



GRUPO DE TRABAJO SOBRE RESPUESTA INTEGRAL FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS

COMISIÓN DE LA MUJER Y FAMILIA

Propuesta de Plan de Trabajo

Integrantes:

Congresista Karla Schaefer Cuculiza (Coordinadora)

Congresista Indira Huilca Flores

Congresista Juan Carlos Gonzáles Ardiles

Congresista Lizbeth Robles Uribe

Congresista Gladys Andrade Salguero de Álvarez

Instalación:

Miércoles 9 de noviembre, en la Sala 2 del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre.

1. Antecedentes:

El 12 de octubre último, la Comisión de la Mujer y Familia tuvo a bien aprobar la conformación del Grupo de Trabajo sobre respuesta integral frente a la Trata de Personas.

Como parte de los antecedentes del mismo, cabe recordar que durante la última legislatura del período parlamentario anterior, el Grupo de Trabajo de lucha contra la Trata de Personas de la Comisión de la Mujer y Familia, bajo la coordinación de la congresista Karla Schaefer Cuculiza, presentó ante dicha Comisión su Informe Final. El mismo que, a su vez, intentó recoger lo avanzado por los Grupos similares anteriores.

Siendo que nos enfrentamos a uno de los delitos que afectan con mayor gravedad a la dignidad, la integridad y la libertad de las personas, el de la trata, que esclaviza y degrada a hombres y mujeres de toda edad, principalmente con fines de explotación laboral y

sexual¹; se recogen las conclusiones y recomendaciones de tal informe, a fin de tomarlas como insumo para el desarrollo del presente Grupo de Trabajo.

1.1 Conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo 2015 – 2016:

Conclusiones:

- 1) El Grupo de Trabajo ha desempeñado su tarea de acuerdo a los objetivos planteados, habiendo podido realizar reuniones que han contado con la presencia de representantes tanto del estado como de la sociedad civil. Lo cual ha enriquecido la labor emprendida.
- 2) Estas reuniones han ocasionado que, a su vez, se estrechen los espacios de coordinación entre los sectores involucrados en el tema, propiciando encuentros específicos para incidir en problemas identificados y sus posibles soluciones.
- 3) Se ha podido, además, promover espacios de sensibilización a la población en general, a través de la difusión de programas de televisión producidos por el Canal del Congreso de la República, con referencia a la Trata de Personas.
- 4) Resulta importante continuar con el estudio del delito, de manera que puedan generarse políticas públicas e iniciativas legislativas que acompañen a las mismas para mejorar cada vez la lucha contra el crimen en todos los momentos de intervención, desde la prevención hasta la sanción. Reforzando los servicios de acompañamiento y reinserción de las víctimas o sobrevivientes en el ámbito familiar, social, laboral etc.
- 5) En cuanto a puntos específicos apuntados fruto de la labor realizada, podemos resaltar lo siguiente:
 - 1.1 Es importante intercambiar experiencias y buenas prácticas de abordaje, especialmente a nivel local, para fomentar el alcance de los logros esperados. Modelo de especial interés resultan ser las redes distritales y las veedurías existentes en distintas regiones del país.
 - 1.2 Debe continuarse con la sensibilización del estado y la sociedad para el cumplimiento de su rol en el tema. En el caso de la administración pública, a través de todos los Sectores, Poderes y niveles de Gobierno. Lo que debe traducirse en una mayor especialización pero también en un mayor presupuesto para la intervención.
 - 1.3 La articulación y la generación de confianza entre los distintos sectores, deben ser fortalecidas. De lo contrario, resultaría inútil contar con leyes y normas

¹ Así como mendicidad, tráfico de personas y de órganos, compra y venta de personas, actividades ligadas a la minería ilegal; entre otras modalidades.

administrativas que busquen facilitar el proceso, si en la práctica se trunca o dificulta la coordinación necesaria para la acción.

- 1.4 Las intervenciones a través de operativos son necesarias, pero con el adecuado trabajo de coordinación e inteligencia respectivo. En el caso de trata de personas, se corre el riesgo de perder las evidencias, lo cual aumenta la impunidad.
- 1.5 Los servicios deben ser integrados, fortalecidos y especializados en los temas a abordar, tanto a favor de las víctimas como de sus familias, con equipos multidisciplinarios que actúen de manera inmediata pero a la vez, sostenida. Recordando que cada caso tiene sus propias particularidades y que en la mayoría de situaciones, se trata de un conjunto de vulneraciones de derechos y de concurso de delitos cometidos.
- 1.6 Es de interés difundir los servicios así como los instrumentos para facilitar la intervención y la denuncia. Es el caso de la Línea Telefónica Gratuita 1818 opción 1 y el servicio de representación jurídica del Minjus a favor de las víctimas.
- 1.7 Motivo particular de atención son los servicios pendiente de desarrollar en el caso de los varones adultos como víctimas de trata, pero también las mujeres adultas que no siempre estarían siendo atendidas en los CEM cuando no se presentan propiamente casos de violencia familiar y sexual.
- 1.8 La data permite seguir la evolución del problema. Por eso deben alentarse los esfuerzos de unificación de los registros pero también la facilitación de la denuncia correspondiente.
- 1.9 En este sentido, si bien es fundamental diferencias los tipos penales para su adecuado tratamiento, la visión de los mismos debe responder a una integralidad como en el caso de la legislación mexicana. Aumentando las penas, de ser el caso, para la ESNNA tal como se ha hecho en el delito de Trata de Personas. Amén de la sensibilización que debe fortalecerse en ambas manifestaciones criminales.
- 1.10 Estudio similar merece la persecución del delito, por cuanto la carga de la prueba en la ESNNA por ejemplo, recae en la víctima, lo cual dificulta el proceso porque dicha víctima, por lo general, no se siente tal.
- 1.11 La participación de las niñas, niños y adolescentes resulta fundamental, especialmente para el eje preventivo, pero también para la adecuada detección de posibles casos de explotación y trata de personas de menores de edad.
- 1.12 El diagnóstico del PNAT 2011 – 2016, debiera contener la voz de las víctimas, como una forma de contribuir a mejorar la intervención y las políticas públicas.

Este diagnóstico, debiera, además, ser la base de diseño del próximo Plan, a fin de conocer lo alcanzado y lo que está pendiente de lograr.

Recomendaciones

Al Congreso de la República:

- 1) Continuar, durante el próximo período parlamentario 2016 – 2021, con la propuesta de constituir el Grupo de Trabajo de Lucha contra la Trata de Personas dentro de la Comisión de la Mujer y Familia.
- 2) Estudiar la legislación vigente y generar las iniciativas legislativas correspondientes para mejorar la intervención en el combate al delito, desde la prevención hasta la persecución del mismo y a las manifestaciones criminales con las que confluye, como en el caso de la ESNNA.
- 3) Seguir promoviendo el seguimiento a los avances del tema a través de las rectorías existentes, ejerciendo la función de fiscalización respecto de las políticas, planes y proyectos relacionados, así como su nivel de cumplimiento y de transparencia en la concreción de los resultados esperados.
- 4) Coordinar de manera eficaz y oportuna, el cumplimiento de la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas ante el Pleno del Congreso de la República, respecto del PNAT y del PNAIA, tal como lo prevé la legislación vigente.

A la Presidencia del Consejo de Ministros y a los Sectores Involucrados:

- 1) Hacer llegar al Congreso de la República las iniciativas legislativas destinadas a la mejora de la lucha contra la Trata de Personas.
- 2) Generar y fomentar espacios de intercambio de experiencias y buenas prácticas de abordaje, especialmente a nivel local.
- 3) Desde la rectoría en el tema de Trata de Personas recaída en el Mininter y en el tema de derechos de las mujeres y de las personas menores de edad recaída en el MIMP; continuar con la sensibilización de todos los poderes del estado y niveles de gobierno, así como de la sociedad en general para el cumplimiento de su rol en el tema.
- 4) Ahondar en la capacitación de los operadores para una mayor especialización y coordinación en el abordaje del delito. Y en la capacidad investigativa del estado para que el conocimiento sea traducido en políticas públicas adecuadas.
- 5) Revisar y mejorar las previsiones presupuestarias en el tema, nuevamente, desde la prevención hasta la persecución. Y paralelamente, para mejorar y promover los servicios a favor de las víctimas y de su entorno.

- 6) Fomentar la articulación y la generación de confianza entre los distintos sectores, de la mano con la sociedad y la cooperación.
- 7) Revisar de manera continua los protocolos existentes para la intervención, los mismos que deben ser dinámicos y adecuados a las distintas realidades de nuestro país.
- 8) Poner especial cuidado en el caso de los operativos recaídos en la trata de personas, por lo delicado del tema para el recojo de evidencias, las que, de diluirse, fomentan la impunidad del delito.
- 9) Estudiar el proceso sufrido en los casos en que las víctimas, con el tiempo, pasan a ser victimarios. Tema de alta sensibilidad para su detección y prevención.
- 10) Continuar con la difusión de los servicios existentes para hacerlos accesibles a las víctimas y sus familias o entornos.
- 11) Evaluar el desarrollo de servicios dirigidos a varones adultos víctimas de trata, tal como ha sido observado por instancias supranacionales.
- 12) Priorizar el trabajo de salud mental en la población, como derecho fundamental de todas las personas.
- 13) Incidir en los esfuerzos de contar con una data lo más confiable posible, para seguir la evolución del problema, continuando con el proceso de unificación de los registros pero también con la facilitación de la denuncia correspondiente.
- 14) Realizar un adecuado diagnóstico del PNAT 2011 – 2016 como base de diseño del próximo Plan, a fin de conocer lo alcanzado y lo que está pendiente de lograr. Este diagnóstico debería, también, contener la voz de las víctimas, como una forma de contribuir a mejorar la intervención y las políticas públicas existentes y por diseñarse.
- 15) Tener presente que la rendición de cuentas ante el Congreso de la República es una obligación legal pero también una oportunidad para medir y planificar lo hecho y lo que está por hacer. Por lo que debe mostrarse disponible a que dicha rendición, se haga efectiva.

1.2 Datos a tomar en cuenta

Ya en el Grupo de Trabajo de la legislatura 2015 – 2016, se afirmó que según el Ministerio Público, más de la tercera parte de las víctimas de trata son mujeres menores de edad. Su captación se produce, principalmente, a través de ofertas fraudulentas de empleo y de distintos tipos de engaño. E inclusive a través del secuestro, como en el caso de las víctimas del terrorismo que son sustraídas de sus familias, según sus objetivos.

La labor de prevención del delito es, bajo estas circunstancias, preponderante. La información, la capacitación, los controles que deben realizarse a través de los distintos sectores involucrados en todo nivel de gobierno, todavía es insuficiente. Así como el trabajo para eliminar los factores de riesgo que hacen que la población más vulnerable caiga en las redes criminales de la trata. Lo cual reclama un trabajo articulado entre todos los sectores y niveles de la organización pública, de la mano de la sociedad.

En cuanto a la persecución y sanción del delito, a pesar que se ha mejorado legislativamente su tipificación en el Código Penal² para que no sea confundido con otros delitos de menor pena (como el proxenetismo, por ejemplo), seguimos teniendo el dato que en los últimos años, sólo existen 26 sentencias judiciales contra autores del ilícito, siendo que en el año 2014 se registraron 552 presuntos imputados.³ Ello se relaciona con la falta de especialización de los operadores de justicia que impide que las normas existentes sean efectivas. Y todo este escenario, a su vez, hace que el delito sea asumido como rentable para sus autores, por el grado de impunidad que reviste.

Aun cuando se desarrollan esfuerzos en las distintas entidades que tienen relación con el combate al delito, se ve que estos no están siendo todavía suficientemente articulados. Veamos, por ejemplo, que las cifras no han variado sustancialmente en este año. Así, en la presentación realizada por magistradas del Poder Judicial ante la Comisión de la Mujer y Familia en la presente Legislatura, a agosto de este año existen 23 condenas por el delito de tráfico de menores de edad o incapaces agravado (artículos 153 y 153-A del Código Penal).

Es de tener presente, además, la gran cifra oculta que se debe al desconocimiento o temor de denunciar. Ello, sumado a que las cifras al interior del estado no están debidamente articuladas, por cuanto el Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA) del Ministerio del Interior no encuentra coincidencia con el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, o el del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Nuevamente, debe considerarse que concomitantemente a la persecución del delito, el factor fundamental es la intervención del estado en cuanto a la atención y la protección de las víctimas. En este aspecto, si bien se aprecian esfuerzos para mejorar la primera aproximación a través de la creación de Fiscalías Especializadas, incremento de defensores públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobación de Protocolos de Intervención (que no llegan a estar articulados adecuadamente),

² Acumulándose iniciativas legislativas de Congresistas y del Poder Ejecutivo, en la Ley 30251.

³ Fuente: Capital Humano y Social Alternativo – CHS.

intervenciones de los programas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; hace falta contar, sobre todo, con centros de acogida que permitan no sólo brindar techo y alimentación a las víctimas de cualquier edad e incluso salvarles la vida, sino también brindarles el soporte psicológico necesario para su recuperación, servicios de salud física y mental, acceso a educación y capacitación laboral, a programas sociales etc. Además de respetar su identidad cultural y su derecho a estar cerca de los seres queridos que realmente se preocupan por ellas.

Como se afirmó en el Plan de Trabajo del Grupo anterior, el Perú cuenta con un Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2011 – 2016, que debe ser evaluado en su ejecución y en su impacto. Con miras a no cejar en la lucha emprendida y formular un futuro Plan que, teniendo en cuenta los resultados obtenidos, permita efectivizar la reducción y eliminación de este crimen esclavizador de la persona humana. Esto conlleva la necesidad de aumentar el presupuesto para su implementación así como de generar los espacios de articulación y coordinación necesarios para que las intervenciones en todos sus ejes, alcancen los resultados esperados.

Por lo que se elabora la presente propuesta de Plan de Trabajo del mismo, para su desarrollo y aplicación.

2. Objetivo:

De acuerdo al mandato del Pleno de la Comisión de la Mujer y Familia, es objetivo del presente Grupo de Trabajo evaluar y dar seguimiento a la problemática a nivel nacional referida a la trata de personas con una visión integral, así como al cumplimiento de la política pública respectiva y las normas que la regulan, desde la prevención hasta la persecución y sanción al delito, con una adecuada protección y atención a su víctimas y al entorno de las mismas.

3. Estrategias:

- 3.1 Desarrollar un trabajo de seguimiento para reportar la información oficial existente sobre la materia, en base a la legislación nacional e internacional vigente.
- 3.2 Pedir a las instancias correspondientes, información actualizada para su estudio y comparación con los datos alcanzados en la Legislatura anterior por parte del Poder Ejecutivo, respecto del nivel de alcance de las metas previstas en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2011 – 2016.



- 3.3 Invitar a entidades públicas, privadas, civiles y cooperantes para crear alianzas estratégicas a fin de realizar los estudios pertinentes y las recomendaciones a que hubiere lugar. Para ello, se realizarán sesiones ordinarias del Grupo de Trabajo para las que se contará con la presencia de las señoras Congresistas, así como reuniones de trabajo promovidas por las asesoras y asesores de los Despachos Congresales.
- 3.4 Formular las iniciativas legislativas que se consideren pertinentes para mejorar las acciones de lucha contra la trata de personas, en base al análisis de la información obtenida.

4. Acciones a realizar:

Para el desarrollo de las labores del Grupo de Trabajo, se propone:

- 4.1 Invitar a entidades públicas, privadas, cooperantes y organizaciones de la sociedad civil organizada relacionados con la materia; así como a funcionarias y funcionarios de los sectores correspondientes.
- 4.2 Solicitar información oficial y de entidades con trabajo sobre el tema.
- 4.3 Elaborar el Informe del Grupo de Trabajo, a ser presentado a la Comisión.

Lima, noviembre 2016.