS

Nombre de las autoras:

- Claudia Castro Barnechea
- Karen Morgana Salvador Pomalaza

Esquema de trabajo

I. LA TRATA EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

- 1.1. Sistema universal extra convencional
 - 1.1.1. Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer
 - 1.1.2. Relatoría especial sobre trata de personas, especialmente mujeres y niños
 - 1.1.3. Grupo de trabajo para las nuevas formas de esclavitud
- 1.2. Sistema convencional de las Naciones Unidas
 - 1.2.1. Tratados de derechos humanos que pueden servir para el tema de trata
 - a. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Comité de Derechos Humanos
 - b. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Comité
 - c. Convención sobre los Derechos del Niño
 - 1.2.2. Tratados expresamente referidos a trata de personas
 - a. Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena
 - b. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Comité
 - c. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños
 - i. Definición de trata de personas
 - ii. Aportes del Protocolo en la lucha contra la trata
 - iii. Críticas al Protocolo
- 1.3. Diferencia entre trata y tráfico de migrantes

II. LA TRATA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- 2.1. Casos de trata de personas en el Continente Americano
- 2.2. Tratados interamericanos que pueden servir para afrontar el tema de la trata
- 2.3. Rol de la Comisión y Corte Interamericana en casos de Trata
 - 2.3.1. ¿Por qué no ha habido casos sobre trata?
 - 2.3.2. Relatoría de Migración en el tema de trata
 - a. Identificación de problemas que conducen o favorecen a la trata
 - b. Vinculación entre tráfico y trata de personas
 - c. Beneficios económicos de la trata y los tratantes
 - d. Rol de los controles migratorios en consideración a la trata
 - 2.3.3. Elementos de la jurisprudencia interamericana que permitirían construir estándares para proteger a las víctimas de la trata
 - a. Elementos de la definición
 - b. Responsabilidad internacional de los Estados

III. LA TRATA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

- 3.1. Constitución Política del Perú de 1993
- 3.2. Ley 28950: Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes
- 3.3. Reglamento de la Ley de Trata:
- 3.4. Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas
- 3.5. Código penal peruano
- 3.6. Casos actuales en Perú sobre trata de personas

EL ROL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE PERSONAS

Claudia Castro y Morgana Salvador¹

Cuando decidimos realizar una investigación sobre la trata de personas, pensábamos encontrar una forma más de migración internacional, con particularidades específicas. Sin embargo, la conexión cruel entre negocio rentable y abuso del ser humano por el ser humano demostró ser una de las características más saltantes de la trata; por lo cual dejó de ser un tema más de los derechos humanos. Es un mal con características atroces que debe ser enfrentado.

Esto nos permitió cuestionarnos el rol del derecho para afrontar este mal de dimensiones globales. El operador jurídico no puede, en casos como estos, olvidar los efectos prácticos de la regulación que propone. Por ejemplo, incidir en controles más estrictos en las fronteras para evitar el ingreso de personas que serán destinadas a la trata, puede tener por consecuencia generar redes de transporte de personas aún más complejos e inhumanos para tratar de evadir tales controles.

Frente a este panorama, la presente ponencia se cuestiona cuál es el marco jurídico internacional en la lucha contra la trata. Determinar con claridad las obligaciones internacionales del Estado peruano permite una mayor eficiencia al momento de adoptar políticas públicas (por ejemplo el Plan Nacional Trata de personas de 2011-2016) para proteger a las víctimas, sancionar a los responsables, entre otros supuestos.

No basta con enunciar el marco jurídico, desde el Sistema Universal e Interamericano de protección de los derechos humanos, para enfrentarse jurídicamente a la trata de personas. Se requiere además un análisis crítico, es decir, conocer el verdadero efecto de los estándares de protección a las personas contra la trata.

Un último punto en la investigación es el análisis de la implementación de un ordenamiento interno que permita una lucha decidida en contra la trata de personas. Para ello se tomará el ordenamiento jurídico peruano como ejemplo para el análisis de la implementación normativa. Dicho análisis comprenderá el rol de la Constitución peruana y la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su respectivo reglamento. Importa también conocer los elementos jurídicos del Plan Nacional Trata de Personas 2011-2016, el Código Penal Peruano y las decisiones del Ministerio Público así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

I. LA TRATA EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La trata de personas es un mal internacional y como tal, el estudio de este fenómeno debe darse de forma universal a través de los organismos correspondientes. La organización

¹ Claudia Castro es estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Morgana Salvador es bachiller por la misma universidad.

universal por excelencia es la Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU), cuya finalidad de defensa de los derechos humanos, tiene entre otras, la labor de estudiar el fenómeno de la trata de personas y hacer todos los esfuerzos posibles por detener este flagelo social.

1.1. Sistema universal extra convencional

El sistema de la ONU posee un ámbito extra-convencional que se refiere a la vigilancia y promoción de los derechos alcanzando a todos los países miembros de la ONU por el solo hecho de serlos. En este ámbito extra-convencional tenemos todo un sistema de relatorías y grupos de trabajo temáticos que se encargan de estudiar y promover los derechos de ciertos colectivos o por ciertas circunstancias especiales. En este sistema encontramos dos relatorías muy relacionadas a la trata de personas.

1.1.1. Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer

Una de estas relatorías es la “Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias” que en el año 2000 presentó un Reporte ante el Consejo Económico y Social sobre el tráfico de mujeres. En este Reporte, la Relatora especial señala la definición de tráfico de personas:

El tráfico de personas implica el reclutamiento, transporte, compra, venta, transferencia, envío o recepción de personas: (i) a través o con el uso de violencia, abducción, fuerza, fraude, engaño o coerción (incluyendo abuso de autoridad), con el propósito de (ii) mantener o retener a una persona, sea por pago o no, en un trabajo forzado o prácticas similares a la esclavitud, en un lugar distinto al que la persona normalmente vivía.²

En el mismo informe se hacen aportes significativos con respecto al tema de trata de mujeres cuando se explica la relación entre normas de migración con tendencias anti inmigrantes y tráfico de personas pues se considera que estas normas llevan a la migración ilegal que, a su vez, facilita las posibilidades de trata.³ Se resalta que muchos países de destino de trata tienen normas migratorias muy estrictas lo que lleva a que las personas traten de ingresar como ilegales a estos países y caigan fácilmente en engaños de mafias que prometen llevarlos al otro lado de la frontera pero que terminan esclavizando a estas personas haciéndolas víctimas de trata. Es decir, pasan de un supuesto de tráfico de migrantes a trata de personas.

Además, se señala la relación entre la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres y el tráfico de mujeres en específico. Si los derechos de las mujeres son poco o no son

² ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, on trafficking in women, women's migration and violence against women, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44. E/CN.4/2000/68, 29 February 2000, par. 13.

³ *Ibíd.* párr. 61 a 67.

reconocidos esto lleva a la visión de las mujeres casi como objetos y no como sujetos de derechos. Esta mirada de las mujeres facilita que se les vuelva víctimas de trata.⁴

La Relatora especial señala que los Estados deben frenar esta situación y que están obligados a tomar todas las medidas posibles para detener el avance la trata de personas en sus territorios. Cada Estado tiene la obligación derivada de las normas internacionales de proteger a las personas que se encuentran en su territorio de situaciones como la trata, sean o no sus nacionales por una cuestión de universalidad de los derechos humanos que implica que su obligación se extiende a todas las personas.⁵

1.1.2. Relatoría especial sobre trata de personas, especialmente mujeres y niños

Otra relatoría del sistema extra-convencional de la ONU es la “Relatoría especial sobre trata de personas, especialmente mujeres y niños” que también ha elaborado una serie de informes y reportes sobre este tema y sobre visitas a distintos países para corroborar las situaciones en estos Estados.

Esta relatoría centra su atención en ciertos aspectos claves con respecto a la trata de personas. En primer lugar, se menciona la importancia de la prevención y la sanción de este delito y su persecución tanto en el ámbito nacional dentro de cada Estado como a nivel internacional a través de la cooperación de los Estados para unir esfuerzos en su eliminación y sanción efectiva.⁶

De igual manera, la relatoría señala la importancia de la reparación a las víctimas, no solo en un sentido meramente monetario sino a través de políticas públicas que permitan el acceso a tratamiento psicológico de apoyo a las víctimas así como de beneficios en el ámbito de seguros de salud, educación, etc.⁷

Es importante resaltar que en los informes de la relatoría en cuestión, se menciona que la trata de personas no solo se limita a la finalidad de la explotación sexual ya que existen muchos casos en los que la trata se produce con la finalidad de extraer órganos de las víctimas para venderlos. Este tipo de trata es también una situación preocupante que debe ser tomada en cuenta por los Estados para ampliar sus políticas de protección y su campo de acción en estos casos.⁸

⁴ *Ibíd.* párr. 78.

⁵ *Ibíd.* párr. 119.

⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo. Misión a Uruguay. A/HRC/17/35/Add.3, 26 de mayo de 2011, párr. 58 a 61.

⁷ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. E/CN.4/2005/71, 22 de diciembre de 2004, párr. 26.

⁸ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la Sra. Joy Ngozi Ezeilo. A/HRC/10/16, 20 de febrero de 2009 párr. 16.

1.1.3. Grupo de trabajo para las nuevas formas de esclavitud

Este órgano de las Naciones Unidas señala en sus Recomendaciones de 1998 que la trata de personas debe ser considerada como una forma de esclavitud por los componentes de fuerza y coacción que la caracterizan. Dice: *“la trata transfronteriza de mujeres y niñas con fines de explotación sexual es una de las formas contemporáneas de esclavitud y constituye una grave violación de de los derechos humanos.”*⁹

Se señala en sus informes que la trata de personas implica necesariamente un factor de coacción o uso de fuerza que hace que no haya ningún tipo de consentimiento válido en estos casos y que convierte cualquier actividad realizada en este contexto en una forma de esclavitud, tengo o no componente sexual.¹⁰

1.2. Sistema convencional de las Naciones Unidas

El sistema universal de las Naciones Unidas también está conformado por un ámbito convencional referido a instrumentos que implican el acuerdo y consentimiento en obligarse de los Estados y que generan obligaciones para los Estados. Dentro de este sistema hay una serie de tratados con respecto al tema en cuestión que resulta importante señalar a modo de un mapeo general.

1.2.1. Tratados de derechos humanos que pueden servir para el tema de trata

Este apartado se refiere a tratados del sistema universal que no se refieren explícitamente a la trata. Su importancia radica en que son tratados que cuentan con mecanismos de verificación de cumplimiento. Tal es el caso del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos que es supervisado por el Comité de Derechos Humanos mediante peticiones individuales, informes anuales, el Examen Periódico Universal; así con los otros tratados.

a. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Comité de Derechos Humanos

El Pacto contiene algunas disposiciones relativas al tema de la trata de personas de formas no literales pero que pueden subsumir a la trata.

| Artículo | Contenido | Relación a trata |
|------------|--|--|
| Artículo 2 | Los Estados deben respetar y garantizar los derechos de todos los que estén en su territorio o | Se entiende que tienen la obligación de resguardar los derechos de los migrantes, incluso los ilegales, que se encuentren en su territorio y |

⁹ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Formas Contemporáneas de Esclavitud. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud acerca de su 23º período de sesiones Presidenta-Relatora: Sra. Halima Embarek WARZAZI, E/CN.4/Sub.2/1998/14, 6 de julio de 1998, p. 27.

¹⁰ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Formas Contemporáneas de Esclavitud. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud acerca de su 25º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2000/23, 24 de julio de 2000, p. 42.

| | | |
|------------|--|---|
| | jurisdicción, sean o no sus nacionales | sean víctimas de situaciones como la trata de personas. |
| Artículo 7 | Señala que ninguna persona deberá estar sometida a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes | La trata de personas califica como un trato cruel, inhumano o degradante. |
| Artículo 8 | Prohibición de esclavitud y trata de esclavos | Cuando el PIDCP entra en vigor, aun no se utilizaba el término “trata”, pero la esclavitud es un tipo de trata de personas. |
| Artículo 9 | Protección de libertad personal | Este derecho está en la esencia misma de las vulneraciones provocada por la trata de personas. |

De esta forma, el PIDCP brinda protección a las víctimas de la trata de personas y los Estados serán supervisados y pasibles de sanción por parte del Comité de Derechos Humanos, órgano creado para supervisar el cumplimiento del PIDCP.

b. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Comité

En el caso de esta Convención, su artículo 6 señala:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”

En este tratado se señala que los Estados tienen la obligación de implementar normas en sus sistemas internos que permitan la persecución y la sanción de este delito con respecto a un grupo especialmente vulnerable a la trata: las mujeres.

Según lo que señala este tratado, las mujeres son un grupo especialmente afectado y vulnerable a este mal y, por esta razón, los Estados deben tomar medidas suficientes para prevenir y proteger a las mujeres para que no se conviertan en víctimas. Las medidas deben tener características especiales que hagan que sean dirigidas a este grupo en particular y no solo medidas generales.

El Comité creado por este tratado se encarga de vigilar el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los Estados, de recibir denuncias de casos específicos y de emitir recomendaciones generales sobre distintos temas relacionados a los derechos de las mujeres. Tal es el caso de la Recomendación General 19, donde señala algunos puntos relevantes referidos a la trata. En primer lugar, dice que situaciones como la pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de que se produzca la trata de mujeres puesto que ellas son generalmente quienes sufren mayoritariamente de situaciones de pobreza y de desempleo o subempleo en condiciones desfavorables y de explotación.¹¹

c. Convención sobre los Derechos del Niño

¹¹ CEDAW. Recomendación General N° 19, comentario al artículo 6, 29 de enero de 1992, párr. 13.

La Convención sobre los Derechos del Niño, señala en su artículo 35:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

En este artículo podemos verificar la existencia de una obligación expresa de los Estados de impedir la trata de niños, sin importar cuales sean los fines o las formas que adopte la trata. Basta con que se pueda considerar como tal debido a que en el caso de los niños se requiere una protección mayor que brinde seguridad de forma más efectiva.

1.2.2. Tratados expresamente referidos a trata de personas

Si bien cada cultura expansionista, particularmente las “grandes civilizaciones” instauraron mecanismos para gobernar la voluntad de otras personas para obtener beneficios de ello, solo hasta hace poco la Comunidad Internacional ha reconocido la existencia del fenómeno de la trata de personas en el ámbito convencional. El término empleado para tal efecto era hacia 1900, la “trata de blancas” en referencia al comercio de mujeres provenientes de Europa. Este comercio se comprendía vinculado a la esclavitud y a la prostitución.

Algunos instrumentos convencionales referidos a trata son el Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948, el Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de Blancas, modificado por el Protocolo. El Convenio internacional del 30 de setiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947, el Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, modificado por el precitado Protocolo.

a. Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena

En 1949 se crea la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. Este Convenio fue uno de los primeros intentos de la Comunidad Internacional por regular esta situación y presentar un esfuerzo común de los Estados para frenar la trata de personas, especialmente mujeres y niñas.

Este tratado señala ciertas disposiciones que no concentraron el apoyo de todos los Estados. Ejemplo de esto es que este Convenio señala que toda participación de adultos en prostitución es considerada trata.¹² Esta disposición desalentó a muchos Estados a ratificar este instrumento.

¹² Artículo 1 de la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 317 (IV) del 2 de diciembre de 1949, entrada en vigor el 25 de julio de 1951.

Se puede hacer una crítica importante a este Convenio y esta se refiere a que este no prevé mecanismos de presentación de informes por parte de los Estados o algún mecanismo de supervisión similar. Por el contrario, solo prevé un aviso que se debe hacer al Secretario General de la ONU cuando alguno de los Estados realice al interior de su sistema normativo alguna implementación o referencia con respecto a este tema con una finalidad de publicidad e informativa a los demás pero no como una forma de supervisión ni de exigencia del cumplimiento real de las obligaciones asumidas.

b. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En diciembre del año 2000, en Palermo, Italia, 147 Estados firman la Convención de de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo contra la trata de Personas, en especial Mujeres y Niños. En setiembre de 2003 entra en vigor esta Convención luego de ser ratificada por más de 40 Estados, el Protocolo a su vez entra en vigor en diciembre del 2003.

Esta Convención es un instrumento de cooperación internacional cuya finalidad es fomentar la cooperación entre los Estados para luchar contra delitos transnacionales tales como la trata de personas.¹³ En este sentido, la Convención posee un marco general amplio que luego fue especificado por un Protocolo específico para la trata de personas.

El énfasis en el elemento transnacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional ¿implica que la Convención solo aplica al caso de la trata internacional? No necesariamente. Aunque la migración de la persona solo sea dentro de las fronteras de un Estado, al ser materia de los derechos humanos, la cooperación internacional sigue siendo necesaria.

c. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños

Es el instrumento más importante en la lucha contra la trata de personas. No implica la sola enunciación de derechos humanos (protección de la víctima), sino también la cooperación internacional de la lucha contra la trata.

i. Definición de trata de personas

La trata de personas se definió internacionalmente por primera vez en el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y estaba integrada por tres elementos:

¹³ Artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Resolución 55/25 de la Asamblea General, del 15 de noviembre de 2000.

- a) **Acción:** consistente en la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas;
- b) **Medio:** por el cual la acción se llevaba a la práctica, por ejemplo, la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, y
- c) **Propósito:** de la acción o el medio mencionados, esto es, la explotación. Por lo tanto, el consentimiento de la víctima a la explotación carece de importancia cuando se utiliza alguno de los medios mencionados.

Los tres elementos deben estar presentes para que exista la "trata de personas" en el derecho internacional. La única excepción es que, cuando la víctima sea un niño, porque el "medio" no formará parte de la definición.

ii. Aportes del Protocolo en la lucha contra la trata

El Protocolo se centra en la prevención internacional de la trata de personas, específicamente en los casos en que la trata es de carácter transnacional y entraña la participación de un grupo delictivo organizado.

Cabe resaltar que el Protocolo contrasta con lo establecido en la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena, en que no exigió el elemento del movimiento transfronterizo. Además, es necesario mencionar que no posee definiciones exactas para los términos que usa con la finalidad de permitir a los Estados a que llenen con contenido dichos términos y los puedan acoplar de manera más eficiente a su legislación interna.

Por otro lado, el Protocolo se habla del consentimiento, y se especifica que no hay consentimiento cuando la víctima ha sufrido coacción o ha sido forzada a ingresar a esa actividad de cualquier forma o a través de cualquier medio. En tal caso el consentimiento aparente no servirá para librar a los autores del delito de la sanción correspondiente.¹⁴

Un elemento adicional del Protocolo es que no importa si la persona entro de manera legal o no al país, igual puede ser víctima de trata e igual merece la completa protección por parte del Estado.¹⁵

iii. Críticas al Protocolo

A pesar de los aportes de este Protocolo debemos realizar ciertas críticas. En primer lugar debemos señalar que no genera obligaciones específicas a los Estados y eso puede hacerlo

¹⁴ Artículo 3 del Protocolo

¹⁵ Artículo 8 inciso 5 del Protocolo

ineficaz en el momento de la aplicación a los casos reales. En segundo lugar, se centra más en atrapar a los perpetradores que ayudar a las víctimas, ejemplo de esto es que no hay procesos adecuados de identificación de víctimas. Tampoco prevé mecanismos para verificar que los Estados cumplan ni para sancionar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Protocolo.

En virtud de lo anterior se desprende que el elemento central de la trata son las condiciones coercitivas y abusivas bajo las cuales el traficante tiene la intención de colocar a su víctima

1.3. Diferencia entre trata y tráfico de migrantes

La trata de personas puede relacionarse al tráfico de migrantes en tanto el tráfico puede devenir en casos de trata. Sin embargo, son distintos desde que el tráfico requiere una organización transnacional que busca facilitar el ingreso de personas a otros Estados evadiendo controles administrativos, esto a cambio de beneficios monetarios. El tráfico de migrantes requiere cuatro componentes:

- i. Una persona que actúa como traficante o intermediario y que facilita el traspaso de fronteras
- ii. El pago al traficante por sus servicios, ya sea por el cliente o alguien a su nombre
- iii. La forma de llegar al país de destino es ilegal o bien requiere de sucesivos actos ilegales para llevarse a cabo; y
- iv. Existe la voluntad del cliente de recurrir a los servicios del traficante.¹⁶

| Elementos | TRÁFICO | TRATA |
|---|--|---|
| Consentimiento | • El migrante establece contacto directo y voluntario con el traficante es decir, no hay vicio en el consentimiento. | El contacto se da bajo engaño y/o abuso, y/o coacción. En otras palabras, el consentimiento está viciado. |
| Cruce de fronteras | Implica siempre cruce de frontera o fronteras. | Puede darse dentro o fuera de un país, el cruce de fronteras no es necesario. |
| Importancia económica del traslado | El dinero es un factor intrínseco en el traslado. | El dinero para el traslado no es un factor importante sino someter a la persona a una deuda económica que la fuerce a ser explotada. |
| Relación entre las partes | La relación entre el traficante y el migrante termina una vez llegado al destino. | La relación entre el tratante y la víctima es mucho más prolongada, generalmente una vez llegada al destino inicia o continúa la explotación. |
| Perfil de la víctima | Implica mayoritariamente a hombres. | Sus víctimas fundamentales son mujeres, niñas y niños y en menor grado víctimas masculinas. |
| Afectaciones a derechos | Durante el traslado hay mayores riesgos de salud y | Durante el traslado se minimizan los riesgos a la salud y a la vida pero en el largo plazo el impacto |

¹⁶ Gunatilleke, Greg. 1994. Seminar Report: International Responses to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrants Rights," International Migration 32(4): p. 593.

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| durante traslado | vida. | físico y psicológico es más prolongado. |
| Bien jurídico afectado. | Es fundamentalmente un delito contra el Estado. | Atenta contra la dignidad y los derechos de la persona. Es un delito contra el individuo. |

(Cuadro elaborado a partir de información de la OIM¹⁷)

II. LA TRATA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

No hay un solo caso de trata de personas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ni ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta omisión no se debe, en lo absoluto, a la inexistencia de casos de trata en el Continente Americano. Tal vez se deba a la no presentación de peticiones ante el sistema, o a que la Comisión no ha admitido tales peticiones. Lo analizaremos en el siguiente acápite.

Sin embargo, hemos de comprender que el Sistema Interamericano sí puede pronunciarse al respecto y desarrollar valiosa jurisprudencia. Esto es, ofrecer estándares de protección a la víctima de la trata. Para esto será necesario encontrar algunos elementos en común entre la trata y otro tipo de casos del Sistema Interamericano.

2.1. Casos de trata de personas en el Continente Americano

La trata de mujeres tiene, en la región de América Latina y el Caribe, una dimensión importante a nivel interno, pero a la vez responde a una fuerte demanda internacional. Esto se verifica en que anualmente un aproximado de 100 000 mujeres y adolescentes de estas regiones son llevadas a Estados Unidos, España, Holanda, Alemania, y otros países, como víctimas de trata.¹⁸

2.2. Tratados interamericanos que pueden servir para afrontar el tema de la trata

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los instrumentos más importantes, por ser judicializables, son la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁹ Pero hay otros tratados interamericanos que pueden servir para interpretar estos dos instrumentos en función a otorgar una protección más especializada a las víctimas de la trata.

¹⁷ LA TRATA DE PERSONAS. ASPECTOS BÁSICOS: Primera edición mayo 2006 Por la presente edición: DR © 2006 Organización Internacional para las Migraciones Insurgentes Sur No. 813, Piso 3º, Col. Nápoles C.P. 03810, México, D.F., p.20.

¹⁸ IOM, "World Migration 2005", Ginebra 112-115, cita en: LA TRATA DE PERSONAS. ASPECTOS BÁSICOS: Primera edición mayo 2006 Por la presente edición: DR © 2006 Organización Internacional para las Migraciones Insurgentes Sur No. 813, Piso 3º, Col. Nápoles C.P. 03810, México, D.F.

¹⁹ La CIDH tiene competencia para analizar vulneraciones a los derechos contenidos en la Declaración en caso que el Estado no haya ratificado la Convención Americana, y la CIDH tiene competencia para analizar casos en los cuales los Estados sean parte de tal Convención, y la Corte cuando el Estado haya aceptado la competencia contenciosa de la Corte.

| Pacto de San José | Protocolo San Salvador | Convención de Belem Do Para | Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la tortura | Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas |
|---|---|--|---|--|
| Respetar y garantizar derechos sin discriminación. Art. 1 | Obligación de adoptar medidas. Art 1. | Artículo 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros (...) la trata de personas y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra. | Artículo 2 Definición de tortura: (...) Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. (...) | Artículo 3: (...) Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. |
| Adoptar medidas legislativas para hacer efectivos tales derechos. Art 2 | Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno. Art 2 | | | |
| Vida. Art 4 | Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. Art. 7 | | | |
| Integridad personal. Art 5 | Derecho a la salud. Art. 10. | | | |
| Libertad personal. Art 7 | Derecho a la alimentación. Art. 12 | | | |
| Derecho a no ser sometido a esclavitud y servidumbre. Art 6 | Derecho a la educación. Art 13 | | | |
| Debido proceso y garantías judiciales. Arts. 8 y 25 | Derecho a la constitución y protección de la familia. Art. 15 | | | |
| | Derecho a la niñez. Art. 16 | | | |

2.3. Rol de la Comisión y Corte Interamericana en casos de Trata

Al plantear el tema del “Rol del Sistema Internacional de los derechos humanos en la lucha contra la trata” pensábamos en el uso de mecanismos jurisdiccionales para que los Estados asuman sus respectivas responsabilidades internacionales en estos casos.

Cabe indicar que el Sistema Interamericano es el más adecuado para tal efecto debido a la obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias de la Corte (y el alto grado de cumplimiento de tales sentencias en el Perú),²⁰ por lo cual no nos desanima la inexistencia de Informes de Fondo de la Comisión ni de sentencias de la Corte. Se ha de pensar de manera propositiva, esto es, mediante la elaboración de estándares de protección a las víctimas de la trata que pueda entenderse desde la analogía a otros casos del Sistema Interamericano.

²⁰ IDEHPUCP. Seguimiento a las Reparaciones ordenadas por la Corte IDH al Estado Peruano. Ver en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/seguimiento-al-sistema-interamericano-2/seguimiento/>

2.3.1. ¿Por qué no ha habido casos sobre trata?

Esta pregunta debe ser contestada antes de plantear los estándares construidos sobre el tema de trata. Consideramos que existen una razón por la cual no se han presentados casos ante la Comisión y la Corte: La trata internacional tiene elementos de responsabilidad internacional de los Estados difíciles de asignar, es decir, es un fenómeno que inicia en un Estado pero que mantiene las vulneraciones de la persona en otro. Por ejemplo, la trata interna permite una asignación de la responsabilidad internacional de un Estado mucho más precisa que la trata internacional. En este segundo caso, por ejemplo, la fase de prevención de la trata se encuentra en el Estado de origen de la víctima de la trata, pero la fase de protección está en el dominio de ambos Estados.

Pese a la inexistencia de Informes de Fondo, debemos resaltar la realización de audiencias ante la Comisión interamericana referidas a trata de personas. Una de ellas es la de “Denuncias sobre trata de personas en México.”²¹

2.3.2. Relatoría de Migración en el tema de trata

Esta relatoría no ha tenido muchos aciertos en el posicionamiento de los temas de “refugio” y “trata de persona”, porque no son temas que han tenido casos ante la Comisión ni ante la Corte.²² De hecho, solo existe un único informe²³ de esta Relatoría sobre trata. Es de destacar, sin embargo, que el análisis que realiza sí es de importancia como precedente. A continuación realizaremos un estudio detallado de los elementos del informe.

a. Identificación de problemas que conducen o favorecen a la trata

Uno de los primeros elementos que provocan la trata son las condiciones de pobreza o la falta de oportunidades en el lugar de origen.²⁴ Si bien no se puede ver la migración como algo indeseable, un Estado tiene el deber de otorgar las condiciones sociales y económicas a sus ciudadanos que no los orillen a buscar sus necesidades en otros Estados o regiones.

Impulsan a emigrar recurriendo a servicios de personas dedicados al tráfico y a la trata, los siguientes supuestos: la falta de opciones educativas, la evasión de violencia familiar, el carecer de medios para la independencia económica, la inaccesibilidad a servicios de salud, los obstáculos mayores a migración regular y la existencia de conflictos armados, entre otros. En muchos casos, estos supuestos se superponen.

²¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Audiencia “Denuncias sobre Trata en México”. 149 Periodo de Sesiones de la CIDH el 1 de noviembre de 2013.

²² Con excepción del Caso Pacheco Tineo contra Bolivia. Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

²³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la CIDH del 2001: Tercer Informe de Profeso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 abril 2002.

²⁴ *Ibid.* párr. 151.

Es obvio que la prevención en términos tan generales no es un elemento específico de la lucha contra la trata. Aun así, eliminar contextos de violencia estructural discriminatoria como la que sufren las mujeres en muchos Estados, es un elemento importante para evitar ser sometido mediante fraude, engaño, vulnerabilidad (medios para ejecutar la trata). Ello porque en general, las víctimas de la trata son personas con baja instrucción, sin recursos, familia o conexiones, por lo que caen fácilmente en redes de trata.

b. Vinculación entre tráfico y trata de personas

Este informe reconoce el vínculo existente entre las personas que recurren a los servicios brindados por los traficantes de personas y terminar ser victimizado mediante la trata.²⁵ Esto incluye a las personas que buscan obtener refugio en otros Estados. Por ejemplo, los refugiados solo obtienen el estatuto una vez que hayan cruzado las fronteras, pero antes de ello deben lograr escapar de su Estado de origen; la OIM indica que para ello, muchos refugiados recurren a los servicios de personas vinculadas con trata y tráfico de migrantes.

c. Beneficios económicos de la trata y los tratantes

La industria del tráfico de migrantes y trata de personas genera anualmente entre 5 y 7 millones de dólares. Es un negocio altamente lucrativo. Sin embargo, dado su carácter ilegal, es una actividad realizada por organizaciones criminales que suelen estar envueltas en negocios ilícitos alternos. Para su funcionamiento, estas redes de trata requieren de la corrupción de las autoridades implicadas en el negocio o que aun sabiendo de la existencia de este fenómeno, no intervienen.²⁶

d. Rol de los controles migratorios en consideración a la trata

Esta relatoría recoge las investigaciones que alegan que el aumento de trata de personas es consecuencia de nuevos controles migratorios impuestos por los Estados. La intensificación de medidas de control migratorio estaba orientada a prevenir entrada de inmigrantes irregulares. Ello mediante diversas medidas de disuasión como el refuerzo de la vigilancia fronteriza, dotación de guardias fronterizos, instalación de equipos tecnológicos, multas a empresas de transporte, e incluso medidas penales, entre otras medidas. Ello porque controles migratorios muy fuertes hacen que las personas interesadas en buscar su destino en otro país, tengan que recurrir a servicios de grupos dedicados al tráfico de migrantes.²⁷

Otra externalidad negativa de los controles migratorios es el alto costo para poder otorgar el servicio. Los clientes están dispuestos a pagar los nuevos costos, y la organización reinvertirá ello en equipamiento de última generación como detectores, equipos de comunicaciones para

²⁵ *Ibíd.* párr. 127

²⁶ *Ibíd.* párr. 126

²⁷ Ghosh Bimal, 1998. "Introduction." In *Managing Migration*, edited by Bimal Ghosh. Oxford: Oxford University Press, pp. 18. Citado en: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la CIDH del 2001: Tercer Informe de Profeso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 abril 2002, párr. 134

captar las transmisiones de los guardias fronterizos o guardacostas, medios de transporte como lanchas rápidas, camiones, avionetas, elementos todos que le han permitido a estos grupos eludir la vigilancia estatal.²⁸

2.3.3. Elementos de la jurisprudencia interamericana que permitirían construir estándares para proteger a las víctimas de la trata

La Corte Interamericana juega un papel importante en la elaboración de estándares internacionales para la protección de los derechos de las personas. Mediante la interpretación dinámica y pro persona, la Corte ha permitido que la Convención Americana pueda ser el instrumento que albergue nuevas comprensiones, ese podría ser el caso del Protocolo de Palermo. Tal ejercicio se realizará a continuación: cómo debería la Corte vincular la Convención Americana y los derechos de las personas víctimas de trata.

a. Elementos de la definición

La definición de la trata de personas tiene tres elementos, uno de ellos es la actividad o acción que puede consistir en la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas. Estas son actividades que realizan los tratantes de personas, pueden llevar a su responsabilidad criminal, pero ¿cuál es el rol del Estado frente a tal actividad? Ha de comprenderse que se saca a una persona de un ámbito a otro porque tal desarraigo implica quitarle las redes de apoyo a una persona. El lenguaje es una red de apoyo social muy fuerte, así también la familia, la comprensión de una sociedad, las formas de trabajo conocidas, etc.

Sin embargo, migrar no debería significar perder derechos. Esa es una función del Estado al cual llega tal persona. Tiene que ver con derechos económicos sociales y culturales que la Corte ha ido ligando a derechos civiles y políticos. Tiene que ver además con el deber del Estado de respetar y garantizar los derechos a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación por su origen nacional.²⁹

Un segundo elemento de la definición implica los medios mediante los cuales se realiza la práctica. En realidad, el primer elemento aislado, no necesariamente debe significar una vulneración a los derechos de la persona. Sin embargo, si lo es si el transporte de la persona se realiza mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. Ello en tanto son formas de negar la libertad de decisión de una persona (artículo 7 de la Convención Americana).

Debo indicar que la Corte no ha establecido el fraude, engaño, abuso de situación de vulnerabilidad como formas de negar la libertad personal. Este ejercicio es interesante al

²⁸ *Ibid.*, párr. 135.

²⁹ Artículo 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

momento de ofrecer estándares relativos a la trata. Esto deberá incluir la irrelevancia del consentimiento de la víctima.

Un último elemento de la definición consiste en el tema del “propósito” de las actividades descritas anteriormente. Tal finalidad consiste en la explotación de la persona. Al respecto, son muy diversas las formas de explotación que se pueden ejercer sobre la persona:

| Tipo de trata | Ejemplos |
|------------------------------|--|
| Laboral | Fábricas, plantaciones, minas, construcción, pesca, trabajo doméstico, vientres de alquiler |
| Sexual | Prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, agencias matrimoniales, embarazos forzados |
| Falsas adopciones | Venta de niños |
| Servidumbre | Prácticas religiosas y culturales forzadas, matrimonios serviles |
| Militar | Soldados cautivos, niños soldado |
| Tráfico de órganos | Sustracción ilícita de órganos, tejidos o componentes para ser vendidos en mercado negro |
| Prácticas esclavistas | Captura, adquisición o cesión de un individuo para explotación o servilismo |

Esta explotación es muy diversa, como se puede apreciar del cuadro. Se nota que no se incluyen solo los supuestos del Protocolo de Palermo, por lo cual indicamos que es función de la jurisprudencia limitar los supuestos que implicarán casos de trata. Por otro lado, en función al tipo de trata, se puede verificar vulneraciones diversas a los derechos de cada persona.

Una conclusión respecto a los elementos es que se trata de una serie de vulneraciones a los derechos humanos de carácter múltiple y continuada. Eso mismo sucede cuando se da un caso de desaparición forzada de personas, por lo cual este “préstamo” de estándares puede ser importante.

b. Responsabilidad internacional de los Estados

Los Estados tienen una debida diligencia para garantizar los derechos de las personas, este criterio de “debida diligencia” permite establecer el grado de responsabilidad de un gobierno respecto a la violación de derechos humanos por personas que no sean agentes del Estado.³⁰

En el contexto de trata de personas, la responsabilidad del Estado surgirá cuando los Estados no brinden protección a las víctimas de trata en función a las obligaciones que tienen a nivel internacional. Estas obligaciones de los Estados implican los siguientes derechos (lista no exhaustiva):

- Proteger a las víctimas de trata de la persecución de infracciones al orden internacional Estado en su faceta de regulación de la migración.
- Derecho de las víctimas de permanecer en el país de destino, al menos temporalmente.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de 1988, Párr. 167.

- Otorgar condiciones para el retorno en condiciones de seguridad, siempre que este sea solicitado.
- La repatriación como una carga compartida entre los Estados de origen y de destino y regida por las disposiciones que la costumbre internacional impone al retorno de los migrantes.
- La incorporación de una fórmula en cuanto a que nada de lo dispuesto en el Protocolo afectaría los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional.³¹

III. LA TRATA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

El sistema normativo peruano posee ciertas referencias a la trata de personas en sus diversos instrumentos. La finalidad de esta normativa es implementar las obligaciones que el Estado peruano tiene y ha asumido de manera tal que se pueda garantizar la protección de las personas en situaciones de vulneraciones tales como la trata.

Para poder ver la normativa peruana debemos tener en cuenta sus diversas fuentes dentro del ámbito nacional.

3.1. Constitución Política del Perú de 1993

La norma más importante dentro de nuestro sistema tiene un catálogo de derechos fundamentales que resultan aplicables a los casos en análisis. En primer lugar, la Constitución señala que la defensa de la persona y su dignidad son el fin de la sociedad y del Estado (art 1) por lo que debemos entender que el Estado debe usar todos los medios a su alcance para garantizar los derechos de las personas que se encuentran en su territorio puesto que tienen una obligación para con esas personas.

De igual forma, señala que toda persona tiene derecho a “ A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar” (art 2.1), a “elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él” (2.11), a “trabajar libremente” (2.15), a “la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (2.22), a “la libertad y a la seguridad personales” (2.24) teniendo en cuenta que no se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. “Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas” (2.24.b) y que “nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes” (2.24.h)

En este sentido, podemos ver como la norma fundamental de nuestro ordenamiento señala una lista de derechos fundamentales aplicables a los casos de trata de personas por lo que tiene la

³¹ CONFERENCIA HEMISFÉRICA SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL. Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2002, p. 48. [edición en línea]: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/14559/lcl2012_P.pdf

obligación de respetar estos derechos y garantizarlos. Para esto, debe tomar las medidas necesarias y pertinentes para que se lleven a cabo las políticas públicas y las medidas legislativas útiles para estos casos.

Además, las normas constitucionales irradian todo el ordenamiento por lo que influyen en cada medida, política pública, norma, plan nacional, disposición, etc que tome el Estado.

3.2. Ley 28950: Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes

El Estado peruano ha creado la Ley contra la trata de personas y en esta norma dispone una serie de medidas que resultan importantes resaltar. En primer lugar, se dan una serie de modificaciones al Código Penal y otras normas en relación con las medidas procesales y las penas en este delito.

En segundo lugar, se mencionan cosas relevantes como las rescatadas en el artículo 7 de esta ley que señala que el Estado, directamente o en coordinación con otros Estados, Organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y sociedad civil, proporcionaran a las víctimas, testigos y familiares como mínimo: la repatriación segura, alojamiento transitorio, asistencia médica, psicológica, social, legal, y mecanismos de inserción social. Estas son medidas que el Estado toma con la intención de proteger a las víctimas de trata y reparar, de alguna manera, el daño que el Estado no pudo evitar.

En el mismo sentido, esa norma posee una serie de disposiciones con respecto a las medidas que se deben tomar para la prevención en concordancia con los principios de la cooperación internacional como una forma de apoyo para juntar esfuerzos y lograr mejores resultados en la lucha contra la trata de personas transnacional.

A pesar de estos esfuerzos, consideramos desatinado que la misma ley que busca sancionar y prevenir el delito de trata señale en su artículo 8 que los autores sentenciados por trata de personas poseen una serie de beneficios penitenciarios tales como el 5 por 1 (5 días de trabajo o estudio a cambio de un día menos de prisión) y la libertad condicional luego de cumplida $\frac{3}{4}$ de la pena. Es desafortunado que se consideren una serie de beneficios penitenciarios a favor de personas que han sido sentenciados por cuestiones de trata cuando ya se ha establecido que es un delito tan grave y que genera violación de múltiples derechos humanos.

3.3. Reglamento de la Ley de Trata

La ley antes mencionada posee un desarrollo más extenso en su reglamento. Esta norma posee ciertos puntos relevantes que es necesario mencionar.

En primer lugar, el artículo 2 señala una serie de principios que van a ser aplicados en las medidas que se desarrollen en este campo. El principio de Primacía de los Derechos Humanos, la perspectiva de género, la protección integral de la víctima, el interés superior del niño y

adolescente, la información a las víctimas sobre sus derechos y proceso de asistencia, la reserva, confidencialidad y derecho a la privacidad de la víctima.

Además, en el artículo 6 se hace una lista de entidades responsables de Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio Público, Poder Judicial; así como los Gobiernos Regionales y Locales.

De esta forma, se hace ver que es el Estado, a través de todos sus órganos y sus poderes, debe encargarse de proteger y velar por las víctimas con todas sus herramientas y desde todos los aspectos posibles.

En concordancia con esto, los artículos 19 y 20 del reglamento dispone la creación de un registro de víctimas y de autores del delito de trata. Si bien consideramos que el hecho de crear un registro ayuda a transparentar las cifras reales y las víctimas reales de este delito, también debemos resaltar que se puede prestar a una revictimización de las víctimas que deben de pasar por una serie de procedimientos burocráticos que definitivamente implican una identificación de la víctima junto con su victimario. Se debe tener en cuenta este comentario pues muchas veces, especialmente cuando se trata de delitos sexuales, hay una línea muy tenue entre la identificación y registro del caso y la revictimización.

El artículo 23 del reglamento señala otro de los aspectos relevantes en este tema que se refiere al reforzamiento del sistema migratorio aunque no se menciona exactamente en qué sentido ni con que medidas específicas lo que puede hacer que la intención real del legislador no se llegue a materializar en las medidas específicas que se tomen a nivel administrativo en el ámbito de migraciones.

En general, nos parece relevante mencionar que este Reglamento contiene disposiciones muy importantes para la protección de la trata pero también señala aspectos muy generales y amplios que generan, a su vez, obligaciones vagas para el Estado que resultan repetitivas pero poco efectivas al momento de materializarlas en medidas especialmente diseñadas para estos casos.

Por esta razón, si bien felicitamos la iniciativa en muchas de las medidas, debemos siempre tener en mente que estas medidas son y deberían ser siempre perfectibles y que debe tomarse en cuenta la perspectiva de la víctima al momento de perfeccionar estas medidas y su aplicación.

3.4. Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas

Este grupo de trabajo es creado por la Ley de trata y se menciona en esta y en su respectivo reglamento como el encargado de velar de manera central o concentrada por el cumplimiento de las medidas señaladas en este ámbito.

Si bien es cierto que resulta muy útil tener un órgano que centralice los esfuerzos y supervise las medidas sobre un tema tan importante como la trata, también debemos tener en cuenta que centralizar funciones de supervisión en un órgano poco visible y poco empoderado puede resultar en una mera formalidad que no resulte eficiente al final de cuentas.

Consideramos que para que el mecanismo creado resulte efectivo se debe dar todas las herramientas y las competencias adecuadas a órganos como este grupo de trabajo para que realice sus funciones con el respaldo suficiente como para dictar medidas vinculantes sobre el tema de manera tal que se logre una cobertura real del tema.

3.5. Código penal peruano

El Código Penal vigente en el Perú tiene dos artículos específicos con respecto a la trata de personas, el primer artículo (153) se refiere a la trata de personas como tipo penal y el artículo 153-A se refiere a la forma agravada del mismo delito.

El primer artículo mencionado señala:

"Artículo 153.- Trata de personas

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."

En el mismo sentido, la forma agravada señala:

"Artículo 153-A.- 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.*
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.”*

Como podemos ver en los artículos mencionados, se recogen los principales elementos de la normativa internacional como parte de la implementación a la que está obligado el Estado peruano. Incluso, se crea un artículo especial de formas agravadas de este delito para resaltar la gravedad de la trata cuando involucra violación de otros derechos más y cuando confluye con situaciones que producen mayor afectación a las víctimas.

Resulta importante señalar que la labor legislativa de implementación de tipos penales es solo la una parte de las obligaciones que el Estado debe realizar puesto que las tareas de prevención, persecución, sanción y reparación van más allá de la mera formalidad legislativa. Se debe tomar medidas efectivas que lleguen a las víctimas reales y los agresores efectivos en los casos de trata de personas. No basta con tener las leyes en papel, se debe hacer todo lo posible por materializarlas de la mejor manera.

3.6. Casos actuales en Perú sobre trata de personas

Si bien es cierto que los casos de trata son difíciles de identificar y hay mucha cifra oscura, existen casos conocidos gracias a los medios de comunicación que han dado a conocer la situación de víctimas reales en nuestro país actualmente.

Uno de los casos más resaltantes en nuestro país en los últimos años es la situación de Madre de Dios y los campamentos de mineros ilegales en la zona que han generado la creación de bares, restaurantes y centro de diversión nocturna que en realidad son fachada para prostíbulos. Todo esto bajo la mirada pasiva de las autoridades municipales y policiales de la provincia de Tambopata en Madre de Dios.

Los medios de comunicación señalan: *Desde el 2008, la fiscalía de Madre de Dios ha visto 351 casos de trata de personas, de los cuales solo 3 han recibido una sentencia. El 0,85% del total. La gran mayoría de denuncias ha sido archivada, sobreseída o se encuentran todavía en investigación preparatoria. (Fuente: Diario La República versión electrónica, 28 de mayo del 2013)*

En estos locales se ejerce la prostitución pero muchas de las jóvenes que están en estos locales han sido llevadas con engaños o la fuerza y son mantenidas ahí contra su voluntad. Generalmente, son menores de edad o mujeres jóvenes a las que se les ofrece trabajo y se les lleva desde sus poblados o ciudades hasta Madre de Dios en donde terminan siendo obligadas a prostituirse en estos locales que se dedican a “entretener” a los mineros ilegales que acampan en la zona.

Además de llevarlas a estos locales y obligarlas a prostituirse, los que realizan estas acciones les retienen sus documentos de identidad y les quitan todo el dinero o cosas de valor para que de esta manera no tengan forma de escapar de las redes de la trata de personas con fines sexuales.

Las autoridades acuden a la zona periódicamente y cumplen con realizar algunas detenciones por un solo día pero es clara la falta de voluntad de las autoridades encargadas para detener esta situación que se da todos los días bajo su mirada pasiva que se vuelve un silencio cómplice en este delito y que es una forma tangible de violación de las obligaciones del Estado que en la práctica no sabe aplicar y hacer respetar las normas que implementa en papel.

BIBLIOGRAFÍA

- 1997 ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, on trafficking in women, women's migration and violence against women, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44. E/CN.4/2000/68, 29 February 2000.
- 2011 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo. Misión a Uruguay. A/HRC/17/35/Add.3, 26 de mayo de 2011.
- 2004 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. E/CN.4/2005/71, 22 de diciembre de 2004.
- 2009 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, la Sra. Joy Ngozi Ezeilo. A/HRC/10/16, 20 de febrero de 2009.
- 1998 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Formas Contemporáneas de Esclavitud. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud acerca de su 23º período de sesiones Presidenta-Relatora: Sra. Halima Embarek WARZAZI, E/CN.4/Sub.2/1998/14, 6 de julio de 1998.
- 2000 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Formas Contemporáneas de Esclavitud. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud acerca de su 25º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2000/23, 24 de julio de 2000.
- 1992 CEDAW. Recomendación General N° 19, comentario al artículo 6, 29 de enero de 1992.
- 1994 Gunatilleke, Greg. 1994. Seminar Report: International Responses to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrants Rights," International Migration 32(4).
- 2006 LA TRATA DE PERSONAS. ASPECTOS BÁSICOS: Primera edición mayo 2006 Por la presente edición: DR © 2006 Organización Internacional para las Migraciones Insurgentes Sur No. 813, Piso 3º, Col. Nápoles C.P. 03810, México, D.F.
- 2013 Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

- 2002 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la CIDH del 2001: Tercer Informe de Profeso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 abril 2002.
- 1998 Ghosh Bimal, 1998. "Introduction." In Managing Migration, edited by Bimal Ghosh. Oxford: Oxford University Press .Citado en: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la CIDH del 2001: Tercer Informe de Profeso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.114 doc. 5 rev. 16 abril 2002.
- 1988 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de 1988.
- 2002 CONFERENCIA HEMISFÉRICA SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL. Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas. Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2002, p. 48. [edición en línea]:
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/14559/lcl2012_P.pdf