

ANÁLISIS DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS A VEINTE AÑOS DEL PROTOCOLO DE PALERMO: ACTUACIÓN ESTATAL A LA LUZ DEL ENFOQUE DE GÉNERO Y DE DERECHOS HUMANOS

Marisol Gonzales¹⁷⁸, Stephanie Carrion¹⁷⁹ y Marco Arellano¹⁸⁰

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal poner en evidencia, desde un enfoque de derechos humanos y de género, el impacto que ha supuesto la incorporación del Protocolo de Palermo en la normativa interna contra la trata de personas, así como evidenciar la problemática que supone el tratamiento de las víctimas y el reto que representa para el Estado su protección y prevención de este delito. Frente a ello, en primer lugar, identificaremos y analizaremos la situación en la que actualmente se viene desarrollando el delito de la trata de personas; en segundo lugar, analizaremos la situación y tratamiento que se le da a las víctimas desde un enfoque de género y derechos humanos; en tercer lugar, revisaremos y analizaremos cuáles han sido las actuaciones del Estado peruano y de sus principales autoridades entre el 2013-2020; y, finalmente, identificaremos y plantearemos estrategias para una correcta política de prevención y sanción de los casos de trata de personas. Todo ello permitirá poner en relieve a los grupos etarios que se ven afectados directamente por este delito, como lo son las niñas, mujeres migrantes y personas

¹⁷⁸ Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Adjunta de Docencia del curso de Filosofía del Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁷⁹ Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

¹⁸⁰ Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

trans, al ser grupos con un mayor índice de vulnerabilidad dentro de la sociedad peruana.

Palabras clave: trata de personas, enfoque de género, derechos humanos, Protocolo de Palermo, obligaciones estatales, víctimas, situación de vulnerabilidad.

Sumario

1. Antecedentes históricos de la trata de personas e incorporación al derecho interno: ¿problemas en la adopción? 2. Una visibilización de la problemática desde enfoques: el enfoque de género y el enfoque de derechos humanos. 3. Radiografía de una víctima: mujeres, niñas, adolescentes, migrantes y comunidad LGTBI. 4. Inocencia vulnerada: de víctimas a victimarias. 5. A 20 años del Protocolo de Palermo: aciertos y desaciertos en la intervención estatal. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

1. Antecedentes históricos de la trata de personas e incorporación al derecho interno: ¿problemas en la adopción?

El concepto de la trata de personas ha estado en constante evolución a fin de ser más garantista de acuerdo con el contexto histórico. Sin embargo, podemos identificar que en esta evolución no se ha visibilizado y caracterizado a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, desde la aplicación de un enfoque de género y de derechos humanos.

Un antecedente de gran importancia fue durante la época colonial, donde las “mujeres y niñas, particularmente africanas e indígenas, eran desarraigadas de sus lugares de origen y comerciadas como mano de obra, servidumbre y/o como objetos sexuales” (OIM, 2006, p. 9). En ese sentido, estaríamos frente a las primeras formas de violencia ejercidas a determinados sectores y grupos sociales para que, tiempo después, diera lugar a mediados del siglo XIX e inicios del XX, el término de trata de blancas.

Si bien este término hacía referencia a la movilidad y comercio de mujeres blancas, europeas y americanas, solo se consagró como un movimiento abolicionista de la prostitución, pues se le consideraba como una forma de esclavitud de la mujer (OIM, 2006). Posteriormente, estas acciones del movimiento devinieron en 1904, la adopción del primer tratado sobre trata de personas, como lo fue el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal denominado Trata de Blancas.

Cabe mencionar que esta convención no criminalizó la prostitución pues consideraron que su regulación —o sanción— pertenecía a la esfera interna de cada Estado. Sin embargo, se optó por profundizar la distinción entre la esclavitud negra y el problema de la captación de mujeres blancas para la explotación sexual, resultando claramente en una terminología discriminatoria y sin aportar una clara definición sobre la trata de personas (Marinelli, 2015).

La primera definición de la trata de personas se desarrolló en el Convenio Internacional para la Represión del Tráfico de Trata de Blancas de 1910 (en

adelante, Convenio Internacional de 1910). Es así que, de acuerdo a sus artículos 1 y 2, podemos identificar el concepto de trata de personas desde el ámbito de protección referido a la edad de la víctima.

Por un lado, el artículo 1 dispuso la protección de niñas y adolescentes de la siguiente manera:

Debe ser castigado cualquiera que, para satisfacer las pasiones de otro, haya contratado, secuestrado o seducido, aun con su consentimiento, a una mujer o a una joven menor de edad, con propósitos licenciosos, aun cuando los diversos actos constitutivos de la fracción se hayan cometido en países diferentes.

Por otro lado, el artículo 2 propuso la protección de las víctimas mayores de edad:

Debe ser castigado cualquiera que, para satisfacer las pasiones de otro, mediante fraude o con ayuda de violencias, abuso de autoridad o cualquier otro medio de coacción, haya contratado, secuestrado o seducido una mujer o una joven mayor de edad, con propósitos licenciosos, aun cuando los diversos actos constitutivos de la infracción hayan sido cometidos en países diferentes.

Hasta este punto, el Convenio Internacional de 1910 planteó una distinción referida a la edad de las víctimas; entendiéndose como mayor de edad aquellas personas con 20 años cumplidos¹⁸¹. Asimismo, ofreció los tres elementos que se consagrarían más adelante en el actual Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante, Protocolo de Palermo) como lo son la actividad, medio y fin. No obstante, coincidimos con algunos autores, como Chiara Marinelli,

¹⁸¹ Según el acápite b del anexo Protocolo de Clausura del Convenio Internacional de 1910 se indicó que: “Para la represión de las infracciones a que se refieren los artículos 1 y 2, queda entendido que las palabras ‘Mujer o joven menor de edad, mujer o joven mayor de edad’ designan las mujeres o las jóvenes menores o mayores de veinte años cumplidos. Puede una ley, sin embargo, fijar una edad de protección más elevada”.

cuando señalan que el Convenio Internacional de 1910 no ofreció alcances explícitos respecto al traslado de la víctima como parte del elemento de actividad; y que el elemento del fin se circunscribe a la criminalización de la explotación de la víctima (2015).

A mediados de 1930, durante el noveno periodo de sesiones de la Sociedad de las Naciones, el Comité Consultivo permanente sobre la Trata de Mujeres y Niños recomendó la creación de un subcomité para castigar a los proxenetas. Así, se concluyó que la solución más efectiva recaería en la elaboración de un protocolo adicional al Convenio de 1921 para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños. Ello demostraría que, si bien hubo interés por parte de la Sociedad de Naciones en generar un mayor alcance de la protección internacional de un fenómeno como la trata, y una preocupación por acuñar un término distinto como el de trata de mujeres y niños, en lugar del término de blancas, aún persistía una concepción del fenómeno en relación con la explotación sexual.

Tal como los antecedentes sugieren, se necesitaba continuar adoptando un enfoque de género y un enfoque de derechos humanos que permitieran garantizar una mayor y mejor visibilización de otras identidades, que pudieran converger en una misma persona basada en la idea del respeto de su dignidad. En consecuencia, el Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena (en adelante, Convenio de 1949) se inclinó por reconocer las obligaciones internacionales para los Estados con base en la protección de la dignidad y el valor de la persona humana.

En definitiva, esta loable respuesta por parte de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) permitió dar paso a la consolidación de los tratados de derechos humanos y otros avances en materia de protección general y específica a fin de erigirse como un sistema de protección universal de los derechos humanos.

Lamentablemente, el Convenio de 1949 redujo su campo de protección a la prohibición del favorecimiento de la prostitución y proxenetismo, tal

y como se desdeña en su artículo 1. Aunado a ello, otra crítica de gran relevancia para dicho instrumento internacional resulta en la no previsión de mecanismos de control como la presentación de informes por parte de los estados, o algún mecanismo de supervisión similar pues solo se contemplaba la comunicación al secretario general de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 21 (Castro y Salvador, 2014). Por otro lado, urgía lograr un consenso en la definición de la trata de personas y una supervisión de dichos instrumentos internacionales que no solo garantizaran la no vulneración de derechos humanos, sino también, que permitieran cuestionar y fomentar los deberes de prevención, por parte de los Estados en favor de las víctimas.

La respuesta a ello llegó con los actos preparatorios que dieron pie a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, Convención de Palermo) y sus protocolos adicionales como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo).

Un momento anterior a la Convención de Palermo de gran relevancia fue la acción desde la Comisión de Derechos Humanos y el nombramiento de la relatora especial; Radhika Coomaraswamy, sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Como parte de su informe sobre la Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género, se reconoció la vulnerabilidad de las víctimas en consonancia con la necesidad de lograr una definición de la trata y de constituir instrumentos específicos que permitieran garantizar los derechos de las mujeres. Adicionalmente, se visibilizó la convergencia de otro fenómeno, como lo es el tráfico ilícito de personas; en específico, de mujeres migrantes (ONU, 2000).

Así, la Convención de Palermo fue concebida como aquel instrumento internacional que reconocería el fenómeno de la trata como una delincuencia organizada bajo la perspectiva macrodelictiva de grandes dimensiones. En consecuencia, se postuló la necesidad de fortalecer la respuesta internacional y acordar estándares para las legislaciones domésticas a fin de combatir

al crimen organizado, en consonancia con otro instrumento independiente, pero que armonizara con los fines de la convención, como resultó el Protocolo de Palermo, principalmente. Entonces, este último instrumento dotó una definición sobre la trata de personas que sirvió como referencia para elaborar las políticas nacionales, establecer marcos de política regional y orientar la cooperación internacional a fin de prevenir y erradicar la explotación de personas (UIP y UNODC, como se citó en el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, 2014).

Ahora, ¿qué debió implicar para el Perú el Protocolo de Palermo? Para el Perú, como Estado parte de este protocolo y de otros instrumentos internacionales¹⁸², se debió considerar a la trata de personas como un “tema de derechos humanos y no solo de índole penal, [ya que] [...] conlleva que las obligaciones estatales indicadas en el tratado se llenan de contenido al ser analizadas en función del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Marinelli, 2015, p. 55).

En este punto, es necesario precisar que la adopción interna no fue sencilla en la práctica. Por un lado, el Estado peruano realizó reservas a la Convención, tal y como se enuncia en la Resolución Legislativa N.º 27527¹⁸³. Por otro lado, si bien el Perú ya contemplaba el delito de trata de personas en el Código Penal, no fue hasta el año 2007, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, que el Estado se adecuó a los estándares exigidos por el Protocolo de Palermo. Posteriormente, se perfeccionó el concepto mediante la Ley N.º 30251 que terminó por reflejarse en el artículo 153 sobre el delito de trata

¹⁸² Para el desarrollo del presente trabajo se tiene en cuenta los principales tratados que el Estado peruano ha ratificado y forman parte del derecho interno como son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, entre otros.

¹⁸³ Para mayor información sobre la Resolución Legislativa N.º 27527, véase: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2001/justicia/Ley27527.htm>

de personas en el Código Penal, componiéndose así de tres elementos que se detallan en el siguiente gráfico¹⁸⁴:

Elementos de la definición de la trata de personas en la legislación peruana

CONDUCTAS		MEDIOS		FINES	
Captación			Violencia, amenaza u otras formas de coacción		Venta de niños, niñas y adolescentes
Transporte					
Traslado			Privación de libertad		Explotación sexual y prostitución
Acogida			Fraude		Esclavitud y prácticas análogas
Recepción			Engaño		
Retención			Abuso de poder		Explotación laboral
			Abuso de situación de vulnerabilidad		Trabajo forzoso
			Concesión de recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra		Mendicidad
					Extracción o tráfico de órganos, tejidos somáticos o sus componentes humanos

Adaptada del Protocolo para la Protección y Atención a Víctimas y Testigos de Trata de Personas por parte de la Policía Nacional del Perú 2016 y del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2017-2021 (PNAT).

A pesar de esta modificatoria —en la que se contemplaba una redacción más compatible con el Protocolo de Palermo— y la adopción de otros instrumentos nacionales posteriores¹⁸⁵, para el Estado peruano, el alcance y

¹⁸⁴ Tomado del “Informe Análisis N.º 1, La respuesta del Ministerio Público frente a la trata de personas”.

¹⁸⁵ Otros instrumentos legislativos significativos relacionados a la trata de personas posteriores a la entrada en vigor de la Convención de Palermo y de sus dos Protocolos Adicionales son:

efectos del fenómeno de la trata sigue siendo significativo como sugieren los altos índices de casos reportados.

Solo por poner en evidencia algunos informes que manifiestan la preocupación por la respuesta estatal del Perú en torno al fenómeno de la trata, se encuentra el Informe del Estado Norteamericano sobre la Trata de Personas del 2016. En dicho informe se destacó que “el Perú no cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, pero hace esfuerzos significativos para ello” (Villaroel, 2017, p. 14). En efecto, se puso en relieve que “uno de los obstáculos más grandes del Perú es la poca cantidad de sentencias emitidas [...] pues entre enero y diciembre de 2015, solo se habrían sentenciado a 2 personas por el delito de trata de personas y se habrían absuelto a 39, de un total de 556 procesos registrados” (Capital Humano y Social Alternativo, como se citó en Villaroel, 2017, p. 16).

De esta manera, se consideraría que el problema fundamental recaería en la interpretación del delito y su bien jurídico protegido, debido a la complejidad que dio cabida al Acuerdo Plenario N.º 3-2011/CJ-116 (Villaroel, 2017). Sin embargo, bajo nuestra perspectiva, consideramos que no se ha concebido el tratamiento y las condiciones a favor de las víctimas que enfoques, como el de género y de derechos humanos, puedan permitir y garantizar una protección eficaz en los distintos instrumentos nacionales.

-
- Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 27934, Ley que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito (publicación 22/07/2007).
 - Ley que declara el 23 de setiembre de cada año como el Día Nacional contra la Trata de Personas (publicación: 23/9/2012).
 - Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-C del Código penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio (publicación: 18/07/2013).
 - Ley contra el crimen organizado (publicación: 20/08/2013).

2. Una visibilización de la problemática desde enfoques: el enfoque de género y el enfoque de derechos humanos

De los instrumentos tanto nacionales como internacionales examinados, comprendemos que es necesario abordarlos desde ciertos enfoques para visibilizar la naturaleza del delito y, sobre todo, para una mejor búsqueda de respuestas referidas a la prevención y sanción en favor de las víctimas. Por ello, los enfoques como el de interculturalidad, niñez y adolescencia, desarrollo humano, derechos humanos y de género, recomendados por el IDEHPUCP en su Informe Final sobre la Actualización del Protocolo para la atención de víctimas y testigos del delito de trata de personas, por parte de la Policía Nacional del Perú, ponen de relieve la importancia de su empleo al analizar las diversas manifestaciones del delito de la trata de personas (2018).

Para efectos de la presente investigación, se hará énfasis en los enfoques de derechos humanos y de género. En efecto, a grandes rasgos, el enfoque de derechos humanos resulta de gran importancia pues implica para los Estados adoptar medidas para proteger a las víctimas contra un nuevo riesgo de victimización (Vargas, como se citó en IDEHPUCP, 2017). Por su parte, un enfoque de género puede permitir identificar los efectos sobre distintos individuos como mujeres, niñas y niños, personas LGBTI y las personas con identidad de género no binaria (ONU, 2019).

En efecto, coincidimos en que todos los enfoques resultan de vital importancia no solo para combatir el fenómeno delictivo, sino también para reconocer que este delito es una clara vulneración de derechos humanos ya que en la medida en que las formas de captación, de violencia y de explotación difieren en función del género de las víctimas y [...] que ciertas formas de explotación afectan de manera desproporcionada a mujeres y niñas, la trata es una forma de violencia de género y, por tanto, de discriminación (CE-PAIM, s. f.). En consecuencia, los enfoques como el de género y el de derechos humanos resultan imprescindibles y necesarios para la identificación de las víctimas y los métodos de prevención e investigación de los casos.

Precisamente, a través de las disposiciones del Protocolo de Palermo, se ha buscado que los Estados parte se encaminen a la prevención, persecución y sanción del delito de trata de personas, en armonía y respeto con los derechos humanos. Es así que el enfoque de derechos humanos se encontraría dirigido, en primer lugar, a respetar y reconocer la dignidad de la persona; y a erradicar acciones que puedan significar algún tipo de discriminación o trato inferior de las víctimas por motivos de sexo, género, raza, nacionalidad, discapacidad, entre otros motivos (Ministerio Público, 2020).

Es importante señalar que el delito de trata de personas es considerado como una forma de violación de carácter múltiple y continuado ya que transgrediría una serie de derechos esenciales a las personas, tales como la dignidad, vida, libertad, integridad; y se mantendría hasta que la víctima este en libertad (CIDH, 2015).

Este enfoque de derechos humanos, además, permitiría promover la participación de las víctimas en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo, la importancia de transparentar la información de dicho proceso y el acceso a la justicia a través de mecanismos de reclamo, autoridades presentes y normativa en dicha materia; abandonar cualquier forma de revictimización, comprendiendo la complejidad y el nivel de transgresión que existe sobre la víctima (Ministerio Público, 2020).

En efecto, en la práctica, este enfoque otorgaría la titularidad de estos derechos a las víctimas de trata de personas y una responsabilidad internacional de los Estados; generando la capacidad y agencia de quienes tienen el derecho para poder reclamarlo frente a quienes tienen la obligación de respetarlos y cumplirlos, así como el diseño de políticas públicas orientadas a la protección de dichos derechos (ONU, 2014). De esta manera, el empleo de la categoría conceptual de derechos humanos, no solo provendría de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos o del propio Protocolo de Palermo, sino también de otros instrumentos y estándares internacionales que permitan guiar el desarrollo

normativo nacional en aras de respetar y garantizar dicha protección de los derechos humanos.

Entonces, la presencia de este enfoque traería como resultado, por ejemplo, que se deba privilegiar la posición de víctima de trata frente a cualquier otra situación, como el caso de la situación irregular de migrantes, en el que muchas mujeres no reciben el tratamiento adecuado en el país donde se cometió la vulneración y, al contrario, se optaría por su deportación (ONU, 2014). En definitiva, estas respuestas estatales se alejarían de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de la propia protección del contenido esencial del principio de igualdad y no discriminación y de la prohibición de la esclavitud.

En el caso del Perú, como Estado parte del Protocolo de Palermo y como actor en diversas alianzas de cooperación internacional, incluiría dentro de sus políticas y normativas internas el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, sostenemos que uno de los primeros problemas que advertimos a lo largo de la presente investigación, es la dificultad en la implementación y aplicación del enfoque por parte de los principales funcionarios y autoridades, lo cual terminaría por reforzar el desconocimiento y desprotección de la titularidad de derechos de las víctimas.

De la mano del enfoque de derechos humanos, el tratamiento del delito de trata de personas supone la necesidad de implementar un segundo enfoque: el de género, basado en los sujetos intervinientes en el delito y que ha traído como resultado la observación de ciertas variables estructurales que hace más proclives a ciertas víctimas; en este caso, mujeres, tanto cis y trans, así como niñas y adolescentes.

Para hablar de género, es necesario entender que este concepto ha sido utilizado, por un lado, para marcar una separación tajante con el determinismo biológico, es decir, para no utilizar únicamente los conceptos de sexo o características sexuales como conceptos diferenciadores; sino también, por otro lado, para evidenciar las dinámicas relacionales hacia algunas formas de entender la feminidad (Scott, 1990).

En ese orden de ideas, la Asociación de Psicología Americana (APA) ha señalado que hablamos de género cuando hacemos referencia a los atributos, actividades, conductas y los roles socialmente establecidos a través de las asignaciones que la sociedad considera adecuadas para niños y hombres o niñas y mujeres.

Entonces, el enfoque de género se construye como una herramienta de análisis y metodología que se encuentra compuesta por un aspecto político que permite trabajar en la construcción de relaciones sociales equitativas e identificar variables que generan desigualdad, basadas en la orientación sexual o identidad de género¹⁸⁶; incluyendo las propias necesidades, tanto de mujeres como varones, distanciándose de un trato neutral en contextos sociales diferentes.

Así, al plantear la idea de género como un enfoque, y analizar las obligaciones y responsabilidades de los Estados respecto al delito de trata de personas, traerá como implicancia dos aspectos fundamentales: 1) identificar como variables de causa del delito, los estereotipos asignados a las mujeres y la asignación de sus cuerpos como objeto de satisfacción masculina, y 2) diseñar herramientas de persecución del delito y tratamiento de las víctimas acorde con la identificación de esas variables sociales.

Precisamente, el propio instrumento, tal como se señala en su artículo 2 literal a), tiene como finalidad la de prevenir y combatir la trata de personas, enfocado en la protección especial de mujeres y niños. Esta finalidad se encuentra, a su vez, reconocida por el Protocolo, bajo los deberes de prevención, tratamiento y persecución, en donde el enfoque de género permitirá diseñar estrategias adecuadas para lograr con eficacia la reducción de los altos índices de tráfico de personas con fines de explotación.

¹⁸⁶ Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y El Caribe 2005-2009. Citado por MIMP (2012). Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. MIMP, p. 40.

Es de esta manera que el enfoque de género “parte del reconocimiento de la construcción sociocultural de lo femenino y lo masculino, que alude a un sistema de relaciones sociales a partir de las cuales se establecen normas, formas de comportamiento, prácticas, costumbres, atributos y actitudes sociales y psicológicas asociadas al ser femenino y al ser masculino, y que además construye un sistema de relaciones simbólicas que proveen ideas y representaciones para unos y otros” (Women’s Link Worldwide, 2017, p. 13).

Hasta este punto, valdría preguntarse, ¿de qué manera el uso del enfoque de género se convierte en una herramienta a la luz del protocolo de Palermo? Por un lado, la respuesta se enuncia desde el reconocimiento de las víctimas de este delito, como en una situación de desventaja dejando de lado cualquier tipo de estereotipo que pueda generarse alrededor del modo de vida y las conductas de las mismas (Ministerio Público, 2020), siendo, además, que las principales víctimas de trata con fines de explotación sexual son mujeres, niñas y adolescentes; haciéndose necesaria una mirada especial a sus circunstancias de vulnerabilidad por ser este delito una de las formas más gravosas de violencia contra la mujer (Thill y Giménez, 2016).

La identificación del grupo de mujeres que son destinadas a la explotación sexual y en el caso de hombres utilizados para trabajo forzoso, va implicar que las políticas públicas tengan en cuenta la diferencia en relación con el bien jurídico transgredido y proponer un acompañamiento diferenciado. En definitiva, el reconocimiento de estereotipos sobre un grupo históricamente oprimido, como es el grupo de mujeres, convierte al Estado en un responsable directo de asegurar la integración de dicho grupo a la sociedad, luego de haber atravesado la situación de ser explotadas sexualmente, ya que, en muchos casos, son secuestradas y alejadas de sus familias.

Es así que, en el diseño de políticas públicas contra el delito de trata, no solo se vería a las víctimas como un grupo homogéneo, y, por ende, una aplicación de medidas neutrales de prevención, tratamiento y persecución. Al contrario, se tendría que identificar a las mujeres como el grupo más susceptible a ser captadas, donde volverá el trabajo del Estado en uno más

específico y estratégico, traduciéndose en la reparación simbólica que tiene el mismo para con esta población; por desenvolverse en un contexto en donde lo femenino se encuentra subordinado a lo masculino.

Otro impacto de utilizar el enfoque de género en la aplicación del Protocolo de Palermo es el resultado de la data estadística que nos revela la situación. Cabe señalar que la finalidad que se busca en los casos de trata, tal como lo señala el Informe del Ministerio Público, es que en el caso de Perú, la mayoría de denuncias provienen de mujeres y adolescentes en situación de explotación sexual, siendo que, entre el 2009 y 2017, se recibieron 5707 denuncias fiscales, en las cuales existieron aproximadamente 7463 víctimas de las cuales el 80% eran mujeres y 50% menores de edad (2018).

A través de ello, es importante señalar que el enfoque de género a su vez está intrínsecamente relacionado a la protección del bien jurídico que se transgrede a través del delito de trata de personas, y este es el de la dignidad, entendido en palabras de la profesora Martha Neusbaum como no cosificación. Mediante el feminismo crítico, se ha dejado marcada la idea de que la trata de personas, teniendo como principal víctima a las mujeres, las coloca en una situación de vulnerabilidad y degradación permanente, tal como también se ha sostenido en el Acuerdo Plenario N.º 6-2019/CJ-116 (Ministerio Público, 2020). En efecto, el cuerpo de la mujer se encontraría situado dentro de un esquema de roles preconcebidos el cual es visto como mero objeto del placer sexual al servicio de varones, quienes serían los principales consumidores de estos servicios.

Como veremos más adelante, esto se debería traducir en entender la afectación a nivel psicológico y social que sufren las mujeres desde las obligaciones enunciadas por el Protocolo, a fin de poder generar un tratamiento diferenciado entre aquellas mujeres que han sido víctimas de trata y aquellas que posteriormente participan en alguno de los medios comisivos de ese delito, ya que su participación ha sido instrumentalizada. De esa manera, se encontraría consistencia con lo que se enuncia en el artículo 6 del propio instrumento en donde se señala el diseño estatal referido a las políticas de

asistencia legal, psicológica y social para las víctimas. En otras palabras, el empleo de este enfoque, permitirá atender las necesidades de las mujeres identificadas como población de especial protección y la atención a las asignaciones sociales que, por el hecho de ser mujeres, las colocan en un estado mayor de ataque por parte de los agentes que cometen este tipo de actos ilícitos.

Finalmente, tal como hemos evidenciado desde el enfoque de género, sería posible demandar hacia la actuación estatal una protección diferenciada en el caso de mujeres trans, pues sobre ellas también existe una serie de cargas y estereotipos desde la sociedad, por no ajustarse a los estándares de asignación de lo femenino. En ese extremo, se pronunció la Defensoría del Pueblo a través de su informe N.º 007/2018, en el cual se señaló que los estándares internacionales de investigación de crímenes cometidos contra personas de la comunidad LGTBI han instado desde la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Comité de Derechos Humanos a la emisión de leyes, a la investigación de todo tipo de violencia y a la generación de data estadística sobre ello.

Al respecto de esto último, como pondremos en evidencia posteriormente, respecto a la población de personas trans, víctimas del delito de trata de personas, no se tiene una data oficial, por parte del Estado, ni políticas de tratamiento hacia dichas víctimas, para las que se construyen otras formas de violencia, y que, en muchos casos su situación de precariedad y de discriminación terminan siendo factores de riesgo para su captación.

En consecuencia, el Protocolo de Palermo, a la luz del enfoque de género, permitiría identificar que la variable identitaria de las personas trans, traerá como necesidad un diseño diferenciado de la población cisgénero, en consonancia con la responsabilidad enunciada por el protocolo, de generar esfuerzos en la prevención y tratamiento de las víctimas.

Por último, no perdamos de vista que las mujeres cisgénero y transgénero, así como las niñas y adolescentes, a lo largo de su vida, son expuestas a una serie de transgresiones en los derechos que las asisten como vida, dignidad,

libertad, integridad; por lo que la falta de políticas asistenciales a este grupo constituye una doble transgresión y alejamiento a los diversos acuerdos internacionales que reconocen los derechos fundamentales como universales.

3. Radiografía de una víctima: mujeres, niñas, adolescentes, migrantes y comunidad LGBTI

En este apartado, se postulará quiénes se deberían reconocer como víctimas. Para ello, la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder indica, en el numeral 1 del literal A, identificaría como víctima a aquellas “personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder” (Rodríguez y Montoya, 2020, p. 28). En ese sentido, por el nivel de transgresión a diferentes derechos que ocurre por la situación de trata de personas, podemos identificar a las víctimas del mismo.

Asimismo, existiría una situación que coloca a ciertas personas o grupos de personas dentro de un esquema de vulnerabilidad o ante algún supuesto de abuso de poder, siendo estos últimos ejes centrales desde los cuales estableceremos, posteriormente, un análisis para la caracterización de estas víctimas y sus situaciones particulares.

Tal como hemos señalado en el acápite anterior, en la trata de personas con fines de explotación sexual en específico, desde una mirada de la perspectiva de género, nos da muestra de que socialmente se presentan valores machistas y un sistema patriarcal que colocan a lo femenino y a las mujeres como subordinados (Bravo, como se citó en Rodríguez y Montoya, 2020, p. 20). En ese sentido, ser mujer ya supone una serie de riesgos que se pueden acrecentar porque la violencia será diferente o mayor empleada si, por ejemplo, nos encontramos ante una mujer que es menor de edad, o una niña, o ante una mujer trans, o una mujer migrante.

A partir de ello, podemos señalar, entonces, que la situación de vulnerabilidad viene sostenida en este esquema de desigualdad estructural que coloca a estas mujeres en contextos específicos, bajo una mayor probabilidad de riesgos y formas de violencia. Esto también ha sido señalado por el artículo 5 de la Ley Modelo sobre Trata de Personas de la UNODC (Rodríguez y Montoya, 2020).

Asimismo, en el Perú, el Acuerdo Plenario N.º 06-2019/CJ-116 ha señalado que, analizar la situación de vulnerabilidad nos permite descubrir cuándo se ha dado un falso consentimiento, pues ese argumento es muchas veces utilizado para invalidar la acusación. La evaluación de dicho consentimiento se da en el caso de víctimas mayores de edad, tal como lo dispone el artículo 153 del Código Penal, en donde el agente tendrá que haber utilizado uno de los medios descritos para colocar a la víctima bajo su dominio. Es en la aceptación, por parte de la víctima, donde se debe evaluar si la misma se dio en un contexto de vulnerabilidad aprovechada por el tratante, y que de ninguna manera supone la expresión de voluntad (Rodríguez y Montoya, 2020).

De esta manera, observando la situación específica de cada víctima, podremos afirmar si nos encontramos frente a un caso en el cual la condición previa o creada, con posterioridad, colocaba a la persona en desventaja frente a su tratante. Un ejemplo de ello puede ser el caso de vulnerabilidad no solo por ser mujer, sino, además, por ser migrante, una adolescente o niña e incluso una mujer trans, esto sumado a condiciones de pobreza, geográficas y culturales nos dan todo un contexto que en muchos casos prolifera el riesgo a ser captada por una de estas redes.

Otro aspecto importante de señalar es la situación de abuso de poder, que da cuenta de una relación asimétrica entre el tratante y la víctima (Rodríguez y Montoya, 2020), y que en la mayoría de casos está marcada por una dependencia que puede ser de índole económica, emocional, académica, etc. Ello traería como resultado la pérdida de agencia por parte de la víctima.

Esto queda evidenciado, por ejemplo, cuando al definir el bien jurídico que tutela el delito de trata, se apuntaba hacia la libertad personal. Sin embargo,

esto es peligroso puesto que, en muchos casos, la situación de dependencia de la víctima con el tratante podía mostrarnos que la persona podía desplazarse fuera del ambiente donde era explotada, pero manteniéndose controlada, sino retornaba al mismo; en esos casos no se observaba esta situación de sujeción que impedía a la víctima poder huir, denunciar, etc. (Rodríguez y Montoya, 2020).

Estas situaciones de reacción de las víctimas pueden darse, tal como ha señalado el informe del Ministerio Público, en respuesta a la trata de personas, debido a dos problemas principales al momento de analizar la victimización.

Por un lado, al momento de la intervención estatal, no existe un reconocimiento de las mismas como víctimas de trata de personas, sino que muchas veces se analiza con mayor importancia su condición de migrantes en situación irregular, o de trabajadoras sexuales; pese a que los lineamientos nacionales e internacionales se orientan a primar su situación como víctimas de trata antes que cualquier otro asunto, lo cual también se ha establecido en el Protocolo de Palermo, como parte del tratamiento a las víctimas.

En otra instancia, existe una autopercepción de las mismas contraria a la situación de víctima. Aronowitz señala al respecto que, uno de los problemas principales es que las víctimas no cooperan porque tienen desconfianza en las instituciones del Estado, y por el miedo a sufrir represalias, ser deportadas, el rechazo familiar, falta de oportunidades para volver a sus lugares de origen (Ministerio Público, 2018).

Lo anteriormente señalado tiene una fuerte ejemplificación en el caso de las mujeres trans y personas del colectivo LGTBI, puesto que su relación con el Estado y el reconocimiento de las mismas como víctimas es casi inexistente. Es importante entender, a luz del enfoque de género, que la cosificación sexual no solo es propia de mujeres cisgénero, en donde existe una coincidencia entre el sexo biológico y su género; sino también en mujeres trans, sobre las cuales existe una relación de constante violencia y de no representación por parte de instituciones como la Policía Nacional, siendo que

en casos en que las mujeres trans ejercían aparentemente prostitución, no hubo una atención sobre su situación real de explotación como víctimas de trata, sino que en realidad existió esta violencia por parte de las autoridades (Rodríguez y Montoya, 2020).

Sumado a ello, no existe una data oficial, por parte de las instituciones como el Ministerio Público o la Policía Nacional, de cuántas personas de esta población han sido reconocidas como víctimas. En un informe recogido por *Ojo Público* (s. f.), se señaló que, en el 2017, la policía liberó a 725 personas en situación de trata, por el lado de la Fiscalía se mantuvo 1464 denuncias en curso, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables acogió a siete mujeres en riesgo. A pesar de estas cifras, no se ha podido determinar cuántas pertenecen a la población LGTBI, dado que el sistema de registro con el que cuentan estas instituciones no solo es binario (mujer/varón), sino que, además dicha categorización se encuentra en base al sexo de las personas registrado en el DNI (Documento Nacional de Identidad), lo cual impide poder ver la situación real de esta población.

De los testimonios recogidos por *Ojo Público* (s. f.), podemos señalar que la mayoría de mujeres trans, que han sido captadas por redes de trata de personas, son sacadas de sus lugares de origen bajo la falsa idea de un trabajo y la posibilidad de mejoras económicas, siendo en algunos casos trasladadas fuera de Perú hacia Italia o Argentina en donde finalmente son explotadas sexualmente, en muchos casos, mediante engaños y aprovechando la situación de pobreza en la que se encuentran estas personas. Muchas de ellas, además, no identifican los hechos que narran como propios de una situación de trata de personas, ni de explotación; esto evidencia la falta de información y el acceso a recursos educativos que también son propios de las zonas más alejadas de las ciudades urbanizadas

La División de Investigación de Delitos de Trata de Personas ha arrojado como resultados entre el 2010 y 2017 un total de 2781 víctimas de trata rescatadas, siendo Lima y Madre de Dios, las zonas de mayor concentración de personas liberadas. Asimismo, en dichos registros se tiene data

diferenciada por géneros en las cuales solo se incluye a mujeres (2333) y hombres (448). En estas cifras, como podemos apreciar, no existe registro de personas de la comunidad LGTBI, lo cual es una muestra más del nulo tratamiento que existe para con este grupo de víctimas de este delito (*Ojo Público*, s. f.).

En consecuencia, la falta de dichos datos demuestra que, a pesar de existir los enfoques recogidos en el Protocolo de Palermo y de sus consecuentes obligaciones para los Estados parte de adoptar medidas de prevención, persecución y sanción del delito; así como un tratamiento integral de las víctimas, en la realidad aún existen grupos en situación de vulnerabilidad que ni siquiera han sido debidamente reconocidos.

Es importante añadir que, como podemos ver, diversos factores agudizan la situación de vulnerabilidad en la que se puede encontrar una persona víctima de trata, siendo el caso de las mujeres trans, como hemos mencionado, un contexto de mayor riesgo a caer en estas redes de trata con fines de explotación sobre todo el sexual; además, a ello se agrega que en la mayoría de casos se trata de mujeres pobres que han sido abandonadas por sus familias, precisamente, por su identidad de género (*Ojo Público*, s. f.).

Otro grupo de víctimas sobre el que es importante hablar son las personas en contextos de movilidad humana. El Informe sobre la Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género ya había sentado la situación de violencia y consecuente discriminación que enfrentaban las mujeres migrantes, al mismo tiempo de la creciente necesidad de diferenciar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como sus respectivos bienes jurídicos protegidos.

En principio, pareciera que la línea de diferenciación entre ambos términos se desdibujaría en situaciones donde la trata de personas es internacional o transnacional, entendiéndose como aquella comercialización de personas para destinarlas a ser explotadas fuera del territorio nacional. Más aún, debido a la prevalencia de las corrientes migratorias mixtas, el fenómeno de la trata de personas afectaría a varias categorías de personas en movimiento,

en particular, a los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes que viajan, principalmente, de manera irregular (ONU, 2018).

Entonces, es preciso afirmar que las personas en contextos de movilidad humana, en los que predominan movimientos migratorios irregulares, son particularmente vulnerables a ser víctimas de la trata. Por ello, es fundamental su reconocimiento y la protección desde los principales estándares y obligaciones internacionales en materia de movilidad humana, inclusive, como lo es la protección contra la devolución o el acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado que pueden ser calificadas bajo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR).

Lo anterior permitiría confirmar que, dado que las personas migrantes son vulnerables a ser captadas como víctimas de trata, resultaría imperativo para los Estados respeten y garanticen no solo las obligaciones generales referidas al fenómeno de la trata, sino también, aquellas derivadas de otros instrumentos específicos en materia de movilidad humana, los cuales permitan reconocer que la nacionalidad no es ni debe ser un criterio válido para garantizar o reconocer un derecho humano.

Por otro lado, resulta, pues, significativa la visibilización que realizó la relatora frente a las personas en contexto de movilidad humana respecto a la trata de personas, porque ello no solo ha permitido poner en la agenda internacional la necesidad de una identificación y protección de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual, sino también el de otorgar prioridad a otras víctimas pertenecientes a determinadas categorías en situaciones de corrientes migrantes irregulares (ONU, 2018).

Finalmente, la situación de vulnerabilidad y de abuso de poder de este grupo de mujeres, migrantes, niñas y adolescentes, trans y, además, en situación de precariedad económica, se ve incrementada por la poca presencia del Estado.

En el Plan de Lucha contra la Trata de Personas del periodo 2017-2021 se habla de una “tolerancia social”, referida a una aparente aceptación implícita

de la trata de personas, debido a la falta de sanción social, moral y legal frente a la comisión de este tipo de actos; en donde se refleja la debilidad de las instituciones del Estado a falta de un marco normativo integral, la insuficiencia de estrategias integrales y de monitoreo, la inadecuada gestión y funcionamiento del aparato estatal para lidiar con dichos casos (Plan de Lucha Contra la Trata de Personas, 2017). De esta manera la poca presencia del Estado, desde una mirada social, acrecienta la normalización de la problemática.

Según el reporte de denuncias del Ministerio Público, las regiones con más reportes de denuncias por trata de personas son Lima y Madre de Dios, siendo la segunda al igual que otras localidades en esta lista (Puno y Ucayali), de contextos rurales, en donde existe poco acceso y promoción del empleo; precariedad, poco gobierno local; así como la abundancia de situaciones de informalidad y otras actividades ilegales, como la minería ilegal, el tráfico de armas, el tráfico de drogas, entre otros (Ministerio Público, 2018).

4. Inocencia vulnerada: de víctimas a victimarias

Tanto el Protocolo de Palermo como la normativa interna peruana sancionan por el delito de trata no solo a los autores de las conductas de captación, transporte, traslado, acogida, recepción y/o retención de víctimas, sino también a aquellos que facilitan o favorecen dichas acciones, reprimiéndoles con la misma pena.

La aplicación de la sanción por trata de personas nos da como resultado, según los datos recogido por el INPE (Instituto Nacional Penitenciario), en el año 2016, que la distribución de reclusos es de 59% varones y 40,1% mujeres, siendo el porcentaje de diferencia entre población penitenciaria masculina y femenina solo del 19,8%. Asimismo, en dicho reporte se da cuenta que existen internas entre los 18 y 21 años y que la edad media de esta población es de 26 años (Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia, 2017).

Al observar el rango de edades y la prevalencia de mujeres de menos de 30 años como condenadas por el delito de trata de personas, no se puede llevar a mirar estas cifras alrededor de la idea de participación de la víctima en el delito de trata, es decir “en términos de una transición biográfica de víctima a victimaria en los términos descritos por Broad (2015)”, siendo que muchas de estas mujeres se han visto inmersas en conductas de captación, por ejemplo, y que son tratadas por la normativa interna como autoras (Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia, 2017).

De esta manera, a pesar de que estas mujeres han participado en alguna de las conductas propias de la trata de personas o la han favorecido, y por ello recibieron una condena por dicho delito, se dejó de lado esta posibilidad y condición de haber sido víctima primero, para luego pasar a formar parte de esta actividad ilícita.

Un aspecto importante a señalar, al analizar a las víctimas de trata, es que las mismas no encajan dentro de lo que en la victimología se denomina como “víctima ideal” (Rodríguez y Montoya, 2020), dado que muchas de ellas han desarrollado relaciones afectivas con sus tratantes o consideran que perciben más dinero que en una situación regular; en ese sentido, tal como hemos señalado, el no autoperibirse como víctimas muchas veces no solo dificulta las investigaciones, o la identificación del o los tratantes (respuesta del Ministerio Público contra la trata); sino que también permite la normalización de determinadas conductas y su posible inserción como parte de la red o grupo dedicado a dicha actividad (Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia, 2017).

Asimismo, se puede observar que la participación de mujeres en el delito de trata se encuentra asociado a características de índole social y a cómo se estructura el trabajo. Por ejemplo, en la Amazonía las mujeres tienden a tener un tipo de trabajo arraigado al territorio, por eso existe una mayor relación con las actividades de captación y traslado de las víctimas en situación de trata y explotación, pues los negocios que tienen, de venta de alimentos o de licor, favorecen a la existencia de dichas actividades (Mujica

y Cavanaugh, como se citó en Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia, 2017).

Otro aspecto relacionado con su participación son los índices de victimización previa a la comisión del delito de trata: el 60% señaló haber padecido violencia a edades tempranas, siendo que el 50% de las mismas ha señalado haber sido víctima de trata o explotación, 14% de violencia física, 9% de explotación laboral y 27% no especificó; de esta manera existe una correlación entre la situación previa de víctima y la de victimaria (Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia, 2017).

La reflexión al respecto gira en torno de observar a esta “víctima victimaria”, a la luz de la situación de vulnerabilidad o las relaciones marcadas por el abuso de poder, siendo necesaria una reinterpretación de la figura de autoría para estas mujeres a la hora de atribuir responsabilidades. De otra manera, el tratamiento de criminalización a las mismas se apartaría de un enfoque de derechos humanos y de género que, precisamente, busca evidenciar la violencia que puede confluir en una persona. Parece desproporcional condenar a una mujer que se encontraba en situación de trata y que probablemente padecía de alguna situación de justificación como miedo insuperable o estado de necesidad. Dichas figuras, a la luz de las cifras recogidas, merecen un replanteamiento de esta participación de mujeres en el desarrollo del delito de trata de personas.

Un enfoque de género debe llevar a replantear no solo el tratamiento criminológico que se encuentra, principalmente, destinado a las víctimas propiamente, sino también reparar en las situaciones conexas a la comisión de este delito por parte de mujeres. Esto conjuntamente con un replanteamiento a nivel normativo para que la aplicación del tipo penal responda, además, a la protección de los derechos constitucionalmente amparados y al espíritu de justicia que debe procurar el aparato estatal.

5. A veinte años del Protocolo de Palermo: aciertos y desaciertos en la intervención estatal

El Estado peruano, luego de haber ratificado el Protocolo de Palermo, en el año 2002, tiene la obligación de asegurar y promover las recomendaciones de este en sus niveles de gobierno central, regional y local, como velar por los intereses de las víctimas de trata de personas e implementar planes estratégicos para combatir este delito. Por ello, en el año 2011, se publicó el Decreto Supremo N.º 004-2011-IN que aprobó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016.

Entonces, el Estado peruano recién se acoplaba al conocimiento de medidas para prevenir y combatir la trata de personas, debido a que no existían mecanismos adecuados y sistematizados para la recopilación de denuncias. Las víctimas de este delito no denunciaban sus situaciones ante las autoridades, pues tenían miedo de obtener represalias, pues habían sido amenazadas o ni siquiera se consideraban como víctimas; siendo así, no se podía obtener una cantidad exacta de cuántas víctimas existían (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011). Pero, sí se tomó en cuenta que la mayoría de víctimas registradas fueron mujeres, alcanzando un porcentaje de 91,58% frente al 8,42% de varones, de un total de 974 víctimas registradas en el Sistema RETA-PNP, entre los años 2004 hasta abril de 2011 (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Las zonas de mayor incidencia de registro de casos para ese momento fueron Lima, Cusco, Iquitos, Arequipa, Puno y Piura, y que, además, las víctimas de trata tenían un mayor reporte en las fronteras del país, debido a las actividades ilegales que se realizan en esas zonas (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Siendo así, el plan destaca que los fines de la trata de personas fueron de explotación sexual; laboral (trabajos o servicios forzados); en la mendicidad; la compra y venta de niñas, niñas y adolescentes; la comercialización de tejidos; permitir otros delitos como el robo, narcotráfico y lavado de dinero;

así como el reclutamiento forzoso para grupos armados (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Se reconoció que las causas de la trata de personas se debían a factores como la demanda de servicios sexuales y laborales, el desconocimiento sobre el delito mismo, la expansión del tráfico ilícito de migrantes, la discriminación de género —los hombres tienen mejores oportunidades económicas que las mujeres—, y la discriminación o exclusión social, es decir, el acceso diferenciado a oportunidades laborales por la etnia o raza de la persona (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Por estas razones es que el diagnóstico planteado para tratar de resolver el problema de la trata de personas en este plan se desarrolló en tres grupos: a) Prevención de la trata de personas; b) Persecución de los agentes criminales o tratantes; y c) Protección a las víctimas (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011). En ese sentido, se buscó fortalecer las capacidades del Estado y el compromiso de los actores gubernamentales para la lucha contra el delito de trata de personas, y se pretendió dirigir la concertación de acciones y voluntades con el conjunto de actores como el gobierno, la sociedad, las agencias de cooperación internacional, las empresas y medios de comunicación (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Las estrategias de plan de acción serían abordadas desde la perspectiva de un enfoque descentralizado, de género, el interés superior del niño y adolescente, la igualdad, con la participación de la sociedad, cooperación internacional, buscando involucrar a la empresa privada en coordinación con otros planes nacionales (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011). Pero dentro de las estrategias se buscó priorizar y trabajar desde enfoques de derechos humanos descentralizado y de género.

Algunos de los objetivos específicos del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 pretendían generar conocimiento sobre el delito de trata de personas dentro de la sociedad, poder registrar y sistematizar adecuadamente las denuncias y procesos judiciales de estos casos,

poder atender a las víctimas e impulsar su recuperación y reinserción en la sociedad, entre otros (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011).

Hay que tener en cuenta que el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPTP) estaría involucrado en la búsqueda del cumplimiento de las medidas que el Plan disponía desde las competencias y deberes de cada entidad, este fue conformado por ministerios, empresas privadas y asociaciones (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011). A la fecha, el decreto que instauraba la creación de este grupo fue derogado, pues fue reemplazado.

Finalmente, algunas metas a cumplir fueron: contar con información actualizada y confiable de la trata de personas, introducir la trata de personas como una problemática de la sociedad en todos los sectores, brindar capacitaciones constantes a los funcionarios del Estado para intervenir adecuadamente los casos de trata de personas, y desarrollar estrategias de prevención, seguimiento e intervención en los casos de trata de personas, y la protección y tratamiento de las víctimas, entre otras (Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, 2011). Difícilmente estas medidas lograron ser satisfechas para este periodo.

Este primer plan no logró abordar más que de manera superficial el tema de la trata de personas, pues no desarrolló de manera adecuada lineamientos en los que se pueda identificar a las víctimas de la trata de personas, o cómo siquiera los miembros de la sociedad peruana podamos informarnos y apoyar en el caso de conocer personas víctimas de este delito. De hecho, es de destacarse que en ninguna parte de este plan se hace mención a la comunidad LGBTI, que como ya hemos visto en acápite anteriores, las mujeres trans son víctimas recurrentes de la trata de personas, y su condición hace que no solo se vean desprotegidas ante los tratantes, sino que también pueden llegar a sufrir una revictimización por parte de los propios funcionarios y operadores del Estado, ya que en nuestra sociedad, y más en esa época, ha persistido el machismo de las que son víctimas las personas trans.

Actualmente, podemos observar que las metas de este plan no se cumplieron pues, por ejemplo, sigue habiendo problemas en la identificación y ayuda a las víctimas de la trata de personas, inclusive en el año 2021 (diez años desde la instauración del plan) hay víctimas que siguen sin reconocer que son víctimas, o desconocen cuáles son sus derechos como seres humanos. Se percibe un déficit, por parte del Estado, en la implementación de medidas y estrategias para la prevención, sanción y protección de víctimas, más aún desde los enfoques de género y de derechos humanos, y algunos otros puntos que se apreciarán en el segundo plan de lucha contra la trata de personas en el periodo 2017-2021.

En el año 2016, en Madre de Dios, se grabó el documental *Se necesitan víctimas*, y en este se puede observar cómo el Estado, quien tiene un rol fundamental de intervenir y proteger a las víctimas del delito de trata de personas, de acuerdo con el Protocolo de Palermo, no cumple su labor, pues se aprecia el abandono de este en las zonas alejadas de las urbanizaciones. Los comentarios de las personas entrevistadas acerca de la trata manifiestan una “normalización” de esta, pues no hay intervenciones del Estado, y si las hay, existen casos de corrupción por parte de funcionarios, como lo son los miembros de la Policía Nacional que deberían prevenir, intervenir y sancionar de acuerdo con sus competencias.

Al respecto, una nota del diario *El Comercio*, de septiembre de 2019, indica que se realizaron detenciones en distintas zonas de Madre de Dios, pues se tenía órdenes de capturar a personas relacionadas con el delito de trata de personas. Dentro de estas se detuvo a Manuel Hiraldo Murillo Cribilleros, quien en ese entonces era jefe de la División de Investigación Criminal de la PNP. Según esta nota, Murillo le brindaba información a Hernán Cueva Guevara (administrador del local “Las Muñequitas”) de las intervenciones que se realizaban para combatir el delito de trata de personas a cambio de dinero (*El Comercio*, 2019).

Una constante que se mantiene hasta la fecha es que las víctimas más afectadas continúan siendo mujeres, en su mayoría menores de edad. A ciencia

cierta, de las denuncias realizadas, se sabe que algunas se archivan por falta de pruebas en las investigaciones, y esto se puede evidenciar en el Informe de Análisis N.º 01 frente a la Trata de Personas desarrollado por el Ministerio Público del Perú.

El Estado debe cumplir con la prevención, persecución y sanción en los casos de trata de personas, elaborando estrategias de prevención e intervención, monitoreo constante a los casos de las supuestas víctimas, mejoras en la identificación de víctimas (pues se presume que las cifras que se obtienen no se acercan a las que realmente existen), implementación de una buena gestión en los niveles de gobierno central, regional y local, mientras se hace uso adecuado de los recursos económicos y posibilidad de llevar a cabo las medidas anteriormente mencionadas, entre otras medidas que no se han visto cumplidas, aunque esta problemática ya se haya tratado de abordar de acuerdo con el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, que se desarrolló líneas arriba, pero que evidenciamos no tuvieron resultados satisfactorios.

Siendo así, a raíz del Decreto Supremo N.º 017-2017-IN se implementó un plan que pretendía abordar estrategias para la lucha y prevención de la trata de personas desde un enfoque prospectivo, en el que desarrollarían más ampliamente los enfoques de género y de derechos humanos, entre otros (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

Así también, se hace referencia a la especial vulnerabilidad de las personas que son víctimas del delito de trata de personas, al tener en cuenta factores políticos, económicos, sociales, culturales, la pobreza y la falta de oportunidades, la desigualdad por género, la presencia de conflictos armados, las situaciones de emergencia y desastres naturales, las políticas migratorias de carácter restrictivo, las demandas, la impunidad, tolerancia social y estigmatización (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017), que son factores que en el primer plan no fueron analizados, o si lo fueron, solo de manera superficial.

Este plan se enfoca en las principales víctimas de esta problemática: mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas migrantes y la población LGBTI (población vulnerable que no había sido tomada en cuenta en el plan anterior). Observamos que las víctimas más afectadas siguen siendo mujeres:

Son pocos los países que se atreven a ofrecer estadísticas del fenómeno ya que no existen suficientes mecanismos adecuados para brindar información detallada y real del fenómeno. Aunque es muy difícil contar con estadísticas fidedignas sobre la trata de personas, caracterizada por su clandestinidad y peligrosidad, los registros y estudios realizados muestran que las principales víctimas del delito continúan siendo las mujeres (niñas, adolescentes, adultas) (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017, p. 32).

Pese a los avances para controlar el fenómeno de la trata de personas, y así obtener los datos de las víctimas, así como los casos que suceden, se observa que los esfuerzos no son los suficientes, pues hay varios indicios de que los datos obtenidos del número de casos no se reflejan a los que realmente existen, y faltan por evaluar e intervenir, que es un problema recurrente desde la instauración del Plan del 2011, si tenemos en cuenta que, como se mencionó anteriormente, el Estado no está presente en las zonas más alejadas de las urbanizaciones.

De acuerdo con los datos del Ministerio Público, entre el 2009 al 2014 se registró un total de 3911 víctimas de trata de personas, entre las que el 86,2% eran de nacionalidad peruana y el 4,3% era extranjera; y de las víctimas registradas en el año 2014, el 80% eran mujeres y el 19% hombres. Respecto a la edad, el 50,1% lo ocupan personas entre 13 y 17 años, siguiéndole un 21% de las personas entre 18 y 24 años, también se registraron víctimas menores de 13 años con un 6,4%, así como víctimas mayores de 25 años con un 9,8% (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

Con la información recogida a través de los datos estadísticos y la información del Ministerio Público, se proyectó el perfil sobre las potenciales víctimas de la trata de personas:

- Son mujeres en su mayoría.
- El índice de nivel educativo es bajo, teniendo solo primaria o secundaria incompleta.
- Son madres con hijos pequeños y generalmente solteras, que viven, en algunos casos, dentro de un entorno de violencia familiar, abandono, e incluso han sido víctimas de violación sexual por un miembro masculino de sus familias.
- No tienen buena remuneración en sus trabajos o no han tenido ninguna, lo que las perjudica, pues, generalmente, son cabezas de familia y deben mantenerlas económicamente.
- En el aspecto psicológico han pasado por algún episodio de violencia dentro de sus familias; tienen baja autoestima, antecedentes de abuso sexual o maltrato físico y/o psicológico (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

De acuerdo con las investigaciones del Ministerio Público, se abordaron algunas modalidades de captación de la víctima (de mayor a menor medida) y son: a) ofrecimiento de un puesto de trabajo, b) ofrecimiento de apoyo económico a las víctimas o sus familiares para alimentación, estudios u otras necesidades básicas, y c) convencimiento por parte de amistades o familiares de las víctimas (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017). Esto evidencia un mayor interés en poder comprender el proceso de captación de las víctimas en la búsqueda de elaborar un trabajo de prevención.

Asimismo, las modalidades de explotación que sufren las víctimas de trata de personas (de mayor a menor medida) son: a) explotación sexual, pues las obligaban a ofrecer servicios sexuales en prostíbulos, servir como damas de compañía en *night clubs*, y otros lugares; b) explotación laboral; y c) explotación doméstica. Estas son constantes modalidades, como se pudo apreciar ya desde el primer plan. Se asocia la trata de personas con delitos de crimen

organizado como el narcotráfico, el tráfico de insumos químicos y el tráfico de migrantes, de acuerdo con los datos obtenidos (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

Este segundo plan tiene diseñado combatir la trata de personas, tomando en cuenta factores como: i) individual; ii) familiar; iii) comunitarios; y iv) sociales/estructurales/institucionales. Además, toma en cuenta que las víctimas, en cuánto a género, son presas de las relaciones de poder, como las relaciones interpersonales, familiares y comunitarias en las que es costumbre la subordinación de las mujeres respecto de los hombres, y que denota el machismo como problemática vigente, como lo desarrollamos anteriormente (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

Por ello, este segundo plan enfoca sus aportes en solucionar problemas de cuatro grandes ejes: (i) la débil gobernanza o gestión institucional de aparato estatal; (ii) insuficientes acciones preventivo-promocionales; (iii) inadecuada gestión en los servicios de protección y reintegración de las víctimas; y la (iv) ineficacia en el establecimiento de sistemas integrales de fiscalización y persecución (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017). La implementación de estos enfoques permitió un paso más, y uno más seguro, a lo planteado por el primer plan en el 2011.

Pese a los avances desarrollados en este plan, persistieron los siguientes problemas: una débil incorporación de las perspectivas de género, derechos humanos, entre otras, en la formulación e implementación de políticas contra la trata de personas; ineficiente articulación interinstitucional; débil gestión del conocimiento; débil monitoreo y evaluación de planes; gestión de recursos económicos; insuficientes acuerdos bilaterales y multilaterales; deficientes servicios de protección y reintegración; discriminación social y de género en la atención a las víctimas; limitada institucionalidad y capacidad organizativa para la protección, fiscalización y persecución; carencia de estrategias integrales de fiscalización, persecución y sanción; desconocimiento de derechos; escasa sensibilización y tolerancia social frente a la trata de personas; débil cultura de denuncia; débil enfoque de seguridad

ciudadana; y la pobreza como factor estructural de riesgo (Plan de Lucha contra la Trata de Personas, 2017).

A diferencia del primer plan, el segundo tiene mejores estrategias y dinámicas para abordar el delito de trata de personas, con un mayor énfasis en enfoques de derechos humanos y de género, pues vemos la inclusión de la comunidad LGBTI como víctimas, así como la importancia de poder distinguir los perfiles de las potenciales víctimas. Además, reconoce la ineficiente o nula intervención del Estado en diversos sectores del país, lo que ha permitido, en algunos casos, la normalización por parte de las comunidades, así como una “aceptación social” de conductas que incentivan la trata de personas.

Ahora bien, en el 2020 nos vimos envueltos en una pandemia a raíz de la expansión del COVID-19, lo que forzó a que el Estado decretara la situación de estado de emergencia sanitaria. Entonces, si desde antes del contexto caótico que vivimos hasta hoy la intervención del Estado en los casos de trata de personas ya era deficiente, se presume que durante el aislamiento obligatorio solo ha empeorado.

En una nota del diario *El Comercio*, de inicios de agosto de 2020, se señaló que entre las fechas 16 de marzo y julio de ese año, las diez fiscalías especializadas en trata de personas solamente habían procesado cinco casos de este delito, y de acuerdo con lo señalado por el fiscal Chávez Cotrina, en ese entonces coordinador de las fiscalías especializadas en delitos de trata de personas, “esta cifra es mínima porque representa apenas el 15% de casos que procesamos todos los años por el mismo periodo” (*El Comercio*, 2020).

Además, se agregó que no se asignó un presupuesto adecuado para tratar los casos de este delito, por lo que termina siendo muy complicado intervenir y enfrentar la situación, teniendo en cuenta que antes de iniciada la pandemia, la situación ya era precaria y no contaban con el apoyo del Gobierno, y que a raíz de la crisis sanitaria no se ha realizado tanto seguimiento de inteligencia policial. Este panorama indicaría que luego de la pandemia la situación frente al delito de trata de personas será crítico (*El Comercio*, 2020).

6. Conclusiones

- Se necesita una mayor intervención del Estado peruano respecto al cumplimiento de la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales. Por lo que, es necesario hacer alusión a la última misión hacia el Perú durante el 9 al 20 de mayo de 2011, por parte de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, donde se establecieron recomendaciones como el de generar recursos eficaces para las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, que pueden ser equiparables a la lucha contra la trata de personas como la debida protección, rehabilitación y reintegración.
- Existe un distanciamiento entre el Protocolo de Palermo y la actuación del Estado peruano referido principalmente a la prevención y tratamiento general de las víctimas. Ello respondería no solamente a la falta de una correcta identificación de los casos de víctimas, donde pueden converger más de una situación de vulnerabilidad (como el caso de una víctima de trata migrante y niña), sino también a una ponderación por parte de las principales autoridades en la persecución y criminalización del delito, sin verificarse sentencias ejecutadas.
- Se necesita la elaboración de políticas criminales distanciadas de la mera criminalización, y enfocadas desde una perspectiva de género y de derechos humanos a privilegiar la situación de víctima. Esto, principalmente, en los casos de mujeres migrantes, trans, y condenas por trata de personas con historial de victimización de explotación.
- Se necesita la implementación de procesos, mecanismos y estrategias, pero de manera *estandarizada* por parte de las diversas entidades del Estado que están comprometidas con la investigación, prevención y persecución del delito de trata de personas, así como con el tratamiento y protección de las víctimas, todo ello desde la perspectiva de derechos humanos y de género, siendo que existen problemas recurrentes como la falta de consciencia de la realidad de las víctimas de la trata de personas por parte de funcionarios del Estado.

- Se necesitan mejores estrategias de prevención del delito de trata de personas por parte del Estado peruano, teniendo en cuenta que se cuenta con información del perfil de las potenciales víctimas, sobre todo en las zonas en las que hay poca presencia del Estado, y en las que se desarrolla una “tolerancia social” frente a este delito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. (s. f.). *Agencia de la ONU para los Refugiados*. <https://www.acnur.org/trata-y-traffic-de-personas.html>
- Asociación Psicológica Americana (2006). *Respuesta a las preguntas sobre las personas trans, identidad de género y la expresión de género*. 2.ª Edición.
- Capital Humano y Social Alternativo y Ministerio de Justicia (2017). *Trata de Personas en el Perú. Criminología de actores y perfiles penitenciarios*. <https://chsalternativo.org/recurso/trata-de-pers-en-el-peru-criminologia-de-actores-y-perfiles-penitenciarios/>
- Castro, C., y Salvador, K. (2014). *El rol del sistema internacional de protección de los derechos humanos en la lucha contra el tráfico de personas*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/06/Salvador-Castro-EL-ROL-DEL-SISTEMA-INTERNACIONAL-DE-PROTECCIÓN-DE-LOS-DERECHOS-HUMANOS-EN-LA-LUCHA-CONTRA-EL-TRÁFICO-DE-PERSONAS1.pdf>
- CEPAIM. (s. f.). *Fundación Cepaim*. <http://cepaim.org/el-comite-cedaw-y-su-recomendacion-general-sobre-trata-gema-fernandez-rodriguez-de-lievana/>
- Defensoría del Pueblo (2018). Informe Defensorial N.º 007/2018: *A dos años del Informe Defensorial N.º 175 Estado actual de las personas LGBTI*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%C2%B0-007-2018-DPADHPD-%E2%80%9CA-2-a%C3%B1os-del-Informe-Defensorial-N%C2%B0-175.-Estado-actual-de-los-derechos-de-las-personas-LGBTI%E2%80%9D.pdf>

Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. (2014). *Informe de investigación 62/2014-2015. La trata de personas: definición conceptual, marco jurídico internacional y legislación nacional.*

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A4188BE1884E5F0905257ECB0077F999/\\$FILE/INFINVES62-2014.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A4188BE1884E5F0905257ECB0077F999/$FILE/INFINVES62-2014.pdf)

IDEHPUCP. (2018). *Actualización del Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú.* <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/04/02152444/anexo-4-protocolo-atencion-victimas-de-trata-pnp-informe-final.pdf>

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 de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36965.pdf>

Ministerio de Justicia (2017). Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentales.pdf>

Ministerio Público. (2018). *Informe de Análisis N.º 1. La respuesta del Ministerio Público frente a la trata de personas. Evidencias de mercados, uso de tecnologías y delitos conexos.* https://www.mpf.n.gob.pe/Docs/0/files/ofaec_informe_de_trata_de_personas.pdf

Ministerio Público (2020). *Guía operativa para la investigación del delito de trata de personas.* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1320366/Gui%CC%81a%20Operativa%20para%20la%20Investigacio%CC%81n%20del%20Delito%20de%20Trata%20de%20Personas.pdf>

Naciones Unidas. (2014). *Los derechos humanos y la trata de personas.* (36). https://www.ohchr.org/documents/publications/fs36_sp.pdf

- OIM. (2006). *La trata de personas*. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Docs_PDF_trata/1_4.pdf
- Ojo Público. (s. f.). *Mujeres trans: las víctimas invisibles de la trata*. <https://ojo-publico.com/especiales/mujeres-trans-victimas-invisibles-de-la-trata/>
- ONU. (2019). *Integración de la perspectiva de género en las investigaciones en derechos humanos*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/IntegratingGenderPerspective_SP.pdf
- Rodríguez, J. y Montoya, Y. (2020). Lecciones sobre el delito de trata de personas y otras formas de explotación. Dirigido a jueces y juezas penales. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172209>
- Scott, Joan (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Nash y J. S. Amelang (Eds.). *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*.
- Thill, M. y Giménez, P. (2016). El enfoque de género: un requisito necesario para el abordaje de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. *Revista Europea de Derechos Fundamentales* (27), 439-459. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5866430>
- Villarroel, C. (2017). *El bien jurídico protegido por el delito de trata de personas en el ordenamiento jurídico peruano* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9736/Villarroel_Quinde_Bien_jur%C3%ADdico_protegido1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Women's Link Worldwide (2017). *Víctimas de trata en América Latina. Entre la indiferencia y la desprotección*. (7). <https://www.womenslinkworldwide.org/files/4d238ebdc3a934ff85ae8398bb390e3a.pdf>

Jurisprudencia, normativa y otros documentos legales

CIDH. (2015). *Movilidad humana*. Estándares interamericanos. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

Decreto Supremo N.° 004-2011-IN que aprobó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016.

Decreto Supremo N.° 017-2017-IN que establece el Plan Nacional Contra la Trata de Personas 2017-2021.

ONU. (2000). *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3402.pdf>

ONU. (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HRC_38_45_sp.pdf

Notas periodísticas

Diario *El Comercio*. (2019). “Madre de Dios: detienen a jefe de la Divincri por vínculos con tratantes de personas” | PERÚ | *El Comercio*. Consulta: 4/2/2021.

Diario *El Comercio*. (2020). Madre de Dios: detienen a jefe de la Divincri por vínculos con tratantes de personas”. *El Comercio*. Consulta: 4/2/2021.

IDEHPUCP. (2017). *CIDH insta a Estados miembros a emplear enfoque de derechos para luchar contra la trata de personas*. Consulta: 4/2/2021.