

*Trata de personas:  
atrapadas sin salida*

**RICARDO VALDÉS\***

**E**l Perú cuenta con un marco normativo completo para enfrentar la trata de personas, sin embargo, el fenómeno sigue creciendo en nuestro país y en el mundo, a despecho de las leyes y los compromisos internacionales. Catorce años después de la aprobación del principal protocolo internacional, la capacidad de exigir su cumplimiento sigue siendo casi nula. La sociedad civil se ve escasamente reflejada en los informes de vigilancia internacional y en el Perú se esfuerza por dejarse escuchar.

### PROBLEMA GLOBAL, PROBLEMA LOCAL

Pensar en la trata de personas como una condición transformada y reinventada de la esclavitud, modalidad histórica de dominación social y económica, nos acerca bastante a la noción general que se tiene hoy de este delito. De esta forma, la trata de personas tiene como su principal finalidad la explotación sexual o laboral de un ser humano afectando su dignidad y/o su libertad.

Parte esencial de este delito es la captación del sujeto y su traslado para su explotación. Ello implica la movilidad geográfica, por pequeña que sea la

distancia, hacia otra zona con el propósito de desarraigar a la persona, de modificar su entorno para tornarla más vulnerable.

Conlleva siempre una o varias transacciones económicas, el ser humano es “vendido” o “alquilado” para obtener siempre una mayor rentabilidad. Por lo general, estas transacciones están asociadas a otras operaciones económicas, frecuentemente informales o ilegales en diversos campos como: servicio doméstico, industria del entretenimiento, minería, confecciones, agricultura, narcotráfico, etc.

Actualmente, los estimados de gente en situación de trata de personas son inciertos. Entidades como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa señalan que hay aproximadamente dos millones y medio de víctimas en el mundo. Otras organizaciones internacionales manejan la misma cifra. Lo que queda claro es que la trata de personas prácticamente abarca a todos los países del mundo y que, por el carácter subterráneo del delito, es difícil precisar el dinero que mueve. Sin embargo, los montos que se divulgan como ingresos de los traficantes de personas van desde ocho mil millones a más de treinta mil millones de dólares al año.<sup>1</sup>

En el Perú no existen cifras confiables sobre la cantidad de dinero que mueve la trata de personas. Tampoco hay investigación que haya logrado calar en las diversas dimensiones de la explotación humana. Con respecto a las víctimas, las estadísticas relacionadas con las

\* Psicólogo por la PUCP. Presidente de la ONG Capital Humano y Social Alternativo, especializada en trata de personas, personas desaparecidas y tráfico ilícito de migrantes. Primer presidente del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas.

1 Véase <<http://www.dw.de/trata-de-blancas-la-moderna-esclavitud/a-2554076-1>>.

denuncias sobre trata de personas dejaron de ser públicas desde que el sistema de registro nacional, el Sistema RETA, no fue alimentado, incumpliendo las normas que exigían la publicación de las cifras en el portal del Ministerio del Interior. Hacia abril de 2012 las posibles víctimas llegaban a los dos millares. Las cifras del Ministerio Público son superiores en cerca de un millar, pero no hay facilidades para acceder a esa información.

En el año 2000, en Italia, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estableció el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños”, más conocido como el “Protocolo de Palermo”. Para 2012, 117 países de los 150 que participaron en esa Convención habían ratificado dicho instrumento internacional.<sup>2</sup> Es decir, los países firmantes a partir de ese momento deberían adecuar su legislación para penalizar duramente esta práctica extendida a lo largo del mundo.<sup>3</sup>

El Perú ratificó la Convención en enero de 2002 y adecuó su legislación en 2007; luego la reglamentó en 2008 y estableció un Plan de Acción en 2011, un plan que, sin embargo, es de escaso cumplimiento por la ausencia de presupuesto y de voluntad política.

El gran número de países firmantes de la Convención de las Naciones Unidas del año 2000 da cuenta de lo extendido que se encontraba el fenómeno social de la trata de personas en todos los continentes del planeta a inicios del siglo XXI. Sin embargo, al 2014, ¿quién verifica el cumplimiento de dichos compromisos?

## LA VIGILANCIA INTERNACIONAL

### *Naciones Unidas*

La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010 aprobó el Plan de Acción Mundial contra la Trata de Personas y le encomendó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) preparar informes bienales que dieran cuenta de la situación de la trata de personas a nivel mundial, regional y nacional. A la fecha solo contamos con un informe, pues este año debe producirse la evaluación mundial sobre los niveles de cumplimiento del Protocolo de Palermo en las diversas tareas que tienen los Estados referidas a la prevención y persecución del delito, así como a la asistencia y protección de las víctimas.

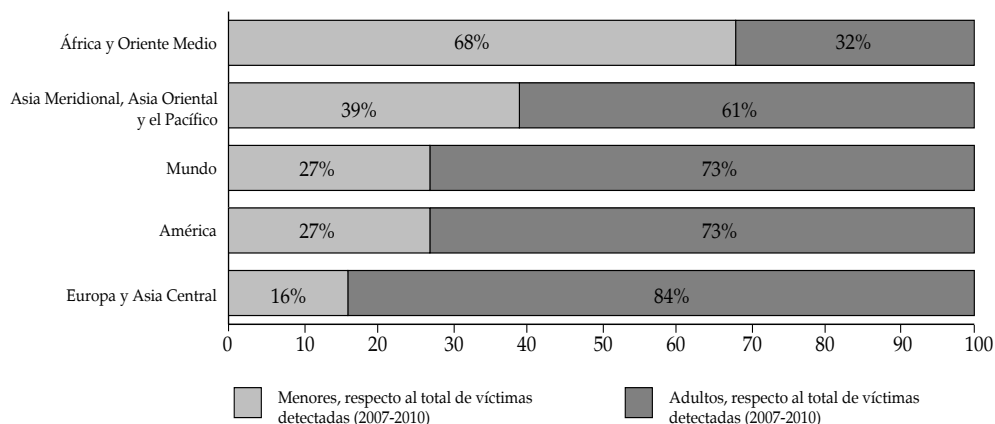
El informe de 2012 de UNODC es importante porque se basa en la información entregada por 132 Estados y da cuenta de las características de la trata a nivel mundial, estableciendo similitudes y diferencias por continentes y por regiones, por tipo de víctimas, modalidad de explotación, características de los tratantes, porcentaje de condenados, entre otros datos relevantes para entender cómo evoluciona y se viene produciendo la trata de personas en el mundo.<sup>4</sup> Por ejemplo, como se puede apreciar en el gráfico siguiente, es indiscutible que en África y Oriente

2 Véase <[https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/View-Details.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en)>.

3 Véase <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>>.

4 Véase <[www.unodc.org/unodc/data-and-.../gltotip.html](http://www.unodc.org/unodc/data-and-.../gltotip.html)>.

## Proporción de víctimas menores de edad por región 2007-2010



Fuente: UNODC, elaborado sobre la base de los datos presentados por los países.

Medio deben priorizarse las políticas de prevención de la trata de menores de edad por ser, largamente, los principales destinatarios de la explotación humana.

Al final del Informe se establecen los principales retos para todos los países y algunos otros por regiones. Sin embargo, la debilidad del Informe radica en que si bien dispone de información puntual de los países, no se detiene a hacer un examen minucioso de lo que ocurre específicamente con la trata en cada Estado firmante del Protocolo de Palermo, diluyendo la vigilancia del cumplimiento de la norma internacional en la generalidad de los hallazgos.

### *Unión Europea*

Europa optó por una variante más académica para tener información directa de sus países. Cuando en Varsovia se produce en 2005 la “Convención de acción contra la trata de personas” del Consejo de Europa, se ratifica la creación de un “Grupo

de expertos contra la trata de personas” formado en 2003, conocido como GRETA por su sigla en inglés, que fue aprobado por unanimidad por los 43 países asistentes a dicha Convención. Este Grupo de Expertos se renovó en 2007 (Decisión 2007/675/CE) y nuevamente en 2011 (Decisión 2011/502/UE) para monitorear en todos los países de la Unión Europea la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como una serie de Directivas del Consejo de Europa orientadas a homologar las penas, el tratamiento a las víctimas, medidas de prevención, entre otros.

A partir de 2011, la Unión Europea ha establecido que cada país miembro debe nombrar a un relator para que interactúe con el Grupo de Expertos. El Grupo está conformado por quince expertos rigurosamente seleccionados entre los países miembros, que trabajan ad honorem por un mandato de dos a cuatro años



*Lidia Cacho, periodista mexicana amedrentada por los traficantes, sigue investigando. (Foto: michi gandaily.com)*

y actúan con carácter consultivo ante el Consejo de Europa. Si bien el Grupo puede y llega a expresarse de manera concreta con relación a los países de la Unión Europea, sus opiniones quedan en manos del Consejo para sugerir a los Estados las acciones o recomendaciones a las que se ha arribado. El Grupo en sí no tiene capacidad sancionadora.

#### ***Organización de Estados Americanos***

En este lado del mundo, la Organización de Estados Americanos (OEA) no dispone

de ninguno de los dos mecanismos descritos anteriormente para evaluar lo que viene ocurriendo en las Américas. No hay ninguna recopilación enviada por los Estados miembros, ni dispone de un grupo de expertos para monitorear la situación de la trata de personas. Sin embargo, sí se han puesto en marcha mecanismos específicos para evaluar los avances en esta materia por parte de los gobiernos.

Ya se han producido tres Reuniones de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas (Guatemala en 2012,

Argentina en 2009 y Venezuela en 2006), organizadas por la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo permanente de la OEA. En la última reunión, los países miembros presentaron sus informes de avance con relación a la implementación del Plan de Trabajo contra la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental. Estos informes tomaron como referente el Plan de Trabajo contra la Trata de Personas aprobado por los países miembros de la OEA en la reunión del año 2010, realizada en Lima. En todos los casos, se trató de versiones de parte de los gobiernos sobre sus progresos a nivel normativo, así como en la prevención y en la persecución del delito. En general, hubo poco espacio para las versiones críticas o para opiniones contrarias provenientes de la sociedad civil.

La próxima Reunión de Autoridades Nacionales debe producirse en 2015, y es posible que el Perú sea la sede de ese evento.

### *Departamento de Estado (EE. UU.)*

La Oficina de Monitoreo y Combate de la Trata de Personas (JTIP) del Departamento de Estado de Estados Unidos produce desde 2003 informes anuales sobre la situación de la trata de personas en 188 países del mundo. Esta Oficina surge por mandato de la Ley TVPA (Trafficking and Violence Protection Act), promulgada por el gobierno de Estados Unidos un poco antes de la aprobación del Protocolo de Palermo. Los informes están centrados en la labor que hacen los gobiernos para

frenar la trata de personas en cada país, y en destacar las principales innovaciones en esta lucha y determinar el tipo de apoyo que se puede ofrecer.<sup>5</sup>

Los informes anuales no solo presentan un panorama general de la situación de la trata en el mundo, sino también ofrecen los resultados país por país. Los equipos de esta Oficina recurren a la información que les proporcionan sus embajadas, los gobiernos, las ONG, las instituciones académicas, etc. Con esta información, los países son calificados en términos del cumplimiento de las normas mínimas para la eliminación de la trata.

Las normas mínimas se refieren a la prohibición de las formas graves de trata (por ejemplo, menores de edad) de acuerdo a la definición del Protocolo de Palermo, a la prescripción de los castigos que deben recibir los tratantes según la legislación de cada país, a los esfuerzos serios y sostenidos que los gobiernos realizan para eliminar la trata de personas en sus respectivos países, entre otros criterios.

Según el grado de cumplimiento de las normas mínimas, los países son clasificados en cuatro niveles. Los clasificados en el nivel uno son reconocidos por cumplir plenamente con las normas mínimas de lucha contra la trata. A los países clasificados en el nivel dos se les reconoce esfuerzos considerables por cumplir las normas mínimas. Sin embargo, hay también una relación de países clasificados en el nivel dos pero que están en observación, pues no han presentado pruebas relacionadas con la intensificación de los esfuerzos, o el número de las víctimas se ha elevado

5 Véase <<http://www.state.gov/documents/organization/195803.pdf>>.

## Niveles sobre trata de personas en América Latina

Países	2008	2009	2010	2011	2012	
Argentina						1
Bolivia						Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de TVPA para la eliminación de la trata.
Brasil						
Chile						
Colombia						
Costa Rica						
Cuba						Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.
Ecuador						
El Salvador						
Guatemala						
Haití						
Honduras						2WL
México						
Nicaragua						
Panamá						
Paraguay						
Perú						Países que se encuentran en el nivel 2, pero que están en observación por algunos datos agravantes como el número de víctimas y falta de pruebas de que los esfuerzos se están intensificando.
Rep. Dominicana						
Uruguay						
Venezuela						
						Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de TVPA ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos. Elaboración propia.

considerablemente y los niveles de atención y protección para estas han decrecido. Los países clasificados en el nivel tres son aquellos que no hacen mayores esfuerzos por cumplir las normas mínimas o por erradicar la trata de personas. Estos últimos pueden ser acreedores de sanciones de orden económico (no humanitario) y restricciones de acceso a los fondos y asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. El cuadro de la parte superior muestra la clasificación de los países de América Latina.

Desde el año pasado, una nueva directiva específica que los países que repitan el nivel 2WL serán clasificados en el nivel inferior si no han mejorado sus esfuerzos por combatir la trata de personas. Aún no se ha aplicado en América Latina.

### LA SITUACIÓN EN EL PERÚ

En el Perú, el 19 de febrero de 2004 se creó el “Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas”<sup>6</sup> con la finalidad de coordinar las diversas acciones de entidades públicas y privadas, promover el establecimiento de un sistema estadístico para el levantamiento de la información sobre trata de personas, promover la prevención y protección de víctimas y testigos, entre otras funciones.

El Grupo se reúne periódicamente, cada vez que lo cita el Secretario Técnico en nombre del Viceministro de Orden Interno. En la práctica, este grupo alimenta anualmente los reportes de la OEA y del JTIP y, desde 2012, debe proporcionar a la

6 D.S. 002-2004-IN.



Oficina del Primer Ministro información suficiente para que el Premier presente en el Congreso de la República los avances de la lucha contra la trata. Esta obligación se desprende de la Ley 29918, pero hasta ahora no ha sido cumplida.<sup>7</sup>

Por eso, un colectivo de organizaciones de la sociedad civil presentó en septiembre de 2013 un informe alternativo al oficial donde se evaluaba los avances, los logros y las dificultades que se vienen presentando en la ejecución de la política pública. El informe crítico tocaba temas sensibles como la ausencia de un presupuesto adecuado para solventar todas las obligaciones del Estado nacional, regional y local que se desprenden del marco normativo; la limitada oferta de servicios para refugiar a las víctimas de trata de personas en el Perú y las dificultades que atravesaban las poquísimas víctimas bajo protección de la fiscalía; el abandono de los sistemas estadísticos por parte de la policía o bien el incumplimiento de publicar los resultados de las denuncias por trata de personas; las pocas sentencias judiciales y los irrisorios montos de reparación civil, entre otras limitaciones encontradas.<sup>8</sup>

Para elaborar el documento alternativo se tomó en cuenta las vivencias de las víctimas entrevistadas en los centros de atención, los informes enviados por las veedurías ciudadanas en diez regiones del Perú, los datos obtenidos por el Capítulo Peruano del Observatorio Latinoamericano de la Trata de Personas, informes de la Defensoría del Pueblo, entre otros.

7 Véase <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29918.pdf>>.

8 Véase <<http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=P&pad=624&pla=3&sal=2&id=E>>.

La reacción del gobierno frente a este esfuerzo de la sociedad civil no fue precisamente positiva. La presentación del informe fue considerada una acción hostil, cuando en realidad debió tomarse como una herramienta necesaria para desarrollar su trabajo y detectar cuáles son las falencias que presenta su labor en este campo. Al rechazarlo, en cambio, puso en evidencia su falta de voluntad política.

### *El aporte de la sociedad civil*

Los sistemas de vigilancia de la sociedad civil deben potenciarse en el mundo. Hemos visto que existen diversos mecanismos internacionales muy importantes que sirven para darnos una idea del estado de la trata de personas, pero la presión por el cambio debe también venir de abajo, de la comunidad. Es verdad que ahí también hay un reto, pues los factores culturales que muchas veces atan a las víctimas son consecuencia de un ordenamiento social permisivo y proclive a la anomia.

El punto es que se requiere de una sociedad civil muy activa, a nivel nacional e internacional, para revertir las situaciones de trata de personas. Los mecanismos de monitoreo se verían fortalecidos si se toman más en cuenta la opinión y la experiencia de quienes lidian cotidianamente con las dificultades para la aplicación de la política pública.

De esta manera los países, al momento de ser calificados por organismos o instancias internacionales, podrían empoderarse al contar con mayor información confiable y con el compromiso de una sociedad civil que actuaría como garante de la posición del Estado. ■