

# V Congreso Jurídico Internacional sobre formas contemporáneas de esclavitud

Veinte años después  
del Protocolo de Palermo

TOMO II

## Capítulo 13



Organización  
Internacional  
del Trabajo



CICAJ  
PUCP



RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE FORMAS CONTEMPORÁNEAS  
DE ESCLAVITUD Y DERECHOS HUMANOS



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ



COMISIÓN DE JUSTICIA DE GÉNERO  
DEL PODER JUDICIAL

# **V CONGRESO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE ESCLAVITUD**

Veinte años después del Protocolo de Palermo

Tomo II

**V Congreso Jurídico  
Internacional  
sobre formas  
contemporáneas de  
esclavitud**

Veinte años después del  
Protocolo de Palermo

Tomo II

Coordinador

Julio Alberto Rodríguez Vásquez

Lima, febrero de 2023



—  
Departamento  
Académico de Derecho



CICAJ  
PUCP

**Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)**

**Jefe del DAD**

David Lovatón Palacios

**Directora del CICAJ-DAD**

Betzabé Marciani Burgos

**Consejo Directivo del CICAJ**

Renzo Cavani Brain

Erika García-Cobián Castro

Gilberto Mendoza del Maestro

**Equipo de Trabajo**

Rita Del Pilar Zafrá Ramos

Carlos Carbonell Rodríguez

Jackeline Fegale Polo

Eryk Giovany Rodríguez Robles

Genesis Mendoza Lazo

*V Congreso Jurídico Internacional sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud. 20 años después del Protocolo de Palermo. Tomo II*

Coordinador: Julio Alberto Rodríguez Vásquez

Imágenes de cubierta: Los Muertos Crew/Pexels.com y Benhur Emmanuel/Pexels.com

Primera edición digital: febrero de 2023

© Pontificia Universidad Católica del Perú  
Departamento Académico de Derecho  
Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica  
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú  
Teléfono: (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901  
<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

Corrección de estilo: Mercedes Dioses Villanueva

Diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña  
[tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Teléf.: 424-8104 – 424-3411  
Febrero 2023

*Derechos reservados. Se permite la reproducción total o parcial de los textos con permiso expreso de los editores.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-02032  
ISBN: 978-612-49252-1-4

# LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PERUANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA TRATA DE MUJERES INDÍGENAS VÍCTIMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN EL TRAPECIO AMAZÓNICO: ACCESO A LA JUSTICIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*Jalcy Guadalupe Cayllahua Arizapana<sup>192</sup> y  
Yazmine Leslie Ruiz Ramos<sup>193</sup>*

## Resumen

Si bien el Estado peruano ha implementado cierta legislación y políticas públicas en materia de trata de personas, parece que el delito y, por ende, las violaciones a los derechos humanos que sufren las mujeres ticuna aún se encuentran vigentes. En otras palabras, no se puede decir que para el 2021 habrá un entorno seguro contra la trata de personas. Por tanto, para fortalecer los deberes de prevención, enjuiciamiento y protección es necesario incorporar los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de violencia contra las mujeres y la protección de los pueblos indígenas, así como contrastar las políticas públicas realizadas con los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en materia de políticas públicas con enfoque

---

<sup>192</sup> Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), miembro de la Iniciativa Americana por la Justicia (IAJ). Diplomada por la Universidad Autónoma de México en Formación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “Héctor Fix-Zamudio”.

<sup>193</sup> Bachillera en Derecho por Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Asistentista de investigación en el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP.

de derechos humanos. Todo esto con el propósito de dar un efecto útil al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

***Palabras clave:*** trata de personas, mujeres indígenas, derechos humanos, estándares jurisprudenciales, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, efecto útil.

## 1. Introducción

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) en su cuarto Reporte Global sobre trata de personas señaló que en el año 2016 se registró la mayor cantidad de víctimas de trata en los últimos trece años. Desde el año 2003, fecha en que la UNODC empezó sus funciones y ha venido recopilando datos sobre las víctimas de trata en el mundo, en el año 2016 se detectó un pico de más de 24 000 víctimas (UNODC, 2018, p. 21). Más allá de las cifras, lo más resaltante es que el tráfico de personas se mantiene como un delito con el rostro de mujer, ya que el perfil de las víctimas comprende a mujeres adultas y niñas, quienes en el año 2018 representaron un 46% y 19%, respectivamente, agrupando el 65% de un total de 48 478 víctimas detectadas en 135 países (UNODC, 2021, p. 31).

El tráfico de personas con fines de explotación sexual es la forma de trata más detectada a nivel mundial, incluso en el año 2018 las víctimas de esta modalidad representaron un 50%. Y Sudamérica no es la excepción, puesto que, en el mismo año, las víctimas de trata con fines de explotación sexual simbolizaron un 64% frente a otras formas de trata detectadas en esta subregión (UNODC, 2021, pp. 34-35). Esta situación se ve reflejada en el Trapecio amazónico, que se encuentra formado por el área que cubre la triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil. En el lado peruano, a orillas del Amazonas, en la región de Loreto, se ubica la ciudad portuaria de Caballococha, en donde la trata de mujeres víctimas de explotación sexual se disfraza a través de los denominados “prostibares”. La gran mayoría de víctimas son mujeres que provienen de la comunidad indígena ticuna, llegando incluso a captar a niñas y adolescentes (Proética, 2020a, p. 3).

La peculiaridad de este espacio fronterizo reside en que esta área suele estar exenta del control estatal, lo que facilita el transporte fluvial entre las ciudades de Puerto Nariño (Colombia), Caballococha (Perú) y Atalaia do Norte (Brasil), y a su vez, favorece el desarrollo de actividades ilícitas, como lo es la trata de personas. En particular, ocurre que los captores o tratantes se

dirigen los fines de semana a la ciudad de Puerto Nariño en Colombia, para llevar a mujeres y niñas indígenas, muchas en situación de vulnerabilidad, hasta la ciudad de Caballococha en Perú, lugar en el que a través de los prostibares son explotadas sexualmente (Palacios, 2020).

Frente a estos hechos, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante, Protocolo de Palermo) resulta ser un tratado internacional específico que responde a las violaciones de derechos humanos surgidas en un contexto de trata de personas. Para lograr ello, el Protocolo de Palermo establece tres obligaciones que deben cumplir los Estados parte de este tratado, incluido el Estado peruano, para conseguir la erradicación de la trata de personas: deber de prevención, deber de persecución y deber de protección.

No obstante, tal como se sustenta en el presente trabajo de investigación, el estado actual de la legislación y políticas públicas peruanas en la materia son insuficientes, por lo que es necesario reforzar las referidas obligaciones a partir de los estándares jurisprudenciales que ha fijado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en casos de violencia contra la mujer y niñas integrantes de pueblos indígenas, así como contrastar las políticas públicas efectuadas con el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Todo ello con el propósito final de dotar de un efecto útil al Protocolo de Palermo.

## **2. El perfil de las víctimas: mujeres ticuna en el Trapecio amazónico**

### **2.1. Mujeres ticuna**

El nombre del pueblo ticuna “significa ‘rostro negro’ o ‘cuerpo negro’, en alusión a su costumbre de pintarse la piel con pintura negra para la protección y purificación en rituales” (Ariza, 2019). Se encuentran ubicados “al sur de la Amazonia y se extienden desde la desembocadura del río Atacuari



entre Colombia y Perú hasta el río Jutái en el Brasil” (Ministerio de Cultura de Colombia, s. f.). En la zona que ocupan, también denominada Trapecio amazónico, confluyen diversos parques naturales, reservas y resguardos indígenas. Uno de los resguardos indígenas es el denominado Aticoya (Asociación de Autoridades Indígenas de Tikunas, Cocamas y Yaguas), que está conformado por 22 comunidades indígenas, incluido el pueblo ticuna (Teteye, 2020b).

En Colombia, la población ticuna comprende un total de 13 842 habitantes de acuerdo al Censo Nacional de 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Por su parte, en el Perú, la población ticuna se ubica principalmente en la región de Loreto y, de acuerdo con el Censo Nacional de 2017, 3391 personas se autoidentifican como parte del pueblo Ticuna por sus costumbres y sus antepasados, mientras que 4290 personas manifiestan que hablan la lengua ticuna y la identifican como su lengua materna (Ministerio de Cultura de Perú, s. f.).

La mujer indígena ticuna es identificada por su clan y su territorio, los cuales tienen un valor sagrado para ellas. “El territorio es el que le brinda todo para su canasta familiar, de allí construye la *chagra* o *naáne*, un espacio de siembra y a la vez de enseñanza y aprendizaje para sus hijos” (Teteye, 2020a). Este espacio se manifiesta cuando las mujeres ticuna simultáneamente realizan labores de cultivo y también charlan, cantan y aconsejan a sus hijos. El río Amazonas es un límite fluvial entre Colombia, Perú y Brasil, y se puede decir que formalmente divide su territorio. Sin embargo, para las mujeres ticuna, las afluentes del río Amazonas “son las venas que las unen y las comunican” (Teteye, 2020a).

Así, solo necesitan cruzar el río para llegar a alguna de las comunidades de los tres países, preguntar por su clan, e identificar a sus parientes. Por ello, los ticuna “no reconocen las fronteras, se identifican como hermanos de un solo territorio, como hijos de Yoí e Ipi, sus creadores, según su cosmogonía” (Teteye, 2020a). No obstante, la vida en la triple frontera implica aceptar el hecho de que además de aprender el idioma propio, la lengua ticuna,

también es necesario conocer los idiomas oficiales de los países fronterizos; es decir, el español y el portugués.

En cuanto a la división del trabajo, Aticoya señala que existen funciones compartidas entre hombres y mujeres ticuna, como la cosecha, la producción de artesanías en madera, y la elaboración de máscaras de corteza de yanchama. Asimismo, las funciones exclusivas que asumen las mujeres ticuna son el cuidado de “la chagra, la crianza, y cuidado de los hijos en los tejidos de collares, hamacas, mochilas y pulseras, y en la realización de vasijas de cerámica” (como se citó en Ministerio de Cultura de Colombia, s. f.).

La Madre Tierra o Pachamama es la principal autoridad para los ticuna, puesto que “los alimenta, nutre y protege, de ahí que los indígenas mantienen con ella un tejido sólido de culturas y saberes desde siempre, ya que los colma con innumerables regalos por mantener sus antiguas tradiciones” (Ariza, 2019). Le siguen las mujeres ticuna en el orden de liderazgo, pues son ellas quienes asumen el mando de la comunidad, se prestan ayuda y se empoderan entre sí mismas (Ariza, 2019).

## **2.2. ¿Cómo son víctimas de trata?**

Para analizar cómo las mujeres ticuna llegan a convertirse en víctimas de la trata de personas, se debe hacer énfasis en tres aspectos: (i) dimensión estructural; (ii) dimensiones económicas, sociales y culturales; y (iii) dimensión institucional.

### ***Dimensión estructural***

La Convención de Belém do Pará define, en su artículo 1, la violencia contra la mujer como: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, y en su artículo 2 señala que una de las formas de violencia contra la mujer es la trata de personas. Para la CIDH, existe un “vínculo estrecho entre los actos de violencia cometidos contra ellas [mujeres indígenas] y la discriminación histórica que

todavía enfrentan como consecuencia de la intersección de su género, raza, origen étnico y frecuente situación de pobreza” (CIDH, 2017, p. 61).

En esa línea, las mujeres indígenas sufren una discriminación estructural, en tanto se trata de un grupo que históricamente ha estado sometido a racismo, exclusión y marginación por parte del gobierno y dentro de la sociedad, lo cual tiene como resultado el que se las coloque en una situación de desigualdad *de jure* y *de facto* (CIDH, 2017, p. 61). Asimismo, esta violencia estructural genera la victimización de las mujeres indígenas “por las realidades de las circunstancias de su vida cotidiana y su sistemática exclusión del goce de los derechos y recursos garantizados a otros ciudadanos” (Naciones Unidas, 2015, párr. 46).

En concreto, “[l]a pobreza y la marginación en que vive la mayoría de las mujeres indígenas suelen crear condiciones propicias para la violencia contra ellas” (CIDH, 2017, p. 64). Aunado a ello, las actitudes discriminatorias motivan actos de violencia “al contribuir con las percepciones estereotipadas y discriminatorias según las cuales las mujeres indígenas son inferiores, sexualmente disponibles y/o víctimas fáciles” (CIDH, 2014, p. 53). Todos estos factores influyen en la vulnerabilidad de las mujeres y niñas indígenas, y en el caso de la trata de personas, existe un “impacto desproporcionado” sobre ellas (CIDH, 2019, p. 110), toda vez que la victimización se agrava por su condición de mujeres y niñas indígenas.

La violencia estructural y marginación que padecen las mujeres indígenas también se refleja en las mujeres ticuna. Así, en el reportaje *El ser de las Magütagüka* (o mujeres indígenas ticuna), se encuentran relatos de las mujeres de esta comunidad donde ellas mismas manifiestan que son víctimas de discriminación, por ejemplo:

Josiane Tutchiauna comenta que la “frontera es complicada para la mujer Tikuna en el sentido que se sufren muchos preconceptos (prejuicios) y discriminación”.

Betty Alexandra Souza Mozombite [...] dice que las mujeres en zona de frontera son “hermosas, tienen una mistura de lenguas, de piel”, pero reconoce que también son vistas como algo “exótico”, por lo que son vulnerables y discriminadas (Teteye, 2020a).

### ***Dimensiones económicas, sociales y culturales***

Las mujeres indígenas enfrentan barreras para el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto a la educación, “las niñas y mujeres indígenas tropiezan con barreras específicas para acceder y asistir a la escuela y terminar los estudios debido a la falta de opciones educacionales apropiadas para su contexto cultural y socioeconómico” (CIDH, 2017, p. 128). Es por ello que resulta indispensable la apertura de instituciones educativas inclusivas, tanto desde un aspecto cultural como lingüístico. Asimismo, los servicios de salud que se ofrecen a las mujeres indígenas no suelen “tener en cuenta sus expectativas, tradiciones y creencias” (CIDH, 2017, p. 136), lo que, además de su mala calidad, desincentiva el uso de estos servicios.

La situación de pobreza y marginación en la que suelen vivir los pueblos indígenas también incide negativamente en su acceso a alimentos adecuados y agua potable, pues estas condiciones tornan más difícil su acceso, en comparación con el resto de la población (CIDH, 2017, p. 138). En general, los “pueblos indígenas de las Américas presentan niveles más bajos de desarrollo económico y social que la población no indígena”, y en particular, las mujeres indígenas son “las más afectadas, ya que suelen tener menos acceso a la educación y al empleo que los hombres indígenas” (CIDH, 2017, p. 141). Es así que la pobreza, a razón de que el acceso a servicios básicos es nulo o precario, también es una característica importante en las mujeres indígenas.

Por ende, se evidencia una “triple discriminación histórica”: (i) ser mujeres, (ii) indígenas, y (iii) estar afectadas por la pobreza; lo que en su conjunto las expone a actos de violencia sexual (CIDH, 2019, p. 149). Ello ocurre porque las condiciones de pobreza o de necesidad económica suelen motivar

la emigración de la comunidad de origen, siendo que “[l]as mujeres y niñas indígenas que abandonan sus comunidades son muy vulnerables a la trata, que puede conducir a múltiples violaciones de sus derechos humanos, incluida la posibilidad de graves explotaciones económicas y sexuales y violencia sexual” (Naciones Unidas, 2015, párr. 60).

Puerto Nariño, en Colombia, es una de las ciudades del Trapecio amazónico en donde concurre una gran cantidad de turistas. En principio, el turismo como actividad económica representa una importante fuente de ingresos que permite la mejora de las condiciones de vida. La comunidad considera que, a través de esta, puede alcanzar un desarrollo económico y social, principalmente mediante “la creación de empleos, la mejora de la infraestructura de hospitales, instituciones educativas y viviendas; la instalación de redes eléctricas en las comunidades más lejanas, y la construcción de parques para niños y niñas” (Teteye, 2020b).

Sin embargo, el turismo también presenta riesgos para la comunidad indígena, en especial para las mujeres y niñas ticuna, pues junto con los turistas también llegan los tratantes. Así, sucede que hay jóvenes indígenas que aún no tienen “acceso a la educación superior y a empleos que mejoren sus condiciones de vida y las de sus familias” (Teteye, 2020b). Es decir, “no tienen los recursos económicos, ni trabajos dignos y bien remunerados para suplir sus necesidades básicas” (Teteye, 2020b). Esta situación es conocida y aprovechada por los tratantes ofreciéndoles dinero u otros regalos.

Los captores preferentemente centran su atención en las niñas y adolescentes, a quienes engañan con mejores oportunidades con el fin de sustraerlas de su comunidad. En la misma línea, Proética (2020a) señala que las actividades de los tratantes “se centran sobre las escuelas y las comunidades indígenas, en particular sobre las niñas y las adolescentes ticunas colombianas y brasileñas” (p. 15). Esto se observa con las estudiantes de la escuela indígena de San Francisco de Loretoyaco, quienes a la salida del colegio son abordadas por hombres que las persuaden “para que naveguen en su compañía a Caballococha durante el fin de semana, prometiéndoles diversión, regalos, ropa, un móvil o pequeñas cantidades de dinero” (Palacios, 2020).

Asimismo, cierto rasgo cultural de los ticuna puede exponer a sus mujeres y niñas a casos de trata de personas con fines de explotación sexual. En ese sentido, Proética (2020a) sostiene que el pueblo ticuna posee un sistema de parentesco patrilocal y patrilineal. “Esto significa que las mujeres suelen abandonar a su familia para irse a vivir con la familia del marido, una vez que forman una pareja” (Proética, 2020a, p. 15). Esta característica puede generar un ambiente propicio para el tráfico de personas, puesto que los captores no tendrían dificultades para sustraer a las mujeres ticuna desde su comunidad.

### ***Dimensión institucional***

Aquí corresponde analizar la conducta de los órganos estatales frente a las mujeres indígenas, en especial, cómo opera el sistema de justicia estatal cuando las víctimas son mujeres indígenas. La CIDH reconoce que existe una amplia brecha en el acceso a la justicia entre los pueblos indígenas y las personas no indígenas, lo que colocaría a los primeros en una situación de mayor desprotección (CIDH, 2019, p. 99). Las barreras que enfrentan en el acceso a la justicia “no solo se relacionan con la ausencia de recursos para acceder a un abogado, brechas lingüísticas o el desconocimiento de sus derechos humanos”, sino también con “la falta de un enfoque de interculturalidad” por parte de los operadores judiciales (CIDH, 2019, p. 99), lo que culmina afectando el alcance y el ejercicio de los derechos de la comunidad indígena o de sus miembros.

La ausencia de un enfoque intercultural se manifiesta cuando el sistema de justicia estatal no toma en cuenta las características de la justicia comunitaria, o cuando no se tienen intérpretes para las denuncias o juicios. En este contexto, las mujeres indígenas, afectadas por la triple discriminación histórica ya mencionada, encuentran obstáculos en el acceso a la justicia. La CIDH ha resaltado que existen “pocas leyes, políticas públicas y programas orientados a abordar los problemas particulares de las mujeres indígenas como grupo [específico] de la población”, y ello porque las medidas suelen estar “orientadas a los pueblos indígenas o a las mujeres en general” (CIDH, 2017, p. 98), sin que se haga uso de un enfoque interseccional.

Asimismo, otro importante obstáculo es el desconocimiento de las normas internacionales de protección de los pueblos indígenas, así como de los derechos de la mujer, por parte de los funcionarios del sistema de justicia, lo que genera que muchas de las denuncias sean desestimadas o dejadas de lado, sin que antes se haya realizado una investigación (CIDH, 2017, p. 99). De esta forma, se niega a las mujeres indígenas el derecho a interponer recursos judiciales cuando se violan sus derechos. Así, “[l]a incapacidad de los gobiernos de reconocer y reparar los abusos [...] incentiva la vulnerabilidad que sufren las mujeres indígenas” (Naciones Unidas, 2015, párr. 43).

La falta de intervención de la institución policial también permite la impunidad de la trata de las mujeres ticuna. La versión policial apunta a que las víctimas se “autotratan”, lo que quiere decir que “debido a la situación económica precaria en frontera (o sea, en ciudades pequeñas como Puerto Nariño), ellas mismas van a ciudades como Caballococha a prostituirse, en locales conocidos como La Curva” (CHS Alternativo, 2012, p. 10). En el año 2012, CHS Alternativo recogió el testimonio del mayor Felipe Monroy, de la dependencia policial de Caballococha, quien minimizó los casos de trata, y a la vez señaló que tenían insuficientes recursos para combatirla: “Legalmente existen instrumentos para combatir diversos delitos en conjunto con las fuerzas de otros países, pero pocas veces se ha dado. No tenemos computadoras, no tenemos teléfono, no contamos con mucho personal”. Además, dijo que “hace falta de equipos para los operativos fronterizos” (CHS Alternativo, 2012, p. 14).

Esta situación se ha mantenido a lo largo de los años generando como consecuencia que los agentes policiales no respondan de manera adecuada a las denuncias de trata de personas. Ahora bien, “la responsabilidad no recae únicamente sobre la Policía, sino, de manera más específica, sobre el Ministerio del Interior, que no le asigna suficiente personal ni recursos” (CHS Alternativo, 2016, p. 41). Sin embargo, también es necesario advertir que los prostibares, lugares donde ocurre la explotación sexual, tienen entre sus usuarios a personal policial (Proética, 2020a, p. 15). Es decir, en este caso quienes deberían perseguir el delito se convierten en cómplices a

través de su aquiescencia. A ello habría que agregar la escasa presencia de otras instituciones receptoras de denuncias, ya que en Caballococha solo existe una única Fiscalía para casos de trata y un Centro de Emergencia Mujer (CEM).

### **3. Obligaciones estatales derivadas del Protocolo de Palermo**

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, como norma internacional de naturaleza vinculante, establece tres deberes estatales que deben cumplir los Estados parte para lograr la erradicación de la trata de personas: deber de prevención, persecución y protección. De igual manera, establece como finalidad: a) prevenir la trata de personas; b) proteger a las víctimas; y c) promover la cooperación entre los Estados<sup>194</sup>. A continuación, examinaremos las medidas adoptadas por el Estado peruano en virtud a los tres deberes que se desprenden del Protocolo de Palermo y la pertinencia de su lectura a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos con el objetivo de lograr el efecto útil del tratado.

#### **3.1. Obligación de prevención**

El deber de prevención implica no solo la prevención del delito, sino también comprende las medidas que busquen cambiar los factores de vulnerabilidad que permiten el surgimiento de potenciales víctimas, así como eliminar la demanda que promueve la comisión de este delito (Marinelli, 2015, p. 66). En ese sentido, el Protocolo de Palermo establece diversas medidas de prevención en sus artículos 9, 10, 11, 12 y 13. La Defensoría del Pueblo, respecto a estas, sostiene que este deber está referido a:

[T]odas aquellas acciones destinadas a prevenir y evitar la trata de personas, como, por ejemplo, actividades de investigación y campañas de información y difusión, actividades de capacitación dirigidas a

---

<sup>194</sup> Artículo 2 del Protocolo de Palermo. Para mayor información, véase: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo\\_de\\_palermo.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo_de_palermo.pdf)



funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley o la adopción de medidas legislativas, educativas, sociales y culturales con el fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (2012, pp. 29-30).

En primer lugar, respecto a las medidas adoptadas por el Estado peruano en cumplimiento de este deber, tenemos a la Tercera y Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N.º 28950<sup>195</sup>, que sobre la prevención de la trata de personas afirma lo siguiente:

TERCERA. - Prevención de la Trata de Personas y del Tráfico Ilícito de Migrantes

El Estado directamente o en coordinación con otros Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, promoverá y ejecutará medidas de prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como sus factores de riesgo, sea considerando entre otras: investigación, capacitación, información y difusión.

Estas medidas de prevención deberán considerar el enfoque de derechos humanos y de grupos vulnerables, así como el interés superior del niño. [El subrayado es nuestro].

Asimismo, el 5 de abril de 2019, la Ley N.º 30925, Ley que fortalece la implementación de espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas y explotación sexual, incorpora en la Ley N.º 28950 la disposición complementaria, transitoria y final séptima<sup>196</sup>. Esta norma establece el diseño de un programa presupuestal multisectorial, mediante el cual el Ministerio de Economía y Finanzas acompañará al Ministerio del Interior

<sup>195</sup> Ley N.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Para mayor información véase: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/0A77389CB4FD85B8052577BD0073F05E/\\$FILE/Ley\\_28950.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0A77389CB4FD85B8052577BD0073F05E/$FILE/Ley_28950.pdf)

<sup>196</sup> Para mayor información, véase: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-fortalece-la-implementacion-de-espacios-de-acogida-t-ley-n-30925-1757572-1>

en el diseño de un programa presupuestal para la implementación de las políticas en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como los indicadores para su respectivo seguimiento.

En segundo lugar, el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, aprobado a través del Decreto Supremo N.º 017-2017-IN, contempla como objetivo que el Perú al 2021 garantice un entorno seguro a la población en situación de riesgo ante la trata de personas y la protección integral a sus víctimas con respeto a su dignidad humana y la restitución de sus derechos. Al efecto, la prevención y sensibilización; la atención, protección y reintegración; y la fiscalización y persecución del delito son los ejes estratégicos del Plan, que junto con los procesos de gobernanza o de gestión institucional buscan lograr su objetivo.

En tercer lugar, el 23 de enero de 2015, mediante el Decreto Supremo N.º 001-2015-JUS, se aprueba la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación, la cual en su artículo 1 establece que tiene como finalidad prevenir, controlar y reducir el fenómeno de la trata de personas, a través de la atención a los factores sociales y culturales que la generan; la persecución y sanción eficiente de los delitos de trata y explotación de personas, y la efectiva protección, recuperación y reintegración de las víctimas. Asimismo, en sus lineamientos generales se aborda el fortalecimiento de acceso a servicios sociales, generación de oportunidades laborales, desarrollo de una cultura de rechazo a la trata, fortalecimiento de una cultura de denuncia, entre otros. En ese sentido, esta medida de prevención es el “principal marco orientador de política criminal en trata de personas y es de aplicación obligatoria en los tres niveles de gobierno y en los diversos sectores involucrados” (Proética, 2020b, p. 6).

Sin embargo, esta política ha sido criticada ya que no considera la existencia del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, el cual se construyó también sobre los deberes que se desprenden del Protocolo de Palermo. Al respecto, Marinelli afirma que la mayor parte de los lineamientos específicos de la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus

formas de explotación, puede equipararse o ser subsumido por una de las metas del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, por lo cual resultó poco conveniente elaborar un nuevo documento cuando existía uno que podía ser mejorado y ampliado (Marinelli, 2015).

En cuarto lugar, respecto a normas internacionales vinculantes, es preciso señalar que el Perú y Colombia han manifestado su consentimiento en obligarse al tratado denominado: Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a sus víctimas. Este instrumento internacional tiene como propósito fortalecer a nivel político y estratégico las acciones de coordinación y cooperación conjunta para la prevención, investigación, persecución del delito de trata de personas y la asistencia y protección a las víctimas del mismo.

En vista de lo expuesto, podemos señalar que el Estado peruano ha aprobado normativas internas, ha celebrado un tratado con Colombia y ha elaborado políticas públicas referidas a la trata de personas. Sin embargo, subsiste esta violación a los derechos humanos y prueba de ello son las cifras que arroja el informe del INEI: *Perú: estadísticas de trata de personas, 2012-2019*, en el cual se manifiesta que la Policía Nacional del Perú, entre enero y mayo 2019, ha registrado 201 denuncias de trata de personas a nivel nacional y, respecto al año 2018, se registraron 734 denuncias (2019, p. 8). Esto puede responder al hecho de que aún persisten las desigualdades estructurales, así como la discriminación basada en el género, la etnicidad, la edad, la discapacidad, la situación de pobreza y otras categorías particulares, que en su conjunto exponen, sobre todo, a las mujeres y niñas indígenas a situaciones de riesgo o violaciones a sus derechos humanos.

Las mujeres y niñas ticuna, que son víctimas o potenciales víctimas de trata en el Trapecio amazónico, enfrentan la confluencia de muchos de estos factores diferenciales y estructurales a lo largo de su vida. En ese sentido, es necesario repensar el enfoque de cada medida de prevención que el Estado peruano adopte en la elaboración de leyes, políticas, programas, entre

otros. Consideramos que cada una de ellas debe tener un enfoque interseccional, pues solo así se tendrá presente la realidad que viven las mujeres y niñas indígenas, los factores que han propiciado que sean víctimas de trata y el papel de los perpetradores de la violencia, quienes usualmente no son tomados en cuenta porque el análisis se centra en la víctima y “por la descontextualización social que se produce al arrancarlos del escenario [...] en el que se sitúan sus acciones para pasar a ser esencializadas y naturalizadas como consecuencia de la reproducción de prejuicios heterosexistas, clasistas y etnicistas/racistas” (Guzmán y Jiménez, 2015, p. 605). Esto último es importante, ya que los funcionarios públicos son parte de la estructura de violencia en casos de trata de personas; por ejemplo, el personal policial al ser usuario de los prostibares.

Entonces, el enfoque de interseccionalidad se vuelve vital ya que permite dilucidar “distintas posiciones de dominación, subordinación y, también de resistencia” (Ibídem, p. 606), y estas distintas posiciones requieren medidas holísticas, concretas y diversas. Al respecto la CIDH ha comentado que las medidas deben responder a la situación particular en la cual se encuentra una víctima potencial. De igual manera, este órgano de la OEA, a razón de ello, ha señalado lo siguiente:

La Comisión resalta la importancia de adoptar medidas diferenciadas considerando las particularidades e identidades diversas de mujeres en especial situación de riesgo. Ello conlleva a tomar en consideración la intersección de factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otras variables, que pueden acentuar una situación de riesgo a la violencia y la discriminación. La CIDH persigue incorporar una perspectiva intercultural, que tome en consideración el racismo, la discriminación estructural, los riesgos y diferencias de atención por motivos de raza y etnia, como es el caso de las mujeres indígenas y afro-descendientes (2018, p. 31). [El subrayado es nuestro].

Asimismo, la CIDH ha reiterado a los Estados la necesidad de formular y adoptar políticas culturalmente apropiadas, donde las mujeres indígenas

participen, orientadas a la prevención, investigación, sanción y reparación de infracciones de sus derechos humanos (2017, p. 111). En relación con eso, la Corte IDH ha sostenido en el *Caso González y otras vs. México* que

[...] los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que, en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. [...] (2009, p. 69). [El subrayado es nuestro].

Las mujeres y niñas indígenas, que han sido y son históricamente discriminadas, se encuentran en diferentes grados de vulnerabilidad y, como manifestación de ello, han sido expuestas a diversos tipos de violencia. Esta situación ha evidenciado la necesidad de reformular las normativas jurídicas, políticas y proyectos que no las protegen. Así, el mandato de no discriminación obliga al Estado peruano a respetar y garantizar plenamente el ejercicio de sus derechos. En tal sentido, las mujeres y niñas víctimas o potenciales víctimas de trata requieren de una tutela especial y diferenciada, puesto que el común de las normas jurídicas no tiene un enfoque de derechos humanos, género, étnico e interseccional y, mucho menos, un enfoque holístico, como lo señala la CIDH en su informe sobre mujeres indígenas para hacerle frente a todas las formas de discriminación que las exponen a violaciones de derechos humanos.

Aunado a ello, urge destinar un mayor presupuesto a la lucha contra la trata ya que este no ha sido más de S/ 0,50 por persona, durante los últimos años (CHS Alternativo, 2020, p. 57). Por ejemplo, el presupuesto asignado en el 2019 representó el 0,0046% del presupuesto total anual, lo cual equivale a una inversión de S/ 0,23 por ciudadano; sin embargo, esta cifra disminuyó a S/ 0,16 en la ejecución del presupuesto (CHS Alternativo, 2020, pp. 56 y 159). Al respecto, la CIDH ha señalado que para dar efectividad a los derechos humanos el Estado tiene la obligación de programar, asignar, movilizar y gastar recursos públicos en todos los niveles y estructuras de poder (2018, p. 39). En tal sentido, urge la revisión de los presupuestos y que la asignación y ejecución de recursos permitan la lucha efectiva contra la trata.

### **3.2. Obligación de persecución**

El deber de persecución abarca la investigación, procesamiento y sanción penal de los agentes del delito, así como el otorgamiento de una reparación integral a las víctimas (Marinelli, 2015, p. 71). Al respecto, el Código Penal peruano prevé en sus artículos 153 y 153-A el delito de trata de personas y su modalidad agravada, con penas entre 8 a 25 años de cárcel. Además, la Política Nacional frente a la Trata de Personas establece lineamientos específicos acerca de este deber: fortalecimiento del proceso de investigación e inteligencia, intervención de los espacios de explotación a fin de su clausura y cierre definitivo, así como la desarticulación de las organizaciones delictivas o personas vinculadas a la trata de personas. Si bien el Estado peruano ha cumplido con el deber formal de tipificar el delito de trata de personas conforme a los lineamientos del Protocolo de Palermo, todavía existen deficiencias en el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar.

En ese sentido, con el objeto de cumplir con los propósitos del deber de investigación consideramos fundamental aplicar los estándares jurisprudenciales que ha fijado la Corte IDH. Por ejemplo, respecto a la oficiosidad y oportunidad en la investigación, ha señalado que el Estado debe iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad

y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores, una vez que se tome conocimiento de los hechos que constituyen violencia contra la mujer (Corte IDH. *Caso González y otras vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2009, p. 76). De igual modo, con el objeto de que las investigaciones aseguren un efectivo acceso a la justicia, estas deben agotar todos los medios para esclarecer la verdad de los hechos y proveer el castigo a los responsables, especialmente cuando estén o puedan estar involucrados agentes estatales (Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2008, p. 62).

Además, la Corte IDH también ha afirmado que el deber de investigación es una obligación de medios y no de resultado. Ello implica que el Estado asuma la investigación como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios (*Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2014, p. 85).

En casos de violencia contra las mujeres, donde es evidente la ineficacia judicial, esta constituye en sí misma una forma de discriminación a la mujer. Por esta razón, cuando existan indicios o sospechas concretas de violencia de género, la falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género (Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2015, p. 67). De igual manera, al interponer la víctima de trata una denuncia, esta debe ser tratada conforme al estándar de prueba que se exige en la formulación de una denuncia<sup>197</sup>. Además, la Fiscalía debe incorporar el mayor número de

---

<sup>197</sup> Para mayor información, véase el Fundamento 9 del Acuerdo Plenario Extraordinario 2-2012/CJ-116:

elementos probatorios e indiciarios ya que los casos de violencia de género poseen diversas particularidades, como: la conciencia tardía de la violencia sexual, los prejuicios de los operadores jurídicos, entre otros. Cabe resaltar, que la Corte IDH, sobre la descalificación de la credibilidad de la víctima, en razón a patrones socioculturales discriminatorios (su forma de vestir, ocupación laboral, conducta sexual, etc.), ha señalado que este razonamiento afecta de forma negativa la investigación y la valoración de la prueba<sup>198</sup> (*Caso González y otras vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2009, p. 102).

Es preciso resaltar, en este punto, que en el caso de las niñas víctimas de trata o potenciales víctimas, el Estado debe atender a sus características particulares y los factores contextuales que las colocan en situación de vulnerabilidad. En estos casos, el deber de investigación exige un abordaje diferenciado y estricto, ya que el grado de vulnerabilidad es mayor, y si se considera la intersección del factor etnia el deber se refuerza. Al respecto, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

[L]a vulnerabilidad consustancial a la niñez puede verse enmarcada y potenciada debido a la condición de ser mujer. En ese sentido, debe advertirse que las niñas son, como se ha aseverado, “particularmente vulnerables a la violencia”. La especial intensidad mencionada se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas frente al hecho o mera posibilidad de su vulneración por actos

---

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/339da2004c18eb9a8edebfb983b64d75/Acuerdo+Plenario+N%C2%BA+02-2012-CJ-116.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=339da2004c18eb9a8edebfb983b64d75>

<sup>198</sup> Sobre este tema el Tribunal Constitucional en la Sentencia N.º 05121-2015-PA/TC afirma que no se puede obstaculizar el acceso a la justicia de quien alega haber sido sexualmente agredida, como si por estos supuestos (ocupación de la agraviada, edad, etc.) las personas debieran tener una protección mayor o menor de la justicia frente a las agresiones sexuales. Y si ocurre, se estaría vulnerando la obligación constitucional del Estado peruano para tomar acciones idóneas orientadas a lograr la eficiencia en la impartición de justicia en casos de violencia contra la mujer.



que, en forma actual o potencial implicarán violencia por razones de género o pudieren derivar en tal violencia. (*Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2014, p. 51). [El subrayado es nuestro].

Respecto a la obligación de procesar y sancionar, consideramos que también debe examinarse en función a los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte IDH; ya que según el Informe Trata de Personas en América Latina y El Caribe 165° Periodo de Sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Perú:

[...] menos de 3 de cada 100 procesados por trata reciben sentencias condenatorias en el Poder Judicial. Por ejemplo, el Registro Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines identificó 2,477 víctimas entre junio 2015 y mayo 2016, sin embargo, solo registró 466 denuncias durante del mismo periodo. Además, se han evidenciado claras dificultades en la función de jueces y fiscales para la correcta calificación del delito de trata de personas y su posible concurso con otros delitos afines, contribuyendo, a la impunidad de este delito (2017, p. 21).

En esta línea, es prudente recurrir a los pronunciamientos que realizó el Tribunal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos debido a que las obligaciones que se desprenden del Protocolo de Palermo buscan también juzgar y sancionar violaciones de derechos humanos. En esa línea, en el *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala* la Corte IDH señaló que los Estados están obligados a:

[...] suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal. Asimismo, el Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de

lo sucedido y se sancione a los eventuales responsables (*Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2012, p. 72).

Las mujeres indígenas enfrentan obstáculos particulares en el ejercicio de sus derechos procesales; por ejemplo, la inexistencia o escasez de intérpretes en los procedimientos judiciales y en la tramitación de estos. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que

[...] durante la investigación y el juzgamiento, el Estado debe asegurar el pleno acceso y la capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas. En un caso [...] en el que la víctima, mujer e indígena, ha tenido que enfrentar diversos obstáculos en el acceso a la justicia, el Estado tiene el deber de continuar proporcionando los medios para que acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurarle la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad (*Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2010, p. 77).

En este marco, el Estado debe actuar con la debida diligencia reforzada para prevenir, sancionar y reparar los actos de violencia perpetrados en contra de las mujeres y niñas integrantes de pueblos indígenas, ya que este principio de debida diligencia estricta o reforzada se aplica cuando nos encontramos frente a un grupo de alto riesgo o en situación de vulnerabilidad. Es preciso resaltar que, la obligación de persecución debe interiorizar el prisma interseccional puesto que permite observar las violencias multidimensionales que viven las mujeres y niñas indígenas ticuna al participar en un proceso judicial. Este enfoque facilita la identificación de la “superposición de varias capas de discriminación [que] lleva[n] a una forma de discriminación agravada que se expresa en experiencias manifiestamente diferentes de una mujer indígena a la otra” (CIDH, 2017, p. 32), y permite determinar los obstáculos que interiorizan las instituciones para dificultar el acceso a la justicia. Por ejemplo, al crear un criterio de “víctima perfecta” que no se condice con la pluralidad de perfiles producto de la interacción de las relaciones de poder,

factores estructurales y categorías diversas que confluyen en un espacio que mantiene a las víctimas de trata en una situación de discriminación estructural e histórica.

### 3.3. Obligación de protección

El deber de protección se refiere a todas aquellas “medidas de asistencia y protección a las víctimas, tanto en relación con su participación en el proceso judicial como en su posterior rehabilitación y reinserción en la sociedad” (Marinelli, 2015, p. 75). Coincidimos con Marinelli (2015) en que del artículo 6 del Protocolo de Palermo se desprende un contenido mínimo para el cumplimiento de esta obligación: (i) la identificación de la víctima y su no criminalización, (ii) el derecho a un recurso judicial efectivo para una reparación integral, atendiendo a las características particulares de la víctima, y (iii) el establecimiento de medidas posliberación, como un alojamiento temporal adecuado, asistencia médica, entre otros.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 6 consagra la prohibición de la esclavitud y servidumbre, incluyendo, de forma expresa, la proscripción de la trata de mujeres en cualquiera de sus formas. Esta disposición ha sido analizada por la Corte IDH en el *Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, donde sostuvo que la obligación de garantizar dicho derecho comprende el deber estatal de adoptar medidas de protección y asistencia a las víctimas. Para ello, según el tribunal internacional, es necesario que los Estados cuenten con “un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias” (Corte IDH, *Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2016, p. 82).

Al respecto, el Estado peruano ha emitido pocas leyes específicas vinculadas al deber de protección. La Ley N.º 28950, contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en su artículo 7 establece medidas mínimas de asistencia y protección a las víctimas de trata: la repatriación segura; alojamiento transitorio; asistencia médica, psicológica, social, legal; y

mecanismos de inserción social. Asimismo, en su Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final, asegura la cooperación internacional en la materia, en particular, la promoción de tratados internacionales por parte del Estado peruano para garantizar la protección integral de víctimas nacionales en el extranjero, la repatriación de sujetos pasivos y la extradición de sujetos activos del delito.

Adicionalmente, la Ley N.º 30925, que fortalece la implementación de espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas y explotación sexual, prioriza la creación y asignación de bienes en favor de los espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas y explotación sexual, lo que comprende a los hogares de refugio temporal y a los centros de acogida residencial. Inclusive, como se mencionó en los párrafos anteriores, en su Única Disposición Complementaria Modificatoria dispone que, el Ministerio del Interior junto al Ministerio de Economía tienen la tarea de diseñar un programa presupuestal multisectorial para la implementación de las políticas en materia de trata de personas.

Por su parte, la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación contempla dos lineamientos generales relacionados con el deber de protección. Estos son el Lineamiento general 07, “Fortalecimiento de la atención y protección integral a las víctimas nacionales y extranjeros de trata de personas y sus formas de explotación”, y el Lineamiento general 08, “Recuperación y reintegración efectiva de la víctima de trata de personas y sus formas explotación”. Cada uno de ellos prevé a su vez lineamientos específicos, entre los que destacan las siguientes medidas: el desarrollo de centros de acogida; la reintegración educativa y/o laboral; los programas de protección, tratamiento y acompañamiento sostenible.

El Plan Nacional contra la Trata de personas 2017-2021, Decreto Supremo N.º 017-2017-IN, aunque advirtió la débil institucionalidad del Estado basada, entre otros factores, por la deficiente atención, protección y reintegración de las víctimas de trata de personas, no va más allá de ofrecer un diagnóstico de esta situación. Así, plantea objetivos estratégicos para un escenario deseable

en el 2021 sin desarrollar acciones concretas que logren visualizar un efectivo cumplimiento de la obligación de protección, así como de las medidas que dimanen de esta. Lo que más preocupa es nuevamente la ausencia de un enfoque de género, intercultural, étnico e interseccional en las medidas de atención, protección y reintegración de las víctimas.

A pesar de estas deficiencias, debe valorarse positivamente la aprobación de dos instrumentos de actuación que buscan mejorar el desempeño de los operadores de justicia en los casos de trata de personas. Así, en el año 2018 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió la Resolución Ministerial N.º 0502-2018-JUS, que aprueba la Guía de Actuación de la Defensa Pública Frente a la Trata de Personas, en donde se sostiene que las medidas de protección deben responder a las necesidades de cada víctima con el fin de asegurar su vida e integridad. Igualmente, al año siguiente, el Ministerio Público dictó la Resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 2291-2019-MP-FN, que actualiza el Protocolo para la Atención de Víctimas del Delito de Trata de Personas, Personas en Situación de Tráfico Ilícito de Migrantes y Víctimas de Delitos en el Contexto de la Migración; el cual “tiene como objetivo evitar la revictimización” (CHS Alternativo, 2020, p. 104).

Ahora bien, en cuanto a normas internacionales, destaca el Acuerdo Bilateral entre Perú y Colombia para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a sus víctimas, que entró en vigor el 27 de junio de 2018, y que señala en su artículo III las medidas de asistencia y protección que debe tomar el Estado receptor cuando la víctima se encuentre en su jurisdicción, así como el garantizar su retorno voluntario a su Estado de origen. Sin embargo, tal disposición también carece de un enfoque interseccional, en tanto solo considera necesario prestar especial atención cuando la víctima es un niño, niña o adolescente.

En base a la legislación y políticas desarrolladas es evidente que, para fortalecer la obligación de protección, las medidas deben atender a las características particulares de las víctimas, mujeres y niñas indígenas, a la luz de lo establecido por la CIDH en sus informes temáticos y de la

línea jurisprudencial, sentados por la Corte IDH en casos de violencia contra mujeres indígenas. De esta manera, la CIDH ha reconocido que la “participación de las mujeres indígenas en la estructuración de las reparaciones en el área de la justicia” (CIDH, 2017, p. 110) resulta esencial.

Asimismo, la reparación debe ser integral, es decir, mientras sea posible debe adoptar todas las formas en las que se manifiesta: restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción. Igualmente, las reparaciones deben ser otorgadas desde un enfoque de género, intercultural y étnico, tomando en cuenta la triple discriminación histórica que padecen las mujeres indígenas víctimas de trata con explotación sexual. Esto quiere decir que el contenido de las formas de reparación debe ajustarse a estos enfoques para ofrecer una respuesta efectiva a las necesidades de asistencia y protección de las mujeres indígenas en su calidad de víctimas.

- a. Restitución: restablecer la situación previa de la víctima y sus derechos. No en todas las ocasiones se puede lograr; principalmente cuando el daño afecta la integridad física, emocional y sexual de la víctima.
- b. Indemnización: es el reconocimiento patrimonial de los daños y perjuicios ocasionados.
- c. Rehabilitación: la atención médica y psicosocial que ayude a la víctima a continuar su vida en la sociedad.
- d. Garantías de no repetición: la garantía de que las víctimas no vuelvan a sufrir el daño.
- e. Medidas de satisfacción: el conocimiento público de la verdad y actos de desagravio. (CIDH, 2011, p. 32).

En ese sentido, las medidas de reparación no solo deben atender a una dimensión individual, sino también a una dimensión estructural, en la que se reconozca que la situación de vulnerabilidad de las mujeres indígenas, y que las hace proclives a ser víctimas de trata, es producto de determinadas

condiciones que las afectan exclusivamente, como son la discriminación, la marginación, y la falta del ejercicio o acceso a sus derechos. Es por ello que la Corte IDH, en el caso “Campo Algodonero” ha hecho énfasis en que cuando se presentan situaciones de discriminación estructural, como ocurre en el caso de violencia contra las mujeres, “las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo” (*Caso González y otras vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 2009, p. 114).

Además, la CIDH ha precisado que, para determinar las reparaciones, el enfoque de género debe ir acompañado por el enfoque de interculturalidad, toda vez que “permite reconocer la especial posición de las mujeres indígenas y adoptar medidas culturalmente adecuadas que garanticen el goce de sus derechos y libertades fundamentales, y les permitan una vida libre de discriminación y violencia” (CIDH, 2019, p. 41). En esa línea, la Corte IDH en el *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, que se refiere a hechos de violencia sexual en contra de una mujer indígena, dictó medidas de reparación que incluían garantías de no repetición con una perspectiva de género y etnicidad, con la finalidad de evitar y erradicar la violencia y discriminación contra la mujer indígena.

#### **4. Consideraciones finales sobre el efecto útil del Protocolo de Palermo**

Han pasado más de veinte años desde la adopción del Protocolo de Palermo y más de diecinueve años desde su entrada en vigor<sup>199</sup>. No obstante, la mayoría de los 178 Estados parte<sup>200</sup> no cuentan con respuestas efectivas en

---

<sup>199</sup> El Protocolo de Palermo fue adoptado mediante resolución A/RES/55/25 del 15 de noviembre de 2000 en el quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para mayor información, véase: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en)

<sup>200</sup> Según la colección de tratados de Naciones Unidas, 178 Estados de los 193 miembros

la lucha contra la trata de personas (Silva, 2020). Ejemplo de ello es el caso peruano<sup>201</sup> que, si bien ha cumplido con el compromiso de adecuar legislativamente la conducta criminal de la trata de personas a nivel interno, aún no ha materializado otras obligaciones dirigidas, sobre todo, a prevenir la trata de personas, perseguir a los agentes del delito y proteger a las víctimas, porque están vinculadas, en su mayoría, a la implementación de políticas públicas, asignación de presupuesto, incorporación de estándares internacionales de derechos humanos, entre otros.

Sin embargo, en virtud de los principios de *pacta sunt servanda* y de la primacía del derecho internacional, reconocidos como fuente primaria del derecho internacional<sup>202</sup>, se debe adecuar, incorporar y garantizar las disposiciones establecidas en los tratados de los que el Estado sea parte. Por esta razón, las normas jurídicas e interpretaciones que se realicen dentro del ordenamiento interno del Protocolo de Palermo no pueden ser contrarias al objeto y fin del tratado. Es decir, el Estado peruano está obligado a cumplir con todos los deberes que se desprenden del tratado.

De igual manera, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969<sup>203</sup> señala que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”; entonces, el Estado peruano debe cumplir las obligaciones internacionales puesto que ha manifestado su voluntariedad, principio general de consentimiento, en

---

de Naciones Unidas son parte del Protocolo de Palermo. Para mayor información sobre la ratificación de los tratados, véase: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en)

<sup>201</sup> El Protocolo de Palermo fue ratificado por el Perú el 23 de enero de 2002 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Para mayor información sobre la ratificación de los tratados, véase: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en)

<sup>202</sup> Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Para mayor información, véase: <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/chap2.htm>

<sup>203</sup> Es preciso señalar que el Perú es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados desde el momento de su ratificación del instrumento, el cual fue el 14 de septiembre de 2000. Para mayor información, véase: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#6](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en#6)



obligarse a respetar y garantizar los derechos contenidos en el Protocolo de Palermo. Asimismo, el artículo 27 de esta convención señala que los Estados “no pueden invocar normas o disposiciones de derecho interno como justificación para incumplir obligaciones internacionales”. En vista de ello, se debe garantizar que todos los órganos de justicia y cualquier autoridad pública<sup>204</sup> cumpla con las disposiciones del Protocolo de Palermo.

Además, conforme al artículo 55 y a la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, el Protocolo de Palermo forma parte del derecho nacional y, además, que al tratarse de una norma internacional que protege derechos humanos, tiene rango constitucional. Es por esto que la observancia a dicho tratado y las interpretaciones que dotan de contenido a los derechos del mismo son obligatorias para el Estado peruano.

En esta línea, el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 5854-2005-PA/TC señaló que “los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado” (párr. 22). Asimismo, en tanto que la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú como el artículo V del Código Procesal Constitucional establecen que el contenido y alcances de los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados de derechos humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>205</sup>, así como las decisiones y pronunciamientos por los tribunales internacio-

---

<sup>204</sup> Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C N.º 221, párrafo 239. En la señalada sentencia, la Corte afirma que el “control de convencionalidad [...] es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”.

<sup>205</sup> La presente declaración al igual que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre son vinculantes a todos los Estados porque han sido incorporados al corpus del derecho consuetudinario, ello debido a que se cumple con la *opinio iuris* y la práctica reiterada en el tiempo conforme a los pronunciamientos de la Comisión de DD. HH. de la ONU y los pronunciamientos de los órganos de la OEA: CIDH y CorteIDH.

nales sobre derechos humanos de los que el Perú es parte, los deberes que se desprenden del Protocolo de Palermo deben ser comprendidos de conformidad con ellos.

En vista de ello, y con el objeto de cumplir con los compromisos que se desprenden del Protocolo de Palermo, es menester realizar una interpretación de sus cláusulas conforme a la máxima del efecto útil<sup>206</sup> con la finalidad de permitir su efecto práctico o que se realicen los objetivos para el cual fue concebido y, esto se puede lograr interpretando las obligaciones que se desprenden del Protocolo de Palermo a la luz de otros tratados de derechos humanos y de los estándares internacionales de derechos humanos fijados por tribunales internacionales. En esa línea, la propuesta que plantea el presente trabajo académico, implica dotar de contenido y reforzar los deberes de prevención, persecución y protección, que se desprenden del Protocolo de Palermo, con los estándares jurisprudenciales que ha fijado la Corte IDH en materia de violencia contra las mujeres y niñas, aplicación de perspectiva de género, étnico, interseccional e intercultural, medidas de protección efectivas, valoración de las pruebas; así como, los estándares internacionales en derechos humanos de los pueblos indígenas.

---

<sup>206</sup> La Corte Internacional de Justicia, al interpretar un acuerdo especial, en el marco del Asunto del Estrecho de Corfú, ha señalado lo siguiente: “It would indeed be incompatible with the generally accepted rules of interpretation to admit that a provision of this sort occurring in a Special Agreement should be devoid of purport or effect”. *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*. Judgment of 9 April 1949, p. 24. Para mayor información, véase <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariza, A. (2019, 18 de noviembre). *Las mujeres ticuna del Amazonas colombiano: sol, luna, y madre tierra*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/ticuna-women-colombian-amazon-sun-moon-and-mother-earth-es/>
- CHS Alternativo. (2012). *La trata de personas en la Triple Frontera Perú-Brasil-Colombia*. CHS Alternativo.
- CHS Alternativo. (2016). *Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana*. CHS Alternativo.
- CHS Alternativo. (2020). *VII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2019*. CHS Alternativo.
- CIDH. (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. CIDH.
- CIDH. (2014). *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*. CIDH.
- CIDH. (2017). *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. CIDH.
- CIDH. (2017). *Informe Trata de Personas en América Latina y El Caribe 165° Periodo de Sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.
- CIDH. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*.
- CIDH. (2019). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. CIDH.

Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016.

Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015.

Corte IDH. *Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014.

Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014.

Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012.

Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

Corte IDH. *Caso González y otras vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

Defensoría del Pueblo. (2012). *La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*. Informe Defensorial N.º 158, Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-158.pdf?fbclid=IwAR2KQQpWlAXeZniaEnYNHD8cfj-vYA1uuBvN0usuaYMjBH7pT9ko4-xcyZg>

- Guzmán, R., Jiménez, M. (2015). La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género. *Oñati International Institute for the Sociology of Law*. 5(2), 596-612.
- INEI. (2019). *Perú: estadísticas de trata de personas, 2012-2019*.
- Marinelli, C. (2015, 13 de febrero). *IDEHPUCP*. Política Nacional frente a la Trata de Personas: ¿un mejor instrumento para enfrentar este problema? [https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/politica-nacional-frente-la-trata-de-personas-un-mejor-instrumento-para-enfrentar-este-problema/#\\_ftnref1](https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/politica-nacional-frente-la-trata-de-personas-un-mejor-instrumento-para-enfrentar-este-problema/#_ftnref1)
- Marinelli, C. (2015). *La trata de personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Un proceso en doble vía: de la esclavitud a la autonomía, de la represión penal a la protección de las víctimas*. [Tesis para optar por el título profesional de abogada]. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (s. f.). *Tikuna. Los hijos de Yoi e Ipi, y gente de tierra firme*. Ministerio de Cultura de Colombia. <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20TIKUNA.pdf>
- Ministerio de Cultura de Perú. (s. f.). *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios: Ticuna*. Ministerio de Cultura del Perú. <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos/ticuna>
- Naciones Unidas. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/30/41*. ONU.
- Palacios, A. (2020, 30 de julio). De “prostibares» por el Amazonas: así funcionan las redes de trata en la selva. *El País*.
- Proética. (2020a). *Un mapeo de los actores: La trata de personas y la corrupción en el contexto del narcotráfico y la pandemia del COVID-19 en el Trapecio amazónico*. Proética.

- Proética. (2020b). *Triple Trata. Estudio comparativo de la legislación, políticas públicas y casos emblemáticos en materia de trata de personas en la Triple Frontera - Perú, Colombia y Brasil*. Lima.
- Silva, W. C. (2020, 4 de agosto). *Instituto de Democracia y Derechos Humanos*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/los-20-anos-del-protocolo-de-palermo-avances-y-desafios-en-materia-de-trata-de-personas/>
- Teteye, V. (2020a, julio). *El ser de las Magütagüka*. Agenda Propia. <https://www.agendapropia.co/mujer-palabra-resistencia/pueblo-tikuna/retratos/>
- Teteye, V. (2020b, julio). *Resistencia de una mujer Magüta en frontera*. Agenda Propia. <https://www.agendapropia.co/mujer-palabra-resistencia/pueblo-tikuna/historias/resistencia-de-una-mujer-maguta-en-frontera/>
- UNODC. (2018). *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. United Nations.
- UNODC. (2021). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. United Nations.