

Respuestas locales a casos de trata de personas:



Un análisis de la asistencia brindada a víctimas de trata de personas por instituciones del Estado y de la sociedad civil en Lima e Iquitos (Perú)

Myrthe Meeuwissen

Student number: 3838447

Supervisor: Gery Nijenhuis

Faculty of Geosciences

Master International Development Studies

Utrecht University

Agradecimientos

La presente tesis se realizó en el marco de la maestría de Estudios Internacionales de Desarrollo (International Development Studies) de la Universidad de Utrecht, Países Bajos.

Quisiera agradecer mi supervisora, prof. Gery Nijenhuis, quien me ayudó durante todo el transcurso de la investigación. Valoro los consejos, la escucha y sobre todo la paciencia que ha mostrado durante los últimos meses.

Al mismo tiempo quiero agradecer a la organización que me apoyó durante todo mi estadía en el Perú, CHS Alternativo. Sin el apoyo de este grupo de personas, tanto en Lima como en Iquitos, nunca se hubiera realizado este estudio. Un especial saludo a mi supervisor, el dr. Alberto Arenas, quien me brindó consejos, apoyo y muchas anécdotas que son prueba de su dedicación y profesionalismo, y al equipo del CALP, que me ha apoyado más que podría describir.

También necesito agradecer a todas las personas que participaron en este estudio en Lima y en Iquitos. Es gracias a su voluntad por compartir sus experiencias y opiniones conmigo que se ha podido realizar este trabajo.

Finalmente, quisiera agradecer a mi familia, en Holanda y en el Perú, que me ha apoyado y aconsejado durante todo este proceso sin pedir nada a cambio.

ÍNDICE	Página
o. Executive summary	1
I. Introducción	2
II. Problemática de la trata de personas en el mundo y en el Perú	3
2.1 La trata de personas a nivel mundial	3
2.1.1 Definición y estadísticas	3
2.1.1.1 Definición del concepto de la trata de personas	3
2.1.1.2 Estadísticas	4
2.1.2 Mitos sobre la trata de personas	4
2.1.3 Los elementos constitutivos de la trata de personas	5
2.1.3.1 Las acciones	6
2.1.3.2 Los medios	6
2.1.3.3 Las finalidades	6
2.1.4 Causas, factores de riesgo y consecuencias	7
2.1.4.1 Factores individuales	7
2.1.4.2 Factores familiares	7
2.1.4.3 Factores comunitarios	8
2.1.4.4 Factores institucionales y contextuales	8
2.1.4.5 Consecuencias	8
2.1.5 Rutas y zonas de origen y destino	9
2.1.5.1 Trata internacional	10
2.1.5.2 Trata interna	10
2.1.6 Marco normativo internacional	11
2.1.6.1 Protocolo de Palermo (2000)	11
2.1.6.2 Convenios y acuerdos internacionales	12
2.2 La trata de personas en el Perú	14
2.2.1 Las denuncias y el sistema RETA	14
2.2.1.1 Limitaciones con respecto a las estadísticas y denuncias	14
2.2.1.2 Casos de trata a nivel nacional	15
2.2.1.3 Presuntos tratantes	16
2.2.1.4 Víctimas registradas	17
2.2.2 Modalidades, finalidades y rutas	17
2.2.2.1 Modalidades (medios)	17
2.2.2.2 Finalidades	19
2.2.2.3 Zonas de origen y de destino y rutas más conocidas	19
2.2.3 Las víctimas	22
2.2.4 Los tratantes y los colaboradores	23
2.2.5 Las causas principales	24
3.5.1 Factores generales	24
3.5.2 Factores específicos en algunas regiones	25
2.2.6 Conclusiones	27
III. Marco teórico	28
3.1 Descentralización	28
3.1.1 Concepto de descentralización	28
3.1.2 Motivos por implementar medidas de descentralización	30
3.1.3 Limitaciones y obstáculos en el proceso de descentralización	32
3.1.4 Descentralización y la lucha contra la trata de personas	35
3.2 Derechos Humanos: Rights Based Approach (RBA)	37
3.2.1 Concepto de Derechos Humanos	37
3.2.2 Derechos en las teorías y discursos de desarrollo	37
3.2.3 Contribuciones del enfoque de derechos humanos	38
3.2.4 Derechos humanos y la trata de personas	40
3.3 Perspectiva de género	41
3.3.1 Conceptos de género y sexo	41
3.3.2 Desarrollo y perspectivas de género	42

3.3.3 Género y trata de personas	44
3.4 Limitaciones del debate teórico sobre la (asistencia a víctimas de) trata de personas	45
3.5 Las diferentes formas de asistencia a víctimas de trata	47
3.5.1 Factores determinantes y fuerzas externas que influyen	47
3.5.2 Diferentes formas de asistencia	48
a. Asistencia inmediata y médica	48
b. Acogida (albergues)	49
c. Asistencia legal y protección	49
d. Asistencia psicológica, reinserción y retorno	49
3.5.3 Papel del Estado y de la sociedad civil en la asistencia a víctimas de trata	50
3.6 Conclusiones	51
IV. Metodología	52
4.1 Objetivos del estudio	52
4.2 Modelo conceptual	52
4.3 Preguntas de investigación	54
4.4 Operacionalización	55
4.5 Metodología utilizada	57
4.6 Limitaciones del estudio	58
V. Marco institucional y normativo	60
5.1 Historia del centralismo y los intentos a descentralizar en el Perú	60
5.2 La realidad descentralizada actual	62
5.2.1 Niveles de gobierno y funciones correspondientes	62
5.2.2 Evaluación del proceso y limitaciones específicas	64
5.3 Normas legales e instrumentos creados contra la trata de personas	67
5.3.1 Constitución Política del Perú (1993)	67
5.3.2 Código Penal Peruano	67
5.3.3 Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas	68
5.3.4 Sistema RETA	69
5.3.5 Ley N°28950 y su Reglamento	70
5.3.6 Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT)	70
5.3.7 Conclusiones	71
5.4 Instituciones trabajando en el ámbito nacional, regional y local	71
5.4.1 Instituciones estatales y sus responsabilidades	71
a. Instituciones a nivel nacional	72
b. Instituciones a nivel regional	74
c. Instituciones a nivel local	75
5.4.2 Organizaciones de la sociedad civil	77
a. En Lima	78
b. En Iquitos	81
5.4.3 Organizaciones internacionales	81
5.5 Conclusiones	82
VI. Asistencia brindada en Lima e Iquitos	84
6.1 Asistencia inmediata	84
6.1.1 Línea telefónica contra la trata	84
6.1.2 Labores de la PNP y el serenzago	86
6.1.3 Asistencia médica	90
6.1.4 Los Centros de Emergencia Mujer (CEM)	93
6.1.5 Conclusiones	94
6.2 Acogida (albergues)	96
6.2.1 Albergues estatales	96
6.2.2 Albergues privados (de la sociedad civil)	98
6.2.3 Dificultades y limitaciones observadas	100
6.2.4 Conclusiones	101
6.3 Asistencia legal y protección	102

6.3.1 Asistencia legal	102
6.3.2 Protección	105
6.3.3 Conclusiones	108
6.4 Asistencia psicológica, reinserción y retorno	109
6.4.1 Importancia de la ayuda psicológica	109
6.4.2 Atención psicológico	109
6.4.3 Retorno y reinserción laboral y educativa	113
6.4.4 Conclusiones	116
6.5 Conclusiones	117
VII. Avances y limitaciones: observaciones desde el campo	118
7.1 Papel del Estado y de la sociedad civil	118
7.1.1 Niveles de gobierno	118
7.1.2 El papel de la sociedad civil	120
7.2 Cooperación y derivación	121
7.2.1 Redes y mesas de cooperación	121
7.2.2 Protocolo de asistencia y mecanismos de derivación	124
7.2.3 La voz de las víctimas	125
7.3 Capacidades y capacitaciones	125
7.3.1 Capacitaciones organizadas/brindadas	125
7.3.2 Actitud y bienestar del profesional	127
7.4 (Falta de) recursos	128
7.4.1 Recursos financieros	128
7.4.2 Recursos humanos	130
7.4.3 Información (académica) disponible	130
7.5 Conclusiones	132
VIII. Conclusiones y comentarios finales	133
8.1 Las preguntas de investigación y sus respuestas	133
8.2 El objetivo del estudio y reflexiones sobre la literatura	137
8.3 Recomendaciones y reflexiones finales	138
Bibliografía	140
Anexos	
a. 'A crime that shames us all', declaración de A.M. Costa (2011)	
b. Convenios y convenciones internacionales relevantes	
c. Contexto local Lima	
d. Contexto local Iquitos	
e. Responsabilidades de instituciones estatales en materia de asistencia a víctimas de trata	
f. Lista de instituciones consultadas (entrevistadas)	
g. Lista de siglas	

Executive summary

This research paper aims to provide insights into the ways assistance to victims of human trafficking in Lima and Iquitos (Peru) is being realized and coordinated. The research results indicate that much has been done in the fight against human trafficking in Peru over the last couple of years. Especially from a legal point of view significant advances have been made. Currently, Peru has implemented an anti-trafficking law, put in place a national case registration system and approved a National Plan of Action Against Human Trafficking. However, the topic of victim assistance has received less attention from policymakers. As far as victim assistance is concerned, it is clear that different state and civil society institutions fulfil different roles and responsibilities. It is believed that in the areas of immediate care and protection significant progress has been made, while the topics of shelters, psychological and reintegration assistance seem to remain somewhat problematic.

It is believed that decentralization can play a positive role in improving assistance to victims of human trafficking and adapting it to their characteristics and specific local context. However, it is learned that success greatly depends on the political will and capacities of the subnational governments and ministries. As far as regional and local governments are concerned it seems that decentralization can affect assistance in a positive way (when governments prioritize the issue and fulfil a coordinating function, promoting the participation of all sectors of society involved in providing assistance) and in a negative way (when governments do not show the dedication to fight the crime and do not help civil society actors who provide assistance).

In the case of Lima and Iquitos the municipal and regional governments respectively do show the political will needed to end modern slavery and to provide adequate services to victims. However, both amongst state institutions and civil society organizations there are still factors that need to be discussed and dealt with in order to improve interventions. The lack of financial and human resources, specific sociocultural contexts and the lack of a formalized derivation system (so that victims are able to receive every type of assistance they might need or desire) are factors that on a daily basis hinder the work of public service officials and civil society organisations. At the same time it is considered necessary for all institutions to urgently incorporate a true human rights and gender-sensitive perspective into their interventions, for the reality shows that male and adult victims tend to receive less adequate assistance than female underage victims. However, considering the vast progress that has been made by all actors with respect to the fight against human trafficking on a national level over the course of the last decade, it is believed that the limitations that are observed right now will not be a problem anymore in a couple of years if best practices are adopted, more local and regional studies are prepared and civil society and state institutions keep working together.

I: Introducción

Human trafficking is a misnomer: it places emphasis on the transaction aspects of a crime that actually is enslavement. Let's call it for what it is: it is exploitation of people, by people, day after day. It is slavery, for years on end. Until recently most of us may thought that slavery was a matter of the past. [the documentary] Not My Life shows that the past is not dead. It is not even past (A.M. Costa, 2011. Ver: anexo a).

Durante el transcurso de las últimas décadas, y en un contexto de movilidad y el crimen organizado incrementada, el problema de la trata de personas a nivel mundial se ha extendido y diversificado en cuanto a su naturaleza y los áreas geográficos involucrados. La trata de personas es una industria ilegal que vale miles de millones de dólares y que es manejado tanto por tratantes individuales como por redes internacionales de organizaciones criminales. Afecta a poblaciones vulnerables, sobre todo a mujeres y niños, en todas las regiones del mundo. Pese a que resulta difícil decir con certeza cuál es el número exacta de víctimas de la trata en el mundo, dada la naturaleza ilícita del fenómeno, se estima que al año se trata de entre 700,000 y 4 millones de personas en el mundo (Heyzer, 2002: 2).

Al mismo tiempo, la cantidad de artículos, reportes y presentaciones sobre el tema ha ido aumentando de manera considerable también. Gran parte de este material ha sido producido y publicado por ONG y gobiernos, y algo menos por académicos e investigadores. Al mismo tiempo muchos artículos hablan de un número limitado de temas. Sin embargo, poca atención a sido dedicada a la asistencia y las necesidades de las víctimas de la trata de personas. Mientras que la atención por el tema ha sido aumentando, la posición de las víctimas en general sigue siendo una en las márgenes.

Es por tal razón que esta investigación se dedica a analizar la asistencia que se brinda a víctimas de la trata, y no los asuntos relacionados con la prevención y la persecución de los tratantes. Tzvetkova (2002) argumenta cómo las necesidades y situaciones complejas de las víctimas requiere de un sistema de derivación efectiva. Gobiernos, ONG, autoridades locales y la policía deben de trabajar juntos para combatir el problema de manera eficaz y brindar servicios adecuados, adaptados a las necesidades de cada víctima. La voluntad y los esfuerzos de los gobiernos forman una parte integral para hacer visible y combatir los factores que causan y facilitan el problema de la trata (2002: 62, 67)

Esta investigación analiza la provisión de las diferentes formas de asistencia a las víctimas de la trata, por parte de entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta que todos deberían de contribuir al bienestar de la víctima y a su reinserción a la sociedad. Se limita a estudiar sólo cuatro formas de asistencia distintas: la asistencia médica, la acogida, la asistencia, la asistencia legal y la protección, y la asistencia psicológica y de reinserción a la sociedad y/o retorno a su comunidad de origen. El objetivo es identificar posibles limitaciones y dificultades en la asistencia brindada, basado en las opiniones de los diferentes funcionarios públicos y privados involucrados en el tema, y presentar recomendaciones que podrían contribuir a mejorar algunos servicios.

II: La trata de personas en el mundo y en el Perú

Este capítulo brinda información sobre las características del delito de la trata. Después de introducir una definición del fenómeno se elabora sobre sus elementos constitutivos, las causas y consecuencias a nivel mundial. También se presenta datos sobre algunas zonas de origen y de destino y se introduce el marco normativo internacional. Después de enfoca en las características del delito en el contexto peruano.

2.1 La problemática de la trata de personas a nivel mundial

Se estima que a nivel global, cada año entre 700,000 y 4 millones de mujeres, hombres y niños se convierten en víctimas de trata de personas. Víctimas de redes internacionales del crimen organizado, o de tratantes individuales, todas las víctimas sufren de la vulneración de sus derechos humanos y la limitación de su libertad personal. Al contrario de lo que a veces se supone, la trata de personas no sólo abarca la explotación sexual, sino que también incluye la explotación laboral, el uso de niños soldados, jockeys de camellos y (niños) esclavos sexuales (Heyzer, 2002: 2).

2.2.1 Definición y estadísticas

Para poder entender mejor el fenómeno de la trata de personas se considera importante empezar con definir el delito y brindar alguna información estadística.

2.2.1.1 Definición del concepto de la trata de personas

La trata de personas ha sido definido y analizado por diferentes organizaciones y medios a nivel mundial. Aquí se presenta la definición más usada del fenómeno en el contexto internacional:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (ONU, 2001: 35)

La trata de personas, por lo tanto, se puede entender como un delito (que implica obligar y engañar a una persona con la finalidad específica de someterla a una situación de explotación en dos diferentes formas), como también un proceso complejo. Este proceso implica la captación o el reclutamiento (a menudo a través de la seducción o las ofertas de trabajo y/o estudio), el traslado o transporte (que se refiere a un desplazamiento del lugar o entorno de origen de la víctima al lugar de destino donde ésta será explotada, y lo que constituye un desarraigo de la comunidad de origen), y la acogida o recepción de la persona (al lugar donde la explotación tomará lugar).

El concepto de la trata de personas (*human trafficking*) por ende es distinto al fenómeno del tráfico ilícito de migrantes (*human smuggling*). Por tráfico ilícito de migrantes se entiende, como prescribe el Protocolo de Palermo, la ‘facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material’. Es decir, el delito del tráfico ilícito de migrantes necesariamente contiene la provisión de un servicio (normalmente el transporte) a personas que están (inicialmente) de acuerdo con el uso de tal servicio, para poder obtener su objetivo, que es la entrada (ilegal) a otro país. Es considerado un ‘crimen en contra del

Estado'. El proceso del tráfico de migrantes termina, por lo general, cuando el migrante llega a su destino final, siempre implica cruzar una frontera territorial internacional y normalmente requiere el pago anticipado de largas sumas de dinero por parte de la persona traficada. A menudo, el objetivo para los traficantes es obtener beneficios económicos o materiales, pero también puede ser la reunificación de familias o amistades. A cambio, como se sabe, la trata de personas no necesariamente involucra el desplazamiento físico de una persona a otro país y tampoco termina cuando esta persona llega al lugar de destino. La trata puede ocurrir tanto cruzando fronteras y dentro de un mismo país. Normalmente no requiere el pago de dinero con anticipación, ya que los gastos del viaje son utilizados a menudo para endeudar a la víctima después y justificar su explotación. Se le puede denominar un 'crimen en contra de una persona'. La diferencia fundamental es la participación voluntaria del individuo.

2.1.1.2 Estadísticas

En cuánto al número de víctimas de la trata de personas a nivel mundial se debería tener en cuenta que las estadísticas que son publicadas varían mucho como consecuencia de la metodología empleada y las definiciones usadas. Algunos estudios reconocen que hay más desconocimiento que conocimiento en cuanto al tema y por eso se considera que las estadísticas presentadas deberían ser interpretadas como estimaciones, y no como cifras exactas que representan el verdadero tamaño del problema. La falta de información valedigna se debe, entre otros factores, a la naturaleza del fenómeno (como actividad ilegal), la falta de estudios cuantitativos, diferencias conceptuales, desconocimiento del delito y la negación de víctimas por ser identificadas y tratadas como tal. Existe entonces un subregistro importante tanto a nivel internacional como a nivel de países.

Estimaciones de diferentes organizaciones (como las entidades de las Naciones Unidas) a principios del siglo XXI indicaron que el número de víctimas de la trata de personas a nivel mundial oscilaba entre las 700,000 y 4 millones de personas. Se sospechaba además que el número de víctimas se estaba incrementando, afectando no sólo a mujeres sino también a niños y hombres (Heyzer, 2002: 1; UNODC, 2012). En Junio de 2012 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó un estudio con cifras todavía más impactantes. En base a los datos disponibles en el período de 2002 hasta 2011, la OIT estima que a nivel mundial hay 20.9 millones de personas que son víctimas de trabajo forzoso. El 90% de las víctimas es explotada en el sector privada, por individuos o empresas, y los demás por parte de los Estados. La organización subraya que la trata de personas puede ser considerada como una forma de trabajo forzoso ya que las personas se encuentran atrapados en trabajos que no son como lo prometido, donde son explotadas y de donde no pueden salir. De esta manera las cifras reflejan la explotación laboral y sexual, de víctimas de trata, pero no la extracción de órganos y tejidos humanos (OIT, 2012: 13).

2.1.2. Mitos sobre la trata de personas

Antes de elaborar sobre las acciones, medios y fines más comunes de la trata, parece importante mencionar brevemente algunas ideas que existen sobre el delito pero que no son necesariamente verdaderas. Pese a que podría parecer exagerado, la presencia de ideas equivocadas puede influir de manera negativa en las estrategias de prevención, persecución y asistencia a las víctimas. La OIM, en su publicación de 2012, explica algunos de los mitos existentes (OIM, 2012: 24, 41):

- *Las personas que se movilizan de manera regular, y con la documentación y los permisos adecuados, no pueden ser víctimas de trata de personas.*

El caso de la trata de personas de carácter internacional, las víctimas pueden ser introducidas tanto de manera regular como irregular. Es una práctica común que las víctimas sean engañadas con documenteos y contratos de trabajo legales; incluso, pueden haber obtenido visa y permisos de trabajo legales.

- *Todas las víctimas de trata son mujeres, y niños, niñas y adolescentes.*

Si bien es cierto que se considera que las mujeres y los menores de edad son principales víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, los varones también pueden ser objeto del delito de trata en esta modalidad. Además, se sabe que los varones son especialmente vulnerables a la trata de personas para fines de explotación laboral.

- *La trata de personas solo se realiza con fines de explotación sexual.*
La trata de personas tiene diferentes fines que se suman a la explotación sexual, por ejemplo, la explotación laboral, la mendicidad, las adopciones ilegales, la extracción de órganos, los matrimonios forzados o la industria de la pornografía.
- *Solo las personas pobres y sin educación son vulnerables a la trata de personas.*
Aunque las personas más vulnerables son las personas que viven en situación de pobreza, toda persona de cualquier nivel cultural, económico y educativo puede ser una víctima de trata de personas.
- *El hombre es el único demandante de servicios sexuales y el único que ejerce la trata de personas.*
Las mujeres también demandan servicios sexuales y, en determinadas regiones, ejercen la trata de personas (especialmente aquellas que fueron víctimas del delito y que lograron ‘ganarse la confianza’ de los altos mandos del grupo).
- *La venta de personas es una práctica que solo se da en ciertas culturas o en países subdesarrollados.*
La trata de personas afecta a todas las regiones del mundo. La globalización, el desarrollo de los medios de transporte y la extensión de la criminalidad internacional han impulsado el auge de este delito tanto interno como internacional.
- *La privación de la libertad física es necesaria para que se configure la trata de personas.*
No es necesario que se priva físicamente y violentamente a una persona de su libertad para que exista la trata. Las víctimas no siempre están atadas de mano y pies, encerradas o encadenadas. El hecho de que una víctima pueda salir a la calle, no significa que no está vigilada o que tiene la oportunidad de escapar.

2.1.3 Los elementos constitutivos de la trata de personas

La trata de personas es un delito que se realiza a través de la ejecución de diferentes elementos constitutivos. Se pregunta qué (la acción), cómo (el medio) y por qué (el fin). Pese a que a nivel mundial las modalidades y finalidades relacionadas al delito de la trata de personas varían de acuerdo a la localidad y las personas involucradas, se ha observado algunas características que se encuentran más a menudo. Incluso cuando, en ciertas situaciones, cada elemento puede ser considerado como un delito independiente, la trata se da, principalmente, cuando se suma los diferentes elementos. Cuadro 2.1 menciona algunas de las acciones, medios y fines más utilizadas en el delito de la trata de personas.

Cuadro 2.1 Acciones, medios y finalidades de la trata de personas

<i>Acciones</i>	<i>Medios</i>	<i>Fines</i>
- captación o reclutamiento - transporte o traslado - compra, venta o transferencia - acogida o recepción	- amenaza - uso de fuerza o coacción - abuso de poder - fraude o engaño - concesión o recepción de pagos o	- explotación sexual (comercial) - explotación laboral - extracción de órganos - matrimonio servil o forzado - mendicidad

	beneficios - secuestro - servidumbre por deuda	- reclutamiento forzoso y fines delictivos - venta de niños
--	--	--

2.1.3.1 Las acciones

Las acciones constituyen los hechos físicos de lo que hacen los tratantes con las víctimas, a través de los medios. A menudo, las diferentes etapas del delito de la trata requieren el involucramiento de diferentes personas. Es decir, a menudo una persona se encarga de la parte del llamado 'enganche', lo que significa captar o reclutar a la víctima, a través del engaño (como falsas ofertas de trabajo, o aprovechando lazos afectivos establecidos con la víctima). Después, esta persona puede encargar a otra persona el transporte de la víctima a otro lugar, mientras que en este lugar otra persona la recibe. Es posible, además, que otro delincuente, que no tiene contacto directo con la víctima y no se involucra físicamente con el proceso, dirige el delito desde principio a fin. Redes del crimen organizado a menudo operan utilizando a diferentes personas para que se encarguen de diferentes acciones. Sin embargo, en otros casos son pocas las tratantes involucradas, o se trata de una sola persona.

2.1.3.2 Los medios

En general, los medios empleados se refieren a la manera en que la víctima es privada de su libertad. Los medios que son usados frecuentemente son, entre otras cosas:

- la amenaza
- el uso de la fuerza u otras formas de coacción
- el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad de la víctima
- el fraude o engaño
- la concesión o recepción de pagos o beneficios limitados.

Estos medios se pueden calificar como violencia psicológica (amenazando contra la víctima o sus familiares), que ocurre a menudo, y como violencia física (estar encerrado o ser maltratado físicamente), que no ocurre en todos los casos. Los mecanismos de control que suelen emplear los tratantes posteriormente a la captura son, entre otros, la apropiación de documentos, la deuda, la seducción y relaciones personales, la reclusión, el aislamiento, la manipulación de la información, el suministro de alcohol y drogas, y las condecoraciones y ascensos dentro de la organización. Los tratantes a menudo recurren a diferentes medios de control para poder seguir explotando a su víctima. El uso de los diferentes medios varía y depende de las características de la víctima, la fase del proceso, la modalidad de la trata, el contexto local y de las oportunidades que se presentan (OIM, 2006: 15; OIM, 2012: 39-40; ONU, 2001: 35)

2.1.3.3 Las finalidades

También existen diferentes finalidades relacionadas al delito de la trata de personas. En general, se considera que lo que distingue la trata de personas de otros delitos parecidos, es el hecho de que la finalidad siempre es la explotación de la víctima, de alguna u otra forma. A través de la explotación de la víctima, el tratante intenta obtener alguna ganancia, a menudo económica. Algunas de las finalidades más conocidas de la trata de personas a nivel internacional son:

- la explotación sexual
- la explotación laboral y el trabajo forzoso
- la extracción o el tráfico de órganos o tejidos humanos
- el matrimonio servil o forzado
- la mendicidad
- la comisión de delitos
- el reclutamiento forzoso
- la venta de niños.

Cabe destacar que esta lista de finalidades no es de ninguna manera limitativa, osea, que también pueden existir otras finalidades de trata de personas, que sin embargo no serán contempladas aquí. Se recomienda leer el reporte del Protection Project (2011) para una representación más visual de la problemática, ya que contiene múltiples mapas sobre la trata de personas en el mundo basado en el 'Trafficking in Persons' reporte del Departamento del Estado de los EE.UU. Otros estudios interesantes que enfocan a diferentes finalidades de trata de personas son los de la OIM (2006), Budiani-Saberi y Delmonico (2008), Smolin (2006) y Tiefenbrun (2007).

2.1.4 Causas, factores de riesgo y consecuencias

Diferentes organizaciones e investigadores han estudiado el fenómeno y han podido presentar diferentes fenómenos para explicar el problema. Es importante tener en cuenta que la trata de personas es un delito multicausal, lo que significa que contiene diferentes factores de riesgo, de carácter social, económico, político y cultural. En algunas zonas estas causas están más relacionadas con la situación personal y las características propias de las víctimas, en otras están más conectadas con el contexto local y de la sociedad, y en la mayoría de los casos es una mezcla de ambos que crea una situación de trata. Es por eso que no se pretende que las razones aquí mencionadas son las únicas o las más importantes y que necesariamente convierten a personas en víctimas de trata. Como ya se mencionó, la trata de personas es un fenómeno global que sin embargo es definido e influenciado fuertemente por factores y características específicos locales. Cabe destacar que no existe un perfil único de una víctima de trata. Es importante además siempre considerar la agencia, autoridad y voluntad de las víctimas, y no tratarlas como seres dependientes e indefensas.

2.1.4.1 Factores Individuales

Según Aronowitz (2001: 168), la trata de personas se ha incrementado especialmente gracias al número elevado de posibles víctimas, que quieren escapar de la pobreza en su lugar de origen. El autor hace referencia entonces al deseo de la misma víctima por irse a un lugar mejor. Al mismo tiempo se ha observado que el desempleo, un bajo nivel de escolaridad y la falta de estabilidad familiar contribuye a una situación de vulnerabilidad. Grupos que podrían correr más riesgo son por ejemplo jóvenes embarazadas abandonadas, niñas ya víctimas de abuso sexual, incesto o explotación sexual comercial, jóvenes expulsados por su orientación sexual, y niños y adolescentes víctimas de maltratos psicológicos y físicos sin apoyo familiar directo. Se ha establecido también que personas con discapacidades físicas y/o mentales se encuentran con más frecuencia en situaciones de explotación, en algunos casos por iniciativa de su propia familia, como en casos de trata con fines de mendicidad. Al mismo tiempo se ha observado que muchas víctimas no sabían mucho sobre la existencia del delito de la trata, así que el desconocimiento del fenómeno también se puede considerar como un factor contribuyente. En el ámbito internacional a veces el ser extranjero es un factor que influye en la vulnerabilidad de las personas debido a que a menudo estas personas no hablan el idioma, desconocen las costumbres y no cuentan con una red de soporte.

2.1.4.2 Factores familiares

El abuso sexual y la violencia dentro de la familia parece influir de manera negativa en la situación de las posibles víctimas de trata. Este factor hace que las personas sean fácilmente desarraigadas de su entorno familiar. Otro factor relacionado con la familia es la falta de padres, o la enfermedad de uno, que deja, especialmente en las familias monoparentales, a los niños y adolescentes como responsables para sustentar económicamente a la familia. La situación de un niño o joven se puede complicar más cuando sus padres fallecen (por accidente, adicción o enfermedad, como VIH/SIDA) o emigran, en busca de un mejor futuro para todos. Al mismo tiempo hay que mencionar la discriminación de género que existe en algunas familias, que hace que las mujeres estén puestas en una posición subordinada, lo que puede facilitar su captación por los tratantes.

2.1.4.3 Factores comunitarios

La discriminación y factores culturales que desvalorizan a ciertos grupos de la población, como mujeres, niños, personas con discapacidades, personas con una distinta orientación sexual e indígenas constituyen un factor importante que puede ayudar a explicar parte de los motivos detrás de la trata. Al mismo tiempo las posibles víctimas que no tienen soporte familiar y llegan a vivir en la calle pueden convertirse en presos fáciles si no reciben aceptación y apoyo comunitario. La violencia y delincuencia en sí que existen en una comunidad (tanto en la calle como en ámbitos menos abiertos, como las escuelas) también constituyen un peligro, especialmente para los jóvenes que están más dispuestos a hacer elecciones que los puedan poner en riesgo, como es involucrarse con las drogas o realizar actividades delictivas.

2.1.4.4 Factores institucionales y contextuales

Se considera que las mismas políticas de los Estados también influyen en la existencia de trata de personas. No sólo se puede pensar en situaciones en las cuales niños son separados de sus familias (en casos de desapariciones y los sistemas de adopción) sino también en el control de rutas de transporte (en caso de viajes de menores de edad). Aparte de eso, como factor general, a menudo se menciona la pobreza como un aspecto fundamental de la trata de personas. Es importante subrayar que la pobreza, por sí misma, no necesariamente conduce a que una persona sea una víctima de trata. Sin embargo, un factor adicional a la pobreza sí podría incrementar la situación de vulnerabilidad de una posible víctima. Al mismo tiempo hay que señalar a otros factores externos que facilitan la trata de personas, como la internacionalización de la economía mundial, la globalización de los mercados internacionales, y los avances en comunicación, transporte y tecnología. Un factor que suele quedar fuera del análisis del fenómeno, salvo en estudios específicos, es la demanda. Queda claro que en medida que existe un mercado donde las personas están dispuestas a pagar cierto precio por la libertad, dignidad y la vida de otro ser humano (sea por fines de explotación sexual, laboral, u otro), será imposible eliminar el comercio de personas a través del delito de la trata.

Sin embargo, diferentes autores (como Van Impe, 2000; Aronowitz, 2001; Coontz y Griebel, 2004; Heyzer, 2002; OIM, 2006) argumentan que una de las fuerzas más importantes detrás del fenómeno es la creciente participación de las mafias mundiales y el crimen organizado, para quienes la trata constituye un fuente de ingreso cada día más importante. Según un estudio de la Organización Internacional de Trabajo del 2008, los beneficios económicos de la trata para los tratantes superan los 32 mil millones de dólares al año. También se observa que el delito de la trata de personas está cada vez más relacionado al tráfico ilícito de drogas y de armas, y que la participación del crimen organizado en la trata de personas refleja el deseo de los mismos para maximizar sus ganancias y reducir los riesgos. Se considera que, en comparación con el tráfico de drogas, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son actividades de menor riesgo y mayor ganancia (Heyzer, 2002.: 4; Ribando Seelke, 2011: 3; Van Impe, 2000: 118-119).

2.1.4.5 Consecuencias

Las consecuencias de la trata de personas para las mismas víctimas son varias y diversas, y diferentes en cada víctima. Pese a que resulta difícil calcular los daños con precisión en cada persona, se ha observado graves impactos negativos a nivel emocional, físico, social y económico. Como se verá más adelante es importante señalar y reconocer estos efectos en las personas, para el proceso de recuperación y reinserción de la víctima. Nora Bruna (2010: 35-37) relata de manera elaborada sobre las consecuencias comunes en las víctimas, categorizando los efectos en diferentes grupos: consecuencias para la salud física, consecuencias para la salud mental, consecuencias interpersonales y sociales, consecuencias económicas, y consecuencias legales.

Las consecuencias para la salud física son, entre otras cosas, el abuso físico y sexual, enfermedades, padecimientos producto de los días de trabajo extenuantes, la mala alimentación, falta de sueño y los efectos del uso de drogas. Las mujeres y adolescentes presentan a menudo

enfermedades de transmisión sexual (VIH/SIDA y otras), inflamaciones de ovarios y complicaciones producto de embarazos no deseados y abortos clandestinos.

La salud mental es un aspecto del trauma que a menudo no es considerado como una prioridad, tanto por parte de los funcionarios públicos como por las víctimas. Sin embargo, la violencia psicológica que se emplea en contra de las víctimas deja marcas en las personas que son difíciles de borrar. A medida que las manipulaciones y amenazas por parte de los tratantes son usadas de manera persistente y frecuente pueden llegar a destruir las defensas físicas y mentales de las personas. Una vez destruidas las defensas, los impactos negativos en la salud mental de las víctimas son numerosos y de larga duración. Muchas víctimas después de haber sido rescatadas siguen sufriendo de temores, nervios, miedos, pérdida de capacidad de concentración, pérdida de autoconfianza, identidad y seguridad, y preocupaciones respecto a su vida futura. En el ámbito social, víctimas de trata suelen mostrar dificultades al volver a interactuar con otras personas. A menudo han estado en situaciones de aislamiento, lo que ha dificultado su capacidad para relacionarse y confiar en los demás.

Por otra parte hay que mencionar las consecuencias económicas y legales, que tal vez no parecen ser tan graves como las demás consecuencias, pero que pueden constituir obstáculos prácticos importantes. Pese a las labores realizadas, la mayoría de las víctimas sale de su situación de explotación sin ganancias económicas. Cuando la persona ha entrado a la situación de explotación por motivos económicos, y cuando no hay muchas oportunidades de trabajo para rehacer su vida (en su lugar de origen) resulta difícil sobrevivir y reinsertarse en la sociedad y en el mercado laboral. Al mismo tiempo el tener acceso a dinero influye de manera directa en la salud mental de las personas.

Al mismo tiempo las sociedades también sufren de las consecuencias del delito. Una consecuencia es por ejemplo el incremento en la migración irregular (en los países de tránsito y destino). Otra es el incremento de actividades ilícitas y la presencia de organizaciones criminales, sobre todo en países occidentales, lo que influye también en la corrupción de funcionarios públicos (de migración y la policía). Sin embargo, la consecuencia más grave es probablemente la pérdida de una parte de los recursos humanos de una sociedad, una consecuencia que es todavía más grave cuando las víctimas son niñas, niños y adolescentes que constituirán las futuras generaciones de una nación. A nivel internacional ser considerado un país que no protege a su población y que no hace lo suficiente para combatir el problema de la trata, puede traducirse en una mala imagen e incluso en sanciones económicas por parte de otros Estados, según lo acordado en los diferentes acuerdos internacionales.

2.1.5 Rutas y zonas de origen y destino

La trata de personas afecta a todas las poblaciones y todas las regiones en el mundo, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. La trata interna toma lugar a menudo desde lugares rurales hacia lugares urbanos o centros turísticos, mientras que la trata internacional suele ocurrir entre países en desarrollo y países occidentales, muchas veces cruzando países que sufren de guerras, conflictos internos o desastres naturales, favorecido por la reducida presencia de las autoridades del Estado (Heyzer, 2002: 7; Ribando Seelke, 2011: 3). A menudo migrantes son víctimas preferidas de los tratantes, especialmente cuando están dispuestos a viajar a otro país de manera irregular, y cuando acuden a redes criminales para obtener visas y/o pasaportes falsos. Según un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006: 14), en numerosas ocasiones el migrante internacional que ingresa a su lugar de destino violando la normativa migratoria de ese país, se endeuda con los traficantes o 'coyotes', y se encuentra en una situación de explotación, obligado a pagar su deuda haciendo trabajos o actividades involuntarios.

Sin embargo, como destacan Salt y Stein (1997: 474), gran parte del conocimiento sobre las rutas internacionales que usan los tratantes de personas ha sido anecdótica y poco metódico. La información disponible depende muchas veces de la voluntad política y el presupuesto específico que países quieren dedicar al estudio de este tema. Presupuestos que, como bien sabemos, ya son limitados en la mayoría de los países en desarrollo. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que las

mismas rutas cambian frecuentemente, de acuerdo a las oportunidades de transporte, el control fronterizo y las políticas migratorias nacionales e internacionales.

2.1.5.1 Trata internacional

Dentro de Europa, por ejemplo, se encuentran tanto países de origen como países de destino, dependiendo de la ubicación geográfica. En general, se considera a Europa Occidental como zona de destino para personas que han sido captadas y llevadas desde partes de Europa Oriental, Asia (especialmente Filipinas y Tailandia), América Latina (Brasil, Colombia y la República Dominicana) y África (especialmente países de África Occidental). Los Estados Balcánicos son considerados una zona tanto de origen como de destino en Europa Oriental. En muchos países asiáticos se ha reconocido que la trata de personas es un problema grave, y se ha creado muchas ONGs dedicadas a la prevención del delito y a brindar asistencia a víctimas. Países que han sido considerados países de origen de víctimas de trata han sido Tailandia, China, Filipinas, Birmania, Vietnam y Camboya. A menudo, las víctimas asiáticas son llevadas a países más desarrolladas como Japón, Canadá, Estados Unidos, Australia, el Medio Oriente y los Estados del Golfo.

A cambio, en África la trata de personas es un fenómeno que recién está recibiendo la atención necesaria por parte de los gobiernos y académicos. Al mismo tiempo algunos autores consideran que combatirlo a veces no es la primera prioridad para los gobiernos africanos, en un contexto regional donde existen otros problemas importantes en cuanto al desarrollo socioeconómico y político de los países (Salt y Stein, 1997: 475; Tzvetkova, 2002: 65-67; UNOC, 2009: 23, 26-29). La información disponible sobre la trata de personas en América Latina ha sido algo limitado. América Latina en general es visto como una región que contiene tanto países de origen, como países de tránsito y países de destino. A nivel internacional muchas víctimas latinoamericanas de trata de personas son llevadas a Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. A menudo son originarios de Colombia, la República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay. Al mismo tiempo, la región (especialmente América Central y el Caribe) sirve como área de tránsito para muchas víctimas asiáticas que son llevadas a los Estados Unidos y Europa. Los países que también sirven como destino para los tratantes son generalmente los más desarrollados, como Costa Rica, el Caribe (Las Bahamas, Barbados, las antiguas Antillas Neerlandesas, Trinidad y Tobago), Panamá, México y los países ABC Argentina, Brasil y Chile (Ribando Seelke, 2011: 4-8).

2.1.5.2 Trata interna

Sin embargo, la trata interna también constituye un problema grave. Se observa que las personas condenadas por el delito de la trata en la región suramericana han sido generalmente personas que han operado dentro de su propio país y explotando a sus compatriotas. La finalidad más registrada es la explotación sexual. Datos muestran que los tratantes son tanto hombres como mujeres pero que las mujeres adultas constituyen el grupo más grande de víctimas en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. A cambio, en Bolivia y Perú se ha registrado relativamente más casos de víctimas mujeres menores de edad. Pese a lo que se suele pensar, en la región también se ha registrado números elevados de víctimas hombres. Mientras que en Venezuela se observa una cantidad significativa de víctimas hombres adultos, en Colombia se trata sobre todo de adolescentes y niños, y casi todas las víctimas de la explotación laboral registrada en Brasil son varones (Ribando Seelke, 2011: 1, 4; UN.GIFT, 2012).

El tema de la trata de menores de edad constituye un problema grave en la región. Muchos niños, niñas y adolescentes en países latinoamericanos han sido captados para ser explotados en la industria de la prostitución, para la adopción ilegal, o son forzados a trabajar como niños soldados, sirvientes domésticos o miembros de bandas criminales. Algunos estudios indican que niños callejeros y huérfanos están más a riesgo de convertirse en víctimas, tanto de la trata a nivel nacional como internacional, y que este problema ha afectado a casi todos los países de la región (Ribando Seelke, 2011: 6).

2.1.6 Marco normativo internacional

A nivel mundial el tema de la trata de personas se ha convertido en un tema actual y relevante, lo que ha llevado a la creación de diferentes iniciativas y propuestas para combatir el fenómeno. En cuanto a la normativa legal se ha creado varios convenios que demuestran la preocupación de la comunidad internacional en cuanto a este delito. Las normas creadas y firmadas han intentado a estructurar la lucha contra la trata (en cuanto a prevención, persecución y protección) para que todos los Estados tengan criterios comunes de actuación y uniformidad en el concepto de la trata, y para dar pautas a los gobiernos nacionales para combatir el delito en su propio territorio. El esfuerzo más importante de las últimas décadas ha sido tal vez el diseño y la ratificación del Protocolo de Palermo en el año 2000.

2.1.6.1 Protocolo de Palermo (2000)

La trata de personas a sido definido de manera distinta por muchas instituciones y organizaciones diferentes. La definición que se usa más frecuentemente y que ha sido reconocida internacionalmente es la definición mencionada del *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, adoptado en el año 2000 (más conocido como el Protocolo de Palermo):

Su creación fue el resultado de la preocupación de los miembros de las Naciones Unidas por “las adversas repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades de la delincuencia organizada y convencida de la necesidad urgente de fortalecer la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente esas actividades en los planos nacional, regional e internacional” (Naciones Unidas, 2001: 2). Los Estados que han firmado el protocolo, entre ellos Perú, están obligados, entre otras cosas, a:

1. Penalizar el delito de la trata de personas
2. Proteger víctimas de trata de personas
3. Brindarle la residencia temporal o permanente a víctimas de trata en países de destino

Artículo 6 del protocolo define qué se debe hacer en cuanto a la asistencia a y protección de víctimas de trata en los diferentes países. Estipula, entre otros, que se debe brindar alojamiento adecuado, asesoramiento e información, asistencia médica, psicológica y material, y oportunidades de empleo, educación y capacitación (ONU, 2001: 36-37). El protocolo entró en vigencia en Diciembre 2003 y a finales del año 2009 había sido suscrito por 117 países. Sin embargo, pese a los avances, el impacto del protocolo ha sido tal vez menos exitoso que la ONU había esperado. Como destacó el secretario-general de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en inglés) Antonio Maria Costa, todavía hay muchos países que han dejado de firmar o ratificar el documento.

Roughly one third of all Member States have not become party to this instrument. Of course, adherence to the Protocol is just a starting point, not an end in itself. What counts is implementation. Therefore [...] it is sad to see that many Member States still lack anti-trafficking laws. UNODC has produced a Model Law as well as a Handbook for Parliamentarians. Do use this material, and ask for our help (Costa, 2009).

Aparte de una falta de avances en cuanto a la firma y ratificación del protocolo por parte de los Estados miembros de la ONU, también falta la convicción de tratantes en la mayoría de los países miembros. Se observa que no sólo toma mucho tiempo diseñar u adaptar las leyes domésticas de acuerdo al las obligaciones del protocolo, sino también que los mismos procesos en contra de los delincuentes avanzan con gran lentitud. A nivel internacional el tema también ha sido incorporado en las labores de las cortes de justicia. En Marzo del 2012, luego de tres años de juicio, el ex-jefe del movimiento rebelde Unión de Patriotas Congoleños (UPC), Thomas Lubanga Dyilo, fue declarado

culpable de haber cometido crímenes de guerra por haber reclutado y explotado a niños soldados para su ejército, siendo ésta la primera sentencia en los diez años de historia de la Corte Penal Internacional de La Haya. La fiscalía de la Corte pidió la máxima pena de 30 años de cárcel. Dos meses después, el Tribunal Especial para Sierra Leone condenó al ex-presidente de Liberia, Charles Taylor, a 50 años de prisión, entre otros cargos por haber reclutado y utilizado a niños soldados menores de 15 años.

Se puede concluir que el protocolo de Palermo proporciona una definición legal y internacionalmente reconocida del delito de la trata de personas, y que enumera los derechos de las víctimas cuando se encuentran en un Estado signatario. Por este motivo se considera que es un documento importante para el marco teórico del presente estudio, y para el análisis de las políticas contra la trata de personas implementadas por el Estado peruano.

2.1.6.2 Convenios y acuerdos internacionales

Algunos de los demás convenios y convenciones que deben de resguardar la integridad y la seguridad de los ciudadanos víctimas de trata, y influir en las políticas de los Estados firmantes, son los siguientes. Se observa como en el ámbito normativo internacional se ha desarrollado diferentes medios para combatir la ‘trata de blancas’, la ‘esclavitud’ y la ‘trata de personas’ (ver: anexo b).

Convenio o acuerdo	Institución	Año	Aspectos claves contra la trata de personas
Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil	OIT	1999	- prohibir todas las formas de esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso - prohibir reclutamiento y utilización de niños para la prostitución
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)	OAS (¿)	1994	- Combatir violencia física, sexual y psicológica contra las mujeres, tanto dentro de la familia como en la comunidad
Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores	OAS (?)	1994	- prevenir y sancionar el delito de tráfico de menores - Asegurar protección y regreso del menor a su país de origen
Convención sobre los Derechos del Niño	ONU	1989	- Respetar los derechos de los niños - tomar medidas necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	ONU	1979	- Tomar las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	OAS	1969	- Prohibición de la trata de personas - Proteger a los ciudadanos de la esclavitud

			y la servidumbre
Convenio 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso	OIT	1957	- Suprimir y no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio
Declaración Universal de los Derechos Humanos	ONU	1948	- 'Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos' - 'Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas'
Convenio 29 sobre trabajo forzoso	OIT	1930	- Implementar medidas contra el trabajo forzoso
Convención Relativa a la Esclavitud		1926	- Impedir y reprimir la trata de esclavos - la supresión total de la esclavitud en cualquiera de sus formas
Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas		1910	- Castigar la trata de mujeres y menores de edad

Organizaciones e instituciones internacionales que trabajan activamente el tema son, entre otras, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), la organización de Estados Americanos (OAS), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR/L) y muchos estados nacionales.

2.2 La trata de personas en el Perú

La trata de personas constituye un problema importante en el Perú que afecta sobre todo a niñas, niños, adolescentes y adultos jóvenes que viven en áreas pobres y periféricas del país. Pese al hecho de que en el ámbito académico y político la mayoría de los estudios se dedican a la trata internacional, se ha establecido que en el caso del Perú la trata interna es todavía más significativa y problemática. Aunque no haya cifras exactas, según la OIM (2012: 33) se estima que 8 de cada 10 casos de este delito son casos de trata interna.

Durante el transcurso de la última década, el problema de la trata de personas en el país ha sido priorizado por varias organizaciones. Sin embargo, expertos en el tema reconocen que todavía falta información y estudios a fondo que pueden brindar un panorama más amplio en cuanto a la problemática. Por ende es importante tener en cuenta siempre que las cifras que existen sobre el problema de la trata de personas en el país y la información recopilada durante la última década sobre las rutas, las causas, las víctimas y los mismos tratantes, son indicaciones del problema. No necesariamente representan a todos posibles casos que existen en el contexto nacional. Se considera que es necesario contar con más información sobre las características del fenómeno a nivel local y a nivel de departamento, para poder dar un diagnóstico más preciso y desarrollar políticas más efectivas.

2.2.1 Las denuncias y el sistema RETA

Durante los últimos diez años el tema de la trata de personas se ha convertido en un tema importante para organizaciones de la sociedad civil y el Estado peruano. Como se verá adelante se ha elaborado e implementado políticas específicas y la legislación necesaria para combatir el problema, y se ha dado algunos pasos importantes para realizar la sistematización de datos sobre el problema. Adelante se dará algunas cifras sobre los casos de trata de personas para poder conocer el tamaño del problema en el país.

2.2.1.1 Limitaciones con respecto a las estadísticas y denuncias

En Octubre de 2005 se inició formalmente el proyecto de creación del Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de personas y Afines – Sistema RETA PNP. El sistema RETA PNP es una herramienta tecnológica, de propiedad del Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú. Actualmente la División de Investigación de Delitos de Trata de Personas de la DIRINCRI PNP (DIVINTRAP) es la institución encargada de administrar el sistema a nivel nacional. Este sistema ha permitido sistematizar las denuncias recibidas por la policía del delito de trata de personas en todo el país. De esta manera se ha dado un paso adelante en el proceso de obtener más datos concretos sobre la problemática en el país. Sin embargo, el sistema todavía no opera perfectamente (entre otras cosas porque no todas las comisarías ni todos los efectivos policiales tienen acceso directo al sistema) y no todas las víctimas denuncian casos de trata. Se sospecha por lo tanto que el número de casos registrados constituye sólo un porcentaje del número verdadero.

En una publicación de CHS Alternativo (2011a), se argumenta que existen varias razones para explicar el subregistro de casos de trata de personas a nivel nacional. Según esta organización no gubernamental la legislación peruana no permitía que la finalidad de la trata en sus diversas formas sea reconocida como un delito en los sistemas de información, represión y sanción (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial respectivamente). Es decir, hasta enero del 2007 la única finalidad reconocida de la trata de personas fue la explotación sexual, lo que ha complicado el registro de otros casos. Otras razones que menciona esta institución en cuanto a la registración de casos de trata de personas son las prioridades nacionales (que están focalizadas en otras áreas), la falta de sistemas de registros alternativos y el hecho de que las víctimas no denuncian (CHS, 2011a: Separata 5, p.5).

No obstante los demás factores, lo fundamental es enfocarse en las víctimas y preguntar por qué no denuncian lo ocurrido. Existen varias razones que pueden explicar, en parte, la renuencia de

víctimas para denunciar su caso. Primero, muchas personas que han sido objeto de la trata de personas no se reconocen como víctimas de este delito. Segundo, muchas víctimas tienen miedo por posibles represalias hacia su persona, o su familia, a raíz de las amenazas de los tratantes. Tercero, a veces las víctimas no sólo le tienen miedo al tratante, sino también a las autoridades. Piensan que no la tomarán en serio, que son corruptos, o que la considerarán como criminal. Cuarto, en casos de que la víctima sí está dispuesto a denunciar, a veces no sabe a qué entidad acudir, o las autoridades contactadas no saben cómo actuar. Y, adicionalmente, sobre todo en casos de explotación sexual, la víctima puede sentir vergüenza o temor a la estigmatización, o su propia protección, lo que impide que denuncie el delito.

2.2.1.2 Casos de trata a nivel nacional

No obstante las limitaciones, se podría decir que las estadísticas del sistema RETA son de las más importantes a nivel nacional. Pese a que se sabe que no reflejan el verdadero tamaño del problema, los datos constituyen un punto de partida para el análisis del delito en el Perú. Es por eso que en los cuadros 2.2, 2.3 y 2.4 se presenta parte de la información del sistema como fue registrado hasta Abril del 2012.

Cuadro 2.2 Casos de trata de personas según finalidades y tipo de trata (2004-2012*)

Año	FINALIDAD DE LA TRATA						TIPO DE TRATA		Total casos
	Explotación sexual	Explotación laboral	Venta de niños	Mendicidad	Tráfico de Órganos	Trata de personas	Nacional	Internacional	
2004	4	0	0	0	0	0	3	2	5
2005	13	0	0	0	0	0	10	3	13
2006	30	0	0	0	0	0	28	2	30
2007	64	5	1	0	0	0	69	1	70
2008	61	10	4	1	0	9	79	2	81
2009	51	24	1	1	0	12	79	2	81
2010	60	22	1	6	0	44	108	0	108
2011	153	111	0	32	0	28	199	0	199
2012*	40	13	0	0	0	3	43	0	43
Totales	476	185	7	40	0	96	618	12	630

Fuente: CHS Alternativo, Abril 2012, * Casos registrados hasta Abril 2012

Se observa, en primer lugar, que durante el transcurso de los años el número de denuncias por año ha aumentado. Cuando en todo el 2004 se registró sólo 5 casos de trata, en el 2011 esta cifra ya llegó casi a los 200 casos. Aunque con eso no se puede sustentar que el problema ha aumentado, o que se ha llegado a identificar a todos los casos de trata a nivel nacional, se podría decir que el registro actualmente está operando en un ámbito más amplio.

Al mismo tiempo queda claro que a través del sistema RETA se registra mucho más casos de trata interna que de trata internacional. Pese a que el número limitado de casos de trata de personas internacional no significa que no existen más (que tal vez sean registradas por otras instituciones), el número elevado de casos de trata a nivel nacional muestra que es un problema sumamente importante y justifica que el tema ha estado recibiendo más atención.

Cuadro 2.2 también presenta cifras sobre las finalidades de trata de los casos registrados por la policía. Se puede ver como los casos de explotación sexual (476 hasta Abril del 2012) constituyen la gran mayoría de los casos registrados. Aunque esto no necesariamente significa que hay menos casos de explotación laboral, sí demuestra que se registra mejor los casos con la primera finalidad. Es decir,

no se debería argumentar que a nivel nacional hay muchísimo menos víctimas de explotación laboral (porque todavía faltan estudios a fondo sobre este tema) pero si queda claro que no se denuncia tan frecuentemente como los casos de explotación sexual. A raíz de eso, y porque estudios anteriores se han enfocado sobre todo en la explotación sexual como finalidad única de trata de personas, se supone generalmente que la trata con fines de explotación sexual es la más común en el país. Aquí no se está diciendo que no es así. Por motivos prácticos y de razonamiento lógico es entendible partir de esa suposición. Lo único que se está intentando a subrayar aquí es que todavía hay una falta de información en cuanto al número exacto de víctimas de trata. Es por eso que se puede trabajar con la suposición que la mayoría de los casos de trata de personas en el Perú tiene como finalidad la explotación sexual (porque eso es lo que el registro indica), pero siempre teniendo en cuenta que el número de casos registrados por la policía representa probablemente sólo una parte del verdadero número de todos los casos de trata en el país.

2.2.1.3 Presuntos tratantes

En cuadro 2.3 se presenta el número de personas investigadas y detenidas del delito, es decir, los presuntos tratantes. Aquí también se observa un aumento en las personas investigadas a medida que avanzan los años, proceso que se debe ver en relación directa con el desarrollo de las labores policiales. En el 2004 sólo se logró a investigar a 22 personas pero en el 2011 los presuntos tratantes investigados fueron 366. Mientras que durante los primeros años se ha investigado a más mujeres que hombres, se nota como a partir del 2009 la mayoría de las personas investigadas han sido varones.

Cuadro 2.3 Personas investigadas y detenidas (2004-2012*)

Año	PERSONAS INVESTIGADAS						PERSONAS DETENIDAS		
	Identificadas			En identificación			Hombre	Mujer	
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total			
2004	7	9	16	5	1	6	2	1	3
2005	9	15	24	0	0	0	2	3	5
2006	21	24	45	4	5	9	6	10	16
2007	63	61	124	4	6	10	25	21	46
2008	41	92	133	2	2	4	1	7	8
2009	76	62	138	1	0	0	0	0	0
2010	78	72	150	1	1	2	0	0	0
2011	246	120	366	0	0	0	0	0	0
2012*	51	27	78	0	0	0	0	0	0
Totales	592	482	1074	16	15	30	36	42	78

Fuente: CHS Alternativo, Abril 2012, * Casos registrados hasta Abril 2012

En comparación con el proceso de las personas investigadas, el número de personas detenidas presenta diferencias interesantes a manera que pasan los años. Uno, tal vez, esperaría que a medida que se investiga más personas, también se detiene a más personas. Esto sin embargo, no resulta ser el caso de este registro. Se ve como durante los primeros cuatro años del sistema cada año se ha detenido a más personas que el año anterior. Lo sorprendente es que después del 2007 el número de personas detenidas bajó de manera significativa y ya no volvió a subir. Esto, sin duda, a raíz de diferentes factores y procesos. Sin embargo, analizar la investigación policial y la persecución de los tratantes no constituyen el objetivo principal de este estudio. No se ha investigado a fondo esta situación y es por eso que aquí no se elaborará sobre las posibles razones.

2.2.1.4 Víctimas registradas

Para los objetivos del presente análisis resulta sumamente importante mirar al número de personas agraviadas. Los datos del sistema RETA, presentado en el cuadro 2.4, indican que el total número de víctimas de trata en los casos registrados hasta Abril del 2012 ha sido 1960 y que la mayoría de estas han sido mayores de edad (1197 frente a 763 niños y adolescentes). No obstante la presencia de muchas más mujeres y niñas, se nota como en los últimos años se ha registrado cada vez más casos de víctimas hombres. Sin embargo, la gran mayoría de víctimas sigue siendo mujeres y niñas (1847 de los 1960). Se observa además en el 2011 un incremento significativo de personas agraviadas adultas. Sería interesante investigar más sobre todo el número elevado de víctimas mujeres (674 frente a 141 en el 2010) y ver si eso se debe al uso de otros enfoques conceptuales, otros lugares de intervención o tal vez diferentes tácticas policiales y políticas.

Cuadro 2.4 Personas agraviadas (2004-2012*)

Año	PERSONAS AGRAVIADAS						Total de víctimas
	Adultas			Niñas/Adolescentes			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
2004	0	2	2	0	5	5	7
2005	0	8	8	0	18	18	26
2006	0	30	30	0	44	44	74
2007	2	63	65	3	95	98	163
2008	8	56	64	4	145	149	213
2009	2	79	81	25	108	133	214
2010	5	141	146	23	104	127	273
2011	26	674	700	13	157	170	870
2012*	0	101	101	2	17	19	120
Totales	43	1154	1197	70	693	763	1960

Fuente: CHS Alternativo, Abril 2012, * Casos registrados hasta Abril 2012

2.2.2 Modalidades, finalidades y rutas

Pese al hecho de que todavía falta saber más sobre el fenómeno en las diferentes regiones del país, en los últimos años diferentes estudios han recopilado datos que pueden indicar las rutas, medios y finalidades más utilizadas y registradas de la trata de personas a nivel nacional. Estas modalidades y finalidades existen al lado de (y coinciden en gran medida con) las mencionadas en el capítulo anterior.

2.2.2.1 Modalidades (medios)

Un medio que se usa frecuentemente, a menudo en casos de trata que involucran a padrinos y madras, es la falsa oferta de educación. Conocidos de la familia convencen a los padres a permitir que su hijo o hija viaje con ellos. Prometen que el o la menor tendrá más oportunidades en el lugar de destino y que se le matriculará en un colegio o instituto, a cambio de acompañamiento o ligeras labores domésticas. Los padres o familiares suelen aceptar, con o sin permiso oficial, a menudo debido a su precaria situación económica y/o familiar. También se sabe que víctimas son captadas mediante la coacción por parte de enamorados, novios o conocidos. En menor medida se ha

reportado casos de víctimas secuestradas y/o drogadas en fiestas populares o discotecas (ver: estudios de CHS Alternativo, OIM).

Sin embargo, uno de los medios más utilizados a nivel nacional es la falsa oferta de trabajo. Tratantes y sus cómplices suelen colocar anuncios de trabajo en mercados, terminales de bus, agencias de empleo, ferias, plazas y calles con gran movimiento de la población en todas las ciudades del país. Una vez hecho el contacto, los tratantes se encargan de trasladar a la víctima fuera de su entorno conocido y llevarla al lugar, o los lugares, donde será explotado. Datos del Ministerio Público indican que durante el período de investigación (entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010) en el 48.2% de casos las víctimas fueron captadas mediante esta modalidad (CHS Alternativo, 2012a: 29; MININTER, 2011: 49).

MESERAS
Necesita para Video-F...
25 años. C/S Experi...
S/. 800 Mensuales
Telf.: 609-212...

TRABAJO EN ESPAÑA
VARONES Y MUJERES
HASTA LOS 25 AÑOS
Acercarse a nuestras oficinas

EMPLEADA
TRATO FAMILIAR / BUEN SUELDO
CAMA ADENTRO
PERSONAS INTERESADAS LLAMAR AL:
Telf.: 403-72245

AZAFATAS
Boteca necesita azafata
S/. 450 Quincenales
Buena presencia
Chicos y chicas
de 12 a 15 años
para pastero de
animales

VENDEDORA
Buena presencia / Jó...
conveniente para viajar al interior del país)
S/. 200 Semanales
Telf.: 909-21233

CASTING
CHICAS ENTRE
15-17 AÑOS

MUCHAS OFERTAS DE "TRABAJO" SON FALSAS!

¡NINGÚN "TRABAJO" VALE MÁS QUE TU LIBERTAD!

La Trata de Personas es un delito contra la libertad, a través del cual se capta, traslada y EXPLOTA a las personas.

INFÓRMATE:

Línea contra la Trata de Personas: 0800-2-3232

Red de Veedurías Regionales contra la Trata de Personas



Material de prevención de CHS Alternativo (Iquitos, Abril 2012)

Otra modalidad que se suele utilizar es la práctica del 'enganche'. Como explica CHS Alternativo (2012), esta práctica consiste en que un conocido (como un empleador) le adelanta pagos en dinero o en bienes al trabajador (la víctima). Normalmente los pagos son por concepto de traslado, documentación o adelantos de sueldo. Generalmente son sumas de los primeros meses que después serán descontadas de la remuneración. No obstante, los empleadores hacen uso de una sobrevaloración de los bienes entregados, creando de esa manera una deuda que perdurará en el tiempo, y que lleva a una práctica de servidumbre por deuda (CHS Alternativo, 2012a: 23). Normalmente resulta imposible para las víctimas salir de esta situación.

Una vez captada y trasladada a otro sitio, a menudo desconocido por la víctima, los tratantes hacen uso del abuso del poder, amenazas, el encierro, secuestro, la retención de documentos y engaño para someter a la víctima, como se ha podido leer en el capítulo anterior (CHS Alternativo, 2012a: 30).

2.2.2.2 Finalidades

Diferentes reportes muestran cómo las finalidades más frecuentes de la trata de personas en el Perú son la explotación sexual (esclavitud sexual, prostitución forzada, pornografía, explotación sexual por finalidades turísticas), el trabajo forzado (en agricultura, tala de madera, minería, fábricas y trabajo doméstico) y la mendicidad. Cada una de las finalidades tiene características propias y otra ubicación geográfica. Es por eso que en el párrafo siguiente se presenta de manera breve algunas de las rutas conocidas que los tratantes usan a nivel nacional. Hay que tener en cuenta sin embargo, que las rutas mencionadas están basadas a las pocas denuncias que hay. Como bien subrayó el antropólogo entrevistado, el subregistro de casos hace que la información que existe sobre rutas y zonas puede bien no ser representativo por todos los casos de trata.

2.2.2.3 Zonas de origen y de destino y rutas más conocidas

Cuadro 2.1 indica que hasta Abril de 2012 476 del total de 630 casos registrados han tenido como finalidad principal la explotación sexual. En la mayoría de estos casos la explotación se dió a través de la prostitución ajena o forzada. Relacionado con esta finalidad se ha podido establecer algunas rutas principales, de las cuáles hacen mención la OIM y la ONG Acción por los Niños en su estudio de 2006 (2006: 20-21) y las cuales serán explicadas a continuación.

Primero, existe la ruta de la Costa Norte. Muchas víctimas de trata con fines de explotación sexual son captadas en departamentos como San Martín (ciudades de Tarapoto, y La Rioja) y Amazonas (Bagua) y llevadas a la ciudad de Chiclayo, capital del departamento de Lambayeque. Por otro lado, se observa que en el departamento de Piura, se encuentran mujeres de la Amazonía que han sido captadas y llevadas a Tambogrande para ser explotadas. El departamento de Cajamarca contiene zonas de origen y de destino para la trata con fines de explotación sexual. Especialmente en los alrededores de las minas (como Yanacocha), existe la presencia de mujeres provenientes de Tarapoto, Iquitos, Pucallpa, Trujillo y Arequipa. Al mismo tiempo es un lugar de tránsito para víctimas que son llevadas a Lima y Puerto Maldonado.

Segundo, se destaca una ruta de la Selva Norte. Se considera que Iquitos, capital del departamento de Loreto, es principalmente un lugar de origen de las víctimas. No sólo vienen de la misma ciudad, sino también de los pueblos ribereños más o menos cercanos. Muchas de estas víctimas son llevadas, vía fluvial o aérea, a Puerto Maldonado, Cusco, Cajamarca o Lima. En el mencionado departamento de San Martín las localidades de Tarapoto, Juanjui, Bellavista, Saposoa y Tocache son lugares de origen y de destino hacia Cajamarca, Arequipa y Lima.

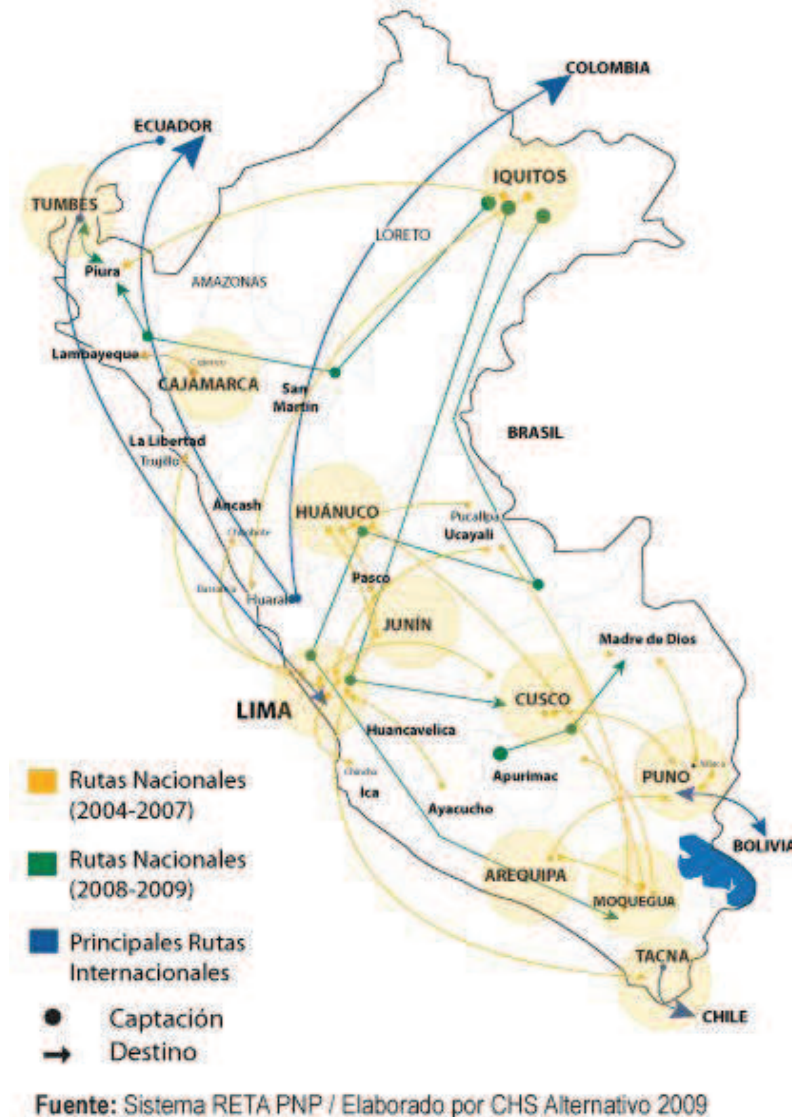
La ruta de la Selva Sur es una tercera ruta que se ha observado. Esta ruta tiene como destino principal a la ciudad de Puerto Maldonado y sus alrededores, en el departamento de Madre de Dios. Las víctimas que son explotadas aquí vienen de lugares en todo el país, como Trujillo, Arequipa, Cusco y Lima. Otra ciudad principal en esta región es Pucallpa, conocida como zona turística. Hacia allá llegan sobre todo mujeres y niñas vía fluvial desde la ciudad de Iquitos. En el departamento de Huánuco la capital con el mismo nombre es lugar de destino y origen, como también lo es la ciudad de Tingo María.

Cuarto, se ha identificado la ruta de la Sierra Sur. La ciudad más importante en esta ruta es la capital del Imperio Inca, Cusco. Mujeres y niñas son trasladadas de cerca (Sicuni, Quillabamba) y de lejos (Arequipa, Puerto Maldonado, Pucallpa, San Martín, Iquitos) para ser explotadas en la capital turística del país. Otros lugares importantes en esta región son Puno, Juliaca, Arequipa y la zona alrededor de la mina 'La Rinconada' (departamento de Puno) (Departamento del Estado, 2012: 283).

Otras víctimas recorren la ruta de la Costa Sur. Arequipa es una ciudad de origen para la explotación sexual de mujeres y niñas trasladadas hacia Iquitos, el departamento de la Libertad, Puno, Juliaca y Cusco. También es zona de destino para víctimas provenientes de todo el país. Tacna,

en el sur, por ser una zona comercial se considera un destino para víctimas de Iquitos, Piura, Huánuco, Puno, Arequipa y Moquegua.

Figura 2.1 Rutas nacionales e internacionales de la trata de personas en el Perú (basado en casos registrados en el sistema RETA PNP, 2009)



Fuente: CHS Alternativo, 2009 (<http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=L&pad=32&hij=37&shi=61&pla=2&sal=2&id=E>)

Sin embargo, muchas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual son llevadas a la capital, Lima. Víctimas provenientes de departamentos como Cusco, Huánuco, Arequipa, Huancavelica, Ayacucho, Puno, Apurímac, Áncash, Cajamarca, La Libertad, Piura, Ucayali, San Martín y Loreto son llevadas a sitios en el Cercado, Comas, San Martín de Porres, Independencia, Jesús María, San Isidro, San Juan de Miraflores, Rimac y la Victoria.

Se ha observado que la explotación sexual comercial toma lugar sobre todo en prostíbulos clandestinos, bares y *nightclubs*, cuya actividad principal es la prostitución. No obstante, en su interesante estudio antropológico sobre la explotación sexual de niñas y adolescentes en Pucallpa Mujica y Cavagnoud (2011) explican que en la mencionada ciudad se ofrece servicios sexuales también en los puestos de comida y las zonas del puerto. Para los dueños de estos restaurantes y puestos de comida, ofrecer servicios sexuales es una estrategia adicional a la actividad económica principal, que es la venta de comida y alcohol.

Sobre la explotación sexual mediante la pornografía y el turismo sexual existen menos diagnósticos elaborados. Sin embargo, algunas de las rutas mencionadas son utilizadas también para este fin, especialmente en destinos turísticos como Cusco y algunos lugares de la selva peruana. Se ha observado además que la incidencia de casos de trata suele aumentar cuando hay festejos locales y patronales, como la fiesta de San Juan (en San Martín, Ucayali y Loreto) e Inti Raymi (en Cusco) (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 80).

Con respecto a la explotación laboral, esta toma lugar en diferentes sectores de la economía. Pesa a que se sospecha que un número significativo de personas es víctima de trata con fines de explotación laboral en estos sectores, hasta el momento no se ha llevado a cabo muchos estudios **de/a fondo** y se desconoce el verdadero tamaño del problema.

Existe escasa información sistematizada sobre trabajo forzoso en el Perú, y sobre las personas sometidas a estas prácticas. No existe un tramado institucional que favorezca la identificación y profundización de situaciones de trabajo forzoso que permita ‘encender las luces de alerta’ para la actuación estatal (Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, 2007: 13).

Lo que sí se ha podido observar es que la explotación laboral a menudo toma lugar en la economía informal e incluso mediante actividades ilícitas. La minería constituye un sector importante que atrae muchas personas dispuestas a trabajar y que pueden convertirse en víctimas de trata. En este caso se suele captar a las víctimas mediante falsas ofertas de trabajo o, rara vez, mediante el secuestro. Las víctimas no sólo son explotadas laboralmente dentro de las minas, sino también, cuando son mujeres, sexualmente en los alrededores de los campamentos. La explotación laboral en actividades mineras suele ocurrir, como se verá adelante, sobre todo en los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Madre de Dios y Puno.

Otro sector en donde se ha encontrado víctimas de trata es el sector agrícola. A raíz de la gran biodiversidad y riqueza natural del país, este tipo de explotación laboral toma lugar en todas las regiones del país. A menudo personas (adultos y menores de edad) son contratadas verbalmente y llevadas a trabajar en las chacras. Contratos suelen tener una duración de algunos meses y generalmente, cuando las víctimas llegan al lugar de destino (sea la costa o la sierra), se enteran de que el trabajo es más duro, las ganancias son pocas o nulas y no existe posibilidad de escapar.

Otras víctimas son explotadas realizando actividades de tala de madera, sea de manera lícita o ilícita. La explotación toma lugar principalmente en los departamentos Amazónicos del Perú (como Loreto, Ucayali y Madre de Dios), pero las víctimas vienen de Cusco, Puno, Arequipa y, por ejemplo, Pucallpa. La captación se realiza a menudo a través de mensajes radiales o contactos personales, o mediante el reclutamiento forzoso (como la esclavitud de grupos de indígenas en la Amazonía). Un patrón suele trasladar la mano de obra poca o no cualificada desde las zonas de origen a lugares alejados del bosque tropical, donde se instala campamentos madereros. Se suele ofrecer trabajo por temporadas (dependiendo también de las temporadas de lluvia), y a veces se brinda adelantos de un 10% o 20% del salario. Sin embargo, cuando los trabajadores llegan a los campamentos se endeudan rápido (en concepto de bienes de subsistencia, o por necesitar instrumentos de trabajo) y les resulta imposible salir de la situación de trabajo forzoso. Según estimaciones serían unas 33 mil personas trabajando en la extracción de madera en la Amazonía peruana que se encuentran en una situación similar de trabajo forzoso (OIM, 2006: 21; Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, 2007: 14, 16).

Una forma de la explotación laboral que constituye un problema significativo pero que generalmente pasa desapercibida, es la explotación a través del trabajo doméstico. A menudo son personas menores de edad que, con o sin el permiso de sus padres, son trasladadas a las ciudades como Lima para desempeñarse en las labores domésticas. Suelen ser mujeres y niñas que trabajan en este rubro y que por su condición de mujer están más vulnerables a ser explotadas (Flora Tristán, 2005: 29). En este tipo de trata la figura del ‘padrinazgo’ juega un papel importante, ya que a

menudo los tratantes conocen a los familiares de la víctima y logran a ganar su confianza, para que éstos permitan que el/la tratante lleva a su hijo o hija. Generalmente creen en el padrino o la madrina (o a veces un tío, una tía o un vecino) que dice que matriculará a su hijo en un colegio mejor, o que le conseguirá un empleo estable, pero rara vez eso resulta realidad.

La explotación laboral de niños en general sigue siendo un problema relevante, especialmente en la minería informal, las áreas de mendicidad en las grandes ciudades, el trabajo doméstico y en la producción y el transporte de la cocaína. Menores de edad también son explotados para el negocio del turismo sexual. Este tipo de explotación toma lugar principalmente en áreas de Cusco y Lima, como también en la selva peruana (Departamento del Estado, 2012: 283).

También se sabe que ha habido casos de trata de personas con fines de reclutamiento forzoso. Sobre todo durante la época del conflicto interno (1980-2000) fuerzas subversivas como el Sendero Luminoso reclutaron a niños y jóvenes del campo y de las ciudades del centro del país para trabajar como combatiente, espía, vigilante, guía, transportador de armas o miembro de limpieza. Los jóvenes y niños provenían sobre todo de las zonas más afectadas por la violencia, como Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco y Junín. A principios de 2012 surgieron en los medios de comunicación nacionales otra vez historias sobre el reclutamiento de niños por parte del Sendero Luminoso. Se dijo que notablemente en la zona del VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene) los (narco)terroristas estaban reclutando e inductando a los niños locales para utilizarlos en su lucha armada. A menudo las madres de los niños también fueron retenidas y obligadas a trabajar por la organización (El Comercio, 2012).

Finalmente, se puede elaborar sobre la trata de personas con fines de mendicidad. Se sabe que víctimas de esta finalidad son a menudo menores de edad provenientes de departamentos menos desarrollados como Huancavelica y Puno, o de las periferias de la capital. A menudo son obligados a mendigar en las ciudades grandes o turísticas, como Lima, Arequipa y Cusco. Lamentablemente todavía no se ha llevado a cabo suficientes estudios para dar más información sobre la trata de personas con fines de extracción de órganos y la venta de niños y niñas.

2.2.3 Las víctimas

Como ya se mencionó antes, resulta imposible presentar un perfil específico de la víctima 'típica' de trata de personas, ya que cualquier persona (de cualquier edad, nivel educativo, identidad cultural, sexo, condición económica y preferencia política) puede ser víctima de este delito, en sus diversas presentaciones. No obstante, en base a los datos recopilados durante la última década sobre el delito en el Perú, se puede presentar algunas características que se suele encontrar más a menudo en las víctimas de trata en el país.

Las estadísticas de RETA-PNP y del Ministerio Público indican que muchas víctimas son mujeres, y que un porcentaje significativo es menor de edad. La gran mayoría de las víctimas femeninas tiene entre 14 y 30 años de edad y suelen ser explotadas sexualmente. Suelen ser originarias de Cusco, Lima y los departamentos amazónicos como Loreto. Muchas víctimas masculinas vienen de departamentos altoandinos como Cusco, Apurímac, Huánuco y Puno, y son explotadas laboralmente, por ejemplo en los trabajos extractivos en zonas mineras como Madre de Dios. Allí, jóvenes y niños desde los 10 años trabajan como ayudantes mecánicos o lavando el material aurífero, actividad que es sumamente dañino por la salud personal. A menudo estas víctimas llegan con la intención de trabajar por temporadas de sólo tres o seis meses, pero terminan quedándose, dejándose sus estudios, a veces acompañados por sus mismos familiares (CHS Alternativo, 2012ab: 31-32).

Diagnósticos locales (ver: CHS Alternativo, Departamento del Estado, Flora Tristán, la OIM, MININTER etc.) muestran que muchas de las víctimas son originales de áreas que sufren de la pobreza crónica y/o conflictos sociales. Las víctimas a menudo vienen de familias desintegradas y están en busca de una vida mejor. Muchas ya han experimentado actos de violencia en su entorno familiar antes de convertirse en víctima de trata. Muchas de las víctimas adultas cuentan con un nivel de instrucción de secundaria completa y son solteros. En cuanto al aspecto étnico, se ha observado,

según el Departamento del Estado de los Estados Unidos, que las personas de origen indígena están más vulnerables y corren más riesgo de convertirse en víctimas de trabajos forzados (Flora Tristán, 2005: 56-57; Departamento del Estado, 2012: 283).

Según la OIM (2012: 38) muchas de las víctimas no cuentan con la información necesaria acerca del grupo delictivo y de las condiciones del prometido viaje. No conocen el modus operandi de las redes que las captan, no conocen a sus miembros y su estructura, y no tienen claro dónde van a trabajar y vivir. Al mismo tiempo ocurre que sienten vergüenza y temor de regresar a su lugar de origen, especialmente cuando han sido víctimas de explotación sexual.

2.2.4 Los tratantes y colaboradores

Pese al creciente interés por el tema por parte del Estado peruano y la sociedad civil, no existen muchos estudios que han trabajado a fondo el tema de los tratantes y las personas que están detrás del delito a nivel nacional.

Según el Protocolo de Palermo, se consideran tratantes a quienes se dediquen a la captación, el traslado y el transporte de las víctimas, quienes ejercen control sobre ellas, quienes mantengan a las víctimas en una situación de explotación, quienes participen en delitos relacionados a la trata y quienes obtengan algún lucro directo o indirecto de la trata de personas. Las redes de tratantes pueden constar por lo tanto de reclutadores, agentes, falsificadores de documentos, transportistas, proxenetas, empleadores, dueños de comercios, receptores, administradores, etc.. Los tratantes pueden ser hombres y mujeres de todas las nacionalidades y edades, con mayor o menor nivel educativo y de identidad cultural distinto. Pueden operar en redes grandes o más pequeñas o, en ocasiones, trabajar sin involucrar a otra persona. Es importante señalar que para que exista el delito, no es necesario que el tratante pertenezca a una red del crimen organizado. Sin embargo, al igual que las víctimas, no existe una caracterización específica de un posible tratante, ya que en principio todas las personas podrían decidir cometer este delito.

En el caso del Perú la información disponible indica que son mayormente personas de nacionalidad peruana que son calificados como presuntos tratantes. Un estudio del Ministerio Público indica que entre diciembre de 2009 y diciembre de 2010 292 peruanos fueron considerados como presuntos autores del delito. Como en el caso de las víctimas, una parte significativa de los tratantes (46 o 15.8%) provino del departamento de Cusco, 26 (8.9%) provinieron de Loreto y 20 (6.8%) de Lima. Unos 214 presuntos tratantes (60.1 % del total) tenían entre 18 y 44 años de edad (MININTER, 2011: 49).

Con respecto al género de los tratantes, se ha observado que en el caso peruano tanto hombres como mujeres cometen el delito de la trata de personas. El Ministerio Público encontró que en el período de investigación 187 mujeres y 141 hombres fueron calificados como presuntos autores del delito. Una investigación de CHS Alternativo de casos de trata de personas en Lima y Loreto indicó que más de la mitad (57%) de los tratantes procesados y/o condenados en estos casos han sido mujeres. Resultó que, especialmente en Loreto, el ser mujer las ayuda porque inspira más confianza, tanto en las víctimas como en sus familiares, que en algunos casos permitieron el viaje de su hija. El mismo estudio observó cómo las funciones desarrolladas por los presuntos tratantes dentro de la organización criminal a la que pertenecen están influidos por el sexo de los tratantes. En general, las mujeres serían las encargadas de la captación de las víctimas, mientras que los hombres se encargarían del financiamiento de los gastos del traslado, como también de la recepción (MININTER, 2011: 49; CHS Alternativo, 2011c: 36, 77; Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 109-114). En el departamento de Madre de Dios se suele emplear la siguiente estrategia:

En el caso de los bares y prostibares [...], el o la tratante monta el negocio y como punto de atracción, pone a mujeres jóvenes y menores de edad como “damas de compañía”, con las cuales los clientes pueden llegar a tener sexo. Ponen al frente del negocio a un varón bastante joven, por lo general sin estudios secundarios completos, para que administre el local y consiguen a alguien que cocine, un DJ y un vigilante. Los

dueños de los bares regresan a sus ciudades de origen, por lo general, Cusco, Puno o Arequipa, a seguir buscando víctimas que puedan trabajar en los bares (CHS Alternativo, 2012a: 32-33).

El algunos casos son los mismos familiares que están involucrados en el delito de la trata. El estudio de Mujica y Cavagnoud (2011) explica en detalle cómo especialmente familiares directos mujeres mantienen el control sobre las chicas y las llevan a una situación de explotación, en este caso en la ciudad de Pucallpa.

A diferencia de los proxenetas varones, las mujeres construyen el símbolo del control tutelar de quienes regentan: una figura que mezcla la idea de una madre-madrina-tía que protege a su hija-ahijada-sobrino porque es parte de su familia y, al mismo tiempo, la explota a través de los servicios sexuales que administra. No se piensa generalmente la figura como un negocio de un proxeneta profesional, sino como un negocio familiar, que implica la explotación, pero como tutela-cuidado de la niña o adolescente (Mujica y Cavagnoud, 2011: 102).

Los tratantes suelen explotar a las víctimas en sitios específicos de los cuáles a menudo son dueños, como prostíbulos clandestinos o formales, estudios de modelaje, agencias de anfitrionas, centros de masajes, baños turcos, talleres pirotécnicos, fábricas artesanales de ladrillos, estibadores, etc..

El estudio de CHS Alternativo sobre la trata de personas en Madre de Dios también enfoca brevemente en las personas que colaboran con los tratantes. Se trata de empleadores y trabajadores de los campamentos mineros informales, pero también de la población y transportistas locales. Estas personas pueden ser considerados cómplices del delito, aún cuando no quieran serlo.

“Yo soy de Puno y vengo haciendo este trabajo desde hace un tiempo. Aquí transporto señoritas y hasta menores de edad que van a trabajar a los bares. Vienen de todas partes. Lo hago porque tengo una familia que mantener y debo pagar los estudios de mi hijo mayor, que va a la Universidad. Se que está mal, pero qué se puede hacer” (mototaxista puneño citado en: CHS Alternativo, 2012a: 34).

2.2.5 Las causas principales

La trata de personas en el Perú está relacionada a diferentes fenómenos y depende fuertemente del contexto local. Hay tanto factores individuales y generales que ya se presentó en el capítulo anterior, como también factores propios del contexto nacional. Algunos de los principales se menciona aquí.

2.2.5.1 Factores generales

Al igual que en otros países del mundo, y como también se mencionó en el capítulo anterior, uno de los factores principales que contribuyen a que personas se convierten en víctimas de trata es la pobreza, la pobreza extrema y la falta de oportunidades en los lugares de origen. Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) muestran que en el Perú la pobreza afecta en gran medida a niños y niñas y a hogares rurales. Según sus cifras, en el 2010 el 31.3% de la población fue considerado pobre, porcentaje que estaba más elevado en la población de niños y niñas de 0 a 4 años (43.3%) y de 5 a 9 años (45.2%). Al mismo tiempo, 60.2% de los pobres vivían en áreas rurales, y 39.8% en áreas urbanas. En cuanto a la lengua materna de las personas, se estimó que de las personas cuya lengua principal era el castellano un 25.8% vivía en pobreza. A cambio, en las personas con una lengua nativa (como el quechua, o aymara) este porcentaje pasó el 51% de la población (INEI, 2011: 53-58).

Pese a que no se debería sacar conclusiones precipitadas, las cifras indican que existe cierto vínculo entre la ubicación geográfica, el uso de lenguas maternas, la étnia y la pobreza. En general, se considera que la pobreza afecta a muchas personas que viven en las áreas rurales del país (sobre

todo en la sierra y en la selva) y que éste es un fenómeno del cuál los tratantes se aprovechan, ya que allí encuentran a una población que no sólo quiere sino que también necesita tomar riesgos para generar ingresos para sobrevivir (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 22).

Otro aspecto es la migración nacional e internacional. Durante el transcurso del siglo XX, gran parte de la población peruana se ha trasladado de áreas rurales hacia zonas urbanas (sobre todo a la capital). De una sociedad rural a principios del siglo XX, el Perú se ha convertido en una sociedad urbana a inicios del siglo XXI. A través de las personas que decidieron migrarse hacia otros lugares del país (notablemente Lima) se rompió el aislamiento de muchos pueblos rurales, integrándolos al resto de la población y a la economía nacional.

Cuadro 2.5: Población censada y migración interna en el Perú, 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993

Años	Población censada		Población migrante		Incremento absoluto
	Absoluto	%	Absoluto	%	
1940	6 207 967	100	553 782	8,9	
1961	9 906 746	100	1 494 047	15,1	940 265
1972	13 538 208	100	2 485 532	18,4	991 485
1981	17 005 010	100	3 409 335	20,0	923 803
1993	22 048 357	100	4 534 545	20,6	1 125 210

Fuente: INEI, 2009b: 73.

Cuadro 2.5 demuestra cómo millones de peruanas y peruanos han cambiado de domicilio. En relación con el problema de la trata de personas, este aumento de la migración interna no sólo muestra que la infraestructura ha mejorado durante el transcurso del siglo (facilitando así el movimiento masivo de la población), sino que también siempre ha existido la voluntad y necesidad para migrar y movilizarse.

Este hecho se combina, en muchos casos de trata, con la falta de conocimiento sobre el delito. Pese a que el fenómeno de la esclavitud es tan antiguo como la existencia del hombre, el concepto de la trata de personas es relativamente nuevo. Cuando en círculos académicos y políticos la gente se confunde e intercambia los conceptos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, no es sorprendente que la mayoría de la población no sabe bien en qué consiste el fenómeno, y si es un delito. El hecho de que el concepto es nuevo en el imaginario colectivo hace que a menudo las mismas víctimas no tienen conciencia de serlo.

En base a los datos mencionados, se observa que los tratantes encuentran en los ciudadanos peruanos, especialmente en las mujeres, un terreno sumamente favorable para ser escuchados. Teniendo en cuenta la falta de oportunidades en su lugar de origen, muchas personas están dispuestas a creer las falsas alternativas de trabajo y las promesas de empleo bien remuneradas en otros lugares (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 25). Existen además factores específicos que hacen más vulnerables a ciertos grupos de personas en algunas regiones.

2.2.5.2 Factores específicos en algunas regiones

La OIM (2006: 19; 2007a: 23) menciona el contexto cultural como un factor importante que hace más vulnerable a posibles víctimas de trata, sobre todo en las regiones de la sierra y de la selva del país. Destaca como en varias culturas regionales se percibe al problema de la trata como algo 'normal', y a menudo no como delito, ya que se ha convivido con este fenómeno durante mucho tiempo. Esto está relacionado con el hecho de que en muchas regiones existe todavía una seria discriminación de género, lo que debilita la posición de mujeres y niñas. Roles tradicionales familiares en los que predomina la figura del varón pueden limitar el desarrollo de la mujer y minar su autoestima. En relación con el sentido de responsabilidad familiar, esta situación lleva a muchas mujeres a ejercer la prostitución.

La posibilidad de obtener ingresos a través del ofrecimiento del cuerpo como objeto sexual en un entorno de escasas oportunidades laborales y bajo la presión de hacer frente en solitario al cuidado de la familia, hace que la mujer pueda acabar inclinándose por la prostitución como modo de supervivencia (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 23).

En el caso del departamento de Madre de Dios se ha establecido que las economías informales basadas en actividades de extracción ilegal han contribuido al problema de la trata. Una de las actividades más perjudiciales es la extracción del oro. La explotación del oro en la región data de los años 30 del siglo pasado y fue impulsado más a partir de los años 70. El crecimiento de su precio en el mercado internacional hizo que se registró un aumento significativo de la explotación, especialmente ilegal, desde el 2008. La mayoría de los trabajadores en este rubro son de origen altoandino, aunque también hay personas extranjeras, quienes juntos extraen aproximadamente veinte toneladas de oro al año (CHS Alternativo, 2012a: 16; OIM, 2009: 43).

Esta forma de minería es sumamente dañino para el medio ambiente, debido a que suele carecer de un sistema adecuado para tratar los relaves y depreda la flora y fauna. Se estima además que menos del 3% de las actividades mineras son formales, y un 97% serían informales, por lo que el Estado tampoco gana ningún beneficio económico o de impuestos. Finalmente, los trabajadores suelen ser explotados en sus labores cotidianas y a menudo no cuentan con los medios para salir de este sector.

La relación con el delito de la trata de personas en estas regiones por lo tanto no sólo está en las cantinas o 'prostibares' en los campamentos mineros donde los trabajadores se pueden encontrar con mujeres (a menudo menores de edad) para tomar alcohol y tener relaciones sexuales, sino también en los contratos de los mismos trabajadores que pueden ser víctimas de explotación laboral. Cifras indican que el 90% de las víctimas de trata aquí es hombre (CHS Alternativo, 2012a: 18; OIM, 2009: 44). El estudio de la OIM (2009) afirma que muchos migrantes llegan a la zona atraídos por la esperanza de resolver rápidamente sus problemas económicos. Para realizar su objetivos algunos trabajan en las concesiones mineras, mientras que otros laboran en lavaderos artesanales, informalmente en las quebradas y los bordes de los ríos (2009: 44).

No obstante, es importante reconocer que el problema de la minería informal no sólo está presente en el departamento de Madre de Dios, sino también en otras áreas de la Amazonía, y de la Sierra, peruana, generalmente en los lugares donde hay menos presencia del Estado. Además, se ha establecido que los casos de trata también aumentan en zonas de actividad minera legal, como en La Oroya (Junín), la Rinconada (Puno) y Cajamarca (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 82).

La minería informal no conoce de límites o fronteras. Se da en tierras concesionadas a la minería, ahí donde se ha interpuesto un petitorio minero, en áreas superpuestas a predios agrícolas, concesiones forestales, áreas de ecoturismo, de explotación de la madera, tierras indígenas, en zonas de amortiguamiento en las cuales está prohibida la explotación y sin desparpajo alguno, ahí al lado de la carretera, a la vista del mundo entero, como una burla a la autoridad y una afrenta a la humanidad. No es de sorprender entonces los problemas y conflictos que se suscitan en torno a esta actividad. La minería informal invade tierras, las explota, las contamina, las depreda, y una vez extraída la mayor cantidad de recursos, procede a otra zona a continuar con lo mismo, dejando atrás devastación, suelos contaminados y suciedad. De este modo, todo un universo de personas se traslada de un lugar a otro buscando provecho a diestra y siniestra, hecho que explica la gran proliferación de campamentos mineros ilegales que se multiplican a ritmos acelerados (CHS Alternativo, 2012a: 18-19).

Otro fenómeno que contribuye a las economías informales y que atrae a tratantes de personas es la tala ilegal de madera. La extracción de madera no es una actividad económica nueva. Ha sido una actividad característica de las zonas amazónicas desde inicios del siglo XX. Durante los años 60 el

proceso se desarrolló más notablemente en los departamentos de Cusco y Ucayali, especialmente en las cuencas del Bajo Urubamba y el Alto Ucayali respectivamente. Recién en los años 80 y 90 se empezó a desarrollar fuertemente en los departamentos de Loreto y Madre de Dios, donde se encuentran las partes altas de las mencionadas cuencas (OIM, 2009: 58).

Al igual que en muchos casos de la extracción del oro, la gran mayoría de las víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral en la tala ilegal de madera es de sexo masculino y mayor de edad. Pese a que muchos son originarios de Madre de Dios o de las zonas altoandinas, en los últimos años se ha observado un aumento de la migración desde departamentos de la selva, como Ucayali, San Martín y Loreto. Los tratantes captan a sus víctimas mediante avisos de empleo, acercamientos a las comunidades nativas o configurando lazos familiares con potenciales víctimas. Después de la captura y el traslado los tratantes mantienen a sus víctimas en lugares totalmente aislados (OIM, 2009: 60-62).

Estos problemas parecen estar relacionados con la falta de presencia institucional del Estado en algunas regiones y con 'la impunidad de acuerdo con la normativa vigente, tanto laboral como penal', es decir, la corrupción. Otro factor que se menciona en estas regiones es la escasez de mano de obra debido a la baja densidad poblacional. Eso hace que empleadores siempre están buscando a trabajadores a bajo costo (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 24; Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, 2007: 17; OIM, 2009: 39). En cuanto a la presencia del Estado, queda claro que no todas las regiones del país están igual de conectadas e incorporadas a la infraestructura física e institucional. Un reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) en el Perú del 2009 mostró que muchas de las regiones con poca presencia del Estado (como Loreto, Ucayali, Amazonas, Cajamarca) son también las que son conocidas por ser importantes zonas de origen o destino del delito de la trata de personas en el Perú. Especialmente en las zonas de la selva alta y baja, la población tiene menor acceso a los servicios y el control del Estado peruano es limitado (PNUD, 2009: 42-43). Según la OIM (2009) es allí donde el Estado falla en su deber de proteger a los ciudadanos:

La escasa presencia del Estado en las zonas de explotación y trata, y la falta de recursos para que las distintas dependencias públicas cumplan cabalmente con su misión, convierten a éstas en verdaderas "zonas liberadas" donde impera la ley del más fuerte, lo que favorece la comisión de crímenes, violaciones y otros delitos sin que "nadie haga nada" (OIM, 2009: 39).

2.2.6 Conclusiones

En este capítulo se ha establecido que la trata de personas es un delito que afecta a básicamente todas las regiones del Perú. Se ha registrado un mayor número de casos de explotación sexual, y la mayoría de las víctimas conocidas son jóvenes y mujeres. El Movimiento El Pozo y la OIM (2005) argumentan que en general existen tres factores interrelacionados que inciden en la predisposición de la víctima a caer en la de trata: la escasez de recursos económicos, la falta de soportes emocionales y la inexistencia de oportunidades.

Pese a que el Estado peruano y las organizaciones de la sociedad civil han priorizado la lucha contra este delito, se observa que todavía existe una falta de información y conocimiento con respecto a algunas finalidades de trata, los tratantes, y las regiones involucradas. Mientras que varias instituciones han publicado estudios sobre la trata de personas en, por ejemplo, Madre de Dios, muchos otros departamentos suelen quedarse fuera de los análisis. Se ha constatado además, que la trata en el Perú está fuertemente influenciado por factores específicos del contexto local, por lo que se puede identificar zonas de origen y de destino, y zonas donde existen ambos fenómenos. Queda claro que es necesario contar con diagnósticos locales específicos, para que las entidades estatales locales y regionales, y las organizaciones de la sociedad civil, puedan diseñar e implementar políticas y programas adaptadas a las dificultades y necesidades locales. En los anexos C y D se puede encontrar información sobre el contexto socioeconómico de Lima e Iquitos, los áreas de estudio.

III: Marco teórico

En los párrafos siguientes se presenta los conceptos teóricos que se ha escogido para dar consistencia a la presente investigación. El análisis observa la asistencia brindada a víctimas de trata de personas desde los enfoques de descentralización, igualdad de género y derechos humanos. Se ha optado por incorporar estos conceptos en el análisis de la asistencia porque suelen ser utilizados en estrategias, programas y proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo forman la base del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT), instrumento desarrollado por el Estado peruano en cooperación con varias organizaciones de la sociedad civil para prevenir y sancionar el delito en el país.

Analizando específicamente el proceso de descentralización en el Perú se espera determinar si el énfasis que pone el Estado peruano en este concepto es justificado en relación con el tema de la asistencia a víctimas. Por otro lado se ha observado que 'derechos humanos' y 'género' son términos frecuentemente utilizados en la teoría y la fase de planificación de intervenciones de desarrollo. Se sospecha sin embargo que no todas las organizaciones tendrán la misma visión en cuanto a los conceptos y que tal vez no siempre son aplicados de verdad.

Finalmente, se considera que estos enfoques son sumamente importantes debido a las características del delito de la trata de personas. La trata de personas es un delito que vulnera los derechos humanos de la persona involucrada, más notablemente el derecho a la libertad. Al mismo tiempo se ha establecido que la mayoría de las víctimas son mujeres, por lo cual se justifica un enfoque que se dedica a estudiar las relaciones de poder entre hombres y mujeres, que en parte podrían explicar por qué mujeres parecen correr más riesgo de convertirse en víctima de trata.

3.1 Descentralización

Se considera que la opción por el enfoque de descentralización es importante por algunas razones específicas. Primero, es un concepto que se ha encontrado en algunos instrumentos del Estado peruano en la lucha contra la trata, como el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, y que por ende merece ser analizado. Segundo, se refiere a un concepto que ha sido utilizado e incentivado regularmente para promover el progreso en países en vías de desarrollo en diferentes partes del mundo. Tercero, se ha hablado largo y tendido sobre el concepto en el ámbito político, en estudios de desarrollo, y en el mundo académico. Sin embargo, existen diferentes tipos y formas del proceso de descentralización, con sus propias causas y consecuencias, por lo cual se considera necesario enfatizar a qué se refiere en el contexto específico del presente estudio. En este capítulo se espera explicar las principales características del concepto de descentralización, como también mencionar sus limitaciones y beneficios en relación con la lucha contra el delito de la trata de personas.

3.1.1 Concepto de descentralización

La descentralización es un proceso y concepto usado a menudo en revistas académicas e incorporado en políticas públicas. La definición más utilizada es:

'[Decentralization is] the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations or the private sector' (Rondinelli, 2000: 2).

Existen diferentes formas de descentralización (políticas, administrativas, fiscal y del mercado) que tienen diferentes implicaciones para las políticas públicas y diferentes condiciones para lograr los objetivos. Sin embargo, estas formas pueden bien sobreponer y aparecer en diferentes formas, incluso dentro de un mismo país. En general, se promueve la descentralización como una estrategia de desarrollo, ya que permitiría a los gobiernos locales gobernar de manera más innovadora, flexible,

efectiva, y transparente. Se supone que con más participación de la ciudadanía, las decisiones tomadas están mejor informadas y más relevantes para el contexto local que las tomadas únicamente por autoridades centralistas del Estado nacional. En este estudio se enfoca a los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en relación con la provisión de servicios brindados a víctimas de trata de personas.

Cuando se habla de la descentralización política (o democrática), se suele referir a medidas que intentan equipar a los ciudadanos y sus representantes elegidos con más poder en la toma de decisiones en materia de políticas públicas. A través de este sistema se incrementa la influencia del pueblo en la formulación e implementación de políticas que afectan sus intereses. Medidas relacionadas a esta forma de descentralización son, por ejemplo, las reformas constitucionales, el establecimiento y desarrollo de partidos políticos pluralísticos, la creación de entidades políticas locales, y la incentivación de grupos de interés (Nijenhuis, 2006: 111-112; Rondinelli, 2000: 2).

La descentralización política suele tomar lugar en conjunto con la descentralización administrativa, que intenta redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para la provisión de servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Aquí se refiere a la planificación, el financiamiento y la gerencia de ciertas funciones públicas del gobierno central hacia niveles más bajos del Estado. Los diferentes tipos de descentralización son la deconcentración, delegación y devolución.

A menudo se considera que la deconcentración es la forma menos profunda de los procesos de descentralización. La deconcentración se refiere a la redistribución del poder de toma de decisiones, como también de las responsabilidades financieras y gerenciales entre diferentes niveles del gobierno central. Generalmente la mayor cantidad de poder, autoridad sobre fondos y la elaboración de políticas queda en manos del gobierno central, lo que explica por qué la influencia de gobiernos locales puede variar. En algunos casos, la deconcentración sólo significa una transferencia en responsabilidades, pasadas desde el gobierno nacional hacia funcionarios trabajando en regiones, provincias y distritos. De esta manera, el proceso de descentralización en realidad no se traduce en más participación y poder de los gobiernos inferiores o de la ciudadanía local. En otros casos, existe la voluntad y visión política necesaria y se crea una administración local fuerte y se incrementa las capacidades administrativas de los funcionarios locales (Nijenhuis, 2006: 112; Rondinelli, 2000: 2).

La delegación es una forma más completa de la descentralización administrativa. Significa que un gobierno central transfiere la administración de funciones públicas y toma de decisiones a (nuevas) organizaciones semi-autónomas. Pese a que estas organizaciones no son controladas directamente por el gobierno, sí están obligadas a rendir cuentas ante la autoridad central. Ejemplos de delegación son la creación de empresas públicas y corporaciones, autoridades de vivienda y de transporte, como las entidades encargadas del manejo de aeropuertos (Rondinelli, 2000: 3).

Finalmente, la devolución hace referencia al proceso de transferencia de autoridad para la toma de decisiones, la gerencia y el financiamiento a unidades semi-autónomas de gobiernos locales. En la práctica eso implica más responsabilidades para municipalidades en la provisión de servicios a la ciudadanía. Estos gobiernos locales, municipalidades, realizan sus funciones dentro de un territorio geográficamente establecido donde ejercen su autoridad. Estas municipalidades a menudo eligen sus propios alcaldes y consejos, generan sus propios ingresos y tienen la autoridad independiente para tomar decisiones sobre inversiones (Rondinelli, 2000: 2-3; Nijenhuis, 2002: 23). Según Rondinelli (2000) la etapa de devolución en el proceso de descentralización administrativa generalmente es considerada como la fuerza detrás de los demás procesos políticos de descentralización.

La descentralización fiscal constituye una parte fundamental del proceso de descentralización, ya que transfiere a los gobiernos de nivel inferior los recursos económicos que necesitan para implementar sus políticas y ejecutar sus actividades. Sin los recursos necesarios resulta sumamente difícil que niveles subnacionales del gobierno cumplen con sus nuevas funciones en un sistema descentralizado. Sin embargo, a menudo la descentralización fiscal es ejecutado a un paso más lento que la descentralización administrativa y la transferencia de responsabilidades. Esta forma de descentralización se refiere por lo tanto no sólo a los mismos recursos financieros, sino también a la autoridad de las entidades locales para tomar decisiones de gasto.

La descentralización fiscal presupone que el Estado centralizado no es un buen recaudador de impuestos, que no asigna eficientemente sus recursos y que no logra tener un impacto significativo sobre la equidad social. La descentralización fiscal debería corregir todos estos defectos del Estado centralista. Si esto ocurre, se genera un entorno fiscal favorable al desarrollo humano no sólo porque se da un proceso de redistribución, ya sea a través del gasto o de los impuestos, sino porque la participación ciudadana se da en un doble nivel: tanto participando en el financiamiento del Estado o como participando en los beneficios que ofrece el suministro de bienes y servicios públicos (Gonzales de Olarte, 2003: 45).

El concepto central de la descentralización fiscal es por lo tanto que los habitantes de cada región o cada localidad sean capaces de financiar los gastos para poder suministrar los bienes y servicios que les competen. Implica medidas como la recaudación de impuestos por los gobiernos locales, cobrar por el uso de ciertos servicios públicos, financiar o producir proyectos conjuntamente con la población (que participa y apoya con dinero o labor), la transferencia de recursos de impuestos centrales a niveles subnacionales de gobierno, y pedir recursos en forma de préstamos por parte de los gobiernos descentralizados (Nijenhuis, 2006: 112).

No obstante, es importante tener en cuenta que en muchos países en desarrollo el régimen tributario es algo débil y la dependencia de gobiernos locales de subvenciones del gobierno nacional es significativa. Es por eso que pese a que gobiernos locales a veces cuentan con la autoridad legal para **imponer** impuestos, no siempre intentan hacer uso de esta autonomía (Rondinelli, 2000: 2-3), sabiendo que no podrán recaudar y distribuir los montos necesarios.

Nijenhuis (2006: 112) explica cómo se puede establecer el nivel de descentralización, enfocándose en el monto de gastos nacionales que son administrados por los gobiernos subnacionales. La autora hace una distinción entre tres categorías generales: países con un alto nivel de descentralización (más del 20% de los gastos públicos), países con un nivel moderado de descentralización (entre 10 y 20%), y países con un nivel relativamente bajo de descentralización (menos de 10%). En este último grupo las responsabilidades de los gobiernos locales a menudo son sólo el manejo de servicios públicos y residuos. En los países con un nivel moderado de descentralización gobiernos locales se suelen hacer responsables también por la salud y educación básica y la planificación urbana. Cuando un país es caracterizado con un nivel más alto de descentralización, se suele ver que la infraestructura vial, los sistemas de seguridad social, y la salud y educación secundaria son manejados por los gobiernos regionales y locales. En estos países tareas principales del gobierno central son por ejemplo la defensa del territorio nacional y el manejo de la infraestructura nacional (2006: 113).

3.1.2. Motivos por implementar medidas de descentralización

En el ámbito académico y en los países en desarrollo se ha promovido medidas de descentralización para mejorar la eficiencia de los sectores públicos, promover el desarrollo económico y regional y para arreglar la provisión de servicios públicos. En las últimas décadas del siglo XX el enfoque de las políticas de descentralización se ha basado cada vez más en promover la democratización y lo que se suele denominar 'good governance' (*buen gobierno*), y en incentivar la participación política de la población local (Nijenhuis, 2006: 111).

Aquí se describe algunos de los factores que han sido mencionados a menudo en fuentes académicas como aspectos que han motivado muchos de los procesos de descentralización a finales del siglo XX. Como bien destacan Montero y Samuels (2004), no se debería negar otros factores que pueden haber influido en la realidad de los países pero que no han sido asociados tan explícitamente con una época determinada. Es decir, los autores mencionados sostienen que enfocarse únicamente en las causas 'recientes' de los procesos de descentralización (como veremos, la crisis económica, las reformas neoliberales y la democratización), da una imagen incompleta del fenómeno. De esta

manera se olvida que por ejemplo patrones de urbanización, cambios económicos y legados sociales e institucionales también juegan un papel importante y se dificulta la prueba de hipótesis generales, por ser tan relacionado con un tiempo específico en la historia (2004: 12).

Pese a que se comparte la convicción de Montero y Samuels (2004) que no se debe negar otros factores que han influido en los procesos de descentralización, se considera que este estudio no es el espacio indicado para presentar argumentos más **extendidos/elaborados** sobre este tema. Es por eso que estos párrafos se limitan a presentar algunos factores que pueden explicar el contexto mundial en el cuál surgió de nuevo la promoción de las medidas de descentralización en la segunda mitad del siglo XX, especialmente en América Latina.

Motivos económicos

Uno de los motivos detrás de la descentralización es de naturaleza económica. En los años 60 y 70 del siglo XX los motivos económicos fueron las principales fuerzas detrás de la descentralización, utilizados para promover el desarrollo económico y regional. Se considera que en un sistema descentralizado no sólo se puede reducir los gastos del gobierno central, sino sobre todo manejar los gastos públicos y la provisión de servicios de manera más efectiva. Se argumenta que los gobiernos locales están más cercanas a la población, lo que debe constituir en servicios que están mejor adaptados a las necesidades de la población local. Al mismo tiempo se supone que las personas están más dispuestas a pagar impuestos (más altos), cuando ven que los servicios locales reflejan sus prioridades. Además, se habla del 'efecto multiplicador' de la descentralización en la economía local. Mientras que antes gobiernos centrales solían usar empresas grandes de la capital para ejecutar obras estatales en provincias, con la descentralización se observa que obras públicas hacen cada vez más uso de materiales y recursos humanos locales, estimulando de esta manera las economías locales (Nijenhuis, 2002: 24).

Pese a que los motivos económicos para promover la descentralización ya estaban acogidas a nivel mundial, en América Latina la mayoría de los países no llevó a cabo grandes intentos hasta los años 80 del siglo XX. Montero y Samuels (2004) opinan que aunque el motivo económico no ha sido el único factor determinante en los procesos de descentralización en América Latina en los 80 y 90, si ha sido un aspecto importante que ha contribuido a tal proceso.

Los problemas fiscales de los gobiernos latinoamericanos salieron a la luz especialmente durante la época de la crisis financiera en los años 80. Durante la 'década perdida', como calificó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a esta época, el nivel de bienestar de la población latinoamericano bajó considerablemente. En 1989, el Producto Interior Bruto por habitante en la región se había vuelto al nivel de 1977, y las desigualdades en la distribución de la renta se habían agravado. Los estados sufrieron de estrés fiscal que expuso la vulnerabilidad de los grandes gobiernos centralistas. Muchos gobiernos centrales ya no estaban capaces de responder de manera adecuada a las necesidades de la población, especialmente en el ámbito de la provisión de servicios (Dabène, 1999: 195; Nijenhuis, 2002: 21).

Fue en esta época que surgieron los discursos del neoliberalismo y enfoques de políticas públicas más dirigidos al mercado. Por parte de agencias financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional la descentralización fue promovida como antídoto para los gastos relacionados con la centralización. Se consideró que la concentración de tanto el poder político como el poder económico en manos de un gobierno central era excesiva y poco productiva, y que era necesario implementar reformas económicas estructurales. A raíz de tal observación se crearon iniciativas políticas en los gobiernos centrales en países en desarrollo para delegar responsabilidades hacia niveles inferiores de gobierno, como con respecto a la provisión de servicios públicos, lo que debió aliviar la carga fiscal de los gobiernos nacionales. Al mismo tiempo la liberalización de los mercados financieros en América Latina en los 90 creó nuevas oportunidades para gobiernos locales y nacionales para financiar sus gastos y atraer nuevos inversores, lo que debió permitir a los países salir de la crisis económica (Willis, Garman y Haggard, 1999: 16; Montero y Samuels, 2004: 13, 15; Nijenhuis, 2006: 113).

Motivos políticos

También existen motivos más políticos para explicar la descentralización. En América Latina, la crisis económica de los 80 y 90 fue acompañada por un proceso de democratización en muchos países de la región. En un contexto donde se creó más aperturas en el ámbito político con la eliminación de gobiernos dictatoriales, empresarios y nuevos grupos sociales y políticos nacionales empezaron a desafiar la exclusividad de la política en los países. Presumiendo que el acceso al ámbito político es más fácil a niveles subnacionales de gobierno, estos grupos han promovido la descentralización para crear un sistema político que representa a más sectores de la población. Se creía y sigue creyendo que de esta manera se aumenta la participación de las minorías étnicas y grupos sociales excluidos bajo el mando de gobiernos semi-democráticos o autoritarios. Especialmente en el caso de la descentralización política se argumenta que a través de la descentralización se puede reducir la brecha entre los ciudadanos y los políticos, mejorando su relación para el bien de todos (Willis, Garman y Haggard, 1999: 7, 16-17; Nijenhuis, 2006: 112). No obstante, Montero y Samuels (2004: 17) nos hacen recordar que no se ha podido establecer que el cambio de sistemas autoritarios a democráticas en aquella época ha sido la causa principal de los procesos de descentralización, y que en efecto también gobiernos autoritarios han implementado algunas medidas descentralistas. Los autores subrayan que se requiere de más estudios de fondo sobre el tema para poder analizar la compleja relación entre la democracia y la descentralización.

Motivos estratégicos

Al mismo tiempo hay que señalar que las organizaciones internacionales de desarrollo y los gobiernos extranjeros no sólo tenían motivos económicos para promover la descentralización, sino también políticos y estratégicos. Ya desde el último período del siglo XX los gobiernos donantes se han enfocado en promover prácticas de buen gobierno y democratización. Analizando el funcionamiento del aparato de estado en muchos países en desarrollo, se concluyó que los grandes programas integrales de desarrollo implementados por el estado nacional a menudo no obtenían los resultados esperados. A menudo la falta de éxito de estos programas fue visto como consecuencia de la incompetencia del estado central, ya que faltaba responsabilidad y transparencia en cuanto al manejo de políticas públicas y programas de desarrollo. Intentando a obtener mejores resultados, muchas agencias y gobiernos donantes empezaron a optar por una estrategia que involucraba más a los niveles subnacionales de gobierno en los programas y proyectos de desarrollo, y no únicamente a los gobiernos centrales. Este *bottom-up approach* sería, según se decía, más adecuado para los pobres rurales y urbanos, ya que permitiría al gobierno local responder de manera más efectiva a las necesidades de la población (Nijenhuis, 2006: 115).

Motivos sociales y estructurales

Montero y Samuels mencionan además factores socioestructurales que han contribuido a la descentralización. Como uno de los aspectos fundamentales los autores hacen mención a las elevadas tasas de urbanización durante el siglo XX. Según ellos, el crecimiento de grandes centros urbanos ha fortalecido significativamente a los gobiernos municipales, aunque hace falta más estudios sobre el tema (2004: 19).

3.1.3. Limitaciones y obstáculos en el proceso de descentralización

Países en desarrollo que implementan medidas de descentralización a menudo se ven confrontados con diferentes obstáculos que dificultan o impiden la realización exitosa del mencionado proceso. Nijenhuis (2006) relata como casi todos los gobiernos encuentran problemas en cuanto a la participación verdadera limitada de grupos marginalizados, la falta de recursos humanos y financieros, y la dominación de las élites locales.

Élites dominantes

Diferentes estudios a nivel mundial muestran que la presencia e influencia de las élites locales constituyen una barrera importante con respecto a la participación de la población. Se ha observado que son a menudo miembros de la élite local que ocupan los nuevos espacios políticos en los gobiernos locales (creados por el proceso de descentralización), porque son ellos los que dominan las estructuras locales de poder y tienen acceso a las autoridades locales mediante redes clientelistas. De esta manera pueden utilizar los mecanismos participatorios para beneficiarse a sí mismo, pero no necesario a la comunidad a largo plazo (Nijenhuis, 2006: 122-123).

Wiarda y Kline (2007) concuerdan que en el caso de América Latina los grupos de poder que tradicionalmente han mantenido el control político y económico no siempre han estado y están dispuestos a compartir el escenario político y económico. A menudo, como destacan los autores, las clases políticas más importantes sólo permitieron el ingreso de nuevos grupos en su círculo de poder cuando quedaron convencidas de que éstos no causarían daño al poder existente, y/o cuando se registraba un avance económico importante, que significaba que había más recursos para distribuir sin que eso afecte a sus propios intereses (Wiarda y Kline, 2007: 77).

Diferentes necesidades e intereses

También hay que considerar los diferentes necesidades y preferencias de los distintos niveles de gobierno. Estas preferencias pueden diferenciar según el nivel administrativo donde labora el político. Es decir, presidentes y miembros del gobierno nacional pueden estar a favor de medidas de descentralización porque se supone que estas promueven el funcionamiento efectivo del estado en general. Se pueden ver beneficiados todavía más si antes del proceso de descentralización han aumentado su presencia (o la de sus partidarios) en los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera pueden mantener e incluso incrementar su fuerza y control a nivel nacional incluso cuando se transfiere más poder a los gobiernos regionales y locales. Al mismo tiempo el proceso de descentralización da la oportunidad de transferir problemas fiscales generales y responsabilidades a niveles de gobierno subnacionales (Montero y Samuels, 2004: 10).

Sin embargo, la descentralización también implica la transferencia de recursos y capacidades a otros niveles de gobierno, lo que reduce el poder del gobierno central. Se considera por lo tanto que para los políticos y partidos que actúan a nivel nacional hay beneficios y limitaciones relacionados al proceso de descentralización, dependiendo de sus intereses y enfoques. Al mismo tiempo diferentes autores subrayan que políticos en niveles inferiores de gobierno pueden tener otros intereses. Ellos a menudo prefieren la transferencia de responsabilidades a niveles subnacionales, pero sólo si esta va acompañada por la transferencia de recursos también. El momento que se transfiere los recursos económicos, los políticos locales o regionales prefieren que su distribución sea sin interferencia del gobierno central. Es decir, para este nivel es importante que se realiza la transferencia de un monto fijo de impuestos de qué pueden disponer, o que se le transfiere más poderes para recaudar impuestos (Willis, Garman y Haggard, 1999: 17; Montero y Samuels, 2004: 10).

Desigualdades regionales

Al mismo tiempo hay que mencionar que la descentralización puede afectar a diferentes regiones de diferentes maneras, y que algunas benefician más que otras. Es posible, por ejemplo, que medidas descentralistas favorecen a regiones con más recursos económicos y no a regiones más pobres. Regiones más adineradas prefieren reglas que les permiten quedarse con una parte más grande de los recursos que generan, mientras que regiones pobres buscan la redistribución total de todos los recursos (Willis, Garman y Haggard, 1999: 49). De esta manera la descentralización puede traer beneficios generales pero afectar de manera negativa a ciertas partes de un país.

Recursos estatales

Otro posible limitante tiene que ver con las capacidades del aparato estatal. A menudo no se realiza la descentralización fiscal mientras que sí se transfiere las responsabilidades administrativas, lo que

constituye en gobiernos subnacionales que se ven obligados a realizar más labores sin tener la disposición sobre más dinero. Es fundamental que la descentralización implica la transferencia de fondos adecuados o poderes para recaudar impuestos. Si esto no es el caso, se puede crear un desequilibrio entre las responsabilidades y los recursos, afectando la calidad de los servicios brindados por parte de los gobiernos regionales y locales (Willis, Garman y Haggard, 1999: 48-49; Nijenhuis, 2002: 25).

No obstante, las capacidades estatales también tienen que ver con los recursos humanos. Funcionarios de gobiernos regionales y locales no siempre cuentan con conocimiento y experiencia en materia de manejo, presupuestos y planificación de políticas públicas y programas sectoriales (Nijenhuis, 2002: 25; Nijenhuis, 2006: 123). Sin querer los gobiernos subnacionales a veces no son capaces de realizar nuevas tareas porque no han sido capacitados en la materia. La transferencia de responsabilidades administrativas y recursos financieros a niveles inferiores de gobierno por ende no automáticamente significa una mejora en la formulación, implementación y evaluación de los proyectos y políticas públicas, y la provisión de servicios a la población.

El funcionamiento del Estado puede además sufrir serias consecuencias cuando la integridad de los políticos en el proceso de descentralización no está garantizada.

Political systems characterized by strong centrifugal forces face a different set of problems. The most significant pathology is for subnational politicians to "take the money and run." As both Brazil and Argentina have shown, it is easy for decentralization to result in massive fiscal imbalances, subnational blackmail of the center, incomplete monitoring, and corresponding inefficiency and waste of resources (Willis, Garman y Haggard, 1999: 49).

División de funciones y responsabilidades

Nijenhuis destaca que pese a que en muchos países los gobiernos subnacionales (sean regionales o locales) están encargados de manejar gran parte del gasto público, el gobierno central a menudo mantiene el control de la toma de decisiones en cuanto a la asignación de los fondos transferidos. Esto implica que se trata más de una forma de descentralización administrativa (especialmente delegación), que una forma de devolución profunda. El sistema ideal, en el cuál las decisiones se toman al nivel más local de gobierno y las funciones de los diferentes niveles de gobierno están claramente divididos, casi nunca se realiza en la práctica. A menudo hace falta una distinción marcada de las responsabilidades específicas y los diferentes niveles de gobierno terminan compartiendo ciertas funciones (Nijenhuis, 2006: 112-113).

Participación parcial

Otra limitación del proceso de descentralización en muchos países es que resulta que generalmente son los grupos ya algo desarrollados que llegan a participar más. A menudo no son los más pobres o personas con poca o nula formación educativa que son incluidos, sino personas que están capaces de tomarse el tiempo de ir a vocear su opinión y participar, sin que esta acción afecte sus labores cotidianas o relaciones personales y profesionales. Al mismo tiempo se ha observado prejuicios en cuanto a género. Se destaca que a nivel mundial hay significativamente menos mujeres en las estructuras políticas oficiales, y parece ser más difícil para que ellas participen en la toma de decisiones (Nijenhuis, 2006: 123).

Características nacionales

Según argumentan Willis, Garman y Haggard (1999: 10), se observa que en América Latina el proceso y las características de la descentralización están relacionados con el tamaño de los países. Los autores subrayan que la descentralización suele tomar lugar más a menudo en países más grandes, que en países pequeños, y que el pasado federalista o centralista de los papeles influye en las características del actual proceso de la descentralización política y administrativa. Esto significa que

el número de habitantes, el tamaño de la economía y las características geográficas puedan, en teoría, constituir ciertos obstáculos en el proceso de descentralización.

Historia centralista

Como ya se mencionó, se considera que la historia política de los países en desarrollo también juega un papel importante en el análisis del proceso de descentralización. En el caso de los países latinoamericanos se considera importante explicar brevemente el pasado centralista, debido a que éste puede constituir un factor que dificulta los intentos de descentralización.

Muchos países de América Latina cuentan con una larga tradición de gobiernos centralistas. En los sistemas políticos latinoamericanos desde la época colonial el gobierno nacional y el poder ejecutivo históricamente han gozado de una concentración de poder importante. Poder que puede ser caracterizado con palabras como 'continuismo', 'personalismo' y 'machismo' y que en algunos momentos se presentó a través de formas autocráticas y dictatoriales.

Nation-building in Latin America often consisted of two major tendencies: populating and thus 'civilizing' the vast empty interior and extending the central government's authority over the national territory. Toward the end of the nineteenth century national armies and bureaucracies were created to replace the unprofessional armed bands under the local caudillos, national police agencies enforced the central government's authority at the local level, and the collection of customs duties was centralized. Authority became concentrated in the central state, the regional isolation of the patria chica broke down as roads and communications grids were developed, and the economy was similarly centralized under the direction of the state (Wiarda y Kline, 2007: 66-67).

Incluso en los países que fueron federales en papel a inicios del siglo XX (como Venezuela, Argentina, Mexico y Brasil), el gobierno central mantuvo el derecho de intervenir en los estados, irrespetando de esta manera a veces la autoridad autónoma de los gobiernos federales (Wiarda y Kline, 2007: 63, 66). Wiarda y Kline (2007) argumentan que en la mayoría de los países latinoamericanos todavía se define el desarrollo en base a la presencia de un sistema político centralizado que ejerce control sobre las diferentes fuerzas activas en su territorio. No obstante, también sostienen que en muchos países de la región existen regiones donde la presencia del gobierno central es mínima, y donde otras fuerzas (como organizaciones de guerrilla o traficantes de drogas) ocupan una posición mucho más poderosa que los representantes del Estado. Al mismo tiempo los autores observan que frente al intento de los gobiernos centralistas por extender su presencia a nivel nacional existen unidades locales (sean regiones, ciudades o comunidades indígenas) que quieren mantener algún tipo de autonomía. En base a esta constatación Wiarda y Kline concluyen que en la actualidad en la región latinoamericana, los procesos de centralización y descentralización a menudo avanzan al mismo tiempo (2007: 67).

3.1.4. Descentralización y la lucha contra la trata de personas

En el contexto de desarrollo en general, y en el ámbito de la lucha contra trata de personas en específico, se suele considerar que la descentralización conlleva elementos positivos, tanto para la sociedad en general como para el ciudadano como individuo. Se supone que a través de un sistema descentralizado, un Estado es capaz de brindar servicios y asistencia a la población de manera más efectiva y mejor adaptada al contexto local o regional.

Kara (2007) analiza en su estudio la lucha contra la trata de personas a diferentes niveles de gobierno en los Estados Unidos. Su convicción es que esta lucha será más exitosa cuando todos los niveles de gobierno participen en ella. Explica como ONG grandes y grupos de presión que trabajan el ámbito nacional de políticas públicas, y organizaciones pequeñas que están trabajando directamente con los individuos a nivel local deberían enfrentar el problema de la trata de personas únicamente en

el ámbito que les compete. Es decir, no sería oportuno que una ONG que se dedica únicamente a mejorar las políticas públicas y generar interés por el tema en el ámbito político se encargara de la provisión directa de asistencia a víctimas. Tampoco sería bueno que la policía federal investigue algunos pocos casos de trata de personas en alguna localidad pequeña, cuando su fuerte son las investigaciones nacionales e internacionales a las redes del crimen organizado. Kara argumenta que en los diferentes niveles de gobierno las instituciones públicas y privadas deben trabajar juntos y simultáneamente, porque el gobierno federal sólo no podrá ganar la batalla (Kara, 2007: 659 - 660).

Además, como argumenta Kara (2007: 669), capacitando a funcionarios públicos locales y regionales se puede incrementar de manera significativa la cantidad de personas involucradas en la lucha contra la trata. Personas que, por su función laboral, ya están integradas en sus comunidades y a menudo ya se han ganado la confianza de la población. Pueden, de esta manera, jugar un papel importantísimo en señalar casos de trata y derivar a las víctimas a las instituciones adecuadas.

En cuanto a la provisión de servicios, se puede suponer que un enfoque descentralizado brinda ventajas importantes, tanto para las víctimas como las instituciones. La trata de personas es un delito que por su naturaleza es diferente en cada localidad. Se ha establecido que existen regiones de origen, de tránsito y de destino, y zonas en que existe de todo. En cada localidad, las características demográficas y sociales pueden ser distintas, lo que lleva a diferentes perfiles de víctimas, tratantes y colaboradores. Organizaciones e instituciones locales que se dedican a trabajar el tema de la trata de personas dentro de un marco normativo nacional pueden adaptar sus servicios a las necesidades específicas locales. Es decir, por ejemplo en una zona de origen, el enfoque de intervención y asistencia puede estar más en temas de prevención y reinserción, mientras que en zonas de destino la necesidad puede estar en el rescate y la recuperación física de la víctima.

Existen sin embargo también factores que pueden influir de manera negativa en la lucha contra la trata de personas, visto desde la perspectiva de la descentralización.

Se trata, por ejemplo, del concepto de la densidad del Estado, que suele variar considerablemente en los diferentes países del mundo. En el capítulo anterior ya se indicó que algunas de las regiones con menor presencia estatal forman importantes zonas de origen y de destino para la trata de personas. Transferir responsabilidades a niveles inferiores del gobierno podría funcionar en ciertas regiones (las que están bien administradas y conectadas con la infraestructura económica y política del país) pero también podría significar transferirlas hacia la nada, o hacia lugares donde hay poca infraestructura estatal.

Al mismo tiempo queda claro que no todos los funcionarios públicos conocen bien el marco jurídico de la trata de personas. Kara (2007: 668) relata que pese a que es probable que efectivos policiales son los primeros para encontrarse con víctimas de trata, a menudo no han recibido la capacitación necesaria para reconocer el delito y la víctima como tal. Sin que sea culpa de ellos, confunden el delito de la trata con el tráfico ilícito de migrantes, o el proxenetismo. Mayor descentralización implica también atribuirle más responsabilidades a más funcionarios que trabajan a nivel regional y local, que tal vez no saben lo suficiente de la materia como para brindar asistencia de manera adecuada. Esto puede constituir una ventaja para los tratantes, como sostiene Kara con un ejemplo de Estados Unidos:

Three months after the trafficked workers arrived at the John Pickle plant, one of them tried to leave by secretly applying for a job at a local hotel and was questioned by the police for applying for the job without a passport or proper identification. He told the officer that the John Pickle Company was holding these documents. Instead of investing into why a factory would confiscate an immigrant worker's passport and identification papers, the officers simply returned the worker to the John Pickle Company without any further questions. This could have been a ground breaking discovery of the John Pickle Company's large-scale human trafficking operation, but the officer was too unfamiliar with the indicia of trafficking to make a simple inquiry into the matter (Kara, 2007: 668).

Para terminar, la misma actitud de los funcionarios públicos también puede influir de manera desfavorable en la lucha contra la trata. Cuando el gobierno central tenga menos control sobre la asistencia brindada a través de las instancias descentralizadas, podría crearse situaciones en las cuales funcionarios locales no trabajan según los estándares o costumbres deseadas. Por ejemplo, cuando la mencionada falta de conocimiento se junta a la corrupción, la indiferencia, y a los prejuicios personales de las personas, podría causarle daño a la víctima involucrada en vez de que la apoya. Movimiento El Pozo y la OIM sostienen en su estudio (2005) que gran parte de los funcionarios de justicia entrevistados tienen una percepción de la mujer víctima de trata basada en estereotipos. No suelen discernir entre sus prejuicios personales y la responsabilidad de su función y cargo. De esta manera refuerzan situaciones de discriminación y violentan los derechos humanos de las mujeres (2005: 70).

3.2 Derechos Humanos: Rights Based Approach (RBA)

Otro concepto que forma parte del presente análisis es la incorporación del enfoque de derechos humanos (DD.HH.) en las intervenciones de organizaciones estatales y no gubernamentales. Aquí se describe brevemente lo que implica un enfoque de derechos humanos (*Rights Based Approach*) en los discursos académicos e intervenciones de desarrollo y se explica cómo está relacionado con el tema de la trata de personas, y más específicamente la asistencia a víctimas de este delito.

3.2.1 Concepto de Derechos Humanos

En el año 1948 los países miembros de las Naciones Unidas mostraron mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR) que consideraban que tales derechos eran importantes para las sociedades contemporáneas. La Declaración y tratados y convenios posteriores establecen que los derechos humanos y las libertades básicas les son garantizadas a todos los seres humanos. El primer y el segundo artículo de esta declaración son los más conocidos:

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles, interrelacionados y no discriminatorios. Existen en diferentes ámbitos (social, cultural, económico, civil y político) y se basan en los principios de la dignidad y el respeto humano. Ejemplos de derechos humanos son el derecho a la libertad, de no ser discriminado y el derecho a la educación (Pearson, 2003: 15).

En el presente estudio se considera que un enfoque general de derechos humanos está dirigido a asegurar los derechos y las necesidades básicas de las personas (a nivel sociocultural, económico, civil y político) que deben de expandir las opciones de los seres humanos, promover su bienestar y contribuir a su empoderamiento.

3.2.2 Derechos en las teorías y discursos de desarrollo

En la primera década del siglo XXI el bienestar humano, como el cumplimiento de las necesidades físicas y materiales de la sociedad humana, ha jugado un papel central en el ámbito de desarrollo, tanto como resultado y condición para el progreso sostenible. Múltiples ONG, gobiernos nacionales y

agencias internacionales han aceptado el concepto de derechos humanos como una de las piezas claves en sus teorías, discursos e intervenciones. Sin embargo, la preocupación por los derechos humanos de los ciudadanos en diferentes partes del mundo no es nuevo.

El bienestar y los derechos humanos ya fueron incorporados en las teorías y prácticas modernistas de los años 40 y 50 del siglo XX. Como se sabe, las ideas sobre progreso y desarrollo humano en aquella época estaban relacionadas fuertemente con el desarrollo económico y la modernización de las sociedades tradicionales. Los debates económicos y políticos fueron siempre liderados y dominados por países Occidentales, y cuando se hablaba de DD.HH. se hablaba sobre todo sobre los derechos civiles y políticos (como el derecho de vivir, a la libertad, a la seguridad, a votar, a una prensa libre y a la libertad de expresión). El enfoque estaba sobre todo en el bienestar material, y los derechos económicos, sociales y culturales (ESC) recibieron poca atención (Elliot, 2008: 41).

Al mismo tiempo, e incluso antes, también en los países en desarrollo ya se hablaba de los derechos humanos. Muchos movimientos de resistencia y liberación, nacionalistas y anticoloniales, especialmente en la África y Asia, ya habían incorporado en su discurso el tema de los derechos y la libertad. En muchas colonias una minoría elitista contaba con muchos derechos, y la mayoría de la población con pocos o ninguno. Generalmente la población general fue excluido de participar en la toma de decisiones que afectaba sus vidas (Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004: 1420). Especialmente en la época de decolonización (durante el siglo XX), líderes y movimientos locales consideraban que se tenía que luchar por los derechos humanos, especialmente la libertad y la independencia.

A finales de los años 60, se observó una creciente desilusión en el mundo académico y de cooperación con las prácticas de desarrollo, ya que por más que se registró desarrollo económico en diferentes regiones del mundo, no se mejoró significativamente la vida de muchos ciudadanos en los países en desarrollo. Más bien, en muchos países se había registrado un crecimiento de pobreza relativa y absoluta. Durante estos años surgió como reacción a esta situación un enfoque que buscaba un desarrollo más centrado en el bienestar humano, y a nivel más local. Este enfoque de necesidades básicas (*Basic Needs Approach*) definía el desarrollo en los años 70 como un proceso amplio, orientado al ser humano, crítico de las teorías de modernización. El enfoque cambió a centrarse en los hogares y la subsistencia en vez de la economía nacional, con amplia atención por salud, educación, agricultura y prácticas reproductivas para crear un nivel mínimo de vida para los grupos más vulnerables de la sociedad, mediando no sólo ingresos financieros sino también el acceso a educación y agua potable (Elliot, 2008: 41-42).

Mientras que en la década de los 80 según Elliot se observó un estancamiento en las ideas sobre el desarrollo y derechos humanos, en los 90 el tema volvió a la cima de la lista de las agencias y organizaciones internacionales de desarrollo y cooperación. En la época después de la Guerra Fría se empezó a ver que el concepto de 'derechos humanos' abarca a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Se crearon instrumentos como el Índice de Desarrollo Humano (IDH, basado en entre otros la esperanza y el estandar de vida), el Índice de Desarrollo relacionado al Género (GDI en inglés) y se puso más énfasis en los derechos y libertades los niños y poblaciones marginalizadas. Cincuenta años después de la ratificación de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, las Naciones Unidas reafirmaron la obligación de los Estados por promover y asegurar los derechos humanos de los ciudadanos, viendo la pobreza como una violación de tales derechos (Elliot, 2008: 42; Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004: 1423).

3.2.3 Contribuciones del enfoque de derechos humanos

Es importante reconocer que existen diferentes variaciones y maneras en que los derechos humanos son incorporados en estrategias de desarrollo. Cornwall y Nyamu-Musembi (2004: 1431) distinguen cuatro formas diferentes de utilizar al concepto de DD.HH.:

1. Como un conjunto de principios normativos que guían la manera en que se promueve el desarrollo.

2. Como un conjunto de instrumentos que permiten desarrollar evaluaciones, listas de control e indicadores mediante las cuales las intervenciones pueden ser juzgados.
3. Como un componente para ser integrado en la programación de instituciones.
4. Como justificación subyacente de las intervenciones dirigidas a fortalecer instituciones.

Según las autoras, cada forma tiene sus propios beneficios y limitaciones, pero no se debería emplear y enfocarse en sólo una de estas maneras. Debido a razones prácticas no se elaborará más sobre esta distinción pero se considera importante resaltar que cada institución y organización tendrá otros motivos para utilizar y justificar un enfoque de DD.HH. en sus labores. A continuación se menciona algunos de los efectos que tiene este enfoque en el ámbito de desarrollo.

The various justifications for the value of rights in development can be classified into three broad categories: normative, pragmatic and ethical. The normative justification is that talking about rights put values and politics at the very heart of development practice. Hausermann argues that what is distinctive about a human rights approach to development is that it works by setting out a vision of what *ought* to be, providing a normative framework to orient development cooperation. In doing so, she suggests, it brings an ethical and moral dimension to development assistance, one that by implication has been lacking. By stipulating an internationally agreed set of norms, backed by international law, it provides a stronger basis for citizens to make claims on their states and for holding states to account for their duties to enhance the access of their citizens to the realisation of their rights (Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004: 1416).

Un enfoque de DD.HH. tiene por lo tanto un aspecto moral importante, debido a que los derechos humanos no pueden ser reducidos o limitados. Eso se ve reflejado en la obligación del Estado de asegurar que personas e instituciones respetan, protegen y promueven la realización práctica de los derechos humanos. No obstante, es importante destacar que los derechos no sólo pueden ser entregados. Son teóricos y poco reales hasta una persona adquiera conciencia de sus derechos y esté capacitada para actuar y reclamar, asegurar o ejercer dicho derecho (Pearson, 2003: 94). Esto requiere un empoderamiento individual y colectivo, que depende en gran medida del conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos humanos y las vulneraciones de estos.

Otro aspecto del enfoque de DD.HH. es el énfasis en las responsabilidades de las diferentes instituciones en la sociedad. En un contexto mundial donde están de moda temas como la rendición de cuentas, responsabilidad (*accountability*), la democracia y el buen gobierno (*good governance*) se considera importante monitorear si los gobiernos y organizaciones de verdad implementan las políticas y ejecutan los programas prometidos.

Perhaps the most important source of added value in the human rights approach is the emphasis it places on the accountability of policy-makers and other actors whose actions have an impact on the rights of people. Rights imply duties, and duties demand accountability (oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNHCR, citado en Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004: 1417).

Para realizar el cumplimiento universal de derechos humanos por lo tanto no sólo se debe monitorear y mantener responsables a los Estados nacionales, sino también a otras instituciones como la comunidad donante, las organizaciones intergubernamentales, las ONG nacionales e internacionales y las empresas (transnacionales), cuyas acciones puedan afectar los derechos humanos en cualquier país del mundo (Cornwall y Nyamu-Musembi, 2004: 1417).

En la práctica, un enfoque de derechos humanos también implica que la población tenga una voz y que participe en la toma de decisiones. A menudo se argumenta que las organizaciones de la sociedad civil deberían jugar un papel activo en determinar las necesidades de la comunidad, lo que

es reflejado en su participación en los procesos de diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. En este contexto es importante que la participación de la sociedad civil y la interacción con gobiernos locales y regionales no sea superficial, sino que estas organizaciones e individuos son tomadas en serio por parte del Estado.

3.2.4 Derechos humanos y la trata de personas

La trata de personas puede ser considerado como un delito que vulnera los derechos humanos de las personas. Artículos 3, 4 y 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hacen referencia específica a que toda persona tiene derecho a la vida y la libertad, y que ninguna persona debe estar sometida a la esclavitud, la tortura o la servidumbre. Pearson (2003: 20) considera que los derechos de víctimas de trata de personas son violados en tres formas diferentes:

- Por los gobiernos que permiten o fomentan prácticas discriminatorias contra las mujeres e impiden que las personas puedan desarrollar la totalidad de su potencial humano.
- Por los tratantes, que despojan a las víctimas de todos sus Derechos Humanos fundamentales.
- Por la omisión de los gobiernos en juzgar y procesar a los tratantes, y la falta de reconocimiento y protección de los derechos de las personas víctimas de la Trata durante el período posterior a cuando se llevó a cabo dicha Trata.

Debido a las responsabilidades que un enfoque de derechos humanos asigna a los Estados, como principal protector de la ciudadanía, se considera que Estados deben prevenir el delito a través de leyes y programas legales adecuadas, investigar los delitos registrados, sancionar a los tratantes y brindar apoyo a las víctimas (D'Cunha, 2002: 12). Respecto a la asistencia a víctimas el objetivo no sólo es terminar la vulneración de sus derechos, sino también ayudar a las víctimas a recuperarse.

D'Cunha (2002), que ha escrito largo y tendido sobre el tema de la trata de personas y aspectos de género, elaboró una lista de conceptos claves que deberían ser incorporados en cualquier enfoque de derechos humanos para brindar de manera mejor asistencia a víctimas de trata de personas. Aquí se menciona algunos de aquellos conceptos (2002: 9-13).

- Universalidad, inalienabilidad e interdependencia de los derechos (derechos que se aplican por igual a todas las personas, todos los derechos políticos, sociales y económicos siendo igualmente importantes).
- No discriminación, igualdad y equidad (reconociendo que la violación de derechos afecta de manera distinta a mujeres y hombres, debido a sus diversas funciones socioculturales, políticas y económicas que son valoradas de forma diferente).
- Atención a grupos vulnerables (como por ejemplo personas pobres, mujeres, minorías étnicas, migrantes indocumentados).
- Derechos contribuyendo al empoderamiento (a través de la creación de una dimensión estructural – en referencia a las especificaciones legales, la elaboración de políticas y la rendición de cuentas por parte del Estado – y una dimensión individual – equipando a las personas y grupos para reclamar sus derechos en una cultura basada en derechos humanos).
- Protección que promueve aspectos de género (desafiando medidas que reproducen estereotipos de género, y que refuerzan la discriminación y el control sobre las mujeres).

Se observa mediante esta enumeración que un enfoque de derechos humanos no sólo tiene que ver con aspectos prácticos, refiriéndose por ejemplo a la explicación de los derechos y procesos y la atención a ciertos grupos vulnerables, sino que también es constituido por un importante componente de actitud e ideología. Un verdadero enfoque de derecho reconoce que se brinda asistencia a personas cuyos derechos han sido vulnerados, y parte de las necesidades y experiencias de la misma víctima, adaptándose la asistencia de acuerdo a sus características.

No obstante, según algunas críticas, estados nacionales no siempre logran adoptar una perspectiva de derechos humanos en su política contra la trata de personas. Esto puede debilitar su eficacia y no contribuye al empoderamiento de las víctimas de trata. Gobiernos nacionales no siempre son capaces de ver el asunto desde la perspectiva de la víctima, especialmente cuando esa es mujer. A menudo consideran que la trata de personas es principalmente un problema del crimen organizado, la migración o la prostitución. No siempre relacionan el delito con un contexto sociocultural más amplio donde se vulnera los derechos humanos de un individuo y, de alguna u otra manera, una parte de la población permite tal vulneración (D’Cunha, 2002: 1; Pearson, 2003: 4).

Las víctimas de trata frecuentemente son vistas y tratadas como objetos vulnerables y pasivos que necesitan ser rescatados o rehabilitados, y que son incapaces de decidir sobre su propia vida (Jordan, 2002: 29-30). Un enfoque de derecho las devuelve a las víctimas de trata de personas el control sobre sus vidas y de decidir por ellas mismas, ya que a menudo no son personas débiles y dependientes, sino personas que aprovechan oportunidades, toman riesgos y que deciden migrar en busca de una vida mejor en base a motivos racionales. En vez de ver las víctimas como meros objetos pasivos en el proceso de la trata de personas, este enfoque se dirige a ver a las víctimas como individuos que tienen derechos, y que tienen que ser apoyados y tratados como adultos capaces, no como menores pasivos.

Según Jordan (2002), las ONG locales pueden jugar un papel sumamente importante en la sensibilización y la incorporación de un enfoque de derechos humanos en las políticas y legislaciones nacionales. Al mismo tiempo pueden proporcionar información sobre las causas y consecuencias del delito de la trata de personas desde una perspectiva de género, de las cuales gobiernos a menudo no están concientes (2002: 33).

3.3 Perspectiva de género

Debido a las características del delito de la trata de persona, se considera importante incorporar una perspectiva de género en el análisis de la asistencia brindada a víctimas. Como se observó en el capítulo anterior, la mayoría de las víctimas de la trata de personas en el mundo es mujer. Sin embargo, también hay víctimas masculinas del delito de la trata que a menudo pasan desapercibidas. Al mismo tiempo existe una imagen que la mayoría de los tratantes son hombres, lo que no siempre resulta ser cierto. Se sospecha que estas ideas y estereotipos influyen en la manera que la sociedad abarca el problema de la trata de personas, y en las intervenciones de las instituciones estatales y no gubernamentales. Es por eso que se ha optado por analizar en este estudio también cómo las instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil están haciendo uso de un enfoque de género, y cuáles son las consecuencias de eso para los diferentes grupos de víctimas.

Es importante además considerar específicamente el concepto de género con relación al enfoque de derechos humanos. Pese a que en teoría y en la mayoría de legislaciones en el mundo las mujeres gozan de los mismos derechos que hombres, la práctica muestra que muchas mujeres justamente se convierten en víctimas de trata debido a la violación de sus derechos humanos. Como indica Pearson:

La trata de mujeres y de niñas está ligado directamente al descuido de los gobiernos, y con frecuencia a que estos se rehúsan a otorgarles a las mujeres los mismos Derechos Humanos básicos que se les otorgan a los hombres. Las mujeres a quienes se les niega el derecho de controlar sus propias vidas, con frecuencia carecen de educación, no tienen derechos legales, no poseen destrezas y carecen de medios para ser económicamente independientes. Dichas mujeres son más vulnerables a ser víctimas de la Trata de Personas (Pearson, 2003: 17).

3.3.1 Conceptos de género y sexo

Hablando de género se refiere a los atributos, expectativas y normas sociales, culturales y de comportamiento asociados con ser una mujer o un hombre. Trata del significado de masculinidad,

feminidad y sexualidad y de las complejas relaciones de poder. No se refiere, como a veces se suele pensar, en las características biológicas o físicas de hombres y mujeres, es decir, sexo, sino a las construcciones socioculturales (Zwart, 1992: 18; Razavi y Miller, 1995: 12).

Es importante destacar que una perspectiva de género no debería estar enfocada únicamente a las mujeres. Debe analizar las diferencias y desigualdades de sexo y de género, en las políticas públicas, las leyes, programas sociales, etc.. Al mismo tiempo un enfoque de género debe referirse a las relaciones sociales entre hombres y mujeres, reconocer los estereotipos de género presentes y perseguir eliminar las desigualdades existentes (D’Cunha, 2002: 6-7).

Género ha sido institucionalizado en diferentes formas como una subdisciplina en los estudios de desarrollo, como relatan Cornwall, Harrison y Whitehead (2007): en puestos de asesoramiento en las agencias no gubernamentales y donantes, en cursos de máster en universidades a nivel mundial, y en programas de formación. Diversas grupos impulsores de los temas de género y feminismo de diferentes partes del globo han creado obras de investigación académica y han impulsado cambios en las instituciones que se dedican a incentivar el desarrollo (2007: 1).

3.3.2 Desarrollo y perspectivas de género

Durante el transcurso del siglo XX una perspectiva de género se ha ido incorporando poco a poco en las teorías, discursos y prácticas de desarrollo y en el mundo académico. Mientras que en teorías y visiones anteriores sólo se consideraba el papel reproductivo de la mujer, en etapas posteriores también se ha ido reconociendo su papel productivo u económico en las estrategias de desarrollo. Especialmente desde la segunda mitad del siglo XX el tema de género ha ganado atención en las diferentes instituciones y organizaciones mundiales.

En los discursos populares, *mujer en el desarrollo* o MED (*Women in Development, WID*) se asocia sobre todo con las actividades desarrolladas por agencias, gobiernos y ONG a partir de los años 70. En un contexto en el cual surgieron los movimientos de mujeres en los países Occidentales, académicos y profesionales en el ámbito de desarrollo (como Ester Boserup) observaron que los programas y proyectos de desarrollo implementados no siempre beneficiaban a las mujeres locales. En 1975 se organizó una conferencia mundial del Año Internacional de la Mujer en México D.F., e al año siguiente, las Naciones Unidas denominaron a la década siguiente (de 1976 a 1985) como la Década para Mujeres. Aquí fueron expresadas algunas de las principales preocupaciones de mujeres a nivel mundial, como la falta de oportunidades educativas y laborales, la igualdad en participación social y política, y la necesidad por servicios de salud y bienestar. Fue durante esta época que surgió el movimiento de MED que exigía justicia social e igualdad para mujeres. Se intentó a lograr la visibilidad de las mujeres como categoría en las investigaciones académicas y en las políticas de desarrollo, y reconoció que la posición subordinada de la mujer puede ser un obstáculo para el desarrollo. Mediante MED se intentó a visibilizar también el rol productivo e incorporar a las mujeres activamente en las estrategias de desarrollo (Zwart, 1992: 16; Razavi y Miller, 1995: 2-3; Parella Rubio, 2003: 39).

Sin embargo, a finales de los 70, principios de los 80, se empezó a cuestionar el enfoque único a las mujeres en MED. Se consideró que enfocándose en las mujeres como objetos aislados, no se estaba dando suficiente atención a las relaciones (desiguales) entre ambos sexos y las tradiciones locales que determinan e influyen en el contexto sociocultural, económico y político, y por ende en los resultados de programas y proyectos de desarrollo. Además, se observó que algunos de los proyectos dirigidas específicamente hacia mujeres mantenían estándares más bajos, que eran sólo a pequeña escala y con un presupuesto mínimo. A menudo faltaban indicadores de éxito y lo que se consideraba un ingreso justo para las mujeres fue considerablemente menos a lo que se consideraba para hombres. Al mismo tiempo se observó que las mujeres a menudo sólo jugaban el papel de recibidora de ayuda, sin que se tome en cuenta su propia agencia (Zwart, 1992: 16; Razavi y Miller, 1995: 12-13; Parella Rubio, 2003: 43).

Si bien se constata que los programas de desarrollo inciden positivamente sobre las necesidades de las mujeres (vivienda, salud, educación, alimentación, etc.), sigue sin avanzarse en sus intereses a largo plazo (división sexual del trabajo, acceso a la tierra y al crédito, igualdad política, superación de la violencia de género, decisión libre de la maternidad, alivio de las cargas domésticas, etc.) (Parella Rubio, 2003: 42).

Fue entonces en los 80 que se volvió a pensar sobre el tema de género y se empezó a usar y desarrollar el concepto de *género y desarrollo* o GYD (*Gender and Development, GAD*). Género y desarrollo es un enfoque que promueve el empoderamiento (*empowerment*) y el acceso verdadero de las mujeres al control de los recursos materiales, intelectuales e ideológicos. A diferencia del enfoque de MED, mujeres (al igual que hombres) pueden ser considerados como agentes de cambio, en vez de meros recipientes pasivos de asistencia y ayuda, participando en el diseño de las políticas como también en los beneficios de desarrollo. A la vez se destaca que la responsabilidad del cambio y progreso no sólo concierna a ellas, sino que ésta se desplaza hacia tanto hombres como mujeres en todos los niveles del proceso de desarrollo (Parella Rubio, 2003: 43). Un aspecto importante de esta perspectiva suele ser el análisis de las relaciones de género que han influido o pueden influir en proyectos, programas, estrategias y políticas públicas. Una de las personas del mundo académico que ha dedicado varios estudios al tema del análisis de género es Caroline Moser. Ella desarrolló mecanismos para observar e interpretar los papeles, responsabilidades y expectativas de hombres y mujeres presentes en una sociedad. Según Parella Rubio (2003) los objetivos de este enfoque alternativo han sido sobre todo desafiar la ideología patriarcal y transformar las instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación social y las desigualdades de género (2003: 43). Intentó, por ende, por primera vez en la historia moderna de las estrategias de desarrollo, realizar cambios reales en las relaciones sociales y de género.

En los años 90 casi cada institución de desarrollo ya había incorporado capacitaciones en el tema de género, estableciendo marcos lógicos, actividades y protocolos específicos (Cornwall, Harrison y Whitehead, 2007: 7). Últimamente se ha dedicado varios estudios al concepto de género en relación con los impactos del fenómeno de la globalización y las labores de producción para el mercado mundial (ver: Parella Rubio, 2003; Davids y Van Driel, 2009). Davids y Van Driel (2009) revisan en su artículo diferentes estudios que relacionan la globalización con aspectos y análisis de género. Ellas concluyen, entre otras cosas, que ambos fenómenos son transformaciones complejas que están interrelacionadas, donde tanto mujeres como hombres pueden estar incluidos y excluidos en los procesos de globalización. Matizan de esta manera otros puntos de vista que están, según las autoras, más basadas en dicotomías, como la de Chandra Mohanty, que en un estudio conocido argumenta que sobre todo las mujeres de raza negra serían víctimas de la globalización masculina (2009: 9).

En la actualidad casi todas las instituciones y organizaciones que se dedican a promover el desarrollo sociocultural, económico y político reconocen que para el éxito de intervenciones es necesario contar con un amplio análisis de la situación de género. Todas las grandes agencias de desarrollo incluyen un marco obligatorio para todas sus actividades para asegurar que se considera aspectos de género. Desai y Potter (2008) argumentan que un enfoque de género en programas e intervenciones de desarrollo mejora la comprensión de las vidas de las mujeres, y los aspectos de género incorporados en los procesos económicos, sociales y políticos (Desai y Potter, 2008: 341).

Una de las críticas al enfoque de género es que no queda totalmente claro qué abarca el concepto y qué no, y cómo interpretar los discursos de género de los diferentes instituciones. Por ejemplo, hablando de género se refiere a menudo sólo a mujeres, haciendo caso omiso a las necesidades y opiniones de hombres. Al mismo tiempo se observa dentro del mundo de desarrollo y cooperación que se hace uso de representaciones esencialistas que en sí no dan una imagen completa del panorama. A menudo se suele presentar por ejemplo a las mujeres como personas menos corruptas que hombres, como mejores pacificadores, personas más disciplinadas y precisas, y salvadoras de la naturaleza. Se le atribuye características a ciertas categorías de mujeres que son casi míticas, y no siempre realistas (Parella Rubio, 2003: 50; Cornwall, Harrison y Whitehead, 2007: 2-3,

17; Davids y van Driel, 2009: 6). Además, se suele hablar, como ya se mencionó antes, en dicotomías, que dificultan un análisis más comprensivo.

Women often appear in narratives of gender and development policy as both heroines and victims: heroic in their capacities for struggle, in the steadfastness with which they carry the burdens of gender disadvantage and in their exercise of autonomy; victims as those with curtailed choices, a triple work burden and on the receiving end of male oppression and violence (Cornwall, Harrison y Whitehead, 2007: 3).

Reconociendo que las situaciones en que se encuentran hombres y mujeres son distintas según las características contextuales locales, queda claro que los roles de género influyen de manera significativa en la posición de las mujeres en las diferentes sociedades en el mundo. En muchos países y culturas a las mujeres se les atribuye papeles sociales que son poco o menos valorados. Estos papeles pueden marginalizar a las mujeres de la posesión y el control sobre recursos materiales y no materiales (como ingreso, tierra, y participación política). También se sabe que los ingresos de las mujeres se destina casi únicamente a las necesidades del hogar, mientras que hombres suelen retener una parte significativa de su ingreso para gastos personales. Por otro lado se observa que a menudo a las mujeres se las niegan el acceso a la justicia, a la participación en la vida política y la facultad de tomar decisiones sobre su vida personal (D’Cunha, 2002: 6-7; Pearson, 2003: 16; Desai y Potter, 2008: 341). Es por eso que se considera que es importante reconocer los roles de género y las necesidades y preocupaciones de ambos sexos, pero especialmente las de las personas que se encuentran en una situación vulnerable, como las víctimas de trata de personas.

3.3.3 Género y trata de personas

Women’s human rights must [...] lie at the core of any credible anti-trafficking strategy, for violations of human rights are both a cause and a consequence of trafficking in persons (D’Cunha, 2002: 9).

Varios autores han recomendado recientemente incorporar una perspectiva de género en el análisis del fenómeno y la lucha contra la trata de personas. Como ya se mencionó, esta perspectiva se puede relacionar de manera fácil con el enfoque de los derechos humanos, debido a que por ejemplo la discriminación y violencia contra las mujeres y niñas ya son considerados como violaciones fundamentales de los derechos humanos.

Heyzer (2002) reconoce que es importante considerar a la desigualdad de género como uno de los factores que impulsa y facilita la trata de personas. Según la autora, los roles de género, la desigualdad y la discriminación significan que en muchos países la carga de la pobreza y las consecuencias de conflictos armados impactan de manera desmesurada en las mujeres, que contribuye a la creciente migración de mujeres provenientes de países en desarrollo y áreas de conflicto. La presión para migrar se incrementa todavía más con el desempleo de las mujeres, como también de algún familiar masculino, lo que obliga a muchas mujeres migrar en busca de trabajo (Heyzer, 2002: 4). Al final, Heyzer incluso llega a concluir que cuando las desigualdades de género son expresadas a través de roles de género tradicionales, el deseo de escaparse de tal situación tradicional lleva a algunas mujeres y niñas inclusive directamente **en/hacia** las manos de tratantes.

Women and girls may be pushed toward trafficking as an alternative to the drudgery, danger and exploitation inherent in the traditional lot of women in poor countries--especially in rural areas. Young women may literally be running away from the prospects of marriage and a large family, the dangers of high maternal mortality, the trauma of high infant mortality, and the drudgery involved in fetching fuel and water, caring for their families, and contributing to the family income through labour

intensive agriculture or the other kinds of low paid and unskilled jobs available locally (Heyzer, 2002: 5).

Como ya se mencionó antes, es importante tener en cuenta que una perspectiva de género no necesariamente implica un enfoque total y exclusivo a las mujeres. Según D’Cunha (2002: 8) existen estereotipos de género a nivel mundial que presentan al hombre como poderoso y en control, y a la mujer como un ser pasivo que se mueve principalmente en la esfera doméstica. Estos estereotipos en muchas sociedades llevan a la idea errónea que *‘los hombres migran, pero las mujeres son víctimas de trata’* (*Men migrate, but women are trafficked*). Como consecuencia, se olvida a menudo de los hombres que son víctimas de trata, y de las mujeres que se migran voluntariamente y con la documentación necesaria. Un enfoque de género en la asistencia a víctimas de trata debería por lo tanto, de acuerdo a D’Cunha (2002):

- Reconocer que mujeres y hombres, niñas y niños son víctimas de trata.
- Señalar las similitudes y las diferencias en la experiencia del proceso de la trata por parte de las mujeres, hombres y niños, en relación con sus vulnerabilidades, las consecuencias, y los efectos de las políticas y programas.
- Entender que estas diferencias, que ponen en una situación de desventaja mayormente a las mujeres y niños, están influenciadas por su posición social marginada (en base a género, edad, clase social y etnicidad).
- Empoderar a las (potenciales) víctimas, para hacer uso de asistencia y reclamar sus derechos.
- Desarrollar iniciativas políticas, legislativas e institucionales que demuestran las preocupaciones específicas de los diferentes grupos de víctimas.

En cuanto a la asistencia a víctimas de trata de personas, en capítulos posteriores se ve cómo las organizaciones involucradas incorporan una perspectiva de género en sus actividades diarias, y hasta qué punto se trata de meros enfoques teóricos que no se traducen en intervenciones prácticas.

3.4 Limitaciones del debate teórico sobre la (asistencia a víctimas) de trata de personas

Durante el transcurso de las últimas décadas la importancia del tema de la trata de personas ha ido aumentando en el mundo académico, político y en los estudios de desarrollo. La cantidad de artículos, reportes y presentaciones sobre el tema ha ido creciendo de manera considerable y cada vez más individuos, grupos y redes se dedican a estudiar y combatir el fenómeno. Gran parte de este material ha sido producido y publicado por ONG y gobiernos, y cada vez más por académicos e investigadores independientes.

No obstante, se considera que existen algunas dificultades en relación con el análisis del tema de la trata de personas que necesitan ser reconocidos. Por ejemplo, la mayoría de los artículos y documentos elaborados por académicos, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil sólo hablan de un número limitado de temas, sin relacionarlos con un contexto más amplio. Se trata en este caso por ejemplo de estudios que toman como punto de partida sólo el mundo del crimen organizado, la prostitución, la migración ilegal, las legislación (inter)nacional, o las políticas (existentes o recomendadas) para combatir el delito.

A la vez suelen abarcar el tema utilizando dicotomías, como migración legal o ilegal, tráfico de migrantes o trata de personas, países de origen o países de destino, tratantes o víctimas. De esta manera no siempre se reconoce que en la realidad existen situaciones en las cuales las posiciones de los involucrados no son tan claras, como en los casos en que el tráfico de migrantes se convierte en trata, o cuando víctimas están obligadas a reclutar otras personas para sobrevivir.

Al mismo tiempo existen algunos desacuerdos o ambigüedades en cuanto a las definiciones y conceptos usados cuando se habla de la trata de personas. Por ejemplo, entre funcionarios públicos la diferencia entre el tráfico ilícito de migrantes (*human smuggling*) y la trata de personas (*human*

trafficking) no siempre es reconocida. Lo mismo es válido por el concepto de 'prostitución'. A menudo prostitución implica la prostitución forzada, pero no siempre tiene que ser así. Coontz y Griebel (2004) sostienen que algunos instrumentos contra la trata de personas (como el protocolo de Palermo) simplemente juntan todas las diferentes formas de prostitución en una sola categoría de prostitución 'forzada'. Al hacer eso, los autores opinan que cualquier migración que incluye trabajo sexual es considerado como 'explotación', lo que, por lo menos en teoría, no necesariamente es el caso (Coontz y Griebel, 2004: 51).

Este enfoque casi único a la explotación sexual puede además minimizar, de alguna u otra forma, las demás formas de trata de personas, como diferentes formas de explotación laboral y la mendicidad. En regiones donde los gobiernos y ONG se dedican únicamente a brindar asistencia a víctimas femeninas de trata con fines de explotación sexual, se favorece para decirlo así a un grupo específico de víctimas. Enfocarse sólo en esta forma del fenómeno puede hacer que las otras formas sean considerados como delitos menos graves. Eso a su vez puede influir en la asistencia que está al servicio de las otras víctimas, que a menudo no reciben la protección necesaria y cuyos tratantes no son perseguidos (Jordan, 2002: 30).

D'Cunha (2002) sostiene que el discurso dominante y las intervenciones generales, pese a que se dirigen principalmente a las mujeres y niños, no están orientados suficientemente a los derechos humanos y el enfoque de género. Según su punto de vista (2002: 4-5), los enfoques dominantes contra la trata de personas:

- están intercalados en la moralidad, el orden público, la seguridad nacional y paradigmas de soberanía que son fuertemente marcados por clase, género, etnia, etc.
- son en gran medida reactivas, enfocándose más en brindar asistencia inmediata a víctimas y menos en la prevención;
- están poco orientados a los factores que causan la demanda;
- (cuando son preventivas) están dirigidas a proyectos a nivel individual, que no toman en cuenta género o el mercado económico, ni los impactos que tienen las políticas y procesos nacionales en el empleo y el negocio de las mujeres. A menudo estos proyectos son poco sostenibles y crean más vulnerabilidad respecto a la trata.
- carecen de enlaces integrales multisectoriales.

Con respecto al tema principal de este análisis, se considera necesario resaltar dos asuntos más que, aparte de lo mencionado por D'Cunha, han recibido menos atención en el ámbito (académico) internacional.

Primero, al analizar el tema de la trata de personas, queda en claro que el énfasis ha estado mayormente en la trata internacional. El problema ha sido relacionado a menudo con los procesos de la migración, especialmente la migración indocumentada, y las redes del crimen organizado internacional. El problema de la trata interna a recibido menos atención, pese a que este delito ha sido y sigue siendo igual de grave como el problema internacional. Incluso en buenos estudios sobre la trata y asistencia a víctimas (como la de Pearson para GAATW en el 2003), se sigue haciendo una distinción casi absoluta entre países de origen y de destino, enfocándose entre otras cosas en la repatriación y la residencia de las víctimas. El enfoque a la trata internacional puede hacer que uno piense que la trata de personas a nivel nacional es un problema menos significativo y más fácil de combatir, o incluso que no existe en algunas regiones. Sin embargo, hay que reconocer que en varios países, como en el Perú, la trata interna constituye un problema inclusive más serio que afecta de manera significativa el desarrollo de un país y de su población.

Segundo, la propia voz de las víctimas de trata no se escucha a menudo. Se considera que su participación ha sido algo limitada, sobre todo con respecto a sus opiniones sobre sus necesidades y la asistencia que reciben por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil. Los intereses de las víctimas son considerados, en muchos países, como prioridades secundarias, después de la persecución de los tratantes y la implementación de nuevas leyes (ver: Pearson, 2002). Pese al creciente conocimiento de la población sobre la temática, y la presencia incrementada del

tema en las agendas políticas y en los medios de comunicación, las mismas víctimas a menudo se han quedado al margen. Aunque se entiende que para muchas víctimas la experiencia ha sido sumamente dolorosa y traumática, y que ante todo es necesario protegerlas y mantener resguardado su identidad, se observa que tampoco se publica mucha información, opiniones y experiencias anónimas de las víctimas.

3.5 Las diferentes formas de asistencia a víctimas de trata

Tiefenbrun (2007) observa que durante las últimas décadas muchos grupos de derechos humanos y académicos han promovido una lucha contra la trata de personas basada en los tres Ps y tres Rs. En la lucha contra el delito, el enfoque generalmente está en la prevención, la persecución y la protección (*prevention, prosecution* y *protección*). En la asistencia a víctimas se hace cada vez más uso del enfoque de rescate, rehabilitación y reintegración (*rescue, rehabilitation* y *reintegration*) (Tiefenbrun, 2007: 451).

Ante todo, es fundamental que todas las instituciones que trabajan con víctimas estén concientes de sus experiencias traumáticas para evitar que sin saber y sin querer revictimicen a las personas mediante sus propias actividades y actitudes. Se considera especialmente importante reconocer la agencia (*agency*) y voluntad de las personas, como ya se mencionó antes en los párrafos sobre los derechos humanos.

Unless carefully crafted and adopted with flexibility, victim assistance programs can sometimes replicate the trafficking experience by removing victims' prerogative from questions of housing, employment, residency, and disclosure. For example, in order to stay in many government shelters throughout the world, victims surrender their right of movement – they are restricted to the shelter grounds or may only leave with the permission of shelter staff. In some countries, the disclosure of victims' identities by government authorities results in victims' stories and name being revealed to the press or to their families. A fundamental premise of victim assistance programs should be to place choices back into the hands of the trafficking victims (Departamento del Estado, 2012: 22).

Una manera de devolverles el control sobre su vida a las víctimas es promover su participación y representación en todo el proceso de asistencia. Pearson (2003) destaca que las estrategias y acciones que deben realizar los DD.HH. son aquellas que emprenden las mismas víctimas:

Por ejemplo, en estrategias relacionadas con el trabajo sexual, las trabajadoras sexuales mismas se encuentran en la mejor posición para hablar acerca del trabajo sexual y tomar acción para hacer valer sus derechos. Esto es más efectivo a que otras personas, que no sean trabajadoras sexuales, aboguen por ellas y representen sus derechos y puntos de vista, por muy buenas que sean sus intenciones. La participación y la auto-representación de las trabajadoras del sexo para la defensa de sus derechos son fundamentales si en realidad vamos a operar desde una perspectiva de derechos humanos. (Pearson, 2003: 93).

3.5.1 Factores determinantes y fuerzas externas que influyen

En base de la literatura existente y los informes elaborados por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se ha observado que algunos factores específicos pueden influir y determinar, tanto de manera negativa como positiva, la asistencia que cada institución brinda. Se trata de aspectos como los presupuestos disponibles, la ubicación donde se encuentra la institución y las capacidades profesionales y el conocimiento sobre la temática de las personas directamente encargadas de brindar apoyo. Además queda claro que también las leyes nacionales son importantes, especialmente para las instituciones del Estado, debido a que estas prescriben en muchos casos

cuales son las actividades, programas y políticas que necesitan ser implementadas. Menos atención ha sido dedicado, por lo menos en el ámbito académico, a las necesidades de las mismas víctimas, y al contexto político que puede incentivar o debilitar la lucha contra la trata según las prioridades del gobierno. Se considera sin embargo que estos factores sí influyen, tal vez de manera subconciente, en las visiones y en las tácticas de las organizaciones.

Al mismo tiempo se ha observado que es probable que también las instituciones internacionales, como las de cooperación y desarrollo, influyen en las actividades de las organizaciones locales (sobre todo en las de la sociedad civil) mediante sus proyectos, convenios, legislaciones y visiones institucionales. No obstante, debido a la duración del estudio y por razones prácticas no se pudo analizar a fondo las relaciones entre las instituciones locales y sus colaboradores internacionales. Es por eso que no se ve reflejado su presencia en el marco conceptual en el siguiente capítulo.

3.5.2 *Diferentes formas de asistencia*

Al analizar la asistencia brindada a víctimas de trata de personas, se puede hacer una distinción en cuanto a la naturaleza de los servicios ofrecidos. La división aquí descrita es una distinción práctica que no necesariamente representa todas las formas de asistencia que puedan o deban estar disponibles a víctimas de trata. Son las formas de las cuales se ha establecido que pueden formar parte de una ruta de derivación y que se encuentran en el contexto geográfico específico del presente estudio. Queda claro que una institución no necesita limitarse a trabajar solo un aspecto de asistencia. Especialmente en las ONG se observa que manejan diferentes estrategias para asistir a las víctimas. Para poder analizar el tema de manera más profunda, este análisis que investiga la asistencia brindada por organizaciones estatales y de la sociedad civil en el contexto peruano está limitado a ver sólo estas cinco formas diferentes.

a. *Asistencia inmediata y médica*

La primera etapa de asistencia para muchas víctimas de trata se constituye por la atención inmediata. Se refiere por ejemplo a los primeros contactos con autoridades cuando se rescata a la persona, pero también a los contactos con profesionales de salud. La actitud y las capacidades de los funcionarios públicos involucrados es sumamente importante para el bienestar posterior y el proceso de recuperación de la víctima.

Después de haber sido rescatada o encontrada, y después de los primeros contactos con entidades estatales y/o no gubernamentales, muchas víctimas necesitan de asistencia médica inmediata. Este es especialmente el caso de personas víctimas de la explotación sexual, y más cuando se trata de personas menores de edad. En cuanto a este tipo de asistencia, no sólo es necesario que se le brinde de manera rápida, sino también que es la asistencia adecuada (adaptada a las necesidades específicas de la víctima, con respecto a su género, idioma, cultura, etc.) y de buena calidad, incluyendo asuntos más sensibles como una prueba de VIH/SIDA.

Se recomienda la instalación de estaciones de 'servicio en un solo lugar' (*one-stop-services*) para ayudar a minimizar la experiencia traumática de las víctimas. Estas estaciones, que se pueden instalar en hospitales, deben proporcionar exámenes médicos iniciales, informes a la policía, remisiones a terapia psicológica, fisioterapia y asesoría de primera instancia, dándole a las personas todo el apoyo inmediato que puedan necesitar. No obstante, Pearson (2003) aconseja crear también un sistema de tratamiento médico que no incluye contactos con la policía, para aquellas víctimas que indican que no quieren contactar a las autoridades. Se considera además que es fundamental mantener una estricta confidencialidad sobre la condición médica de las personas, e informarles a ellos mismos (preferiblemente en su propio idioma) sobre su estado de salud (Pearson, 2003: 127-128).

b. Acogida (albergues)

El tema de la acogida de víctimas constituye uno de los aspectos más importantes de la asistencia brindada. No obstante, es a la vez uno de los temas más complicados debido a que requiere una infraestructura física, y su mantenimiento, que no siempre está presente donde se lo necesita. En muchos países, pocos ONG están capaces de ofrecer (centros de) acogida a víctimas de trata. Según Tzvetkova (2002: 62), muchos centros de acogida temporal son financiados por agencias internacionales y administrados por las ONG locales, pero una falta de recursos (humanos y económicos) hace que acogida a largo plazo a menudo no existe.

Al mismo tiempo, algunos centros de acogida son destinados sólo para albergar a víctimas de violencia doméstica, y no son adaptados a las necesidades de víctimas de trata de personas. Se sabe que algunas ONG alquilan casas o pagan hoteles para víctimas para la provisión temporal de algún lugar de acogida, antes de que las víctimas regresen a sus países o comunidades de origen. Sin embargo, este no es una solución permanente, y la acogida de víctimas resulta ser uno de los aspectos más necesarios y precarios de la asistencia. Se sabe que en diferentes partes del mundo, cuando no existen albergues o lugares de acogido adecuados, víctimas adultas y menores de edad tienen que ser albergadas en centros penitenciarios o comisarías, que son espacios totalmente inadecuados para su bienestar y recuperación física y emocional (Tiefenbrun, 2007: 452).

c. Asistencia legal y protección

En cuanto a la asistencia legal, lo fundamental es que la víctima sabe cuáles son sus derechos una vez rescatada. Las instituciones involucradas deben brindarle a la víctima la información adecuada y necesaria para que él o ella no sólo esté informado sobre los procedimientos sino que también sepa cómo hacer uso de sus derechos. Por ejemplo, que la víctima sepa que si es necesario también puede rendir su testimonio en recinto cerrado, sin que esté presente el acusado. Durante todo el proceso se debe garantizar que no se discrimine contra la víctima por ningún concepto como origen, religión, raza, género, orientación sexual etc. (Pearson, 2003: 128; Departamento del Estado, 2012: 18).

Pearson (2003) subraya la importancia de evitar la re-victimización en las actividades de asistencia legal, mediante por ejemplo, interrogatorios repetitivos, la violación de su privacidad a través de la publicidad sobre su caso, la revelación de su identidad y prejuicios de jueces y fiscales sobre su caso (2003: 128). Es importante además reconocer la posición de la víctima y las posibles consecuencias que un juicio pueda tener en él/ella. Se debería preguntar si la participación en un proceso judicial contribuye a la recuperación y el empoderamiento de la víctima, o si sólo expone a la víctima y su familia a peligro incrementado y amenazas por parte del tratante/los tratantes. En caso de que se realice un proceso judicial se considera que la persona debe estar acompañada por un trabajador social u otro apoyo que tiene conocimiento sobre su caso y los procedimientos.

Al mismo tiempo hay que destacar que las posibilidades para brindar asistencia legal por parte de ONG son limitadas con el transcurso del proceso judicial. Pese a que pueden brindar consejos legales y dialogar con las instituciones judiciales, el momento en que la víctima decide ser testigo en un juicio, su protección está en manos del Estado. Además, cuando los tratantes no están en custodia de las autoridades, pueden estar buscando venganza, lo que más debilita la posición y la seguridad de la víctima y las personas a su alrededor (Tzvetkova, 2002: 62). Este hecho tal vez constituye el problema más serio, ya que los recursos financieros para la protección de víctimas por parte del Estado son generalmente insuficientes (CHS, 2012).

d. Asistencia psicológica, reinserción y retorno

Muchas víctimas de trata sufren de estrés post traumático y necesitan asistencia psicológica, y hasta hospitalización, inmediatamente después de haber sido rescatada o escapada. Asistencia psicológica es a menudo brindada por las ONG locales. Centros de asistencia pueden proveer víctimas con un ambiente seguro y alentador, donde reciben comprensión y apoyo sin perjuicios. No obstante,

trabajar con víctimas de trata de personas es difícil y un asunto delicado, lo que requiere de especialistas capacitados que trabajen supervisados. Considerando el hecho de que víctimas a menudo también sufren de otros problemas (como la falta de acogida y comida, problemas de seguridad), es muy importante que los problemas sociales y psicológicos de que sufren sean tratados de manera rápida y adecuada por los especialistas. Cuando sus problemas no son reconocidos o trabajados de manera inmediata y profesional, hasta pueden ocasionar que la víctima deje de confiar en todo funcionario público y que deje el tratamiento necesario por su recuperación (Tzvitkova, 2002: 62).

Lo que pueden hacer trabajadores sociales e instituciones estatales de bienestar en el ámbito social, es proveer consejería y ayuda social, como también proporcionarles una asignación monetaria para la supervivencia. Al mismo tiempo pueden proporcionar una orientación sobre la sociedad en la cual la víctima es una extraña (especialmente en casos de trata internacional) y facilitar contactos con diferentes grupos comunitarios u ONG, si eso es lo que la persona desea. También se considera importante que se (r)establece la comunicación con amigos y familiares de la víctima, en el lugar de origen o si se puede en el lugar de destino, siempre y cuando la persona esté de acuerdo y no se sospecha que el entorno familiar ha sido de alguna u otra forma cómplice en el delito de la trata (Pearson, 2003: 127).

Estrategias extensas de reinserción en la sociedad a menudo faltan a raíz de fondos insuficientes. Sin embargo, es un componente fundamental en el proceso de recuperación y debe de ser ejecutado de manera adecuada para asegurar que la víctima pueda rehacer su vida y no se queda encerrada con sus traumas aún estando en libertad. En un contexto donde los recursos humanos y financieros son limitados, y actores a veces no comparten las mismas visiones, uno debe de preguntarse cómo el Estado y otras organizaciones pueden ayudar la reinserción de las víctimas a la sociedad, y si pueden seguir protegiendo y apoyándolas durante el transcurso el tiempo.

3.5.3 Papel del Estado y de la sociedad civil en la asistencia a víctimas de trata

Para poder colocar el tema de la asistencia brindada en un contexto más amplio, aquí se menciona brevemente algunas de las ideas que existen con respecto al papel que pueden o deben cumplir las instituciones estatales y de la sociedad civil en el ámbito de la asistencia a víctimas.

NGOs are often viewed as being the 'conscience of government', and representatives of civil society, and have traditionally stepped in where governments have failed to take the initiative. Trafficking is no exception (Tzvetkova, 2002: 61).

Tradicionalmente se considera que los Estados son los actores sujetos a los derechos y responsabilidades que están descritos en la legislación nacional e internacional. Es decir, los Estados tienen derechos pero también obligaciones. Viendolo desde un enfoque de derechos humanos, se reconoce que individuos son los titulares de derechos, mientras que los Estados son los titulares de deberes que tienen que proteger y promover dichos derechos. Bajo las leyes internacionales no se suele asignar obligaciones legales a las organizaciones no estatales (Obokata, 2005: 404). Si se parte de este punto, uno puede sostentar que el Estado es el principal o único ente que debe encargarse de brindar servicios de asistencia a víctimas de trata de personas.

Se observa que en el ámbito internacional muchos gobiernos nacionales se han dedicado principalmente a la creación e implementación de nuevas leyes y convenios contra la trata de personas. El protocolo de Palermo ha sido suscrito por más de 100 países y muchas naciones ya cuentan con, o están elaborando, legislaciones y planes nacionales para combatir el delito. Como bien destaca Obokata (2005: 397), el protocolo de Palermo asigna ciertos deberes específicos a los Estados nacionales que lo han suscrito. En cuanto al tema de la asistencia, se establece que el Estado debe estar encargado de proveer básicamente todas las diferentes formas de apoyo mencionadas a víctimas de trata: de protección hasta acogida, y de asistencia médica hasta apoyo psicológico (ver: Jordan, 2002).

No obstante, Tzvetkova (2002: 60) señala cómo en muchos países la relativa ausencia de iniciativas y asistencia a víctimas por parte del gobierno ha significado que las ONG han tenido que encargarse de la dura tarea de organizarse para defender y atender a las necesidades de las víctimas, pese a sus recursos (económicos y humanos) limitados. Se reconoce que los gobiernos no pueden y no deben actuar en solitario y que las ONG desempeñan un papel sumamente importante debido a las necesidades complejas de las víctimas después de que sean rescatadas. No es probable que una sola persona u agencia pueda brindar todos los servicios necesarios, por lo cual la cooperación entre organizaciones del estado y de la sociedad civil debe funcionar bien.

It is necessary that government officials and service providers work together to provide a full range of support, services, and protection. Law enforcement and other government officials should build relationships with NGOs through task forces and community partnerships in order to facilitate this collaboration. For example, if law enforcement officials conduct a raid, NGO partners can be on call to assist with housing support, case management, and medical care. Law enforcement officials and advocates can then work together to provide appropriate safety planning for an individual or group (Departamento del Estado, 2012: 31).

Kara (2007) opina que ONG que brindan apoyo directo, mediante el uso de fondos públicos y donaciones privadas, pueden convertir a una víctima de trata en un sobreviviente, alguien que puede rehacer su vida sin sufrir de traumas y memorias espantosas (Kara, 2007: 659). Existen diferentes razones para opinar que las ONG son las instituciones indicadas para trabajar con víctimas, especialmente cuando de trata de mujeres y son casos de trata internacional.

En primer lugar, personas que han entrado a un país de manera ilegal o quienes hayan sido despojadas de sus documentos suelen desconfiar de las organizaciones estatales. Tienen miedo de estar deportado, de los tratantes, y de ser obligado a declarar en un juicio, por lo cual no suelen acercarse a funcionarios públicos. En segundo lugar, funcionarios corruptos y la participación de policías en el proceso pueden incrementar la desconfianza que siente una víctima. Tercero, muchas víctimas femeninas prefieren hablar sobre su situación en un ambiente más sensible en asuntos de género (Tzvetkova, 2002: 60-61). Finalmente, se puede considerar que desde una perspectiva más filosófica el deber de las organizaciones de la sociedad civil no sólo debe ser observar y criticar al Estado, sino también colaborar y apoyar en los ámbitos en los cuales estas organizaciones tienen más experiencia y conocimiento, por el bien de los ciudadanos. No obstante, es importante reconocer que las ONG no son un grupo homogéneo y no todas tienen los mismos intereses y enfoques. Es por eso que se dedican a promover asuntos diferentes y dedicarse a ciertos aspectos de asistencia.

3.6 Conclusiones

Queda claro entonces que los procesos de descentralización en cada país pueden ser influidos por una variedad de factores nacionales e internacionales, y que no se debe establecer relaciones de causalidad entre fenómenos en base al hecho de que ambos tomaron lugar al mismo tiempo. En el caso de los países latinoamericanos parece importante resaltar que su tradición centralista todavía está presente en la práctica cotidiana, aún cuando los discursos ya están hablando de la descentralización. Se considera que los enfoques de derechos humanos y género son importantes en el ámbito de la asistencia a víctimas de trata de personas. Al mismo tiempo queda claro que brindar los diferentes tipos de asistencia es una tarea compleja en la cuál instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil deben averiguar cuáles son sus respectivos papeles. El siguiente capítulo elabora sobre la metodología utilizado en el marco del presente estudio. En base a eso se presenta ya en los capítulos siguientes la información empírica con respecto a las instituciones que brindan asistencia y la manera en que lo hacen.

IV: Metodología

Este capítulo presenta los diferentes aspectos de la metodología utilizada en el marco del presente estudio durante el período de investigación, que se inició a principios de Febrero de 2012 y culminó a finales de Mayo del presente año. Tomó lugar en la zona de Lima Metropolitana (incluyendo a la Provincia Constitucional del Callao) y en la zona de Iquitos-Maynas, capital del departamento de Loreto. Durante este período se ha contado, en ambas localidades, con el apoyo de la ONG Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo).

4.1 Objetivos del estudio

El objetivo principal del presente estudio es analizar la asistencia brindada a víctimas de trata en las dos localidades mencionadas. Se espera que a través del presente documento se pueda dar una visión de afuera, y, en menor medida, presentar algunas ideas y opiniones de los mismos objetos de la asistencia brindada, las víctimas. De esta manera se espera darlas una voz en un contexto más académico, ya que pese a que ellas constituyen la mayor razón para mejorar la asistencia, no siempre son consultadas y a menudo no participan en los procesos de evaluación.

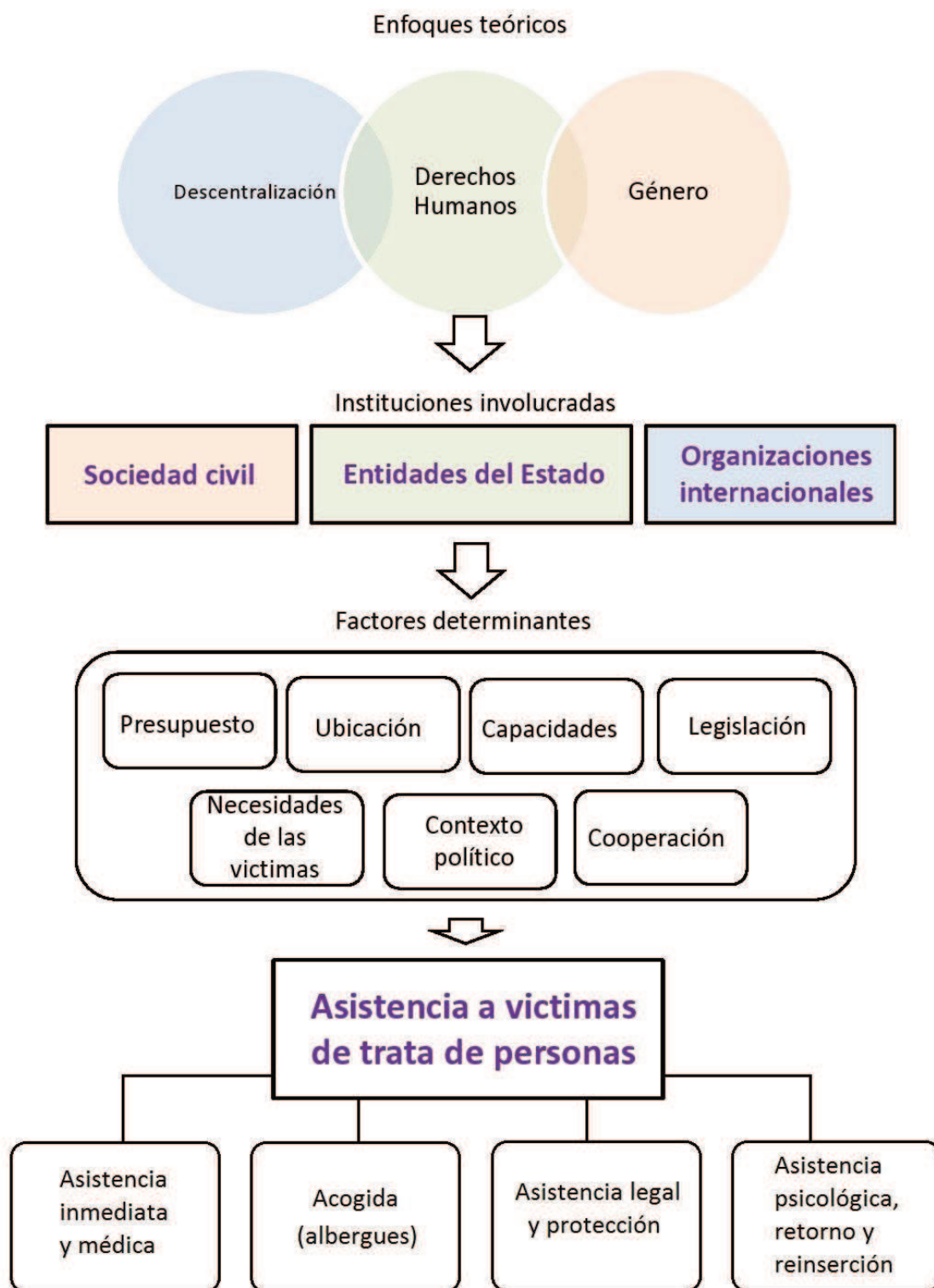
Consultando a una variedad de organizaciones se debe llegar a entender y explicar mejor los procesos, ideas, prejuicios y motivos subyacentes que influyen en la asistencia a las víctimas de la trata. La idea era consultar a diferentes fuentes involucrados para poder identificar los obstáculos y beneficios principales en la cooperación y la provisión de servicios, y presentar recomendaciones para mejorar tal asistencia.

El público objetivo de esta investigación consiste de los actores locales y nacionales que se preocupan por brindar asistencia a víctimas de trata, con énfasis especial en las organizaciones de la sociedad civil. Este análisis no pretende elaborar una lista de todos los aspectos de la asistencia brindada que no funcionan bien y que las organizaciones tienen que cambiar inmediatamente. La provisión de servicios públicos no es tarea fácil y se sabe que las instituciones no tienen acceso ilimitado a recursos humanos y económicos para mejorar la asistencia a este grupo vulnerable de la población.

Sin embargo, este estudio recopila las ideas y opiniones de diferentes organizaciones para **darles** la oportunidad a las instituciones encargadas de tomar conciencia de los logros y las limitaciones que enfrentan los funcionarios en sus labores cotidianas. La idea es que dentro de sus propias actividades de intervención y los espacios conjuntos de cooperación, como en el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, se reflexiona y conversa sobre los aspectos de la asistencia que merecen mayor atención. En este sentido, cada una de las instituciones puede contribuir poniendo en la agenda política los puntos que merecen mayor reflexión por parte de su propia y de las otras organizaciones.

4.2 Modelo conceptual

Aquí se explica brevemente el modelo conceptual que ha sido utilizado para llevar a cabo el presente estudio. El objetivo principal de este estudio es, como ya se ha mencionado antes, analizar la asistencia brindada a víctimas de trata de personas por organizaciones estatales y no gubernamentales en Lima y en Iquitos. Los cinco ámbitos de estudio elaborados en el capítulo anterior forman la base de la investigación: la asistencia médica u inmediata, la acogida, la asistencia legal y la protección de víctimas, la asistencia psicológica y social, y el apoyo en la reinserción a la sociedad y retorno al lugar de origen.



Para que el análisis sea más profundo está relacionado con los conceptos más abstractos y teóricos de la descentralización, la igualdad de género y la incorporación del enfoque de derechos humanos. El énfasis está sobre todo en las labores de las organizaciones locales y las entidades del Estado peruano. Al mismo tiempo se espera que la frecuencia y el carácter de la cooperación entre entidades influye en la asistencia que se brinda, como también lo hacen otros factores, como asuntos de presupuesto, capacidades del personal y el contexto político.

4.3 Preguntas de investigación

En base a la literatura disponible y los documentos publicados por organizaciones estatales y civiles sobre la trata de personas en el Perú, se observa que durante el transcurso de los últimos años se ha diseñado y implementado varios instrumentos para combatir el delito. Estos instrumentos en gran medida se han enfocado en la prevención del delito y la persecución de los tratantes. Resulta algo más complicado averiguar cuánto se ha progresado el ámbito de la asistencia a víctimas, y de qué forma se ha avanzado en el tema de la cooperación entre entidades y con las mismas víctimas. Las preguntas de investigación sirven como herramienta para analizar estos temas.

Pregunta principal:

En un contexto descentralizado, ¿cuáles son las respuestas de actores locales a casos de trata de personas y cómo se podría explicar y mejorar su asistencia a las víctimas?

Para poder analizar el complejo tema de la asistencia a víctimas, este estudio hace uso de cuatro preguntas parciales.

1. *¿Qué tipo de servicios y asistencia se brinda a víctimas de trata de personas después de que sean registrados por la Policía Nacional o después de su primer contacto con alguna de las entidades y organizaciones involucradas?*

Esta pregunta sirve para identificar cuáles son los servicios actuales que son ofrecidos. Se refiere a la disponibilidad, el acceso y la calidad de tales servicios. También sirve para analizar las ventajas y limitaciones (como presupuesto, legislación, asuntos políticos, capacidades) que influyen según los entrevistados en la asistencia, especialmente en la reinserción a la sociedad.

2. *¿Cómo se ha ejecutado el proceso de descentralización administrativa y fiscal en el área de investigación y cómo este proceso ha influido en la asistencia ofrecida a víctimas, sobre todo por parte de las entidades estatales?*

Como entidades el Estado constituyen un grupo importante en esta investigación, se consideró que era necesario analizar brevemente su posición administrativo y político. A nivel nacional, la descentralización administrativa ha sido promocionada, en varias oportunidades, desde hace más de una década. Sin embargo, datos oficiales del año 2005 indican que el porcentaje de la distribución de fondos desde el gobierno central hacía gobiernos locales (descentralización fiscal) en el Perú ha sido sólo de 8.5%. Gobiernos intermediarios (regionales) recibieron el 18.3% del presupuesto nacional, lo que dejó al gobierno central con el 73.2% de los fondos. En comparación, en Brasil, los gobiernos locales recibieron el 16.6% de los fondos disponibles, y las entidades intermediarios 25.6%, significando que el gobierno central dispuso de 'sólo' el 57.8% (Van Lindert, 2011).

Se supone que el proceso de descentralización promueve la asistencia local, adaptándose más fácil a contextos específicos. No obstante, queda en claro que cuando los recursos necesarios no son transferidos, este hecho influye en la asistencia brindada también.

3. *¿Hasta qué punto las instituciones incorporan los conceptos de derechos humanos y género en sus intervenciones y políticas, y cuáles son los efectos para los diferentes grupos de víctimas?*

Esta pregunta parcial relaciona la investigación práctica con el marco teórico, analizando la incorporación del enfoque de género, y la atención por los derechos humanos en los servicios directos. Además, como una pregunta de investigación permite tener en cuenta los motivos y las suposiciones subyacentes de las diferentes organizaciones.

4. *¿En qué consiste la cooperación y coordinación entre diferentes entidades del Estado y la sociedad civil que brindan asistencia a las víctimas de trata, y cuáles son las consecuencias de esta (falta de) cooperación, tanto por las organizaciones involucradas como también por las mismas víctimas?*

Teniendo en cuenta las críticas del Departamento de Estado de los EE.UU. en su reporte publicado en 2011, se ha observado el actual nivel de cooperación entre las diferentes entidades del Estado y de la sociedad civil. La pregunta fundamental ha sido si víctimas, gracias a la cooperación mejorada, reciben todos los servicios a los cuales tienen derecho, y si ya existe un sistema de derivación que funciona de manera adecuada. Se ha observado que en algunas áreas y entre algunas organizaciones se hace visible una cooperación efectiva, como también se ha identificado algunos factores que hacen que la cooperación sea más difícil. También se ha visto que la cooperación entre diferentes organizaciones en una ciudad como la capital es distinta que en una ciudad como Iquitos.

La pregunta latente es si (algunas formas de) la asistencia a víctimas de la trata debería ser asumida por el Estado (descentralizado) o por ciertas ONGs.

Cabe destacar que inicialmente estaba incluida otra pregunta parcial más, que se dirigía específicamente a las víctimas de trata:

¿Cuáles son las opiniones de las víctimas con respecto a la asistencia que les ha sido brindado, y hasta qué punto tales servicios cumplen con sus demandas y/o necesidades?

El objetivo de esta pregunta fue brindar información cualitativa por el lado de la demanda, de las víctimas. Se consideró, y sigue considerando, que era necesario averiguar cómo los servicios son percibidos y recibidos por ellas. Sin embargo, esta fue considerada una pregunta condicional, ya que no se sabía si se iba a tener acceso a las víctimas, hasta qué punto iban a estar dispuestas a hablar sobre este tema, y si se iba a obtener información valiosa. Al final, por razones prácticas resultó demasiado complicado realizar entrevistas elaboradas con las víctimas y no se obtuvo información suficiente para poder contestar satisfactoriamente esta pregunta. Es por eso que las experiencias de las víctimas que si se ha recopilado serán incorporadas en el análisis general.

4.4 Operacionalización

Para poder analizar la asistencia brindada de manera más estructural, los siguiente párrafos sirven para definir y explicar algunos conceptos que han sido utilizados durante este estudio y que se menciona en los siguientes capítulos del presente análisis.

<u>Asistencia</u>	Los servicios materiales y no materiales que son brindados a las víctimas de trata de personas por entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales. Por razones prácticas, la asistencia es categorizada y limitada a las cinco formas distintas que son explicadas a continuación.
<u>Capacidades</u>	El número de personal (directamente involucrado), su formación profesional y/o su capacitación (formal u informal).
<u>Contexto político</u>	Relación con partidos políticos nacionales y locales, el tema del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, prioridades de los gobiernos, coherencia con otras políticas públicas nacionales.
<u>Cooperación</u>	La frecuencia y naturaleza de contacto entre diferentes actores involucrados, como también con las mismas víctimas. La cooperación directa en la asistencia, como también en el aconsejar y monitorear de políticas públicas. Las diferentes redes nacionales e internacionales relacionadas con las organizaciones. La existencia de una ruta de derivación. Las experiencias y opiniones personales de los entrevistados sobre la cooperación.
<u>Derechos</u>	La atención de los actores por la no discriminación, la explicación de derechos (acceso a diferentes tipos de asistencia, derecho de dejar de asistir etc.), el empoderamiento de la víctima, y las necesidades específicas de cada individuo. También: la protección de víctimas asegurando sus derechos, sobre todo por parte de entidades estatales.
<u>Descentralización</u>	<p>Énfasis en el proceso de descentralización administrativa y fiscal. En cuanto a la descentralización administrativa: información sobre las características del proceso (deconcentración, delegación, devolución), las responsabilidades transferidas y el priorizar del tema de la trata de personas y la asistencia a víctimas.</p> <p>La descentralización fiscal: énfasis en el volumen y los orígenes de los fondos disponibles para las entidades descentralizadas, como también su autoridad para tomar decisiones independientes en cuanto a los gastos. Cambios (en innovación, flexibilidad, eficacia, transparencia y responsabilidad) comparando el contexto descentralizado con el centralizado (antes).</p>
<u>Género</u>	Información sobre las actitudes y la aproximación de funcionarios públicos y privados hacia las víctimas (como sensibilidad, sexo femenino o masculino), la asistencia como brindada de manera general o adaptada a las necesidades específicas de la víctima, como también la atención para el contexto general cultural de estereotipos socioculturales y roles de género.
<u>Legislación</u>	Leyes internacionales y nacionales, convenciones y programas que tienen que ver con la trata y asistencia a víctimas. Coherencia de diferentes políticas públicas e iniciativas nuevas.
<u>Necesidades de las víctimas</u>	Materiales (comida, ropa, acogida), sociales (asistencia, contacto con familiares y/o amigos), legales (información sobre derechos, ser testigo y la posible persecución y proceso judicial), políticas (participación en analizar la asistencia brindada, como también la implementación de políticas y dar

recomendaciones) de las víctimas, en base a sus DD.HH. y sus propios indicaciones/deseos.

Presupuesto Información sobre el tamaño (volumen), los rubros y/o los orígenes de los fondos que son usados para brindar asistencia a víctimas de trata.

Respuestas Las reacciones de actores locales se refieren a las visiones y estrategias institucionales con respecto a la asistencia a las víctimas de trata de personas. Sin embargo, en énfasis está en las acciones concretas y los servicios ofrecidos, que han sido categorizados según los cinco diferentes tipos de asistencia (ver: modelo conceptual).

Trata de personas La captación, el transporte, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a ella, la servidumbre o la extracción de órganos.

Ubicación Ubicación geográfica (de la asistencia ofrecida) favorable, conocida y accesible por las víctimas.

Victimas de trata Una persona que ha sido captada, transportada, comprada, vendida, transferida o recibida como descrito en 'Trata de personas'.

4.5 Metodología utilizada

En cuanto a la metodología, el presente análisis se ha basado en métodos de investigación cualitativos. La observación participatoria, el análisis de políticas y las entrevistas individuales han sido usados para poder obtener la información y las opiniones sobre los temas antes mencionados por parte de los diferentes organizaciones involucradas. La muestra selectiva para la investigación consistió de representantes y personas claves de las diferentes entidades y organizaciones. Se hizo una distinción entre:

- Representantes de entidades del Estado (funcionarios públicos)
- Funcionarios y profesionales de organizaciones de la sociedad civil
- Representantes de organizaciones internacionales

Una lista de las organizaciones específicas se puede encontrar entre los anexos. Considerando el hecho de que la cantidad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan únicamente este tema es algo limitado, se ha hecho un intento para consultar a todos ellos. Sin embargo, en cuanto a los representantes del Estado, resultó imposible consultar a todos, especialmente en Lima, como se explicará en párrafos posteriores.

<i>Fuente de información</i>	<i>Muestra estratégico</i>	<i>Instrumentos metodológicos</i>	<i>Temas a tratar</i>
Entidades del Estado y sociedad civil	Informantes claves y representantes	Guía de entrevista	- Misión y vision principal - Presupuesto y capacidades

			- PNAT - Asistencia ofrecida
Víctimas de trata	Muestra selectiva	Guía de entrevista	- Asistencia ofrecida - Experiencias con entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil
Documentos oficiales (políticas públicas)	Muestra selectiva	Matriz	- Legislación - Cooperación
Artículos periodísticos y documentales	Período determinado (febrero-junio 2012)	Revisión de Fuentes periodísticos	- Tamaño y naturaleza de la problemática local y nacional - Monitoreo de políticas públicas - Aspectos para mejorar (críticas)

Entrevistas

Además del análisis de los documentos oficiales y periodísticos, la mayoría de la información ha sido obtenida a través de entrevistas personales con representantes de las instituciones locales involucradas. En la localidad de Iquitos se ha entrevistado a 24 personas, mientras que en la zona de Lima Metropolitano se ha podido hablar con 21 funcionarios de entidades del Estado y de la sociedad civil. Las entrevistas duraron en promedio entre 40 minutos y una hora. En la mayoría de los casos las entrevistas tomaron lugar en las oficinas de los funcionarios entrevistados.

El siguiente cuadro da un resumen esquemático del número de las entrevistas realizadas.

	Lima	Iquitos
Período de estudio	Febrero – Mayo 2012	Marzo – Abril 2012
Número de entrevistados de organizaciones de la sociedad civil	11	7
Número de entrevistados de entidades del Estado peruano	8	16
Número de entrevistados de instituciones internacionales	1	0
Número de entrevistas con víctimas de trata de personas	1	1
Total	21	24

4.6 Limitaciones del estudio

Existen algunos factores que han hecho que los resultados de la investigación no hayan salido como previsto y que el impacto del estudio ha sido menos extenso que esperado.

Un factor importante ha sido el tiempo limitado que había para la investigación. Resultó difícil realizar reuniones con las personas involucradas, especialmente con los funcionarios del Estado en Lima. La mayoría de las personas contactadas tenía demasiadas cosas que hacer y muchas no encontraron tiempo para reunirse. Varias han optado por no responder a llamadas o mensajes mandados reiteradamente a sus correos. Eso ha resultado en una situación en la cuál no todas las organizaciones y entidades locales han sido consultadas. Pese a las limitaciones del estudio y las dificultades encontradas para reunirse con todas las personas claves, se opina que se ha hecho lo posible dentro del tiempo disponible y dentro de las posibilidades del estudiante para acumular la mayor cantidad de información posible y consultar a un mayor número de representantes de instituciones, tanto de organizaciones de la sociedad civil como de entidades del Estado.

Al mismo tiempo, el número de víctimas consultadas también ha sido muy limitada. De antemano, como también se ha podido observar en la explicación de las preguntas de investigación, no se sabía si se iba a poder hablar con algunas víctimas del delito de la trata de personas. Es por eso que se consideró que la respectiva pregunta parcial debería ser de carácter condicional.

Al llegar al área de estudio y a la organización receptora, se observó que iba a ser difícil comunicarse de manera directa con las víctimas. La organización involucrada ha tenido mucho cuidado en cuanto al acercamiento a las víctimas. Explicaron que primero tenía que estudiar a fondo la problemática y la manera de trabajar del Centro de Atención Legal y Psicológica para tener el conocimiento y la actitud necesario para interactuar con este tipo de personas, debido a que no soy un abogado o psicólogo profesional que tiene experiencia en trabajar con víctimas. Es por eso que por mucho tiempo sólo se permitió estudiar los manuales, las publicaciones de la institución y las fichas personales de las víctimas. Después, de manera regular, empecé a acompañar a los psicólogos de la institución a sus talleres y reuniones con víctimas, pero siempre observando e interactuando poco con las víctimas. Después de algunos meses se consideró que tenía suficiente experiencia en la materia, y la actitud necesaria, para hacerlas llegar mis preguntas a las víctimas, por intermedio de la psicóloga de la institución. Sin embargo, la falta de tiempo y las dificultades en ubicar a víctimas que podían participar hicieron que al final no se realizaron las entrevistas como previstos. Es por eso que se considera que durante el período de estudio no se ha acumulado suficiente información para contestar a esta pregunta parcial. No obstante, con gusto se hace referencia a una publicación de CHS Alternativo que se publicará a finales del presente año y que consiste de entrevistas con víctimas de trata en Lima, Iquitos y Pucallpa. Este reporte evalúa, en base de las opiniones de las víctimas, el apoyo que ellas han recibido por parte de diferentes organizaciones después de su rescate.

Es importante resaltar que el presente estudio está basada, en parte, en las ideas y opiniones de funcionarios públicos y privados sobre la asistencia brindada en las dos localidades. Por ende no son representativos por todos los funcionarios a nivel nacional y no se puede generalizar los resultados, debido a que los contextos locales en el Perú son muy distintos y el número de entrevistados no es suficiente para poder representar a todos los funcionarios y profesionales.

Lo que dice Brennan en el contexto internacional también resultó ser válido para el contexto peruano.

[...] a researcher who works in one site, or on one kind of forced labour, or with trafficked persons from one source country, cannot easily extrapolate to speak of experiences in other sites, other forms of forced labour. General portraits can be drawn [...] but for researchers these generalizations can be frustratingly imprecise. Indeed, some trafficking cases are so vastly different from one another that it may not be instructive to draw many connections among them (Brennan, 2005: 39)

Al mismo tiempo es importante reconocer la influencia de la organización cooperadora. CHS Alternativo es una organización bastante conocida en las dos áreas de estudio y relacionarse con esta institución ha tenido diferentes consecuencias. Su presencia y ayuda ha, sin lugar a duda, contribuido mucho al conocimiento sobre la problemática y las intervenciones de las instituciones. En algunos casos su apoyo ha hecho que se realizara reuniones con funcionarios con los cuales nunca hubiera podido hablar sin su intermediación, especialmente en el caso de Iquitos. Al mismo tiempo la institución representó la única forma para poder, de alguna manera u otra, escuchar la voz de las mismas víctimas, ya que resulta difícil llegar a ellas a través de otros medios e instituciones.

Por otro lado se ha observado que algunos funcionarios tenían más cuidado a la hora de la entrevista. Por algunos la duda fue causada simplemente porque no estaban seguro si yo representaba a CHS o trabajaba de manera independiente, y si la información iba a pasar en manos de CHS. Otros indicaron que con gusto compartirían sus ideas y experiencias conmigo, pero que preferieron que yo por mi parte no comparte esa información con CHS Alternativo, a raíz de que habían tenido problemas de diferente naturaleza con CHS en el pasado. De esta manera las relaciones de CHS Alternativo con otras organizaciones y personas afectaron de alguna u otra manera el presente estudio.

V: Marco institucional y normativo

Para poder analizar de manera estructurada la asistencia brindada a víctimas de trata en dos lugares específicos es necesario primero tener el conocimiento suficiente del contexto normativo e institucional. En este capítulo se presenta por lo tanto algunas de las normas legales y los instrumentos utilizados en la lucha contra la trata de personas en el Perú, como también las instituciones estatales y no gubernamentales que de alguna u otra manera brindan asistencia a víctimas de trata a nivel nacional, regional y local. Se empieza con algunos párrafos sobre el proceso de descentralización en el Perú, que durante el último siglo ha influido significativamente en el funcionamiento, las capacidades y las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.

5.1 Historia del centralismo y los intentos a descentralizar en el Perú

El Perú cuenta con una larga tradición de concentración económica y centralismo estatal en la cuál Lima como capital siempre ha desempeñado un papel de dominación.

La percepción o imagen generalizada de la población es que en Lima (centro) se concentran todas las oportunidades y la riqueza, mientras que en el resto del país (la periferia) están la pobreza y la exclusión. Por estas razones, existe también la idea que la descentralización es uno de los grandes remedios para resolver estos problemas que, en el fondo, son de un agudo desarrollo desigual regional (Gonzales de Olarte, 2003: 5).

Gonzales de Olarte (2003) relata como en el Perú la centralización del Estado tiene un origen colonial, que se ha mantenido durante la época de la República con modificaciones institucionales. Por otro lado, la centralización económico se configuró, según el autor, después de la segunda guerra mundial, con el establecimiento del modelo económico primario-exportador y semi-industrial, que ha hecho que se concentrara la industria en la capital. El autor está de opinión que la combinación de la centralización económica con el centralismo político estatal, que se debe principalmente a la geografía, la economía, la política y la cultura, constituye un problema de centralismo agudo en el país (2003: 11). Las reseñas históricas indican que a fines del siglo XIX en el Perú se optó por un gobierno descentralista pero éste no logró muchos exitos debido a que la base tributaria no fue lo suficientemente sólida para financiar los diferentes gobiernos departamentales. Las primeras décadas del siglo XX fueron caracterizadas por un fuerte centralismo, especialmente durante el gobierno de Augusto B. Leguía.

De una u otra forma, casi todos los gobernantes del Perú han tenido en la ciudad de Lima a uno de sus objetos preferidos de intervención. Pero si realmente existe alguien para quien esta relación tuvo el sentido de una relación vital desde el punto de vista no sólo de la existencia política, económica o cultural, este es Leguía. Lima fue para Leguía como los capitales norteamericanos fueron para la expansión capitalista en América del Sur. Para Leguía, Lima adquirió una importancia estratégica como escenario físico y fuente de representación y resonancia simbólica. La razón se debió esencialmente a la necesidad de poner en práctica tres de los principales objetivos de su política gubernamental: la centralización política del Estado, el desarrollo de una demanda de consumo básicamente "urbana" para dinamizar la oferta industrial y comercial capitalista, y el desarrollo de nuevas estrategias de simbolización de un poder moderno y cosmopolita (Ludeña, 2002).

A partir de la segunda mitad del siglo XX se volvió a llevar a cabo algunos intentos de descentralización. Durante su primera época como presidente (1963-1968) Fernando Belaúnde Terry

restituyó las elecciones municipales y se crearon Corporaciones Departamentales de Desarrollo con el fin de descentralizar la administración estatal.

No obstante, este proceso de descentralización se vió interrumpido por el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) que decidió que el país tenía que volver a un sistema de centralización política. Después de una década de gobierno militar, se dió un paso importante en el proceso de descentralización mediante la Constitución para la República del Perú (1979). La nueva constitución impulsó un regreso a la democracia y la organización del Estado peruano con tres niveles de gobierno: gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos municipales. Sin embargo, la crisis interna de los años 80 y 90 (causada por la crisis económica, el terrorismo interno a manos del Sendero Luminoso y el MRTA y el autogolpe de estado de Alberto Fujimori en 1992) hizo que en lo que quedó del siglo XX no se realizaron más intentos para transferir responsabilidades a niveles inferiores del gobierno. Más bien, durante el gobierno de Fujimori el gobierno central volvió a ocupar un papel dominante en diferentes ámbitos de acción, mientras que el funcionamiento de los gobiernos locales se vió severamente afectado por las amenazas y actividades de los grupos terroristas (Nijenhuis, 2006: 116; Vega Castro, 2008: 5). Recién a inicios del siglo XXI se volvió a implementar algunas medidas de descentralización bajo los mandatos de los presidentes Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011 – presente).

En el contexto latinoamericano se considera al Perú como uno de los países que cuentan con un moderado nivel de descentralización. Donde Argentina, Brazil, Colombia, Mexico y Venezuela son los países más descentralizados de la región (con niveles subnacionales de gobierno que manejan entre el 20 y el 50% del gasto público), el Perú se encuentra con Uruguay, Chile, Honduras y Guatemala en el grupo de los países que están en buen camino pero que todavía no han llegado a niveles altos de descentralización. En estos países los gobiernos regionales, provinciales y locales son responsables por 10 a 15% de los gastos públicos nacionales. Los demás países de la región todavía no han realizado un nivel significante de descentralización (Nijenhuis, 2006: 115-116).

Como destaca Gonzales de Olarte (2003: 13), los intereses económicos siempre han sido la base del centralismo político, y los continuos cambios en las constituciones, la legislación y la organización gubernamental del Estado peruano han reflejado la inestabilidad política en el país. Mientras que los exportadores de materias primas agrícolas o mineras han preferido un Estado centralista y fácil de influencias, como también los sectores que no tuvieron intereses económicos vinculados con el territorio en el que producían, los sectores industriales parecen haber estado más a favor de la descentralización estatal y política, porque sus intereses se validaban en ciertos espacios regionales y locales. Es importante por lo tanto tener en cuenta que también en la actualidad hay ciertos sectores que tal vez no se ven favorecidos por el proceso de descentralización, pese a que cada vez más personas e instituciones están convencidas de que éste constituye la mejor manera para llegar al desarrollo integral del país.

Gonzales de Olarte (2003) sostiene que un buen manejo del proceso de descentralización puede contribuir al desarrollo humano del país. Según sus datos, el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) lo tienen tanto el Departamento de Lima como la provincia de Lima. A cambio, el menor IDH departamental se observa en Apurímac, y a nivel provincial en Pachitea (departamento de Huánuco). En la costa alrededor de Lima Metropolitana como en las ciudades grandes de la costa peruana se concentran los mayores índices provinciales, mientras que las provincias más rurales y menos pobladas de la sierra y selva tienen los menores índices. El autor argumenta que en el Perú existe una concentración del desarrollo humano en Lima y en la costa, lo que muestra una superioridad en comparación con las otras regiones geográficas. El IDH, según Gonzales de Olarte, refleja por lo tanto toda una organización social, económica y política que favorece a los que están en los centros, y desfavorece a aquellos que están en las periferias. Sostiene que el gran reto de la descentralización en el país es tratar de cambiar esta organización para favorecer a toda la población de la misma manera, creando mecanismos de igualación y de difusión de los frutos de crecimiento entre y dentro de las diferentes regiones (2003: 6, 15).

5.2 La realidad descentralizada actual

Desde el principio del siglo XXI el Estado peruano ha promovido un proceso de descentralización de manera estructurada. Se ha formulado y aprobado leyes, se ha creado comisiones especiales y se ha incorporado un enfoque descentralizador en casi todos los planes y programas nacionales. En estos párrafos se describe brevemente el actual estado del proceso de descentralización en el país.

5.2.1 Niveles de gobierno y funciones correspondientes

En 2002 el Congreso de la República aprobó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N°27783) que establece la finalidad, los principios, los objetivos y los criterios generales del proceso de descentralización en el Perú. La ley fija las competencias de los niveles de gobierno que conforman el sistema descentralizado actual y determina los bienes y recursos de los gobiernos subnacionales. La ley menciona además los principios generales en que está basada, algunos de los cuáles se presenta aquí.

- **Es dinámica:** Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.
 - **Es irreversible:** El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
 - **Es democrática:** Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
 - **Es integral:** Abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- (Congreso de la República, 2002)

La ley 27783, junto con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867) y la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto legislativo N°955, establece que el Estado se organiza a nivel nacional, regional y local para administrar el territorio del país que está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Es así que a los dos niveles de gobierno que tradicionalmente existían (nacional y local) se ha sumado un nivel intermedio: el de los gobiernos regionales. En la actualidad existen 25 regiones (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao pero excluyendo a Lima Metropolitana), 25 departamentos (incluyendo al Callao), 195 Provincias y 1833 distritos (Vega Castro, 2008: 8).

Las nuevas leyes definen que el gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República mientras que los gobiernos regionales y locales (municipales) la tienen sólo en sus respectivos territorios. Establecen además que existen diferentes tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables) para efectuar la implementación de planes, programas y proyectos. El Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad nacional que monitorea la transferencia de recursos económicos a los niveles subnacionales de gobierno. Hay que destacar que con este proceso no se crea nuevas regiones, sino que se le da a cada departamento (con la excepción de Lima Metropolitana) la categoría de región (Congreso de la República 2002 y 2003; Vega Castro, 2008: 2, 5-8). Hablando de gobiernos regionales, se podría entonces (en la práctica) hablar de gobiernos 'departamentales'.

a. Nivel nacional

El gobierno nacional, con sede en la capital, está conformado por el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos constitucionales autónomos. El Poder Ejecutivo consiste de la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros del Perú. Los ministerios del Estado por lo tanto forman parte del gobierno nacional. Este cuenta con algunas competencias exclusivas (art.26, ley 27783):

- a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales.
- b) Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas.
- c) Relaciones Exteriores.
- d) Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.
- e) Justicia.
- f) Moneda, Banca y Seguros.
- g) Tributación y endeudamiento público nacional.
- h) Régimen de comercio y aranceles.
- i) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.
- j) Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.
- k) Regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

En el transcurso de la última década y en base al marco legal nacional el gobierno nacional ha transferido competencias, funciones y presupuestos sectoriales a los gobiernos subnacionales. No obstante, mucha de la asistencia de que se habla en este análisis es brindado por los Ministerios, de manera directa o de manera indirecta (por ejemplo a través de oficinas y centros locales), según lo estipulado en la Ley 28950 y el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT). Muchas de las intervenciones de asistencia por lo tanto siguen siendo ejecutadas y financiadas por el gobierno nacional.

b. Nivel regional

Durante el gobierno de Toledo el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N°27867. Esta ley establece y norma la estructura, las competencias y las funciones de los gobiernos regionales. Cada Gobierno Regional (GR) es constituido por algunos elementos específicos.

El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del GR. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región (mínimo 7, máximo 25) que son elegidos por sufragio directo por un período de cuatro años. La Presidencia Regional se denomina el órgano ejecutivo del GR. Al igual que los consejeros es presidente es elegido por sufragio directo conjuntamente con un vicepresidente. El Consejo de Coordinación Regional forma un órgano consultivo y de coordinación del GR con las municipalidades. Está integrado por representantes de la sociedad civil y alcaldes provinciales, quienes emiten opinión consultiva y concertan entre sí sobre, por ejemplo, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual, el Plan de Desarrollo Regional Concertado y la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas. Las funciones administrativas del GR se desarrollan por las Gerencias Regionales. Cada región debe contar con cinco Gerencias Regionales específicas: Desarrollo económico, desarrollo social, planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorias, infraestructura, y recursos naturales y gestión del medio ambiente (Congreso de la República, 2003).

Artículo 9 Ley 27867 indica que los gobiernos regionales son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil, administrar sus bienes y rentas y regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. Pese a que los gobiernos regionales son responsables por formular e implementar ciertos planes y programas (como los planes de desarrollo regional), también comparten ciertas competencias. La educación, la salud pública y la participación ciudadana son ejemplos de temas que necesitan ser abarcados en

cooperación con otros niveles de gobierno (Congreso de la República, 2003). Las mencionadas leyes subrayan que un gobierno regional no puede interferir en la acción y competencias de las municipalidades de su jurisdicción.

Artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización prescribe que Lima como capital de la República no integra ninguna región. Eso significa que el Gobierno Regional del departamento de Lima es la máxima autoridad regional en todo el departamento con la excepción de la provincia de Lima (donde está ubicada la capital con sus casi 10 millones de habitantes). En la práctica eso quiere decir que la Municipalidad Metropolitana de Lima asume las labores de un Gobierno Regional, como también las de una municipalidad provincial. En el presente estudio se analiza por lo tanto a nivel regional sólo al Gobierno Regional de Loreto.

c. Nivel local

El nivel local de gobierno está constituido por las municipalidades provinciales y distritales. Estas son las entidades responsables por, entre otras cosas, la planificación y promoción del desarrollo urbano y rural de su circunscripción, la administración y reglamentación de los servicios públicos locales, la formulación y aprobación de un plan de desarrollo local concertado en la comunidad, y la aprobación y facilitación de mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal. Las municipalidades comparten la responsabilidad con otros niveles de gobierno en materia de educación, salud pública, seguridad ciudadana y la atención y administración de programas sociales, entre otros temas (Congreso de la República, 2002).

Queda claro entonces que la transferencia de funciones constituye un proceso complejo que no puede ser ejecutado de manera precipitada. La Ley de Bases de la Descentralización establece, finalmente, que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública (Congreso de la República, 2002). En materia de la trata de personas, el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas (PNAT) indica como única responsabilidad de los gobiernos regionales y locales la implementación de un centro de atención dirigida a víctimas de trata de personas.

5.2.2 Evaluación del proceso y limitaciones específicas

El estudio de evaluación del proceso de descentralización del Congreso de la República (2011) indica que en el caso de los Gobiernos Regionales se ha entregado 4,342 del total de 4810 funciones (es decir 90.3%) durante el período de investigación. Entre estas funciones se encuentran también 185 funciones que corresponden a la Municipalidad Metropolitana de Lima, debido a que esta entidad tiene competencias de gobierno regional para la provincia de Lima (Congreso de la República, 2011: 13-14).

En junio de 2011 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) declaró apta a la MML para recibir las funciones regionales en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades y defensa civil. Esto significó que en estos ámbitos (que son los más importantes en cuanto a la asistencia a víctimas de trata) la MML es la entidad responsable de implementar las medidas necesarias y hacerse cargo de las funciones sectoriales, como los programas sociales y los Centros de Emergencia Mujer (CEM), con la participación de las municipalidades distritales. Según datos de la MML el monto de los recursos asociados a la transferencia equivalió aproximadamente a 275 mil soles (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2011). La transferencia de funciones en el ámbito de población y desarrollo social es especialmente significativa para la asistencia a víctimas de trata, debido a que ahora la MML cuenta con la potestad de administrar y crear por ejemplo albergues y centros de acogida, y monitorear las actividades de otras instituciones (como los CEM). Con estos servicios administrados a nivel local se espera que pueden cumplir de manera más eficiente y rápida con las necesidades de la población.

No obstante, el proceso de descentralización en el país también va acompañado por algunas dificultades. En su interesante estudio sobre la manera en que la corrupción afecta al proceso de descentralización, Ausland y Tolmos (2005) sostienen que la corrupción es un factor que puede anular todos los esfuerzos descentralistas en el país.

Corruption is not an isolated or abstract concept to the average Peruvian. Rather, it is part of his or her daily life. They have seen it seep into the highest levels of public office and rot the very institutions of democracy. They have seen the *vladivideos* with their own eyes – judges being bought, elected lawmakers selling their loyalties, the free press going to the highest bidder. Corruption spoils nearly every type of interaction with nearly every institution of government. Over 60% of the population believes that the judiciary, national police, Congress and national government are all corrupt (Ausland y Tolmos, 2005: 17).

Otro factor que puede retrasar el proceso se refiere a los recursos humanos. Al igual que en otros países del mundo, no todos los gobiernos subnacionales son capaces de administrar ingresos y responsabilidades adicionales. Ausland y Tolmos (2005) mencionan a la inestabilidad macroeconómica como una de las amenazas más serias con respecto a la descentralización. Se explica que un rápido proceso de descentralización puede causar inestabilidad debido a irresponsabilidad fiscal en los gobiernos regionales y locales. Y cuando se deteriora la economía, hay más posibilidad que surgen voces exigiendo que se pare el proceso de descentralización (Ausland y Tolmos, 2005: 13-14).

El Congreso de la República (2011) destaca la necesidad y la importancia de adecuar el funcionamiento de los sistemas administrativos a la realidad de tres niveles de gobierno. Afirma que existen déficits de respuesta importantes con respecto a la gestión de recursos humanos. Según el Congreso, la coexistencia de regímenes laborales diferentes, asimetrías salariales y la heterogeneidad de capacidades disponibles hace que se dificulta el proceso de modernización y de gestión por resultados (Congreso de la República, 2011: 18). El antropólogo-politólogo entrevistado en Lima aseguró que el proceso de descentralización en el Perú es sobre todo un proceso de deconcentración.

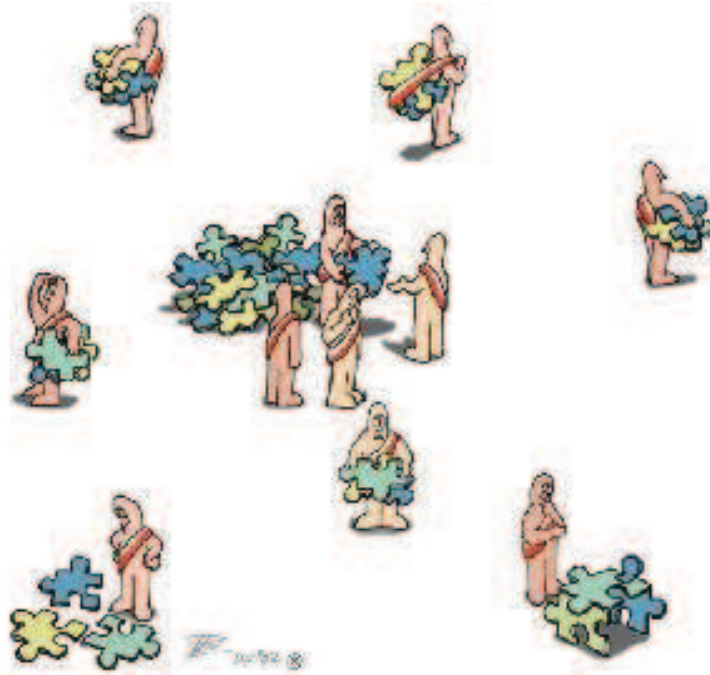
Se aprendió durante el tiempo del presente estudio que el tema de la descentralización fiscal es demasiado complicado como para analizar de manera profunda en este espacio. No obstante, se considera importante aclarar que durante los últimos años se ha avanzado bastante respecto a la transferencia de recursos fiscales a gobiernos subnacionales. Vega Castro (2008) destaca en su estudio sobre la descentralización fiscal en el país que los gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en los primeros cinco años del proceso (hasta 2007). Sin embargo, según él, los presupuestos siguen siendo financiados principalmente a través de transferencias del gobierno nacional, y no por sus propios recursos tributarios. Mientras que en el año 2002 cuando empezó el proceso de descentralización tales transferencias representaban el 77.4% de todos los ingresos presupuestarios de los gobiernos subnacionales (regionales y locales), cuatro años después este porcentaje había llegado al 85.7%. Vega Castro reitera que la creciente dependencia de los gobiernos subnacionales de fondos del gobierno nacional no es saludable para el proceso de descentralización (2008: 94-95), ya que un exitoso proceso descentralización también se relaciona con más independencia fiscal. No obstante, desde una perspectiva práctica se observa entonces que los gobiernos subnacionales sí disponen de más recursos financieros que pueden utilizar para brindar los servicios necesarios a la población local.

Finalmente, el Congreso en su evaluación del proceso de descentralización (2011) afirma que la legislación descentralista y el debate político no han terminado de responder de manera adecuada a la pregunta “¿quién es responsable de qué, y cómo?”. Según la comisión que elaboró el estudio mencionado, existe todavía una falta de claridad que provoca, entre otros, confusión, duplicidad de gastos, descoordinación y la subprovisión de servicios públicos. Esto se debería principalmente a deficiencias en cuanto a la distinción entre funciones exclusivas vs. compartidas, una indeterminación en cuanto a las funciones que son ‘delegables’, una ambigüedad en la definición de

competencias y diferentes clasificaciones de competencias entre los tres niveles de gobierno (Congreso de la República, 2011: 21-22).

Se considera que la imagen es ilustrativo para esta realidad en la cuál parece existir mucha voluntad para llevar a cabo el proceso de descentralización, pero donde no se realiza una óptima cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. De esta manera se corre el riesgo de regalarle a cada gobierno regional un pedazo del territorio peruano sólo para cumplir con los requisitos de la descentralización. Algunos gobiernos dan la espalda a las demás regiones mientras que otros simplemente no saben qué hacer con las nuevas funciones y responsabilidades.

Descentralización en el Perú



Fuente: La Mula, <http://lamula.pe/tag/propuestas>

En materia de la lucha contra la trata se ha podido establecer que algunas regiones están más dedicadas a trabajar en tema que otras. No obstante, incluso los gobiernos regionales que están dispuestos a implementar políticas y ejecutar programas no siempre saben cómo. La OIM ha estado trabajando con algunos gobiernos regionales pero sostiene que debido a los recursos limitados tampoco puede capacitar a todos los 25 gobiernos regionales. La institución optó, como explicó una trabajadora, por empezar con un proyecto piloto (ayudando al Gobierno Regional de Madre de Dios para desarrollar un plan y una estrategia regional), esperando causar un 'efecto domino', en el cuál los demás gobiernos siguen el ejemplo y empiezan a desarrollar sus propios planes. Lamentablemente, hasta el momento no han encontrado a organizaciones internacionales donantes que quieran financiar sus proyectos.

'Hemos presentado proyectos a la cooperación internacional para que nos apoyen al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y no hay ninguna cooperación que quiere apostar por eso. Prefieren poner sus fondos en un proyectito X para hacer una cosita pequeña, que trabajar para fortalecer el Estado y las políticas públicas. Ha sido imposible.' (funcionaria de la OIM, Lima)

Esto se debe, según la entrevistada, sobre todo al hecho de que invirtiendo en capacidades y en el sistema de las políticas públicas, no se ve resultados inmediatos. Como consecuencia, a los gobiernos

regionales que se acercan a la OIM para pedir asesoramiento y apoyo para desarrollar su plan regional, la institución tiene que decirles que no se puede.

‘Hay gobiernos regionales que nos llaman, como Puno, Huancavelica, hay como cinco que me llaman y dicen ‘por favor, ven a ayudarnos a desarrollar un plan’, pero no puedo, porque soy una persona y el equipo si está ayudando pero también estamos en otras cosas.’ (funcionaria de la OIM, Lima)

Se observa entonces un problema de capacidades más no de voluntad por parte de los gobiernos subnacionales. Cabe destacar también que para las entidades nacionales resulta sumamente difícil controlar y evaluar las labores de todos los gobiernos subnacionales. A nivel nacional hay más de veinte gobiernos regionales y casi dos mil gobiernos municipales. Hay que darle la razón al funcionario del Ministerio del Interior cuando dice que para su despacho es simplemente imposible revisar los planes e intervenciones de todos estos gobiernos en materia de la trata. Asegura que le corresponde a los gobiernos regionales supervisar a los gobiernos locales.

Como bien destaca la funcionaria de la OIM, lo que hace falta es que todos los niveles de gobierno diseñen e implementen planes específicos para combatir la trata y mejorar la asistencia a víctimas. Ella subraya que ahora que ya está aprobado el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas, los gobiernos subnacionales deben desarrollar sus planes respectivos. Al lado del PNAT se debe formular planes regionales y en cada región es deseable la formulación de planes sectoriales (en educación, salud, trabajo, etc.). Después, cada municipalidad debe formular su propio plan municipal donde especifican de manera concreta cómo van a realizar lo estipulado en planes a niveles superiores. De este manera se puede crear un sistema de gobierno donde las entidades trabajan de acuerdo a las necesidades y deseos de la población en un contexto específico local. Aunque a nivel regional algunas regiones ya cuentan con un plan o una ordenanza (como Loreto), no se ha avanzado mucho todavía a nivel de municipalidades.

5.3 Normas legales e instrumentos creados contra la trata de personas

Aquí se menciona las principales normas legales y los instrumentos creados para cumplir con las disposiciones del Protocolo, combatir el delito de la trata de personas y mejorar la asistencia a víctimas en el Perú.

5.3.1 Constitución Política del Perú (1993)

La Constitución Política del Perú (1993) reconoce en términos generales en el artículo 2 que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. Además, nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes (art. 2, numeral 24, inciso h). Cualquier acto del proceso de la trata de personas va en contra de lo estipulado aquí, ya que se refiere a la libertad e integridad del ser humano.

La Constitución contiene además algunos preceptos vinculados específicamente con el trabajo forzoso y la trata. Establece (artículo 2, numeral 15) que toda persona tiene derecho a trabajar libremente, y al reconocimiento de la libertad de trabajo. Al mismo tiempo prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (art. 2, numeral 24, inciso b), y dispone que nadie puede ser obligado a trabajar sin que medie consentimiento y una retribución, la misma que debe ser equitativa y suficiente (art. 24).

5.3.2 Código Penal Peruano

Artículo 152 del Código Penal del Perú penaliza la privación de la libertad personal de otra persona, mediante amenaza o violencia. Artículos 153 y 153-A, adaptada a raíz de la aprobación de la Ley 28950, específicamente hacen referencia al concepto de la trata de persona.

Artículo 153.- Trata de personas

El que promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación, venta de niños, para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar, a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en el párrafo anterior.

Artículo 153-A - Formas agravadas de la Trata de Personas

La pena será no menor de doce ni mayor de veinte años de pena privativa de libertad e inhabilitación conforme al artículo 36 incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del Código Penal, cuando:

1. El agente comete el hecho abusando del ejercicio de la función pública;
2. El agente es promotor, integrante o representante de una organización social, tutelar o empresarial, que aprovecha de esta condición y actividades para perpetrar este delito;
3. Exista pluralidad de víctimas;
4. La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad o es incapaz;
5. El agente es cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado por cualquier motivo o habitan en el mismo hogar.
6. El hecho es cometido por dos o más personas.

La pena será privativa de libertad no menor de 25 años, cuando:

1. Se produzca la muerte, lesión grave o se ponga en inminente peligro la vida y la seguridad de la víctima.
2. La víctima es menor de catorce años de edad o padece, temporal o permanentemente, de alguna discapacidad física o mental.
3. El agente es parte de una organización criminal.

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - 'Código Penal',

<http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codpenal.htm&vid=Ciclope:CLPdemo>

5.3.3 Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas

Desde el 2004 el MININTER asume, a través de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la coordinación de las intervenciones del *Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas* (GTMPTP). Este grupo, formado mediante Decreto Supremo Nº 002-2004-IN el 20 de febrero de 2004, trabaja de manera interinstitucional en los ámbitos de prevención, persecución y protección de víctimas. El Grupo Multisectorial inicialmente se constituyó para coordinar y promover las estrategias contra la trata de personas del Estado peruano en un momento en el que el país iba a ser calificado por el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos al firmar el Protocolo de Palermo. Desde esa época las organizaciones del Grupo Multisectorial se han reunido frecuentemente para coordinar y mejorar, entre otras cosas, la asistencia a víctimas. Pertenecen al Grupo las siguientes instituciones:

- Ministerio del Interior (Secretaría Técnica del Grupo Multisectorial) (MININTER)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP, antes: MIMDES)
- Ministerio de Salud (MINSA)
- Ministerio de Justicia (MINJUS)
- Ministerio de Educación (MINEDU)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
- El Poder Judicial (PJ)
- Ministerio Público (MPFN)
- La Defensoría del Pueblo (en calidad de observador)
- Acción por los Niños
- Capital Humano Social Alternativo (CHS Alternativo)
- Instituto de Estudio por la Infancia y la Familia (IDEIF)

Al mismo tiempo el Grupo Multisectorial cuenta con la participación y el apoyo técnico de organizaciones internacionales, como:

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Organización Internacional para el Trabajo (OIT)

El Grupo Multisectorial propone al Poder Ejecutivo los lineamientos, políticas, planes y estrategias integrales contra la trata de personas. La Secretaria Técnica del grupo se encarga del seguimiento en lo que se refiere al cumplimiento de las disposiciones relativas a la prevención, persecución y protección de víctimas. El Grupo Multisectorial ha sido la fuerza detrás de la creación una división de lucha contra la trata de personas en la Dirección de Investigación Criminal de la PNP, la DIVINTRAP. A su trabajo se debe además, entre otras cosas, la elaboración del Reglamento de la ley 28950, el monitoreo de casos registrados, el apoyo a operativos importantes y la coordinación de acciones de prevención por parte del Ejecutivo. Entre sus principales logros se puede destacar además la inclusión del tema de la trata en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2012, la creación del servicio telefónico gratuito de atención y denuncia contra la trata de personas (la línea 0800-2-3232) y la creación del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas.

No obstante, también hay que reconocer que existen algunos aspectos del Grupo que hace falta mejorar. Por ejemplo, se ha observado durante el período de análisis que la presencia de gobiernos locales ha sido limitada. La entrevistada de la Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Metropolitana de Lima avisó que un representante de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la municipalidad sí había participado en algunas reuniones, pero reconoció que su despacho todavía no. La Gerencia de Desarrollo Social recién participaría en la primera reunión del 2012. Hablando de esa reunión, se observó que esta recién tomó lugar en Mayo de 2012. A comparación, durante el mismo período del año anterior las instituciones ya se habían reunido varias veces. Queda claro entonces que las instituciones pueden mejorar sus intervenciones sectoriales y que pueden estar contentas con la cooperación con otras organizaciones, pero si no se reúnen de manera regular, no se puede esperar que se lleve la asistencia en general a otro nivel.

5.3.4 Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA-PNP)

Un avance importante para poder analizar mejor la situación real de la trata de personas en el país y reducir el grave déficit de información sobre la magnitud del problema, ha sido el diseño y la institucionalización de un sistema de registro de este tipo de delitos por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP) en Diciembre de 2006. En cooperación con la ONG CHS Alternativo, la PNP diseñó y validó el nuevo Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (Sistema RETA), que es un instrumento tecnológico de propiedad del Ministerio del Interior, y que fue institucionalizado mediante la Resolución Ministerial N°2570-2006-IN/0105. Uno de los motivos principales para justificar su creación ha sido la voluntad por mejorar la coordinación entre las distintas unidades policiales que integran el Sistema de Investigación Criminal PNP, ya que combatir este tipo de delincuencia requiere de una estrategia inteligente y sistematizado, con un lenguaje común y flujos de comunicación e información coordinadas.

El sistema RETA contiene indicadores sobre las denuncias del delito de trata de personas, las diligencias policiales, los lugares de origen y destino de las víctimas, los períodos de explotación, los hechos (finalidades, conductas y medios utilizados), la identificación de personas (tanto víctimas como presuntos autores) y la tipificación de estos delitos. También registra los casos de tráfico ilícito de migrantes, abandono de menores de edad y desapariciones.

Cada comisaria de la PNP a nivel nacional se ve obligada a ingresar las denuncias que reciben de casos de trata de personas al Sistema RETA. Se registra una ficha de alerta (en formatos físicos o de manera digital), que contiene los datos básicos del caso (sobre la dependencia policial que ha recibido la denuncia, la fecha y los grados, nombres y apellidos del personal policial que ha registrado el caso en el Sistema), como también los datos anteriormente mencionados sobre la denuncia. Después de registrar el caso se genera una alerta en la DIVINTRAP (la División de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas), que es la entidad encargada de investigar los casos de trata de personas en el país dentro de la PNP.

5.3.5 Ley N°28950 y su Reglamento

Con la creación de la ley 28950 (*Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes*) del año 2007 el Estado peruano ha ampliado el marco normativo para combatir el delito de la trata de personas. Esta ley modifica los mencionados artículos 153 y 153-A del Código Penal, definiendo el concepto de la trata de personas, las formas agravadas y las penas correspondientes. Mediante el Decreto Supremo 007-2008-IN se aprobó el 30 de Noviembre de 2008 el Reglamento de la Ley 28950, lo que posibilitó su ejecución. El Reglamento precisa los alcances de la Ley y regula las medidas de prevención, persecución y protección a desarrollar por los diferentes sectores del Estado peruano y las organizaciones de la sociedad civil. Más adelante se menciona cuales son las responsabilidades específicas más importantes de las entidades involucradas en el ámbito de la provisión de servicios a víctimas.

5.3.6 Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el Perú

En octubre del año 2011 el presidente Ollanta Humala aprobó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el Perú (PNAT). Con eso el problema se convirtió, por lo menos en teoría, en una prioridad oficial del Ejecutivo, lo que obliga a todos los gobiernos descentralizados y entidades del Estado incorporar la lucha contra la trata en sus políticas e intervenciones.

El plan se basa en los tres Ps generales para combatir el problema: La prevención del crimen, la persecución de los trantantes y la protección de la víctima. Especificaciones indican que los gobiernos regionales y municipales juegan un papel importante ya que ellos son los que deben de implementar algunas de las medidas propuestas. Aparte de un enfoque descentralizador, también se ha incluido una perspectiva de género y de derechos humanos. Al mismo tiempo el PNAT reconoce la importancia de la cooperación entre entidades del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (ONG, organizaciones comunales, universidades, el sector privado etc.) (Ministerio del Interior, 2011b: 40-43).

En el PNAT se hace mención de tres objetivos específicos relacionados a la protección de la víctima:

- Atender a las víctimas y facilitar su recuperación y reinserción.
- Asistir a nacionales peruanos/as víctimas de trata de personas en el extranjero, defender sus derechos en el país de destino o tránsito y facilitar su retorno voluntario-repatriación.
- Asistir a personas extranjeras que hayan sido víctimas de trata de personas en el Perú o que se encuentren en tránsito.

Las entidades del Estado que integran el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPPTP) son las principales entidades responsables por la asistencia a y la protección de las víctimas del delito de la trata. En la práctica, esto significa que entre otros el MINSA, MIMP (MIMDES), MINJUS, MINEDU, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Relaciones Exteriores a

través de sus administraciones descentralizadas trabajan al lado de los gobiernos locales para poder brindar la asistencia propuesta (Ministerio del Interior, 2011b: 44, 78-83)

5.3.7 Conclusiones

Como se puede observar, pese a que tal vez haya demorado un tiempo la creación de la Ley 28950 y su Reglamento, como también la elaboración del PNAT, a nivel nacional se ha avanzado bastante en lo normativo y administrativo durante el transcurso de los últimos años. Como se verá adelante, queda claro que en el marco legal no hay prácticamente ningún sector del Estado a quien no se le atribuya cierto nivel de responsabilidad en la lucha contra la trata, sea en el ámbito de prevención, persecución o protección de víctimas. Se puede concluir por ende, que desde hace algún tiempo la hoja de ruta en la lucha contra la trata está definida y los objetivos están claros.

5.4 Instituciones trabajando en el ámbito nacional, regional y local

Para estructurar este análisis, mediante los esquemas aquí presentados se menciona algunas de las principales instituciones estatales y no gubernamentales que cuentan con responsabilidades en el ámbito de la asistencia a víctimas.

5.4.1 Instituciones estatales y sus responsabilidades

En el ámbito de la asistencia a víctimas hay diferentes instituciones estatales que operan a nivel nacional y que deben brindar apoyo dentro de su sector, sea o no a través de su administración regional o local. Aquí se presenta a las instituciones principales que tienen responsabilidades según lo estipulado en el reglamento de la Ley 28950.

Instituciones estatales responsables de brindar alguna forma de asistencia a víctimas de trata	Nacional	Regional	Local
Asistencia inmediata y médica	Ministerio del Interior (MININTER)		
	Policía Nacional del Perú (PNP), División de Investigación de Delitos Contra la Trata de Personas (DIVINTRAP)		Comisarías PNP, Comisarías de Mujeres PNP
	Ministerio de Salud (MINSa)	Dirección Regional de Salud	Hospitales, puestos de salud
			Serenazgo
Acogida (albergues)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)		Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)
		Gobiernos regionales	Municipalidades
Asistencia legal y protección	Ministerio de Justicia (MINJUS)		
	Ministerio Público (MPFN)		Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos (UAVT)
	Defensoría del Pueblo		
Asistencia social y	Ministerio de la Mujer y		Centro de Emergencia

psicológica	Poblaciones Vulnerables (MIMP)		Mujer (CEM)
	Ministerio de Salud (MINSA)		Módulo de Atención del Maltrato Infantil (MAMIS)
		Dirección Regional de Desarrollo Social	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA)
Reinserción y retorno	Ministerio de Trabajo (MINTRA)	Dirección Regional de Trabajo	
	Ministerio de Educación (MINEDU)	Dirección Regional de Educación	
	Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.)		

a. Instituciones a nivel nacional

Durante el período de estudio se ha observado que algunas de las instituciones mencionadas trabajan activamente el tema de la asistencia a víctimas de trata mientras que otras juegan un papel más modesto. Aquí se elabora brevemente sobre las responsabilidades e intervenciones de algunas entidades.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP, antes MIMDES) es una entidad clave en la asistencia a víctimas de trata. Especialmente en casos que involucran a víctimas menores de edad, el MIMP juega un papel sumamente importante. Debe proporcionar la atención social a los niños, niñas y adolescentes víctimas directas o indirectos de la trata de personas, prestar apoyo integral a través de los Centros de Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en casos de trata con violencia sexual y coordinar con instituciones públicas y/o privadas el alojamiento transitorio para las víctimas del delito de trata de personas. En el ámbito de la asistencia a víctimas de trata, el MIMP cuenta con diferentes Planes Nacionales (como el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el Plan Nacional de Acción de la Infancia y la Adolescencia, etc.) y tres instituciones que cumplen funciones y que brindan servicios diferentes: la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes (DINNA), el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

La *DINNA* se ocupa de emitir e implementar normas y protocolos y se encarga del monitoreo de las intervenciones y políticas públicas. No ve directamente la asistencia a víctimas de trata. Durante el período de estudio se conoció que actualmente la *DINNA* se encuentra elaborando un Protocolo Único de Asistencia a víctimas de trata (con fines de explotación sexual), por la cuál ha pedido los consejos y las críticas de diferentes organizaciones de la sociedad civil, como CHS Alternativo. Una abogada de la *DINNA* estimó que este protocolo, después de las correcciones y aprobaciones correspondientes estaría listo en el 2013. El *PNCVFS* tiene como finalidad diseñar y ejecutar acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en casos de violencia familiar y sexual. En materia de asistencia a víctimas el *PNCVFS* es responsable por el funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Los CEM son centros de servicios gratuitos dirigidos a mujeres víctimas de violencia familiar y sexual. A nivel nacional, el Perú cuenta actualmente con 114 CEM. En algunas de estos centros también se recibe a víctimas de trata, aunque eso pasa, según la funcionaria entrevistada del *PNCVFS*, más a raíz de operativos policiales y casi nunca porque una víctima de trata se autoreconoce como tal y busca ayuda.

Finalmente, mediante el programa *INABIF* se administra la atención y el apoyo a niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos y adultos mayores en situación de riesgo y abandono, o que sufren de problemas psicosociales o corporales. El programa tiene a su cargo, entre otras cosas, la supervisión de los Centros de Atención Residencial (CAR). En casos de trata en que están involucrados víctimas menores de edad, estas a menudo son transferidas (de manera temporal o permanente) a un CAR

cercano. Dependiendo de sus características y el contexto específico (como la presencia de familiares que pueden velar por su bienestar, los riesgos del/de la menor al regresar a su lugar de origen, etc.), se decide si el o la menor de edad se queda en un centro de atención hasta que cumple la mayoría de edad.

Otra entidad que trabaja activamente el tema de asistencia a víctimas de trata es el Ministerio Público. El MPFN es un organismo autónomo del Estado peruano que tiene como uno de sus funciones principales defender la legalidad, la independencia de los órganos jurisdiccionales, los derechos de los ciudadanos y los intereses públicos. Se dedique a la persecución del delito y la reparación civil. El Ministerio Público por ende es una de las entidades que suelen tener mayor contacto directo con las víctimas de trata. A través de sus sedes locales y programas nacionales, el Ministerio Público es la institución responsable de dictar las medidas de protección a las víctimas de trata de personas, coordinar con el MIMP y MINJUS la asistencia legal y capacitar a su personal para la protección de víctimas de trata de personas desde los enfoques de respeto de los derechos humanos, interculturalidad, género e interés superior del niño. Incluso cuando las víctimas deciden que no quieren o no pueden denunciar a sus tratantes, el MPFN debe asegurar su seguridad personal. A su cargo el MPFN tiene entre otros organismos el Instituto de Medicina Legal (IML). Esta institución brinda servicios periciales y científico-forenses a la ciudadanía, es decir, las víctimas, a nivel nacional, regional, departamental y provincial. Cuando víctimas de trata son rescatadas y/o encontradas, a menudo pasan primero por el IML para un control médico. La información obtenida mediante este control puede servir, si viene a ser el caso, como prueba de la explotación y ser utilizada en contra de los presuntos tratantes.

El Ministerio del Interior, a través del despacho del Viceministro de Orden Interno, la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Policía Nacional del Perú, es la institución que a nivel nacional coordina y lidera gran parte de los esfuerzos contra la trata de personas. Su papel es fundamental en la prevención y en la investigación prejudicial de los hechos. Las responsabilidades del MININTER en el ámbito de la asistencia a víctimas de trata, según el reglamento de la Ley 28950, son: coordinar con el Ministerio Público (a través de la PNP) las medidas de protección a la víctima, garantizar la integridad, confidencialidad, seguridad y el respeto a los derechos humanos de la víctima, peritos, colaboradores, testigos y familiares, y capacitar al personal de la PNP y la Dirección General de Migraciones y Naturalización sobre la derivación, asistencia y protección de víctimas.

La Policía Nacional del Perú es la entidad del Estado responsable por garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Por iniciativa del Grupo Multisectorial se creó mediante Resolución Directoral Nº277-2010-DIRGEN/EMG del 28 de Marzo de 2010 la División de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas (DIVINTRAP) de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI). La DIVINTRAP es el órgano policial especializado en las investigaciones de los delitos de casos contra la trata de personas, teniendo poder de investigación a nivel nacional. Al mismo tiempo, en coordinación con el Ministerio Público y las Divisiones de Familia, realiza operativos en los cuales se intenta rescatar a víctimas de trata y detener a presuntos tratantes. A través de sus labores, los efectivos policiales tienen contactos directos con las víctimas, que a menudo no han visto oportunidades para escapar antes, o para acudir a otra entidad del Estado.

La DIVINTRAP actualmente cuenta con 46 efectivos policiales y tiene su base en el edificio de la DIRINCRI en el centro de Lima. La Sección de Trata de la PNP en Iquitos cuenta con 12 efectivos y su oficina está ubicado a pocos metros de la Plaza de Armas de la ciudad. Pese a los recursos limitados sobre los cuales se hablara en el siguiente capítulo, tanto en la capital como en Iquitos, el superior y el técnico entrevistado aseguran que cuando necesitan apoyo logístico o de recursos humanos en labores de investigación y operativos especiales, siempre pueden contar con el apoyo de las otras divisiones policiales. Los funcionarios de la DIVINTRAP no sólo reciben capacitaciones regulares en el tema, sino también dan cursos y charlas de sensibilización a representantes de los diferentes Ministerios e Instituciones, funcionarios y servidores del Estado, empresas privadas, colegios, fuentes cooperantes y la sociedad civil (MININTER, 2011: 19; entrevista PNP Iquitos).

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) es una de las entidades encargadas de promover la asistencia legal a las víctimas de trata. Mediante su Dirección Nacional de Justicia la institución es responsable de garantizar la asistencia y la defensa legal gratuita y de capacitar a nivel nacional a los funcionarios y servidores encargados de brindar tal asistencia. En papel, el Ministerio de Salud (MINSA) también cumple con funciones importantes en la asistencia a víctimas. De manera directa o a través de los organismos públicos del sector (es decir, los hospitales, los puestos de salud, etc.) debe promover la recuperación física y psicológica de la víctima, mediante servicios gratuitos. Se ha observado que pese a la gran voluntad de ayudar por parte del sector de salud, en la actualidad existen varias limitaciones y obstáculos que dificultan una asistencia oportuna, como se verá en el siguiente capítulo.

En la asistencia a víctimas de trata, la Defensoría del Pueblo juega un papel modesto. Como 'colaborado crítico' del Estado peruano, la Defensoría promueve acciones y códigos de ética para lograr el compromiso de otras instituciones en la no estigmatización de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como el uso adecuado y respetuoso de la información. Al mismo tiempo la institución elabora informes especiales sobre la temática y verifica el cumplimiento de las obligaciones que tienen otras instituciones del Estado peruano. No obstante, los funcionarios de la institución no suelen tener contactos directos con víctimas muy frecuentemente. Lo mismo viene a ser el caso para los funcionarios del Ministerio de Educación (MINEDU). El MINEDU es la entidad responsable de la reinserción educativa de las víctimas. Debe promover, a través de sus instancias descentralizadas, mecanismos que permitan la matrícula, permanencia incorporación y reincorporación de las víctimas de trata de personas, y sus familiares directos dependientes, en las instituciones Educativas Públicas de educación Básica, así como en los Centros de Educación Técnico Productiva Públicos e Institutos Superiores Tecnológicos Públicos. No obstante, en la práctica hay pocas víctimas que vuelven a estudiar y que acuden al Ministerio para recibir apoyo o que se presentan como víctimas en las entidades educativas. Parece que en un contexto nacional donde todavía hace falta un sistema de derivación oficial (que abarca también el tema de la reinserción educativa) muchas víctimas no llegan a solicitar los servicios brindados por el MINEDU.

Algo parecido parece ser cierto para las labores del Ministerio de Trabajo (MINTRA), que es el ente rector en cuanto a asuntos laborales en el país. Este Ministerio debe brindar, de manera gratuita, información y orientación sobre los programas que desarrollan capacidades laborales que permitan su futura inserción social y laboral. En el tiempo de análisis no se ha podido establecer a el número de víctimas apoyadas en este ámbito. Se sospecha que la contribución del MINTRA a la lucha contra la trata se constituye sobre todo por su labor de señalar posibles casos de trata a través de sus inspectores de trabajo. En cooperación con otros sectores del Estado, como los ministerios de Agricultura, Energía y Minas, Justicia, Interior y la Defensoría del Pueblo, el MINTRA creó la Comisión Nacional Para la Lucha contra el Trabajo Forzoso. Uno de los resultados más importantes de esta comisión fue la publicación en mayo del 2007 del Plan de Acción Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso en el Perú.

Las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones no forman parte del análisis del presente estudio. No obstante, cabe destacar que mediante campañas de control y prevención (como la campaña '*Más control, menos rutas de explotación*') este último también está poniendo de su parte en la lucha contra la trata, especialmente enfocado en el control de los viajes de menores de edad, que a menudo viajan acompañados por personas que no son sus familiares directos.

b. Instituciones a nivel regional

Según lo establecido en el Reglamento de la Ley 28950 los gobiernos regionales y locales deben promover la implementación de un centro de atención a víctimas de trata de personas, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (ahora MIMP), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia.

Mesas y gobiernos regionales

Por iniciativa del Grupo Multisectorial se está creando y fortaleciendo mesas regionales para prevenir y combatir el delito y brindar asistencia en un contexto descentralizado. Mediante la intervención del MININTER se ha brindado asistencia técnica a funcionarios en diferentes regiones del país.

En Loreto se ha observado un alto nivel de compromiso por parte de las entidades estatales en la lucha contra la trata. En Febrero del presente año se publicó una ordenanza regional que debe ayudar a las instituciones regionales a cumplir con los requisitos y las responsabilidades que la ley 28950 les asigna. La Ordenanza Regional N°002-2012-GRL-CR justifica la creación de una 'Mesa Regional para la Prevención, Atención y Sanción de casos de Trata de Personas en la región Loreto' en base a la estructura descentralizada, lo estipulado en el PNAT y la problemática local. En la Mesa participan direcciones del Gobierno Regional, funcionarios de municipalidades (Iquitos-Maynas), funcionarios de entidades estatales (como del sector Salud, Justicia, Trabajo etc.) y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Artículos 4, 5 y 6 prescriben entre otras cosas el fortalecimiento de redes comunitarias, incluyendo albergues calificados para proteger a las víctimas de trata, la promoción de una atención integral, diferenciada e intersectorial, y la creación de espacios de protección. Importante es además la referencia al presupuesto.

Artículo octavo: Cada institución y/o sector deberá asignar recursos presupuestales de acuerdo a sus funciones y competencias para la adecuada implementación de la presente Ordenanza Regional (Gobierno Regional de Loreto, 2012)

Esto naturalmente implica que cuando no se transfieren fondos del gobierno nacional, cada sector tendrá que hacer cortes en el presupuesto destinada a combatir otros problemas o brindar otros servicios. Como ya se explicó en párrafos anteriores, no se estudia las actividades del Gobierno Regional de Lima debido a que esta institución no tiene potestad y autoridad en Lima Metropolitana.

Direcciones regionales

Al mismo tiempo a través de las Direcciones Regionales de los sectores (como Educación, Salud, Trabajo, etc.) implementan las políticas establecidas a nivel nacional. En el caso de Iquitos, se ha podido observar que las Direcciones Regionales de los sectores suelen estar dispuestas a apoyar, pero que les faltan pautas para implementar medidas específicas, como manuales, protocolos o capacitaciones en temas específicos.

c. Instituciones a nivel local

Pese a que las víctimas obviamente siempre reciben asistencia en un ambiente geográfico local, se ha decidido clasificar a las instituciones pertenecientes a los ministerios entre las que operan a nivel nacional. Es por eso que las tareas y responsabilidades de los hospitales, CEM, Fiscalías, comisarías etc. están descritas en párrafos anteriores. Aquí se hace mención de algunas instituciones que brindan servicios a víctimas en Lima e Iquitos respectivamente.

Lima Metropolitana

En julio del año 2011 el periódico nacional Perú 21 publicó un artículo sobre la trata de personas. El reporte describió cómo Lima se había convertido en el centro de operaciones y destino principal de la trata a nivel nacional. Después de meses de investigación, la policía había descubierto múltiples *nightclubs* que constituyeron una fachada para prostíbulos clandestinos, sobre todo situados en el Cercado. La mayoría de las víctimas que habían llegado a Lima eran de Loreto, Cusco, Ucayali, Cajamarca, Huánuco, Puno y San Martín y eran mujeres. Al mismo tiempo se puso al descubierto un caso en el cual niños de provincia fueron obligados a trabajar en los mercados limeños (Perú 21, 2011).

Municipalidad Metropolitana de Lima y municipalidades distritales

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es la institución que a nivel de la ciudad es responsable por el desarrollo y el bienestar de la población. Como ya se observó en párrafos anteriores, en el departamento de Lima el Gobierno Regional de Lima no tiene mayores funciones y autoridad en la ciudad, donde la Municipalidad Metropolitana es la entidad que diseña, implementa y monitorea políticas públicas. Mediante la Gerencia de Desarrollo Social, la Municipalidad administra sus funciones sociales. Esta Gerencia es responsable, entre otras muchas cosas, por la organización y acreditación de los servicios de salud, del mejoramiento de la alimentación de la población más vulnerable, de la capacitación laboral para las personas que lo necesitan, y de la promoción del mejoramiento de las condiciones de vida. Su ámbito de trabajo es sobre todo en el distrito de Lima Cercado, pero tiene potestad para trabajar en todos los distritos de la ciudad, manteniendo relaciones estrechas de cooperación con las municipalidades distritales. La Gerencia también está viendo una cooperación con las ONG Teatro Vivo, Movimiento el Pozo y CESVI.

En el ámbito de la trata, la Municipalidad se dedica sobre todo a implementar medidas de prevención, como elaborando campañas de sensibilización y trabajar con las poblaciones más vulnerables. Desde el 2012 la Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad participa también en reuniones del Grupo Multisectorial. Sin embargo, también trabajan de alguna u otra forma el tema de la asistencia, sobre todo mediante los albergues de menores administrados por la MML.

En setiembre de 2011 se firmó un acuerdo entre las municipalidades de Lima Sur (Lurin, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Pachacamac), Lima Centro (La Victoria y Lima Cercado) y la Municipalidad Metropolitana contra la explotación sexual. Estas municipalidades se han comprometido a, en cooperación con la Municipalidad Metropolitana de Lima, mejorar la asistencia que brindan a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual, incluyendo a víctimas de trata de personas. El programa consiste, entre otros, en la creación de un albergue residencial o centro de atención para las víctimas menores de edad, como estipulado en el Reglamento de la Ley 28950, para mediados del 2012. La Municipalidad Metropolitana espera además adoptar a corto plazo una ordenanza oficial contra la explotación sexual que será válido para toda la ciudad, siguiendo el ejemplo de la municipalidad de La Victoria.

Serenazgo

Mediante las labores del serenazgo las municipalidades locales velan por la seguridad ciudadana de la población urbana. En Lima, todos los distritos tiene su propio servicio de serenazgo, aparte de los funcionarios del serenazgo de la Municipalidad Metropolitana. Un coronel en retiro de la PNP que actualmente labora como gerente de Seguridad Ciudadana en un distrito de la capital, explica que el tema de la trata de personas es todavía visto como un tema nuevo que, en general, no es muy trabajado por las diferentes municipalidades de la capital. Sin embargo, considera que dentro de las labores se vigila y lucha contra la criminalidad, sí se está incorporando poco a poco al tema de la trata de personas, debido a que por su naturaleza está a menudo relacionado con otros problemas de seguridad ciudadana.

Las labores del serenazgo en la asistencia a víctimas de trata de personas se basan sobre todo en la orientación y derivación de la víctima. En algunos casos, los funcionarios del serenazgo son los primeros en establecer contactos con una víctima, lo que implica que su comportamiento y conocimiento sobre casos de trata son fundamental para la manera en que la víctima se siente escuchada y apoyada. A raíz de las disposiciones legales, un funcionario del serenazgo no tiene la autoridad para, por ejemplo, recibir una denuncia de trata. Lo que sí puede hacer un miembro del serenazgo cuando encuentra a una víctima de trata es calmarla, conducirla a un lugar seguro y explicarle que está protegida. Después debe comunicarse con la policía para que una unidad de efectivos policiales se encargue de su protección y eventual denuncia. Como bien destacó el coronel en retiro, al mismo tiempo los funcionarios del serenazgo pueden realizar labores previas, investigar a posibles casos de explotación sexual o mendicidad forzada y dar el caso en conocimiento de la policía. También pueden apoyar a los efectivos de la DIVINTRAP cuando éstos realizan operativos, por ejemplo en prostíbulos clandestinos, en su distrito. De esta manera puedan contribuir activamente

a la lucha contra la trata y asistencia a víctimas y se puede crear una sinergia de actividades que beneficia a todos, incluyendo las víctimas.

Para poder cumplir con sus tareas, los funcionarios reciben capacitaciones en el tema, a menudo organizadas por ONG como CHS Alternativo. En el 2011 esta institución publicó un manual para el personal del serenazgo, en el cuál se elabora no sólo sobre las características del delito, sino también sobre cómo reconocer a una víctima y qué hacer después de encontrarla. Este manual ha sido distribuido en varios distritos, tanto en la capital como a nivel nacional.

Iquitos

La Ordenanza Regional contra la trata de personas en Loreto también prescribió la conformación de 'Mesas provinciales para la prevención, atención y sanción de casos de Trata de Personas en la Región Loreto'. Al igual que la mesa regional, esta mesa tiene un carácter multisectorial. Debe contar con la participación de gobiernos locales (alcaldes provinciales), la PNP, funcionarios estatales y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Durante el período de investigación en Iquitos no se ha podido establecer si ya se había realizado una reunión de esta mesa. Lo que sí se ha observado que el tema de la trata de personas es un problema del cuál están concientes en las municipalidades. La gran mayoría de las intervenciones en las DEMUNA está dirigido a la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). Aunque los funcionarios reconocen que la trata es un problema importante en la ciudad, queda claro que las labores son más preventivas que de asistencia. Eso se puede explicar, en parte, considerando que Iquitos es una zona de origen de muchas víctimas de trata. Pese a que la explotación también, y en gran medida, toma lugar en la misma ciudad, se puede pensar que muchas víctimas de Iquitos reciben asistencia en los lugares adonde son llevadas y donde son rescatadas. Algunas DEMUNAS de la ciudad brindan asistencia social, psicológica y legal a víctimas de trata. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, se encuentran con obstáculos importantes que afectan sus labores.

5.4.2 Organizaciones de la sociedad civil

Queda claro que en cuanto a la asistencia a víctimas no sólo son las organizaciones estatales que brindan servicios. El Reglamento de la Ley 28950 subraya que el Estado peruano está obligado a promover acuerdos con entidades de la sociedad civil, especialmente con organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo prescribe que debe promover acuerdos con organismos internacionales y con otros Estados nacionales, estimulando también la solidaridad y cooperación de nivel sub-nacional o descentralizado. La participación de organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la trata es fundamental, especialmente en los ejes de prevención y asistencia a víctima. Algunas de sus labores a nivel mundial son (OIM, 2012: 69):

- Sensibilizar actores y la opinión pública
- Evaluar, vigilar y monitorear los progresos realizados por los Estados y el cumplimiento de los compromisos contraídos en este tema
- Intervenir en el establecimiento de la agenda pública, como en la formulación de políticas
- Formar diferentes redes de actuación frente a la trata de personas
- Apoyar en la identificación y el rescate de víctimas
- Brindar asistencia directa a víctimas

En el Perú existen diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan a nivel nacional, regional o local. Pese al hecho de que todas las organizaciones mencionadas aquí brindan asistencia a víctimas de trata de personas, es importante reconocer que sus intereses y los temas que abarcan pueden ser distintos. Al mismo tiempo cabe destacar que como organizaciones no gubernamentales,

a menudo su presupuesto es limitado y proviene de fuentes externas, lo que puede influir en sus labores, tanto en materia de tamaño y ubicación de las intervenciones como el uso de enfoques específicos (DD.HH., empoderamiento de las mujeres, desarrollo social, etc.). Aquí se nombran a algunas instituciones de la sociedad civil que trabajan o han trabajado específicamente el tema de la asistencia a víctimas de trata a nivel nacional, y en las dos áreas de estudio.

Instituciones de la sociedad civil dedicadas a brindar asistencia a víctimas de trata	Nacional	Local Lima	Local Iquitos
Acción por los Niños	X	X	
Asociación Llaqtanchispaq		X	
Catholic Relief Service (CRS)	X		X
CESVI	X	x	
CHS Alternativo	X	X	X
Encuentros	X	X	X
Flora Tristán	X	x	
IDEIF	X	x	X
INPPARES	X	x	X
Medios de comunicación	X	x	X
Organizaciones religiosas	X	X	X

No se pretende que el esquema presentado aquí menciona a todas las organizaciones de la sociedad civil que de alguna u otra forma trabajan en la asistencia a víctimas de trata. Se sabe que a nivel nacional existen muchas instituciones, formales e informales, que están involucradas en el tema. Lo que se ha hecho aquí es hacer mención de algunas organizaciones conocidas cuyas labores se ha observado en el marco del presente análisis. A pesar de que algunas organizaciones entrevistadas trabajan a nivel nacional, se ha optado por clasificarlas entre las instituciones a nivel local, enfocándose específicamente en sus labores en Lima e Iquitos. Aquí se describe algunas de las instituciones.

a. En Lima

Acción por los Niños

Acción por los Niños es una ONG sin fines de lucro que fue fundada en 1998. Actualmente hay 10 funcionarios trabajando para la institución. Su trabajo está dirigido a la protección y la promoción del desarrollo integral de la infancia a nivel nacional, basada en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989). Ejecuta proyectos y programas en Lima y el Departamento de Junín que a menudo son financiados por la cooperación extranjera. Los dos principales ejes de ejecución se dirigen actualmente a trabajar con las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNAS) y con los municipios escolares (en cooperación con el Ministerio de Educación) en temas que tienen que ver con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Según la funcionaria entrevistada, Acción por los Niños mantiene además relaciones fructíferas de cooperación con Save the Children, el MIMP y las municipalidades distritales (especialmente en Lima Sur), como también forma parte de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

En la actualidad, la organización no está implementando proyectos o programas dirigidos específicamente a la lucha contra la trata, o la asistencia a víctimas. La campaña '*Contra la trata de*

Personas' que se inició en el 2008 en los departamentos de Áncash y Lima y que era un proyecto de prevención ya se culminó. En años anteriores la institución también ha organizado capacitaciones sobre el tema de la trata de personas a funcionarios públicos de los servicios de atención a la infancia, como los Modulo de Atención al Maltrato de Infantil MAMIS (MINSa), Centros Emergencia Mujer (CEM), integrantes de DEMUNA, personal de hospitales, y efectivos de la PNP.

Asociación Llaqtanchispaq

La asociación Llaqtanchispaq (Para nuestro pueblo, en quechua) es una organización civil sin fines de lucro que se fundó en los años 90 del siglo pasado por hombres y mujeres provenientes de los Andes peruanos. Desde su inicio la institución lucha por la inclusión y el reconocimiento de toda la sociedad peruana, apoyando y defendiendo sobre todo a mujeres que de alguna u otra forma han sido víctimas de violencia. Trabaja desde la casa hogar 'Mama Victoria' que está ubicada en el distrito de Chorrillos en el sur de Lima. Se ha observado que es una organización algo menos institucionalizado que otras organizaciones mencionadas.

Las personas albergadas en 'Mama Victoria' se encuentran con un hogar pequeño pero seguro, donde sus hijos reciben educación mientras que ellas pueden recibir apoyo psicológico y asistencia de reinserción en el mercado laboral. Esto se realiza, a pequeña escala, a través de la microempresa de la asociación y cursos de capacitación. El objetivo es la recuperación emocional y física de la mujer. Cuando logra encontrar un trabajo estable para mantenerse a si misma y a su familia, normalmente sale de la casa hogar para rehacer su vida. Con respecto a la asistencia a víctimas de trata, Llaqtanchispaq ha brindado alojamiento cuando ya se habían agotado otras posibilidades de albergar a una víctima. El hecho de que hasta ahora sólo han apoyado a pocas víctimas de trata se debe, según la encargada entrevistada, sobre todo a una falta de recursos económicos y espacio físico.

Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo)

Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) es una ONG que lucha contra la trata de personas desde una perspectiva de derechos humanos. Su oficina principal está en Lima pero también cuenta con una oficina en Iquitos y trabaja en diferentes lugares del país a través de sus proyectos. En Lima brinda asistencia a víctimas de trata sobre todo a través de su Centro de Atención Legal y Psicológica (CALP). Este Centro, que se encuentra ubicado en el distrito de Miraflores, ofrece atención legal y psicológica gratuita, tanto a las víctimas de trata de personas y delitos afines como a sus familiares, y a personas vulnerables o afectadas por este tipo de delitos. Al mismo tiempo el Centro brinda capacitaciones a funcionarios públicos (como miembros del serenazgo, o Ministerios) y apoya a los familiares de personas desaparecidas, ya que por su condición de inubicables ellos a menudo se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata (CHS Alternativo, 2010: 5). El Centro es financiado mediante donaciones y proyectos de cooperación de la institución.

La asistencia psicológica y legal funcionan como complemento una de la otra, ya que es necesario empoderar a las agraviadas en la toma de decisiones; esto permite trabajar con las expectativas, demandas y frustraciones generadas a raíz de la situación de confinamiento y explotación (CHS Alternativo, 2010: 6).

El Centro, según sus propias indicaciones, no sólo se dedica a brindar apoyo directo sino que propone ser también un ente articulador entre las instituciones privadas y los servicios del Estado que responden a las necesidades específicas de las personas afectadas por la trata. En vez de sustituir al Estado en cuanto a sus responsabilidades, el Centro busca fortalecer su labor y contribuir de esta manera a que todas las entidades estatales competentes cumplan con el papel que las ha sido asignado (CHS Alternativo, 2010: 5). Para asegurar la calidad de la asistencia psicológica y legal brindada, salvaguardando siempre el interés superior de la víctima, el Centro hace uso de un protocolo de asistencia. Este documento de control interno y autorreflexión tiene como finalidad establecer lineamientos que garanticen la calidad y calidez en la atención a las personas, y facilitar la

organización y sistematización de información referente a los problemas que aborda el CALP. Cabe destacar que la atención de CHS se asienta en las perspectivas de derecho y género, que deben de permitir una comprensión integral de las problemáticas abordadas (CALP, 2011: 3-4, 10).

La Casa de la Sonrisa (CESVI)

La Casa de la Sonrisa es un centro de referencia ubicado en el distrito de San Juan de Miraflores. Recibiendo fondos de la fundación humanitaria CESVI, donante de origen italiano, su objetivo principal es atender a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de violencia y/o explotación sexual comercial (ESC). Desde la Casa de la Sonrisa se brinda servicios al público objetivo en los distritos de San Juan Miraflores, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y Lurín, en el sur de la capital. Trabajan en conjunto con organizaciones locales y las municipalidades de Lima Sur. El equipo de profesionales de la Casa (entre psicólogos, un educador y un asistente social) implementa cuatro líneas de trabajo: la orientación social, legal, psicológica e de salud. Las actividades realizadas son entre otras cosas el seguimiento y refuerzo escolar, sesiones de aprendizaje, actividades artísticas y deportivas dirigidas a los niños, jóvenes y adolescentes.

Con respecto al ámbito de estudio, la coordinadora entrevistada destacó que han trabajado con algunas víctimas de trata en el pasado. Encontraron a estas víctimas, todas mujeres jóvenes provenientes de la sierra y selva, cuando llevaron las actividades de la institución a la calle.

Flora Tristán

El Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán es una ONG sin fines de lucro que fue fundada en 1979. Es una organización feminista que tiene como misión institucional, según sus propias palabras, ‘combatir las causas estructurales que restringen la ciudadanía de las mujeres y/o afectan su ejercicio. En consecuencia se propone incidir en la ampliación de la ciudadanía de las mujeres y en las políticas y procesos de desarrollo para que respondan a criterios y resultados de equidad y justicia de género’. Sus labores están orientadas a fortalecer la participación política de las mujeres, gestionar y monitorear programas y políticas públicas e informar y educar a la opinión pública. Entre sus actividades con respecto a la trata destaca el diagnóstico sobre la trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del país, elaborado durante el año 2005. El objetivo de este estudio fue mapear las modalidades más usadas en el delito, y de esta manera contribuir al conocimiento sobre el delito. La funcionaria de la organización que fue entrevistada admitió que actualmente no administran ningún proyecto que está abarcando específicamente el tema de la trata. Lo que han brindado son capacitaciones en el tema a funcionarios públicos, y atención inmediata a víctimas. Esto sin embargo, por razones prácticas, nunca ha podido ser de manera estructural y/o por tiempos más largos.

Movimiento el Pozo

El Movimiento El Pozo es una organización civil que, desde 1976, se centra en la lucha contra la explotación sexual de la mujer, siendo la trata una de sus formas. La institución cuenta con un centro de documentación especializado en el tema de prostitución y la trata de mujeres desde 1996. Al mismo tiempo proporciona información a profesionales y estudiantes universitarios. Ha desarrollado campañas como “Evitemos la explotación sexual” y “No dejes que tu sueño se convierta en pesadilla”, haciendo uso de afiches, trípticos y cartas dirigidas a las embajadas y consulados peruanos y extranjeros (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 33). Al mismo tiempo administra la línea telefónica *Fono mujer (0800-10-801)* que brinda orientación telefónica a mujeres víctimas de violencia, especialmente de explotación sexual comercial.

Organizaciones religiosas

Algunas organizaciones religiosas también se preocupan específicamente por el bienestar y la seguridad de víctimas de trata de personas. En Lima el Centro AMAR (Centro de Apoyo a la Mujer ‘Agustina Rivas’) es una institución dirigida por las hermanas de la Congregación Religiosa Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor. Otras redes, como la de las Hermanas Adoratrices, también trabajan hasta cierto punto la asistencia a víctimas de trata. En el caso de ellas, sus actividades en la

Casa de la Mujer 'Santa Rosa' han sido descritas bajo la información sobre el MIMP, debido a que administran la casa junto al INABIF.

b. En Iquitos

Casa de Acogida Isidra Borda

Esta casa es un lugar administrado por religiosas que en ocasiones puede brindar servicios de alojamiento a víctimas de trata. Está ubicada a algunos kilómetros de la ciudad de Iquitos. Aquí se intenta brindar a las personas que acogen soporte social y emocional, trabajando desde una perspectiva de derechos humanos y de religión.

CHS Alternativo

CHS Alternativo también tiene una oficina en la ciudad de Iquitos. Sin embargo, más que en la oficina de Lima, las labores cotidianas están dirigidas sobre todo a la ejecución de proyectos y programas específicos y labores de prevención. Los funcionarios de CHS aquí trabajan sobre todo con poblaciones vulnerables, como niños, niñas y adolescentes que trabajan en estibadores, o personas que han sido explotadas sexualmente. A menor escala se brinda asistencia legal y psicológica a víctimas de trata, como también seguimiento de casos.

Encuentros

Encuentros es una institución sin fines de lucro que trabaja generalmente con poblaciones vulnerables en diferentes regiones del país. Según sus propias palabras favorece 'la protección frente a situaciones de riesgo y vulnerabilidad' como también 'el fortalecimiento de capacidades para la participación efectiva y protagónica en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible' del Perú. Sus perspectivas están basadas en la fé y en los derechos humanos.

En Iquitos la organización cuenta con cuatro profesionales y se encuentra ejecutando el proyecto 'Prevención del tráfico para la explotación sexual comercial y protección de niñas y adolescentes en zonas andinas y amazónicas del Perú'. Este programa, financiado por una entidad donante extranjera, empezó en enero de 2010 y será culminado en diciembre del presente año. Trabajan principalmente con niñas y adolescentes vulnerables o víctimas de situaciones de ECS. El objetivo del proyecto es fortalecer las redes locales de protección social, para que se pueda prevenir mejor situaciones de ESC, a través del apoyo a las instituciones judiciales responsables de la protección de las víctimas y sancionar a los autores y la movilización de la opinión pública. En cuanto a asistencia, Encuentros brinda asistencia integral (social, psicológica, legal) y promueve oportunidades para la reinserción de las víctimas en sus comunidades.

Medios de comunicación

Los diarios en la región de Loreto trabajan a menudo el tema de la trata de personas. Los diarios regionales *Pro y Contra* y *La Región* cuentan con periodistas que no sólo se dedican a elaborar artículos de prevención pero también denuncian casos de trata. El caso de Dongo por ejemplo, sobre el cuál se leerá en el siguiente capítulo, ha recibido mucha atención, no sólo de los medios de comunicación de la ciudad pero también de otras partes del país.

La OIM (2006: 40) subraya que los medios de comunicación no sólo desempeñan un papel informativo, sino también educativo y de influencia. Destaca que la práctica de un periodismo responsable puede ayudar a implementar políticas de prevención, desarrollar campañas de sensibilización y propiciar acciones o cambios positivos en la sociedad.

5.4.3 Organizaciones internacionales

Hay varias instituciones internacionales que están relacionados de alguna u otra manera con la lucha contra la trata de personas en el Perú. La mayoría de estas trabaja en los ámbitos de prevención y persecución, o brindan apoyo financiero a ONG locales y entidades del Estado para que estas

instituciones puedan financiar sus actividades. Pocas organizaciones internacionales están directamente y activamente involucrados en el tema de la asistencia a víctima. Se considera que UNICEF y la OIM son, en el marco del presente análisis, las más importantes **para** mencionar.

UNICEF

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabaja a nivel mundial para defender los derechos y los intereses de los niños. Promueven y apoyan la erradicación de la explotación laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes. En el Perú la organización trabaja para que la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación de la niñez sea de carácter universal, orientándose a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Al mismo tiempo UNICEF se dedica a brindar ayuda humanitaria en casos de emergencias.

En cuanto al tema de la trata de personas, la organización se dedica sobre todo a luchar contra la explotación sexual comercial infantil. Según sus datos, ninguna región del país está a salvo de este problema, pero las ciudades que causan más preocupación son Iquitos, Tarapoto, Pucallpa y Puerto Maldonado, donde la explotación sexual se da en bares, prostíbulos, discotecas, hoteles y en la calle. Sin embargo, la institución también estima que en 8 de cada 10 casos de abuso sexual, el abusor es un conocido de la víctima o forma parte de su entorno familiar (UNICEF, 2012). Esta observación es importante, porque implica que combatir este delito no sólo requiere de medidas normativas y operativos policiales, sino también un enfoque de sensibilización y cambio cultural y familiar, debido a que estos niños no están a salvo en su propio entorno.

En un intento para dar solución a este problema UNICEF, junto a la Región Lombardía de Italia y la ONG CESVI, apoya al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Juntos han desarrollado e implementado un proyecto que intenta prevenir la explotación sexual comercial infantil en el turismo en las regiones de Cusco, Loreto y La Libertad. El objetivo del proyecto es sensibilizar a prestadores de servicios turísticos acerca del delito, promover su papel de vigilancia y denuncia, y capacitarlos para que aprendan cómo intervenir desde sus sectores para proteger a los niños. Otro componente importante, y a veces olvidado, se constituye por el trabajo en el ámbito de la demanda. El proyecto también busca poner en conocimiento de los turistas y el público en general (local y ajena) cuáles son las consecuencias legales para ellos de la práctica de la explotación sexual comercial infantil (Idem.).

Organización Internacional para las Migraciones

La OIM es una institución intergubernamental que trabaja el tema de la migración a nivel mundial desde los años 50 del siglo XX. Promueve, según sus propias palabras, la migración humana y ordenada para el beneficio de todos, brindando servicios y asesoramiento tanto a gobiernos como a migrantes (OIM, 2006: 40).

El Perú ingresó a la organización a finales de 1966, y su sede se convirtió más tarde en la Oficina Regional para los Países Andinos. La oficina peruana cuenta con un área especial contra la trata de personas, que ha realizado capacitaciones, seminarios e investigaciones sobre el tema de la trata. Especialmente sus investigaciones en los últimos años sobre la trata con fines de explotación sexual han contribuido a la visualización de la problemática en el país.

La organización instaló, con el respaldo del Grupo Multisectorial, además en Marzo del 2006 la línea 0800-2-3232 de asistencia inmediata contra la trata. Esta línea telefónica tiene como objetivos brindar consejería y orientación especializada, recepcionar y canalizar denuncias interpuestas por víctimas y posibles víctimas, y derivar consultas de temas afines al delito de la trata a otras organizaciones. Los funcionarios realizan además labores de seguimiento de las denuncias y casos de trata y tráfico ilícito de migrantes. De conformidad con la Resolución Ministerial N° 2570-2006- IN-0105, el Sistema RETA ha sido interconectado con la línea 0800-2-3232, lo cuál ha facilitado el ingreso y la derivación de denuncias.

5.5 Conclusiones

Este capítulo ha mostrado cuál es el contexto normativo e institucional en el ámbito de la lucha contra la trata de personas y en la asistencia a víctimas. Se ha observado que el proceso de descentralización se está implementando a paso seguro pero que en el camino uno a veces se encuentra con obstáculos de naturaleza financiera, administrativa o humana. Se ha observado que en el ámbito legal el Perú ha desarrollado una variedad de instrumentos que deben promover la lucha contra la trata, mejorar la asistencia y llenar hasta cierto punto el vacío que existe en cuanto a la información. También se ha elaborado sobre las principales instituciones estatales y de la sociedad civil que se dedican a trabajar con víctimas, a nivel nacional y en las dos áreas de estudio. Ahora que a nivel administrativo y legal las tareas de las diferentes instituciones están formuladas, se ve en el siguiente capítulo si se ha podido poner en práctica lo acordado y si las organizaciones involucradas en Lima e Iquitos son capaces de cumplir con sus tareas y responsabilidades en materia de asistencia a víctimas de trata de personas.

VI: Asistencia brindada en Lima e Iquitos

Según el reporte sobre la trata de personas en el mundo publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en el 2011, todavía había aspectos que se debía mejorar en el Perú en cuanto a la asistencia a víctimas. Observaron que no había un sistema formalizado de derivación, faltaban suficientes servicios y albergues para víctimas adultas, que el apoyo financiero a las ONG locales fue limitado o nulo, y que hubo poca participación por parte de las víctimas en las investigaciones (2011: 295).

La asistencia a víctimas de trata debe ser de calidad, accesible, seria y flexible. Queda claro que lo más adecuado sería que servicios de asistencia a víctimas de trata sean diseñadas para anticipar a necesidades comunes, mientras mantienen la capacidad de responder a las características de cada persona y de cada situación. Aún cuando dos personas han sufrido de abuso y actos de explotación idénticos, sus experiencias y necesidades pueden ser muy distintas. Es importante que la víctima tiene la posibilidad de hacer uso de todos los servicios brindados, si eso es lo que la persona desea.

En este capítulo se analiza la asistencia brindada a víctimas de trata en cuatro ámbitos diferentes. Se ha observado que éstos son los áreas que suelen ser incorporados en sistemas de derivación. Son además ámbitos de intervención que en la literatura sobre el tema son considerados como necesarios en el proceso de recuperación de la víctima. No obstante, no necesariamente tienen que ser ofrecida de manera consecutiva. Se trata, en primer lugar, de la asistencia inmediata y médica. Después, se sigue con el tema de la acogida. Tercero se enfoca en la asistencia legal y medidas de protección. Finalmente, se mira al futuro analizando la asistencia psicológica como también el tema del retorno y de la reinserción. En este capítulo se relata cómo las diferentes instituciones locales en Lima e Iquitos han trabajado para mejorar algunos aspectos de la asistencia, mientras que otros siguen sin recibir mucha atención.

6.1 Asistencia inmediata y médica

La asistencia inmediata cumple un papel fundamental en el proceso de rescate y recuperación de la víctima. Después de haber estado aislado por algún tiempo, a menudo son los funcionarios de la policía o el serenazgo que son las primeras personas para estar en contacto con la víctima. Debido a las experiencias traumáticas sufridas por las víctimas, es sumamente importante que estos funcionarios estén capacitados en el tema y concientes de los impactos de sus labores y de su actitud en las personas (Departamento del Estado, 2012: 21). Es probable que los errores que se cometan aquí tengan repercusiones graves en el bienestar de la víctima y su futuro desarrollo físico, psicológico y emocional, mientras que una actitud adecuada pueda ayudarla en el difícil proceso de recuperación y reintegración. Aquí se relata sobre la ayuda de trabajadores de la policía y el serenazgo, las tareas de los servicios de salud y la intervenciones de los Centros de Emergencia Mujer. Se empieza sin embargo con el análisis del servicio telefónico a través de la línea 0800 2 3232.

6.1.1 Línea telefónica contra la trata

La línea de trata 0800-2-3232 desempeña, como ya se mencionó en el capítulo anterior, un papel de asistencia inmediata a víctimas y posibles víctimas de trata. Esta línea telefónica cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales que previamente han sido capacitados en el tema. Cuando el funcionario a cargo recibe una denuncia telefónica sobre un posible caso de trata, orienta y deriva al denunciante a la división de trata de personas de la PNP. En otros casos coordina con los diferentes sectores del GTMPTP para derivar al denunciante a otra institución. En caso de que la persona tenga, por ejemplo, preguntas sobre la validez de una oferta laboral o educativa, los funcionarios de la línea verifican los datos en Registros Públicos, el MINTRA o en otro organismo competente para asegurar que la oferta sea verdadera. Algunos años después de su creación, el

manejo de la Línea Contra la Trata de Personas fue asumida íntegramente por el Ministerio del Interior, haciéndose cargo del equipo humano, técnico y logístico (operadores, equipos tecnológicos, línea telefónica y mantenimiento) (MININTER, 2011: 11).

Las estadísticas del MININTER (2012) sobre las llamadas recibidas en la línea 0800-2-3232 en el año 2011 permiten analizar el alcance de esta línea telefónica y conocer algunas características de las personas que han acudido a este servicio. Durante el transcurso del año se registró 1,024 llamadas nacionales. De este total, el 46.6% (o 477) eran llamadas válidas. De estas llamadas válidas la gran mayoría (441) fue constituida por consultas, mientras que 36 fueron casos de denuncia. Los casos de denuncia tenían que ver sobre todo con la modalidad de la explotación sexual (25 veces, de las cuales 16 en Lima y 3 en Loreto), y en menor medida con la explotación laboral (9) y la compra/venta de niños y adolescentes (2).

Cuadro 6.1 Tráfico de llamadas registradas por la Línea contra la Trata de Personas, en los departamentos de Lima y Loreto, 2011

Departamento	Clasificación de llamadas							Total
	Casos de denuncia	Tipo de consulta					Otros (llamadas no válidas)	
		Temática de la línea	Orientación telefónica en temas afines	Servicio y apoyo al ciudadano	Seguimiento de denuncia y comunicación al usuario	Sub total		
Lima	25	237	55	14	-	306	433	764
Loreto	4	15	1	-	-	16	12	34
Otros departamentos	7	84	25	7	3	119	102	226
Total	36	336	81	21	3	441	547	1,024

Fuente: MININTER, 2012

Cuadro 6.1 muestra que el departamento de Lima contaba con el mayor registro de llamadas, tanto en los casos de denuncia (25 de los 36 casos) como en las consultas (306 de los 441). Pese a que a comparación con estas cifras, el uso de la línea en el departamento de Loreto parece bastante limitado con 'sólo' 34 llamadas, cabe destacar que a nivel nacional sólo los departamentos de Cusco, Piura y La Libertad muestran registros más altos. Sin embargo, queda claro que el alcance de la línea está muy mayor en Lima que en las provincias. Según el funcionario de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos este hecho se debe principalmente a factores de difusión. No obstante, asegura que se tiene planificado difundir la existencia de la línea a través de programas propios y en otros proyectos que tienen que ver con la trata de persona a nivel nacional de la cooperación internacional.

Los datos estadísticos de la línea indican que el lugar de explotación en 21 de los 36 denuncias ha sido un distrito de Lima o el Callao (como el Cercado o San Juan de Miraflores). La gran 'procedencia' de denuncias desde Lima es por lo tanto no sorprendente, ya que es probable que la línea recién tenga conocimiento de un caso de trata (mediante la propia víctima u otra persona) cuando la víctima está en el lugar de destino o cuando recién ha salido de esta situación. (es decir: suelen denunciar los hechos inmediatamente después de salir, no cuando ya regresaron a su lugar de origen).

El MININTER reconoce que debido al alcance limitado todavía no se ha brindado asistencia a un mayor número de víctimas. Destaca sin embargo que se ha observado un crecimiento de las consultas telefónicas en las áreas donde han trabajado en la promoción de la línea. Por otro lado existe todavía un problema en cuanto a la accesibilidad del sistema. El reporte del Departamento de Estado de los EE.UU. (2012) menciona que algunas organizaciones consideran que la línea es de uso limitado, ya que no acepta llamadas de teléfonos celulares. El funcionario del MININTER reconoció que esto, junto al problema de difusión, constituye la mayor debilidad de la línea. Para lograr un mejor acceso de las víctimas a este servicio se recomienda por lo tanto solucionar el problema de la accesibilidad e invertir en medidas de difusión, sobre todo en provincias.

6.1.2 Labores de la PNP y el serenazgo

La Policía Nacional del Perú es responsable de llevar a cabo la investigación policial del delito de la trata de personas. Al mismo tiempo cumplen un papel importante en la asistencia a víctimas, ya que a menudo son los efectivos policiales que llegan primeros al lugar donde está detenida la víctima, y son ellos los encargados de brindar apoyo inmediato. Datos del Sistema RETA muestran que desde el 2004 se ha registrado 14 casos de trata por la DIRTEPOL en Lima y 65 en Iquitos (de los cuales 21 en el 2011). La gran mayoría se registra por la DIVINCRI/DIVINTRAP, 269 desde el 2004. Viendo la naturaleza del delito, el desconocimiento de la población y el gran número de problemas del cuál se engarcan las divisiones de la DIRTEPOL a nivel nacional, no es sorprendente encontrar que la mayoría de los casos se registra por la DIVINTRAP. Más sorprendente es tal vez que pese a que Iquitos es una ciudad de tamaño mediano, a nivel nacional se ha registrado aquí mucho más casos de trata que en otros departamentos, que también sufren de la problemática. Se sospecha que esto no sólo se debe a la presencia del problema en Iquitos, sino también a que la Sección de trata de la PNP en Iquitos está activamente involucrado en la lucha y hace uso de manera estructural del Sistema RETA.

Cuadro 7.2 Operativos de la DIVINTRAP en el 2008, 2009 y 2010

Operativos	2008	2009	2010
Lima – Callao	12	58	52
Provincia	3	3	4

Fuente: Ministerio del Interior, 2011: 24

En cuanto al monitoreo del Sistema RETA, el MININTER asegura que en el 2010 se ha efectuado tal monitoreo en la VII DIRTEPOL de Lima. Durante estos monitoreos se capacitó a un total de 32 efectivos policiales en los temas relacionados con la trata de personas.

Al mismo se ha observado que el uso del sistema RETA no ha sido consistente durante el transcurso del último año. Las imperfecciones no sólo tenían que ver con factores individuales, sino también con factores estructurales. Por ejemplo, se ha observado que no se usa el sistema para monitorear y evaluar el número de procesados y condenados. Al mismo tiempo queda claro que no todos los efectivos policiales tienen acceso al sistema, y no todas las comisarías lo utilizan como se debe. Por un lado tal vez por no disponer de una línea de internet, y por otro lado por la falta de conocimiento y capacitaciones de los funcionarios. Se tiene conocimiento de funcionarios que erróneamente han ingresado casos de prostitución en el sistema, que no estaban relacionados con el delito de la trata. Eso obviamente puede complicar el análisis de los casos y puede reflejar un desconocimiento entre los efectivos policiales sobre las diferencias entre la prostitución, el abuso sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual.

Sin embargo, uno de los problemas más graves que se ha observado durante el transcurso del estudio, fue el hecho de que el sistema estaba temporalmente fuera de servicio. Desde finales de 2011 hasta inicios de 2012 no se podía ingresar casos y actualizar la base de datos del Sistema. Esto

se debió, según reportes de CHS Alternativo, a que la DIRINCRI, que forma parte del MININTER que cuenta con un presupuesto anual de miles de millones de soles, no disponía de 600 nuevos soles (menos de 200 euros) para pagar el servicio de internet, afectando de esta manera seriamente la labor de investigación de la DIVINTRAP. Según un superior de la DIVINTRAP, los motivos detrás de la inactividad del sistema fueron un poco más complicados. No sólo se trataba del pago del internet (que afectó no sólo a la DIVINTRAP sino también a otras divisiones), sino que también fue un asunto técnico debido a que el servidor que mantiene el sistema no estaba funcionando adecuadamente. El funcionario del MININTER también sostuvo que mucho en este caso tenía que ver con la burocracia estatal. No obstante, en agosto de 2012 CHS Alternativo volvió a hacer un llamado al MININTER, denunciando que el Sistema RETA estaba otra vez sin funcionamiento. En esta ocasión dejaron entrever que sería por falta de pago del mantenimiento y un router de 250 nuevos soles. Pese a que no se ha podido confirmar esta última noticia, es sin duda preocupante observar que el principal herramienta de investigación de la policía y registro de casos a nivel nacional no opera debidamente.

Con respecto a la asistencia directa brindada por los efectivos policiales se ha establecido que estos se dan a menudo cuando hay operativos policiales. En Lima son generalmente los efectivos de la DIVINTRAP que se encargan de las labores de inteligencia como también de la parte operativa. El superior entrevistado explicó que los casos que se investigan en la capital suelen ser casos de trata con fines de explotación sexual. Los lugares donde toma lugar la explotación son nightclubs, hostales y saunas, que se encuentran ubicados en todos los distritos de la ciudad. Asegura que están tanto en los distritos más desarrollados como en los de menores recursos económicos. Debido a las características de muchas víctimas, la DIVINTRAP también cuenta con efectivos policiales femeninas.

La DIVINTRAP mantiene contactos directos con el Ministerio Público cuyos funcionarios tienen que estar presentes durante los operativos policiales, y quienes se encargan después de la protección de la víctimas. El superior entrevistado explicó que también mantienen contactos frecuentes con el MIMP, sobre todo en casos de víctimas menores de edad, y los albergues. No obstante, después del operativo o rescate y los primeros contactos, el policía no suele mantener contacto con las víctimas, ya que la responsabilidad de cuidarla y velar por su bien ya pasa en manos de otra institución.

El superior de la PNP entrevistado reconoce que pese a que existe gran voluntad para hacer el trabajo y combatir el problema en las labores cotidianas se ven enfrentados a algunos obstáculos. En la capital cuentan con dos vehículos propios pero en operativos más grandes no es suficiente. En estos casos tienen que hacer uso de otros vehículos de la DIRINCRI. Al mismo tiempo necesitan equipos de vigilancia en la noche (filmadoras infrarojas) debido a que las cámaras que utilizan actualmente no suelen servir de mucho cuando se realiza el operativo de noche.

En cuanto a la cooperación con otras entidades y la ruta de asistencia también pueden surgir problemas, por ejemplo cuando no se logra albergar a una víctima debido a la hora de atención que mantienen algunas instituciones. En estos casos la policía puede recurrir a sus centros preventivos. Estos son lugares adonde llevan, según dijo un funcionario del Estado, por ejemplo bebés que han sido abandonados y encontrados en la calle. A veces algunas víctimas de trata pasan algún tiempo en estos centros preventivos, aunque estos no son los espacios adecuados para víctimas de trata. Es ahí donde la policía está cumpliendo funciones que formalmente no le competen. No obstante, se entiende el razonamiento y el sentimiento del policía cuando tiene a la víctima en la comisaría sabiendo que no va a poder albergarla en otro sitio.

Al mismo tiempo queda claro que el sistema rotativa que emplea la PNP en cuanto a los recursos humanos afecta a la DIVINTRAP. Mediante este sistema cada efectivo puede ser obligado a cambiar de unidad como también de región geográfica. En la práctica esto significa que personas que han sido capacitadas en temas de la trata de personas pueden, después de algún tiempo, ser transferidas a una unidad de tránsito. Aunque se reconoce que la PNP como institución tiene razones para mantener este sistema, los mismos efectivos policiales indican que eso influye de manera negativa en la lucha contra la trata. No sólo se pierde conocimiento cuando un 'especialista' en trata sale de la unidad, sino también requiere la capacitación de otro efectivo.

Desde noviembre de 2008 existe la Sección de Trata de la Dirincri de Iquitos. Este equipo de la PNP empezó a trabajar el tema de la trata en toda la región de Loreto con sólo cuatro efectivos. En los años siguientes recibieron apoyo del Gobierno Regional de Loreto que buscó un local para albergar sólo a la sección de trata. Encontraron este lugar cerca de la Plaza de Armas de la ciudad en julio de 2011. Actualmente el equipo consiste de doce efectivos policiales.

Durante la entrevista se observó mucha disposición y dedicación por parte de los efectivos presentes para luchar contra el delito de trata. Especialmente el técnico entrevistado es considerado una autoridad en el tema y es conocido en todo Iquitos. Los efectivos policiales de la Sección de Trata no sólo se dedican a labores de inteligencia pero también realizan operativos en la ciudad contra la trata de personas. Estos operativos están dirigidos a menudo a prostíbulos clandestinos, hoteles, o lugares cercanos a los puertos.

Sección de Trata de Personas – PNP Iquitos



En el caso de la Sección de Trata se conoció cómo han mejorado las condiciones del trabajo para los efectivos policiales que laboran allí y cómo eso ha influido en las labores que realizan. Cuando se creó la Sección, los efectivos no contaban con muchas herramientas de trabajo. Sin embargo, poco a poco se ha mejorado la situación, sobre todo gracias a las donaciones del Gobierno Regional de Iquitos. Este facilitó el local desde donde opera la Sección actualmente, como también donó algunos equipos que facilitan infinitamente las labores de inteligencia (como computadoras, líneas de teléfono y una conexión al internet). No obstante, con respecto a lo material todavía faltan algunas cosas relativamente sencillas y necesarias, como un vehículo propio de la Sección y un equipo de fax

(ya que el técnico encargado tuvo que comprarse su propio escaner y llevarlo a la oficina para poder comunicarse de manera más efectiva y rápida con los efectivos policiales en otras partes del país).

En cuanto al tema de las capacitaciones, se conoció que el tema de la trata forma parte de la formación de los oficiales y suboficiales. En caso de que un efectivo llega a formar parte de la DIVINTRAP, la Sección de Trata u otra ente que trabaja el tema activamente, se le vuelve a capacitar en la materia. En algunas oportunidades las capacitaciones son brindadas por organizaciones de la sociedad civil, en otras por instituciones estatales como el MININTER. La clave, según diferentes organizaciones de la sociedad civil, es sensibilizar a los funcionarios en cuanto al tema, especialmente en casos de víctimas menores de edad, para que ellos sepan cómo actuar y con qué instituciones coordinar la asistencia. Es importante que no se revictimice a la víctima y que haga su declaración una sola vez. No se considera oportuno que una víctima cuente su historia primero a la ONG adonde acudió, o a los efectivos policiales al poner la denuncia, después en la fiscalía, y tal vez otra vez el un albergue en presencia de funcionarios del MIMP. Un avance importante se considera en este ámbito los lineamientos de la PNP para ejecutar intervenciones y velar por los derechos y el bienestar de la víctimas.

Pese a las capacitaciones y las reglas institucionales, parece que entre los miles de efectivos policiales y de serenazgo también hay funcionarios que no brindan la asistencia necesaria a víctimas, especialmente a las que han tenido que trabajar en la prostitución.

El personal municipal del Serenazgo y la Policía tienden a maltratar más a estas mujeres vulnerables. Algunos testigos han manifestado que les piden dinero a cambio de dejarlas en libertad o las abandonan lejos de la ciudad, poniendo en peligro su vida (Movimiento el Pozo y OIM, 2005: 78).

Esta ha sido una observación que, naturalmente, no ha sido reconocido por las autoridades entrevistadas en el marco de este estudio. Generalmente, se considera que la actitud y el conocimiento de los efectivos policiales está mejorando debido a las capacitaciones brindadas. Incluso la víctima entrevistada en la ciudad de Iquitos reconoció estar muy agradecida con los miembros de la policía y del serenazgo de su distrito, quienes la brindaron protección cuando recibía amenazas por parte de la tratante.

No obstante, no se puede negar que es probable que la corrupción y los prejuicios personales sí influyen en las labores de los efectivos policiales y de serenazgo en algunos lugares, pese a las capacitaciones y sensibilizaciones en el tema de la trata.

Una víctima, dos experiencias distintas

Maria (no su verdadero nombre) es una víctima de trata entrevistada en Lima quien vivió dos experiencias muy distintas en sus contactos con los efectivos policiales. Ella aseguró que cuando fue rescatada como víctima de trata, los efectivos policiales que la encontraron la trataron bien, no la hicieron preguntas difíciles y le explicaron desde el principio qué iba a pasar con ella. Preguntaron si quería pasar un examen médico, aseguraron que el médico era mujer y le comunicaron los resultados. Sin embargo, ella contó que en épocas anteriores también había tenido contactos directos con efectivos policiales durante un operativo contra la prostitución. Durante este operativo en una ciudad fuera de la capital, los efectivos policiales no mostraron ninguna compasión y ningún interés por su bienestar. No la comunicaron qué iba a pasar con ella y la obligaron a pasar un examen médico con un doctor masculino. Cuando indicó que no querría, los efectivos policiales la agarraron para asegurar que se haga el examen. Finalmente la llevaron esposada, haciéndola sentir como un delincuente. Aparentemente no se les había ocurrido que tal vez ella, y otras jóvenes más, se encontraron en tal situación involuntariamente.

Parece entonces que algunos efectivos policiales y de serenazgo dejan influir sus propios prejuicios sobre mujeres (especialmente las que se encuentran en la prostitución) en sus labores cotidianas.

Pensando y actuando de manera despectiva en relación con las personas en prostitución, no sólo se las niega su derecho a la no discriminación, sino que también se corre el riesgo de no averiguar bien si estas personas trabajan de forma voluntaria. Es probable que entre las personas que se dedican a la prostitución, hay una parte significativa que está obligada a brindar los servicios sexuales. Por lo tanto se considera importante no sólo incorporar el tema de la trata de personas en las capacitaciones a los efectivos policiales y de serenazgo, sino también explicar su relación con la prostitución, resaltando la importancia de velar por sus derechos.

Con respecto a las labores del serenazgo ya se mencionó que no tienen responsabilidades específicas en el ámbito de la asistencia a trata de personas. Más bien, tienen que buscar la cooperación con unidades policiales en caso de que una víctima se le acerque. No obstante, se ha observado que el Iquitos los efectivos del serenazgo trabajan de manera activa el tema de la trata. Mientras que el entrevistado del serenazgo de Punchana indicó que ellos se dedican más a labores preventivas, el funcionario del serenazgo de Maynas indicó que detectar casos de trata se considera una prioridad en la institución, pese a que también se enfrentan a otros problemas de seguridad ciudadana como la violencia y el tráfico de drogas. Aseguró además que en ocasiones apoyan a los efectivos de la PNP durante sus operativos. Como se explicó en el capítulo anterior, se considera que las labores del serenazgo pueden complementar el trabajo de la policía. En cuanto a la asistencia a víctimas es importante capacitar al personal del serenazgo para que sepan cómo señalar un caso de trata, cómo actuar frente a la víctima y a qué institución acudir para derivar el caso.

6.1.3 Asistencia médica

La atención médica del Ministerio de Salud (MINSA) se brinda a través de tres canales distintos: los servicios públicos (que son gratuitos, mediante el Seguro Integral de Salud para la población más necesitada), las instalaciones de EsSalud (el seguro social) y los seguros y clínicas privadas.

En cuanto a las labores del Ministerio de Salud, hay que destacar que se cuenta con diferentes normas técnicas, guías y directivas que dan estructura a las intervenciones. Estas generalmente hacen uso de un enfoque de derechos humanos, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, como el Plan de Infancia (2002-2010). Entre los instrumentos existe, como encontró CHS Alternativo (2010) la Guía Técnica de Atención Integral de Salud, dirigida a personas afectadas por la violencia basada en género (2010b: 40). Mediante estas normas y guías se reafirma entonces el compromiso del MINSA en materia de asistencia a víctimas (en general) y su respeto por los derechos de los ciudadanos, especialmente en casos de violencia de género. No obstante, la doctora entrevistado en Lima reconoció que todavía falta desarrollar programas dirigidas específicamente a víctimas de trata.

Se considera que sobre todo la atención brindada a través de los Módulos de Atención al Maltrato Infantil en Salud (MAMIS) constituye un beneficio para víctimas de trata menores de edad que necesitan ayuda médica. Los MAMIS a nivel nacional se encargan de la rehabilitación física y mental de niños y adolescentes víctimas de la explotación y el abuso sexual y el maltrato infantil. Tanto en Iquitos como en Lima hay hospitales que cuentan con este servicio. Hace algunos años el MINSA en cooperación con la cooperación belga en el país realizó un proyecto sobre la salud mental y la trata de personas en algunos MAMIS en Lima y en la selva. El proyecto incluyó entre otros la capacitación del personal, sobre todo en las regiones de la selva donde la problemática de la explotación sexual parece ser más presente. La psicóloga del MAMIS de un hospital en Iquitos indicó que los casos de trata de personas que han encontrado allá han ingresado por iniciativa de algún familiar de la víctima o por las observaciones de profesores. Ella explicó que generalmente la asistencia empieza con una evaluación psicológica. No sólo de la víctima, sino también de su entorno familiar. Si es necesario también planean un control ginecológico, y si la persona desea se le brinda orientación legal. Todas las intervenciones y evaluaciones suelen tomar lugar en las instalaciones del MAMIS. Después, si se considera necesario, se brinda terapias individuales y familiares, se puede participar en talleres grupales y se realiza actividades de seguimiento. Los MAMIS entonces

constituyen en diferentes localidades del país, entre ellos en Lima e Iquitos, lugares seguros adonde pueden acudir víctimas de trata, o sus familiares, que son menores de edad. Aquí la víctima puede recibir diferentes formas de asistencia, de las cuáles más se destaca la asistencia psicológica.

Aparte de los MAMIS las víctimas de trata también pueden recibir atención mediante las DEMUNAS en cada municipalidad. Las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente velan por los derechos y el bienestar de la juventud. En algunas oportunidades las DEMUNA atienden casos de trata, sobre todo en relación con la explotación sexual.

Dificultades en la asistencia médica

No obstante, como reconoció también la funcionaria del MINSa en Lima, en materia de asistencia a víctimas todavía existen algunas limitaciones que impiden una oportuna asistencia a través de los servicios descentralizados.

Un problema fundamental para los funcionarios de salud es señalar los casos de trata de personas. Esto se debe no sólo a la corrupción, desinterés o inexperiencia, sino también a una falta de capacidades. Los médicos entrevistados en Lima e Iquitos sostuvieron que es muy difícil identificar casos de trata en base a una sólo consulta o un tratamiento médico, que casi siempre está dirigido a analizar y/o curar solo una cosa.

Por ejemplo. Una menor de edad de ciudad X puede llegar a un hospital en ciudad Y que está bastante alejado de su zona de origen. Puede estar acompañada por un hombre o una mujer adulta que no la deja escapar de su vista. Ella puede sufrir de una hemorragia a raíz de un aborto ilegal. ¿Cómo un funcionario de salud puede estar seguro de que se trata de una víctima de trata, acompañada por el tratante o el administrador del local donde está siendo explotada, sufriendo de un aborto involuntario? ¿Cómo se sabe si no es una joven que se embarazó, sufrió un aborto natural y está acompañado por un amigo o una amiga porque no puede contarles a sus padres qué le ha pasado? Queda claro que en este caso se puede tratar muy bien de una víctima de trata. Señales que pueden indicar una situación de explotación sexual y/o trata son por ejemplo infecciones, enfermedades de transmisión sexual (ETS), heridas y moretones. Mucho más difícil de comprobar son los señales de daño psicológico, cuyo tratamiento es responsabilidad del MINSa pero que se ve seriamente afectada porque muchas personas, víctimas y no víctimas, no priorizan su bienestar psicológico.

Entonces, evaluar estos casos es sumamente difícil, especialmente cuando otra persona está con la víctima siempre y ella no puede decir lo que quiere, y cuando las víctimas no reconocen que son víctimas del delito de trata. O, como señaló un periodista entrevistado en Iquitos, cuando las víctimas se quedan calladas porque no quieren hablar sobre la explotación. Esto requiere mucho conocimiento, voluntad y capacidad de los funcionarios de salud que están en contacto directo con las posibles víctimas. Aparte del hecho de que a menudo no son capacitados específicamente para reconocer las señales de una situación de trata, suelen tener demasiado trabajo como para dedicarle tiempo y energía suficiente a cada caso que podría ser un caso de trata. Hay que reconocer que a veces simplemente no hay tiempo y/o personal suficiente para, por ejemplo, pedirle a la posible víctima su documento de identidad. Se entiende, de alguna manera u otra, que caso de que no tenga, un funcionario puede optar por llenar los formularios con información incompleta (o incluso: incorrecta) para poder atenderla a ella, y a los miles de personas que están haciendo cola para ser atendido también. Aún considerando las dificultades prácticas, hay que reconocer que si no se logra identificar estos casos de trata que ingresan de manera inesperada se pierde una oportunidad para que una víctima sea rescatada. Es importante por lo tanto capacitar a todos los funcionarios de salud a nivel nacional para que reconozcan las características de un posible caso de trata y aprovechen cada oportunidad que hay para rescatar a una víctima, en los momentos que no se encuentra recluida y aislada y vigilada por un tratante.

Otro factor limitante en el ámbito de salud es constituido por las características geográficas y naturales del país. La doctora entrevistada del MINSa subrayó que es sumamente difícil asegurar el

acceso a servicios de salud de calidad en todas las rincones del país. Existe regiones donde la población vive de manera muy dispersa y donde simplemente no existen postas o centros de salud cercanas. Ella explicó que cuando alguien en el altiplano puneño necesita atención, por ejemplo atención psicológica, salir a recibir esta asistencia implica un proceso extendido y varios viajes largos. A menudo esta persona tendrá que llevar a toda su familia, lo que implica gastos adicionales. Lo mismo resultó ser válido en el la zona de Iquitos. Pese a que en la misma ciudad el acceso a servicios de salud es bastante fácil, resultó ser sumamente complicado para las personas que viven en las riberas del río. Allá generalmente no hay servicios de salud donde víctimas de trata pueden recibir la atención que necesitan, ya que tampoco hay muchos otros servicios públicos. Y pese a que se reconoce la dificultad que puede tener una víctima para llegar a un centro de salud o un hospital, también se sabe que es virtualmente imposible llevar la ayuda a todos los sitios donde se le requiere.

En casos de que el personal de salud sospecha estar frente a un caso de trata de personas, hay que admitir que señalarlo como tal conlleva serias consecuencias para los funcionarios. La doctora en Lima destacó que hay miedo por parte del personal de salud de entrometerse en los casos de trata y enfrentarse a las mafias de tratantes. Asegura que las organizaciones de la sociedad civil y la población son los primeros para reclamar al momento que hay algún problema o una situación de explotación o abuso, pero a la hora de enfrentar el asunto legal ellos se van y el personal de salud se queda solo para defenderse, velar por la salud de la víctima y testificar contra los malhechores.

‘El servicio de salud siente todavía..., no es fácil para el personal de salud, porque saben que [identificar un caso como un caso de trata] va involucrar ir al juez, ir a la policía, y a veces ha habido dificultades, cuando terminamos involucrados en un tema legal donde a veces el personal se involucra y sufre incluso de amenazas, cuando hay tratantes. Eso es lo que limita el tema’ (entrevista en Lima)

‘Aquí, también se ve el tema de la justicia. Es un poco difícil confiar. Un médico no puede confiar en un policía. Porque de pronto cuando llega a ver su documento, al médico lo han involucrado. Y tal vez hay un tratante que conversó con el policía y lo convenció [de que no había pasado nada]. Eso es’ (entrevista en Lima)

En este caso, lo que resulta ser sumamente importante es no sólo contar con protocolos y medidas de protección para el personal de salud, sino también mejorar la difusión del problema de la trata entre los funcionarios públicos. Aunque se reconoce que enfrentarse a los tratantes puede tener serias consecuencias para la seguridad y el bienestar del personal, es necesario que ellos y la población en general sepa que no todos los casos de trata en el Perú involucran a redes de la mafia organizada. Como aseguró el antropólogo entrevistado que investiga el problema de la explotación sexual en la ciudad de Pucallpa, en el Perú muchos tratantes son familiares directas (a menudo en segunda línea) que no forman parte de grandes organizaciones criminales. Pese a que son delincuentes que a menudo hacen uso de fuerza para controlar y explotar a las víctimas, no necesariamente utilizan las mismas tácticas y violencia como, por ejemplo, la mafia rusa, o japonesa. Aquí se observa entonces como la percepción del delito afecta de manera directa la asistencia brindada.

El MINSA reconoce que la falta de presupuesto no sólo se ve reflejado en el número de funcionarios capacitados en el tema (que es limitado) sino también en los horarios de atención. Actualmente, son sobre todo los funcionarios de MINSA en las postas y centros de salud en la zona de la selva del Perú y en el Callao quienes han recibido capacitaciones específicas en el tema de la trata de personas, en el marco del mencionado proyecto de la cooperación belga.

Un avance importante que destacó la psicóloga del MAMIS en Iquitos es que actualmente los servicios de los MAMIS son gratuitos. Antes se cobraba una suma de dinero a las personas que querían hacer uso de los servicios. Ella observó que en el contexto local de Iquitos, muchas familias viven en situaciones de pobreza. Incluso la suma modesta de dinero que se solicitaba resultó afectar

demasiado el presupuesto familiar, razón por la cual a menudo víctimas ya no iban a sus citas de seguimiento. No obstante, incluso ahora cuando los servicios son gratuitos como prescribe la Ley 28950, el presupuesto sigue constituyendo un factor limitante. Por un lado, las personas a veces ni siquiera tienen para su pasaje y por lo tanto no pueden llegar a las instalaciones de salud. Por otro lado, la psicóloga en Iquitos confesó que el presupuesto disponible para sus intervenciones no alcanza para cumplir las necesidades que observa en la comunidad. Ella sostiene que con más presupuesto para los MAMIS, se puede ejecutar visitas a domicilio para continuar los tratamientos en casa de las víctimas cuando ellas no tienen cómo llegar al hospital. De esta manera una víctima podría recibir la asistencia médica y psicológica durante el tiempo que él o ella necesita, y no hasta que se le acaba el dinero.

Otro obstáculo que identificó la psicóloga en materia de asistencia, específicamente la asistencia médica y psicológica, es la difusión de la información. Ella, como joven profesional iquiteña, observó que los jóvenes en la ciudad no tienen mucho conocimiento sobre los servicios públicos que existen. No sólo en materia de asistencia a víctima, pero también con respecto a servicios públicos en general. Según ella hay que trabajar más en el ámbito de la difusión de la información para que las jóvenes tengan conocimiento sobre los servicios y saben adónde pueden ir para recibir apoyo. Los psicólogos de CHS Alternativo comparten esta opinión. Destacan a la psicología y la psiquiatría en general no se le adjunta mucha importancia, aparte de que existe una escasez de psicólogos y psiquiatras por falta de interés por la salud mental. Todavía menos profesionales están interesados en especializarse en el tema de la trata de personas. La población necesitaría entonces sobre todo información práctica, es decir, nombres de instituciones, números de teléfono y direcciones, para ellos mismos, o para poder darle esa información a algún amigo o familiar que se encuentra en una situación de trata y/o explotación.

6.1.4 Los Centros de Emergencia Mujer (CEM)

Al mismo tiempo hay que destacar la posibilidad para víctimas de acudir a un Centro de Emergencia Mujer (CEM). Estos Centros, más de 140 a nivel nacional, son administrados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y brindan servicios públicos especializados y gratuitos para víctimas de violencia familiar y sexual en el marco del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. Aquí las víctimas mujeres pueden recibir atención integral y multidisciplinaria (orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica) en un ambiente seguro, adecuado y adaptado a sus necesidades de género. Tanto Iquitos como Lima cuenta con CEM. Como explicó la funcionaria entrevistada en Iquitos, los CEM trabajan con una guía de atención integral (un protocolo interno) que le da a los funcionarios pautas para la atención.

‘Si es un caso que no es de alto riesgo, pues se hace la ruta de psicología, se hace la ruta social, y se hace la ruta legal, o sea, dentro del servicio. Y definitivamente cada quien hace su competencia de acuerdo a la Guía. La Guía nos da justamente las pautas para cada una de las áreas. Y cuando en el caso social se hace la evaluación de riesgo, y de acuerdo al riesgo si es un moderado o si es severo, entonces definitivamente nos reunimos de urgencia, para coordinar justamente las acciones a favor de las personas’(funcionaria del CEM, Iquitos).

No obstante, como en el caso de los centros y puestos de salud, un problema importante es que no todos los casos de trata son reconocidos como tal. Muchos no se visibilizan, como explicó la funcionaria del CEM de Iquitos.

‘A mi me preocupa mucho la zona de todo lo que es la ruta que es Iquitos-Nauta, y también en la parte distrital de la provincia de Loreto-Nauta, que sabemos que es justamente el corredor por donde salen pues a Yurimaguas, a Pucallpa, vía otras rutas. Y que definitivamente es mínima la cantidad de personas que son detectadas. Porque

desde las comunidades rurales hay mucho movimiento, de captación para sacarlas [de la región]. Si usted se da una vueltecita por el puerto de Masusa, que es el puerto de donde salen las embarcaciones a los diferentes puntos que salen fuera de la ciudad, entonces allí si usted conversa con uno de los cargadores, le van a decir que hay sitios, lugares, de donde se recogan a las niñas y se las llevan. Por río pues las llevan. Entonces, probablemente lo que no está funcionando aún, todavía, de alguna manera, si quiere un término fuerte, es la situación de vigilancia. Osea, el control para justamente prevenir estos hechos' (funcionaria del CEM, Iquitos).

La funcionaria del CEM en Iquitos indicó además, en base a su experiencia y los casos de trata de personas en Iquitos, que no se llega normalmente de un día para otro a ser víctima de trata. Especialmente las víctimas de trata con fines de explotación sexual ya suelen haber sufrido de algún tipo de violencia anteriormente. Ella destacó que como funcionarios públicos y sociedad en general hay que reconocer que *'es todo un ciclo de violencia para llegar a la explotación sexual'*. Como sociedad entonces, ella recomienda no sólo brindar la asistencia adecuada a personas que ya se han convertido en víctimas, sino también trabajar profundamente las causas y los factores que facilitan o permitan la explotación. Lo necesario entonces en materia de asistencia es no sólo atender las heridas físicas o visibles de las personas que llegan a solicitar ayuda en los CEM, sino también brindarlas con la información y el conocimiento necesario para que, cuando todavía no lo son, después no se conviertan en víctimas de trata o de algún otro tipo de violencia. Y, con más presupuesto, salir a brindar asistencia fuera del Centro y fuera de la ciudad de Iquitos, debido a que muchas víctimas no llegan nunca al Centro.

'Eso nos decía un señor en el puerto, un cargador, nos decía 'no se queden solamente aquí, salgan a los distritos, salgan a los pueblos'. Porque hay gente que va a los pueblos y justamente las trae [a las víctimas] con el encaje de hacerles estudiar y hacerles trabajar, pero las ponen en otros espacios que definitivamente no es eso' (funcionaria del CEM, IQT)

Al mismo tiempo hay que reconocer que las víctimas de trata a menudo no acudirán a los CEM en su zona de origen. En el caso de Iquitos la funcionaria destaca que si ha habido casos de víctimas de trata originarios de Iquitos quienes, después de haber regresado a la ciudad, han recibido apoyo psicológico por parte del CEM. No obstante, han sido pocos. En este contexto se observa entonces que el buen funcionamiento y coordinación entre todos los CEM a nivel nacional puede beneficiar a una víctima, debido a que cuando él o ella regresa a su lugar de origen, puede seguir contando con apoyo social y psicológico que ha recibido después de haber salido de la explotación, como también acudir a ello cuando se encuentra de nuevo en una situación de vulnerabilidad.

6.1.5 Conclusiones

Se ha observado en estudios internacionales que si los funcionarios que brindan asistencia inmediata no son capacitados en el tema, las historias y experiencias de víctimas parecen confusas, complejas y a veces incompletas. Es aconsejable por lo tanto brindarlas con el tiempo suficiente para recuperarse física y emocionalmente. Con el tiempo necesario y funcionarios capacitados es probable que las declaraciones de una víctima pueden ser interpretadas de manera más exacta y detallada, resultando ultimamente en mejor evidencia, como también en persecuciones del tratante más exitosas (Departamento del Estado, 2012: 17).

Pese al conocimiento académico sobre el tema, se ha observado que el en caso peruano no está garantizada que una víctima de trata recibe un trato uniforme, adecuado y óptimo en materia de asistencia inmediata. Sin embargo, se ha establecido que sí existen mecanismos legales que estructuran los primeros momentos de la asistencia. En este ámbito mucho depende de la cooperación entre la policía y el Ministerio Público. Pero como destacó un funcionario del MININTER,

observando a las primeras 24 horas de asistencia uno ya puede darse cuenta que el sistema no está diseñado para el bien de la víctima.

‘Rescatan a la víctima la policía, el Ministerio Público, todo lo demás. El servicio de asistencia comienza a trabajar. Hay que albergarla y para albergarla te piden como requisitos un reconocimiento del médico legal, reconocimiento psicológico, creo que también tal vez una prueba de VIH/SIDA, no sé qué cosas más. Si el policía no reúne estos requisitos para presentarlo entre las ocho de la mañana y las cuatro de la tarde que es hasta cuando atienden en la mesa de partes, el niño o la niña no ingresa al albergue. Al día siguiente, pasó un día, no van a recibir el reconocimiento del médico legal del día anterior. [Eso significa] Otra vez pasarlo por el reconocimiento del médico legal, etc.. ¡Estamos revictimizando a la víctima!’

La calidad de la asistencia depende en gran medida de la localidad donde se encuentra una víctima y de las capacidades y actitudes de los funcionarios públicos. Ellos por su parte a menudo se esfuerzan para brindar una atención adecuada pero también se ven enfrentados a diferentes obstáculos. Parece que la línea contra la trata todavía no tiene el alcance suficiente para hablar de un instrumento indispensable en el ámbito de la asistencia a víctimas. Otro problema fundamental es que no es fácil identificar casos de trata por parte de los funcionarios de salud.

6.2 Acogida (albergues)

El tema del alojamiento de las víctimas de trata es un asunto sobre el cuál casi todos los entrevistados han estado de acuerdo. Sin excepción han opinado que constituye un problema serio y que es necesario la creación de más albergues adaptadas a las necesidades específicas de víctimas de trata. Hasta la fecha no existe ningún albergue (estatal o de alguna organización de la sociedad civil) que está diseñado únicamente para ofrecer alojamiento y asistencia a víctimas de trata de personas. En los párrafos siguientes se describe cuáles son los albergues que acogen a víctimas de trata, administrados por instituciones estatales y civiles, cómo operan y cuáles son algunas de las dificultades que se ha observado en este ámbito.

6.2.1 Albergues estatales

En materia de la asistencia a víctimas de trata se sabe que la institución responsable por la acogida de las víctimas de trata es, en principio, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Este aspecto de la asistencia se suele considerar por lo tanto una responsabilidad del Estado. La mayoría de los albergues a nivel nacional son administrados por el MIMP. En caso de que se habla de víctimas menores de edad se suele brindar atención a través del INABIF. Este programa tiene a su cargo, como ya se mencionó, la supervisión de los Centros de Atención Residencial (CAR). En casos de trata de personas los menores de edad suelen ser transferidos a un CAR cercano donde se le brinda asistencia social y psicológica. Su permanencia en el CAR puede ser de breve duración como también permanente, generalmente hasta que la persona cumple la mayoría de edad, en caso de que su entorno familiar directo no se puede hacer cargo del o de la menor.

En la zona de Lima Metropolitana (incluso Callao) existen 34 CAR. No obstante, no todos reciben a víctimas de trata de personas. Se aprendió que en la práctica son pocos los albergues que son capacitados para brindar asistencia a víctimas. Un albergue que sí acepta a este grupo de la población es la Casa de la Mujer Santa Rosa, ubicada en el Callao. Este centro es el resultado de un convenio establecido en 1999 entre religiosas adoratrices y el INABIF. Es por ende administrado conjuntamente por el Estado y una institución religiosa.

‘Como es un convenio, ambos se han complementado. Por parte del INABIF está todo lo que es local, infraestructura, el sostenimiento de alimentación, vestimenta, ambientes, servicios de agua y luz, todos los servicios básicos. Y los equipos de trabajo. Tutoras, que son las acompañantes de las adolescentes, y por otro lado hay psicólogas, hay trabajadoras sociales, médicos, y enfermeras, auxiliares de cocina, personal de limpieza, personal de vigilancia. Por el otro lado, qué es lo que ha complementado la congregación. La congregación ha complementado toda la parte de formación técnica ocupacional. Todos los talleres técnicos han sido iniciados por la congregación, con el personal docente, con los materiales que piden para hacer la capacitación. También se impulsó una escuela aquí para que las niñas estudien aquí, y también las Hermanas han fortalecido algunos proyectos para que puedan hacer viables también algunas necesidades que el INABIF por una cosa u otra no las puede brindar, como profesores de deportes, una odontóloga.’ (funcionaria de Santa Rosa, Callao)

La Casa de la Mujer Santa Rosa en el Callao acoge (mediante derivación del MIMP o por iniciativa de ONG como CHS Alternativo) sobre todo a menores de edad víctimas de la explotación sexual. Allí las adolescentes reciben alojamiento y asistencia social y psicológica. Al mismo tiempo se reincorporan al sistema educativo, o a programas especiales como Beca 18. Mediante un convenio con CHS Alternativo también se le brinda orientación legal a las adolescentes quienes lo solicitan.

Lo que se considera un aspecto importante de la asistencia brindada en Santa Rosa, y que no necesariamente se encuentra en otros lugares, es la participación de la adolescente en su propio proceso de recuperación y el diagnóstico interdisciplinario. De esta manera le devuelven parte del control sobre su vida a la persona, pese a que ésta se encuentra en un ámbito cerrado.

El acompañamiento se hace con las tutoras, con las Hermanas, la psicóloga y las trabajadoras sociales. Para qué? Para encontrar el diagnóstico interdisciplinario, para poder decidir cuáles son las necesidades de la adolescente. Pero también decirle a la adolescente 'mira, sabes qué? Hemos encontrado esto, qué te parece si trabajamos esto contigo, qué te parece? Te parece bien, o no te parece?' [...] Siempre se trabaja con su consentimiento, porque para que vaya, tiene que aceptar el tratamiento, para que no lo boycotee. No va a ir un día y decir 'para qué me han traído aquí, porque me han dicho 'tu estás loca'', pues no, no es eso, no. Es 'Bueno, tu has pasado por muchas cosas, y yo creo que en esta situación te podría ayudar mejor otra profesional'. Yo las hablo así, con ese mismo lenguaje, no? Sencillo y todo, para que ellas vayan comprendiendo que lo que estamos tratando de hacer es darles un buen apoyo'. (funcionaria de Santa Rosa, Callao)

Los trabajadores de Santa Rosa son profesionales capacitadas y preparadas para brindarles el apoyo necesario, concientes de que para muchas jóvenes no es fácil quedarse a vivir en un ambiente relativamente cerrado. Además, las experiencias traumáticas que han vivido pueden causarlas mucha ansiedad y dificultar el proceso y su capacidad de adaptación. Como indicó María, una adolescente viviendo en Santa Rosa, cuando la psicóloga y la trabajadora social la preguntaban sobre las cosas que había vivido:

'Se me confundieron las cosas. Me desesperé. Me puse a gritar, a contestar mal, a llorar'.

Otros albergues estatales en Lima son administrados por la Municipalidad. La Municipalidad Metropolitana de Lima administra según la funcionaria entrevistada cuatro albergues municipales, los COMAIN. Estos albergues acogen a niños y niñas cuyos padres indican que no pueden cuidarlos.

Al mismo tiempo, como ya se mencionó en el capítulo anterior, también se está elaborando propuestas nuevas, La Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad Metropolitana de Lima actualmente se encuentra trabajando para crear un albergue residencial para víctimas de trata y/o explotación sexual menores de edad. A raíz de lo descrito en la ley 28950, la MML está tomando su responsabilidad a prever el establecimiento de un albergue, por la cual tiene a su disposición un terreno en el distrito de San Juan de Miraflores. La funcionaria entrevistada de la MMP explicó que en una primera instancia, se preve la posibilidad de albergar a un total de 20 personas durante los primeros 6 meses. El objetivo es hacer accesible este servicio a largo plazo para 90 niños, niñas y adolescentes. Al momento de la entrevista (en marzo de 2012) todavía se estaba a la espera de la aprobación del presupuesto por el Ministerio de Finanzas, y se esperaba estar operativo en julio del presente año.

Con la creación de este albergue por parte de la MML se cumple una necesidad en el contexto local. Pese a que no se separa estrictamente a las víctimas de trata de víctimas de otros delitos como la explotación sexual o el abuso (lo que es necesario según algunos profesionales entrevistados debido a que cada grupo tiene características y tratamientos diferentes), se considera importante su realización.

En Iquitos el INABIF administra dos CAR de atención integral: Estancia Santa Lorena y Padre Ángel Rodríguez. Los dos centros están ubicados en el distrito de Punchana y son administrados por el INABIF. La casa de acogida Santa Lorena alberga a niñas y adolescentes que han sido víctimas de abandono, maltrato o violencia, incluyendo casos de trata de personas y explotación sexual. Padre

Ángel Rodríguez hace lo mismo para menores de edad masculinos. Aquí, al igual que en los otros centros del INABIF, se le brinda a los menores alojamiento, asistencia psicológica y educación. Con respecto a las víctimas de trata la encargada de Santa Lorena indicó que son casi siempre víctimas mujeres. Muchas de las víctimas que son albergadas aquí provienen de los pueblos ribereños y han sido explotadas en trabajo doméstico o en ESC.

La resistencia de los adolescentes por quedarse en el hogar, como explicada por la trabajadora de Santa Rosa en el Callao, también se observó en Santa Lorena. La encargada reconoció que pese a que se trabaja bastante la parte psicológica en las personas, muchos niños y adolescentes quieren salir y se sienten como si el albergue fuera una cárcel. Los insultos expresados por los jóvenes reflejan entonces según la encargada *‘una falta de responsabilidad de los beneficiarios’*. Ella reiteró que debido a las reglas estrictas y la poca confianza en los funcionarios, éstos a menudo son considerados como *‘los malos de la película’*.

No obstante, aquí también el objetivo es que los y las jóvenes se recapaciten. Por este motivo se ejecutan talleres de asuntos sociales, ocupacionales, de familia, psicología, y otros temas que deben facilitar la reinserción posterior en la sociedad. Especialmente con las adolescentes se trabaja además el tema de la autoconfianza, para que se estimen y valoren y no se vendan. Sin embargo, en el proceso de recuperación y reinserción no siempre se puede contar con la familia. La encargada explicó que a veces se observa un fuerte rechazo por parte de la familia. En otros casos no hay familia, o los familiares viven demasiado lejos para poder visitar o comunicarse con el o la joven.

6.2.2 Albergues privados (de la sociedad civil)

Durante el periodo de estudio se ha aprendido que tanto en Lima como en Iquitos existen relativamente pocos albergues que están equipadas para acoger a víctimas de trata. Se considera que hay que mencionar especialmente a las organizaciones religiosas que trabajan según las perspectivas de derechos y de género y que generalmente no reciben ningún apoyo por parte del Estado.

El Lima, como se mencionó en el capítulo anterior, destaca la labor del Centro AMAR. Este centro, fundado y manejado por religiosas de la Congregación del Buen Pastor, está ubicado en el distrito limeño de Breña y ha servido como albergue para víctimas de trata en reiteradas oportunidades. Su equipo multidisciplinario (que incluye además trabajadoras sociales y psicólogas) trabaja en la acogida y asistencia social, psicológica y ocupacional a adolescentes y adultas que se encuentran en una situación de explotación sexual comercial o prostitución, especialmente en el distrito de Breña. El objetivo es que esta población desarrolle habilidades sociales, que mejoren sus relaciones intrafamiliares y cuenten con oportunidades educativas y laborales, para que puedan optar por una forma de vida digna. El Centro AMAR hace uso de un enfoque de derechos humanos y de género, inspirado por su convicción religiosa.

‘Para nosotras la parte de la acogida es muy importante. Se trata de hacer que la persona se sienta bien, buscar la forma en que ella se sienta segura, en confianza. La confianza es fundamental porque estas personas van a vivir en una casa diferente, con personas diferentes que ella no conoce, que sean religiosos o no religiosos, eso no tienen nada que ver. Porque es lo que te sucedería a tí o a mí. Por más que sabes que estás saliendo de un situación muy traumática, cuando te llevan a un lugar que no conoces, el primer momento es muy impactante. Entonces lo que hacemos normalmente es ser muy acogedoras. Cuando llegan a menudo tenemos algo listo para que coman, ropa que se puedan poner y un ambiente donde puedan descansar.’
(religiosa del Centro AMAR, Lima)

El Centro suele brindar alojamiento por períodos cortos. A menudo la víctima se queda sólo algunos días, a veces algunas semanas, y pocas veces algunos meses. Al igual que en el caso de otras organizaciones de la sociedad civil, el presupuesto puede en ocasiones constituir un obstáculo. La

Hermana contó que no reciben ninguna donación por parte del Estado, pese a que a las víctimas hay que comprarlas ropa, medicamentos, etc.. Para poder solucionar este problema se está buscando a formar alianzas con personas específicas, como por ejemplo médicos, que podrían venir a ayudar. Lo que se ha aprendido durante el transcurso de los años, según la Hermana, es que la misma víctima a menudo decide lo que quiere y debe hacer.

A veces hay que dejarlas. Si quieren dormir, que duermen. Y cuando ellas quieren hablar, escucharlas. Pero no hacer preguntas. Preguntas no son favorables en muchos casos. Después, tal vez, las puedes orientar, pero lo más importante es escucharlas.’
(religiosa del Centro AMAR, Lima)

El Centro forma parte de la red Kausay, que es una red de asistencia social a víctimas de explotación sexual y de trata ofrecida por organizaciones religiosas en todo el país. Se recomienda entonces estudiar más a fondo el papel que pueden jugar las organizaciones religiosas, especialmente las que forman parte de la red Kausay, en la asistencia a víctimas de trata. Se ha observado que estas instituciones suelen basar sus intervenciones en los principios de los derechos humanos y su fé, lo que puede beneficiar a las víctimas. Además suelen brindarlas con un ambiente tranquilo, ordenado, y seguro, respetando el secreto de la identidad.

Otro hogar donde se ha acogido a víctimas de trata en Lima es la casa hogar ‘Mama Victoria’ de la Asociación Llaqtanchispaq en Chorrillos, aunque por su pequeño tamaño tal vez no se le debería llamar albergue. Aquí se ha brindado alojamiento y asesoramiento a víctimas de trata y de violencia familiar y sexual, como también a sus hijos, derivados por instituciones como los CEM, CHS Alternativo, comisarías de la PNP, Fiscalías y el INABIF. Es una organización pequeña que pone mucho énfasis en brindar información sobre los derechos de las mujeres, la prevención de violencia familiar y el bienestar de los niños.

No obstante, no es realista presumir que una organización como esta se encuentra capacitada para acoger a más víctimas. En primer lugar porque no tiene a su disposición mucho personal calificado. En segundo lugar, porque el espacio físico de la casa hogar es limitado. Incluso, hace poco tiempo la encargada tuvo que acudir a los medios de comunicación y la Justicia porque amenazaron con botarla del terreno. Y finalmente, la limitación más importante para esta organización es la falta de recursos económicos. Casi no cuentan con ingresos, y lo que entra viene de donaciones. Rara vez reciben un presupuesto adecuado por parte de las instituciones que derivan casos. Según la entrevistada sólo en el caso de la víctima de CHS esta institución cubrió los gastos de la estadía de la persona. Asegura que las demás instituciones no transfieren ninguna recompensación, aunque un CEM actualmente si manda a una psicóloga para que hable con las mujeres una vez a la semana.

En la ciudad de Iquitos se ha podido conversar con una religiosa responsable por la asistencia brindada por el Albergue Isidra Borda. Es un centro de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia de género que está ubicada algunos kilómetros fuera de la ciudad de Iquitos. El albergue es administrada por Cáritas Iquitos. En las instalaciones del Albergue se brinda asistencia social y psicológica. Al mismo tiempo las niñas albergadas reciben educación y pueden trabajar en el huerto, realizando labores de agropecuaria. De esta manera, el albergue puede cubrir algunos de los gastos que demanda la manutención del hogar.

En alguna oportunidad, a pedido de CHS Alternativo en Iquitos y el Juzgado, el albergue brindó alojamiento a una víctima de trata de personas menor de edad. Ella era originaria de Iquitos y fue llevada a Lima pero al regresar a Loreto no pudo ser reintegrado en su propia familia. Según la religiosa lo que más necesitaba la víctima en ese momento era comprensión, afecto, seguridad y respeto por su persona. Como relata:

‘Pienso que la necesidad más grande era el ser valorada, querida, y aceptada también. Que no fuera criticada.’(Religiosa de Isidra Borda, Iquitos)

6.2.3 Dificultades y limitaciones observadas

Un aspecto sumamente problemático en el ámbito del alojamiento, y bien conocido entre los entrevistados, es el hecho de que para víctimas hombres del delito no existen lugares específicos de acogida. Ni en Lima ni en Iquitos existe un centro de acogida o albergue que está equipado para brindar asistencia a víctimas de sexo masculino. Las historias de víctimas que son albergadas en centros de detención con delincuentes juveniles (como Maranguita en Lima) porque no hay lugares alternativos son conocidas, pero aparentemente no constituyen un motivo para proponer medidas específicas en este ámbito.

Cabe destacar que también, en general, hace falta alojamiento para víctimas adultas, tanto hombres como mujeres. Funcionarios de CHS Alternativo reconocen que estos casos a menudo son 'derivados' a la sociedad civil por parte de instituciones estatales. En ambas localidades resulta suficiente difícil para las ONG buscar lugares donde una víctima puede estar acogida. En general, son las organizaciones religiosas que son las que se encargan de estas víctimas, aunque sea por un tiempo limitado.

La naturaleza del delito nos presenta sin embargo con otras limitaciones importantes. Es que se considera necesario, basado en el enfoque de derechos humanos, que los albergues para víctimas de trata no sean centros cerrados que las hacen recordar a las víctimas a su tiempo en cautiverio. Lo ideal es, según dice por ejemplo el Departamento del Estado de los Estados Unidos (2012), que un albergue constituye un lugar seguro donde la víctima recibe la oportunidad de recuperarse y dar los primeros pasos en volver a controlar el rumbo de su propia vida. Debe ser equipado para brindarle a la víctima todo lo que podría necesitar. Esto incluye, entre otras cosas, la posibilidad de salir del albergue cuando la víctima lo desea, devolviéndola de esta manera su libertad.

No obstante, la realidad peruana muestra que muchas víctimas reciben amenazas por parte de los tratantes cuando escapan, sea contra ellas o contra su familiar. Se considera por lo tanto que por su propia seguridad no siempre es recomendable que salga a la calle. Incluso cuando la víctima prefiere salir, y el albergue está de acuerdo, no siempre se dispone de los recursos humanos para acompañarla. Eso es especialmente importante debido a que muchas víctimas son albergadas en las zonas de destino, que no conocen, y donde se pueden perder. Los psicólogos de CHS Alternativo afirman que para algunas personas volver a estar en un ambiente encerrado puede provocar reacciones negativas. Reconocen sin embargo también que otras no tienen ningún problema e incluso pueden sentirse más seguras. Es importante por lo tanto trabajar cada caso de manera individual y ofrecer servicios de alojamiento que pueden cumplir con las necesidades más importantes de cada víctima sin despojarlas de sus derechos y sin revictimizarlas. La fiscal superior Rosario López Wong destaca en una entrevista la importancia de un albergue seguro y anónimo.

Con todo, implementar un centro de acogida requiere análisis: hay situaciones y lugares en los que un albergue no podría mostrarse como tal, no podría llevar un cartel que diga «Albergue para Víctimas y Testigos» porque su idea es el anonimato. Que los que ingresen allí no sean identificados ni estigmatizados por la población - sobre todo en casos de explotación sexual y violación sexual (CHS Alternativo, 2012b)

Al mismo tiempo no existe un consenso sobre el lugar más adecuado para la creación de albergues. Un funcionario de la ONG IDEIF, que trabaja tanto en Lima como en Iquitos, opina que lo más adecuado sería que se establezca un centro de acogida o albergue para víctimas de trata en Lima. Argumenta que primero hay que centralizar los servicios y asegurar que están funcionando bien, antes de poder descentralizarlos. Además, sostiene que creando un albergue en la capital, generalmente reconocida como el principal lugar de destino, se puede alejar a la víctima del entorno local donde fue capturada. Eso se considera especialmente importante en los casos de que los tratantes forman parte del entorno familiar directo de la víctima. No obstante, algunos de los otros entrevistados no comparten esta opinión.

‘Que se crean albergues en la zona. Eso se tiene claro que lo mejor es que sea en la zona de origen, obviamente cuidando que están protegidas. No sólo por cuestiones de la comida, el clima, que pueden ser absolutamente distintos. Sino que incluso en el mismo albergue pueden ser víctimas de maltrato, abuso, por las mismas compañeras. Eso pasa, que la chica de provincia es maltratada, es excluida. Entonces mejor que esté en un entorno que le entiende.’ (funcionaria de Acción por los Niños, Lima)

Otro problema tanto en Lima como en Iquitos es que el Estado no ofrece ningún tipo de alojamiento transitorio. Esto complica la situación de víctimas que pueden y quieren regresar a su lugar de origen. En estos casos una víctima podría estar obligada a quedarse en algún CAR hasta que pueda regresar, cuando no es el lugar indicado para él o ella. La trabajadora de la ONG Catholic Relief Services compartió que un albergue que brinda alojamiento temporal a una víctima debe trabajar con cada víctima durante un periodo mínimo de tres meses. Eso se considera el tiempo mínimo necesario para trabajar de manera adecuada la contención emocional y la recuperación psicológica de la víctima.

Las opiniones también difieren cuando se habla sobre los diferentes grupos de víctimas que pueden estar atendidos por los albergues. Muchos entrevistados reiteran la importancia de que cada víctima recibe un trato y tratamiento específico. Subrayan que las características y necesidades de víctimas de trata de personas son distintas a las de víctimas de abuso sexual, o personas que han sido explotadas sexualmente. Por ejemplo, en casos de explotación sexual a menudo el niño, niña o adolescente no quiere denunciar a su agresor. Generalmente toma más tiempo y más esfuerzo por parte de los profesionales para vincularse con el o la joven, generar confianza y convencer a la víctima a denunciar el hecho. A cambio, en casos de trata, a menudo las víctimas sí están dispuestas a denunciar el hecho, aún cuando no se realiza porque se recibe amenazas por parte de los tratantes o porque no hay pruebas suficientes. Las víctimas suelen estar conscientes de que no estaban de acuerdo con la explotación, cosa que a veces es más complejo en casos de explotación sexual. No obstante, la realidad local muestra que es sumamente difícil separar a los grupos de víctimas y brindarles a todos los tratamientos específicos que necesitan. Faltan en este caso a menudo recursos humanos (personal capacitado y especializado), financieros y de infraestructura.

6.2.4 Conclusiones

Se reconoce que durante el transcurso de los últimos años se ha desarrollado algunas iniciativas para crear lugares de alojamiento, especialmente en Lima, pero queda claro que la demanda todavía está más alta que la oferta. Pese a la preocupación de todos los trabajadores entrevistados, no se ha podido concretizar medidas para solucionar este problema a gran escala.

6.3 Asistencia legal y protección

Para poder analizar la asistencia legal brindada a víctimas, resulta importante entender el contexto legal, y el proceso de persecución de tratantes. El Departamento de Estado de los EE.UU. indicó en su reporte de 2012 que el Estado peruano ha demostrado la voluntad para combatir el problema, a través de la implementación de la ley 28950. Esta ley prescribe penas de 8 a 25 años de prisión para personas considerados culpables de participar en el delito de trata de personas. Según las normas y recomendaciones internacionales, tales sanciones son suficientemente severas, y están en línea con las sanciones para otros delitos, como la violación. Sin embargo, la realidad muestra que muchas autoridades, investigadores, fiscales y jueces en el Perú optan por calificar casos de trata de personas como un delito menos grave, lo que tiene consecuencias para las sanciones impuestas (Departamento de Estado, 2012: 283) En general, el número de tratantes condenados ha sido preocupantemente bajo. Los tratantes a menudo no reciben las penas que las corresponden y los procesos demoran demasiado tiempo, como en el caso de Jhinna Pinchi. Aquí se elabora sobre la asistencia legal brindada en Iquitos y Lima, y sobre los instrumentos desarrollados para asegurar la seguridad de cada víctima.

6.3.1 Asistencia legal

Desde la perspectiva de los derechos humanos es importante que se informa a la víctima desde el principio sobre sus derechos. Ya durante los primeros contactos con las autoridades y el Ministerio Público se debe explicar los procesos, procedimientos y qué es lo que se espera y no espera de la víctima. Este aspecto se vuelve más importante cuando la víctima decide poner una denuncia.

La ley 28950 prescribe que el Ministerio de Justicia, mediante la Dirección Nacional de Justicia, es la principal institución que debe brindar asistencia legal gratuita a víctimas de trata de personas. Esto se brinda sobre todo a través de los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA). A nivel nacional existen 24 Centros ALEGRA cuyos funcionarios intentan brindar un servicio legal de calidad para la población, especialmente dirigida a las personas más vulnerables. Los temas que ven son defensa en familia, civil y laboral, defensa de víctimas, como también existen centros de conciliación gratuitos.

Funcionarios que brindan asistencia legal también deben informar a la víctima sobre las reparaciones civiles. Pese a que muchas víctimas tal vez no lo consideren como una prioridad, es importante que se las informe sobre sus derechos y las posibilidades. No obstante, según CHS Alternativo, todavía falta mejorar mucho en este ámbito.

Caso de Jhinna Pinchi

Jhinna Pinchi es una mujer víctima del delito de la trata de personas. Se considera que es la primera víctima en el Perú que buscó la publicidad y denunció a la persona que la explotó.

Fue captada con una falsa oferta de trabajo y llevada a la ciudad de Piura desde su natal Tarapoto. Al llegar a Piura, fue vendida al dueño del night club “La Noche”. Desde ese momento dejó de controlar el rumbo de su propia vida. Fue explotada sexualmente durante un período de dos años.

Sin embargo, se escapó y denunció su caso el 10 de septiembre de 2009. Desde ese momento su vida ha estado marcada por el miedo debido a constantes amenazas.

Desde setiembre de 2011 no goza de su libertad ya que a partir de ese tiempo está bajo la custodia de la Unidad de Asistencia a Víctima y Testigos del Ministerio Público. Por su seguridad personal y la de su pequeño hijo, sólo se comunica esporádicamente con sus familiares y cambia de alojamiento de manera regular. Además, durante el transcurso de los últimos años el caso ha sido caracterizado por extrañas muertes de testigos que incriminaban al principal sospechoso.

Recién a fines de julio del presente año – más de 1000 días después de haber puesto la denuncia – se inició el juicio contra el tratante, quien se encuentra libre.

Los montos de las reparaciones civiles impuestas a los agresores son extremadamente bajos, sobre todo si se tiene en cuenta las grandes ganancias que suelen tener los tratantes y el grave daño ocasionado en la salud de la víctima, especialmente en la

salud mental. No hemos podido apreciar ninguna práctica, por parte del Estado, orientado a proteger los derechos civiles de las víctimas, entre los que se encuentra una reparación justa (CHS Alternativo, 2011c: 78).

Según el reporte de CHS Alternativo (2010) sobre el cumplimiento de las responsabilidades de la Ley 28950 el MINJUS continúa brindando los servicios de asistencia legal gratuita. Eso toma lugar no sólo mediante los Centros ALEGRA sino también con el apoyo de las Defensorías de Oficio (2010b: 73).

El 'Caso Dongo' y la asistencia legal

Durante el período de investigación se llegó a tener conocimiento sobre un caso específico de explotación sexual comercial de una menor de edad que había causado mucho de qué hablar en Iquitos. El 'Caso Dongo', en el cuál está involucrado el ex Decano del Colegio de Abogados de Loreto, tuvo serias repercusiones en la relación de la población loretana con algunas instituciones de la sociedad civil. Según establece la funcionaria entrevistada en otro medio de comunicación:

'El pueblo se escandalizó, pero no de indignación por el ex decano implicado, sino con las autoridades que velamos por la lucha en contra de la explotación de menores. Nos tildaron de escandalosos y exagerados, ahí se demuestra la pasividad de la ciudadanía y la tolerancia frente a este delito' (CHS Alternativo, 2012b).

Se observó, sobre todo en las entrevistas con funcionarios públicos y de la sociedad civil, que en la región parece existir una aceptación por parte de la población con respecto a las relaciones sexuales con menores de edad. Las prácticas de ESCNNA (explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes) parecen estar omnipresentes y conocidos por todos, pero son consideradas como algo 'normal' entre miembros de la comunidad.

'Una de las razones es que aún persiste un fuerte machismo, por ejemplo, aquí se dice que la mujer loretana anda vestida con poca ropa, también está la idea de la iniciación sexual a temprana edad o que utiliza vestimenta provocadora, pero eso también sucede en otros lugares del país y no se cataloga así a las mujeres de esas localidades. Tenemos que trabajar para desterrar ese imaginario.

Las políticas y leyes están dadas, el problema que tenemos es que no hay una sanción, un fiscal, un Estado que las ejecute y fiscalice su correcto funcionamiento. Además, hay un problema de imaginario con los funcionarios, ya que se sanciona en función de una idea errónea de la mujer Loretana, en general de la mujer amazónica' (CHS Alternativo, 2012b).

Este ejemplo muestra que en ciertas regiones del país, como Iquitos, la asistencia legal a víctimas de trata se puede ver afectada por un contexto social cultural donde mucha gente no reconocen a la trata de personas como un delito. Durante el transcurso del estudio no se ha observado ningún desinterés por el tema por parte de los funcionarios públicos en Iquitos. Más bien, todos y todas parecían estar concientes de la gravedad del delito y dispuestos a hacer lo posible dentro de su sector para mejorar la asistencia. Sin embargo, queda claro que sus labores se complican cuando trabajan en un contexto local donde parte de la población no comprende y/o apoya su visión. Esto no sólo daña el proceso judicial, sino también la posición de la víctima y su futuro recuperación.

Tanto en Lima como en Iquitos se ha observado que son a menudo las organizaciones de la sociedad civil quienes brindan asistencia legal a víctimas de trata. Se trata, por ejemplo, de organizaciones como CHS Alternativo en Lima y Encuentros en Iquitos. Pese a que CHS Alternativo también labora en Iquitos, se ha observado que la asistencia legal allá es brindada solo esporádicamente.

La asistencia legal brindada por el CALP de CHS Alternativo en Lima está enfocada en el derecho al acceso de justicia que tienen las víctimas y sus familiares y se realiza en general en un promedio de tres sesiones. Durante estas sesiones se orienta a la víctima y sus familiares sobre diferentes temas:

1. información sobre derechos humanos, y las percepciones del entrevistado como sujeto de derecho.
2. las acciones legales a formularse ante los distintos agentes del sistema de justicia penal (a nivel policial, fiscal y judicial), con énfasis en los aspectos de asistencia y protección de que dispone el Estado peruano.
3. las implicancias del proceso legal para la víctima, sus familiares y/o el/la denunciante
4. la forma de constituirse ante cada una de esas entidades para el esclarecimiento de los hechos y la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la situación de explotación vivida.
5. el acompañamiento por parte del CALP (los servicios, la duración de la atención y el procedimiento a seguir posteriormente) (CHS Alternativo, 2010: 6; CALP, 2011: 11):

Después de haber brindado la asistencia legal se puede optar por se realizar la derivación del caso a otras entidades y se suele realizar un monitoreo de la evolución del proceso legal.

La OIM argumenta que todavía existen algunas contradicciones en la legislación peruana que a veces dificultan la asistencia a víctimas. La funcionaria de la institución relata sobre el caso de un menor de edad proveniente de Uganda. Según la ley 28950, tanto víctimas nacionales como extranjeras tienen derecho a ciertos tipos de asistencia brindada por el Estado peruano. Sin embargo, la ley de migración (o, tal vez mejor dicho, anti migratoria) indica aparentemente que cualquier persona que ingresa de manera ilícita al país no tiene derecho ninguno. En este caso, el menor de edad africano ingresó al Perú de manera ilícita y actualmente se encuentra en una situación sin salida. A raíz de su estado migratorio (entrando al país de manera ilícita) nadie le puede ayudar. Al mismo tiempo no puede regresar a su país, y tampoco puede estudiar o trabajar en el Perú. Este caso muestra que es necesario asegurar la coherencia de la legislación peruana para poder brindar asistencia legal a todas las personas que lo necesitan y merecen.

Durante el período de estudio no se ha investigado de fondo el tema de la asistencia legal debido a diferentes factores prácticos. En Lima no se llegó a concretizar una reunión con el representante del Ministerio de Justicia para que elabore sobre la atención legal que brinda el MINJUS. No obstante, sí se realizó una entrevista con un abogado del Ministerio de Justicia en Iquitos. Este funcionario de la Dirección de Defensa Pública del MINJUS en Loreto explicó que bajo su mando no habían brindado asesoría legal a ninguna víctima de trata.

‘Hasta la fecha, no se ha reportado ningún caso de esta naturaleza. Pero sin embargo, nosotros como institución que brinda asistencia legal gratuita realizamos labores de prevención, donde se habla sobre por ejemplo la trata de personas, la violencia familiar y la violencia sexual.’ (funcionario del MINJUS, Iquitos)

El funcionario destacó además, lo que podría sorprender, que el personal no recibe de manera regular capacitaciones en el tema por parte del Estado. Explicó que se trata, en general, de una autocapacitación de los funcionarios. Al mismo tiempo participan en los talleres organizados por organizaciones de la sociedad civil como CHS Alternativo e IDEIF.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Vicariato de Iquitos es una organización de la sociedad civil que brinda atención social y legal a las poblaciones más vulnerables. En algunas oportunidades han brindado asistencia legal a víctimas de trata de personas. También trabajan temas de salud, educación, defensa, tortura etc. Casos jurídicos que no aceptan son casos relacionados al narcotráfico, divorcio o problemas territoriales. El tema de la trata ha sido laborado desde siete años. No obstante, no se puede esperar demasiado de este actor en el ámbito local debido a una falta de recursos humanos y financieros. La abogada que trabaja para la institución tiene a su cargo no menos de 315 casos distintos.

Finalmente, se observó que la Defensoría del Pueblo también está involucrada en ciertos aspectos de la asistencia legal. Como ‘colaborador crítico’ del Estado la Defensoría supervisa las

labores de las instituciones estatales. Sin embargo, en el ámbito de asistencia a víctimas un abogado de la Defensoría en Lima aseguró que desde el 2007 en ocasiones la institución ha participado en la asistencia para velar por ejemplo por la seguridad de la víctima. Al mismo tiempo evalúan el trabajo de las autoridades encargadas de la investigación criminal (enfocados en una posible falta de protección o falta de asesoría) e intervienen en operativos con el Ministerio Público y la PNP. De los 64 casos de los cuales ha tenido conocimiento la Defensoría el 90% se trataba de explotación sexual y el 80% de las víctimas fueron mujeres. La abogada de la Defensoría en Iquitos compartió que se necesita más abogados calificados para defender los derechos de las víctimas, frente a los intereses de los tratantes que siempre suelen contar con un abogado.

6.3.2 Protección

Dentro de los ámbitos de asistencia el tema de la protección constituye a veces el aspecto más importante para víctimas de trata. Aún cuando no todas las víctimas reciban amenazas por parte de los tratantes después de haber sido rescatadas o escapadas, se sabe que para las personas que sí viven con el miedo de que las vaya a pasar algo (a ellas o a sus familiares) el tema de la protección fundamental. Con protección no se refiere sólo a la protección de su integridad física sino también al guardado de su identidad. En este caso hay que mencionar el importante papel que cumplen los medios de comunicación, especialmente cuando está involucrado un o una menor de edad. El tema de la protección hace referencia a las siguientes:

- La protección policial, el cambio de residencia y la ocultación de paradero (excepcionalmente incluye medios económicos)
- La reserva de identidad (excepcionalmente el cambio)
- Un procedimiento que imposibilite identificación visual en diligencias
- Evitar fotografías o tomas de imágenes
- La fijación de domicilio procesal; la sede de la Fiscalía
- El traslado en vehículo oficial a diligencias
- Un ambiente reservado y custodiado en dependencias judiciales

Se ha establecido que para el bienestar de la víctima y el procedimiento del proceso judicial es sumamente importante mantener reservada la identidad de la víctima. Pese a que existen protocolos y reglamentos para lograr este objetivo, se ha observado que tanto en Lima como en Iquitos no siempre se respeta este derecho.

La difusión o publicidad de la identidad de la víctima conlleva a una situación de riesgo para la seguridad de la misma, ya que puede ser amenazada o intimidada por parte de los tratantes. Lo que a su vez puede originar la frustración del proceso al no obtener la colaboración de la víctima. Al respecto, cabe señalar que las pericias médico legales dirigidas a evidenciar la existencia o no de algún tipo de maltrato sólo se pueden hacer con el consentimiento de la víctima, por lo tanto si la víctima se siente en riesgo al ver que su identidad no ha sido reservada, es probable que no colabore con el proceso frustrando la investigación. Asimismo, la publicidad del nombre, es una forma de seguir maltratando a la víctima y de caer en la doble victimización. [...] Hemos encontrado que en la mayoría de los casos, a nivel judicial no se respetó las normas mencionadas. Tan es así, que en ninguno de los casos de Loreto hemos encontrado que se respete la identidad de la víctima, salvo cuando se trata de menores de edad. [...] Asimismo, tampoco se ha reservado el nombre de los testigos, lo que los coloca en una situación de grave peligro, ya que también pueden ser amenazadas y agredidas (CHS Alternativo, 2011c: 44-45).

Debido a que en algunos casos los tratantes no han sido capturados, las víctimas y los testigos pueden recibir amenazas directas o indirectas (mediante sus familiares). Tratantes pueden amenazar su vida e integridad física, o exigir que se cambie el testimonio. En estos casos es sumamente importante que las medidas de protección sean otorgadas de manera oportuna, especialmente cuando ya se ha publicado la identidad de la víctima. Sin embargo, se opina que es importante especialmente en este punto de la asistencia no sólo subrayar los aspectos que faltan mejorar, y argumentar cómo el gobierno ha fallado en diferentes ámbitos, sino también intentar a ver los avances y los logros obtenidos.

Algunos avances importantes se ha registrado en las labores del Ministerio Público. Durante el transcurso de los últimos años, el MPFN ha invertido en mejorar sus servicios de asistencia a víctimas de trata. Se ha creado Fiscalías de Criminalidad organizada (entre cuyos competencias se encuentran los casos de trata de personas), se ha capacitado a funcionarios de diferentes cargos (operadores judiciales, asistentes sociales, abogados de oficio etc.) y se ha elaborado la 'Guía de Procedimiento para la entrevista de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación y trata con fines de explotación'. Esta herramienta es dirigida a los operadores de justicia y contiene disposiciones para aplicar en el procedimiento de Entrevista Única a NNA que son víctimas de estos delitos. Eso es muy necesario debido a que a menudo las víctimas se encuentran en un estado de shock cuando llegan al Ministerio Público.

'Tenemos casos muy especiales. La víctima puede estar muy ansiosa, solloza, temerosa. Entonces en estos casos no es propio hacer un abordaje de carácter legal e investigación en ese momento, sino que hacemos primero un trabajo de contención con la psicóloga para que ella pueda tranquilizarse y estar un poco más estable emocionalmente.' (fiscal entrevistada en Iquitos)

Como consecuencia también se ha inaugurado las Cámaras Gesell para las entrevistas a las víctimas de trata, en cinco distritos judiciales. Aquí, como explicó la fiscal entrevistado en Lima, una víctima puede relatar por primera y única vez delante de una entrevistadora (a menudo un psicólogo) sobre sus experiencias, mientras que otros funcionarios (como el fiscal, operadores de justicia, etc.) observan detrás de un vidrio de visión unilateral. Se suele grabar la declaración de la víctima y de esta manera se puede evitar la revictimización causada por la necesidad de declarar varias veces ante diferentes personas.

'Dentro de la Entrevista Única en Cámara Gesell salen muchos otros factores también y es muy complejo el asunto. Porque algunas veces las víctimas salen por una crisis familiar, violencia familiar, o a veces se detecta que están en abandono, o a veces detectan que tienen un problema de salud. Y a partir de esta información y la del Instituto de Medicina Legal ya vamos a ver el trabajo con la familia, si la vamos a albergar, o a veces es la familia misma que trabaja el tema del proxenetismo también. Entonces ya ampliamos y vemos no sólo trata sino su situación sociofamiliar.' (fiscal entrevistada, Iquitos)

Como explicó la fiscal entrevistada en Iquitos, y lo que también se observó en las demás labores de la institución, la institución muestra una tendencia de evaluar sus propios servicios y de acuerdo a eso mejorar la asistencia.

'En un primer momento hemos visto que en el abordaje de la entrevistadora en las Cámaras Gesell no siempre encontramos información válida. Ellas todavía seguían confundidas, o algunas todavía muy temerosas, entonces en algunos casos se hace nuevamente una entrevista complementaria. Y eso se una a la investigación que paralelamente hace la Sección de Trata.'(fiscal entrevistada, Iquitos)

La fiscal entrevistada en Lima aseguró que, pese a los avances logrados, el nuevo enfoque institucional de protección y asistencia a la víctima sí ha requerido (y todavía requiere) un cambio de mentalidad institucional. Explicó que ha sido un cambio de mentalidad fundamental tomando como objetivo central proteger y asistir a la víctima para asegurar su bienestar, en vez de utilizar a la víctima únicamente para acumular pruebas y obtener información en contra de los tratantes, como se solía hacer.

Mediante Resolución Ministerial Nº 1558-2008-MP-FN, el Ministerio Público viene ejecutando el Programa Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. El Programa, que está supervisado por la Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos (UCAVIT) se aplica, a principios del 2012, en 16 departamentos del país. El programa tiene como propósito establecer los mecanismos adecuados de asistencia a víctimas y testigos que se encuentren en una situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su decisión de participar en la investigación de un delito o proceso penal (MININTER, 2011a: 48). Los servicios se debe brindar a dos niveles de intervención, mediante las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT, 17 a nivel nacional) y las Unidades de Asistencia Inmediata a Víctimas y Testigos (UAIVIT, 62 a nivel nacional). Según información del MP, durante el año 2010, el programa atendió a 19,408 usuarios que han participado activamente en los procesos en que se encontraban inmersos de los cuáles 168 eran víctimas de trata (CHS Alternativo, 2012b; López Wong, s.a).

El hecho de participar en una investigación penal genera temor, inseguridad y preocupación en las víctimas y testigos, sobre todo si hay amenazas contra su vida. Antes las víctimas se quedaban en el vacío, lo cual explicaba ese número negro de casos que no eran denunciados. Hoy cuentan con asistencia legal, social y psicológica. (Fiscal López Wong citado de: CHS Alternativo, 2012b)

A raíz de este programa se creó como un plan piloto la Unidad Distrital de Asistencia a Víctimas y Testigos de Lima-Centro (UDAVIT Lima-Centro), que constituye un avance importante en materia de protección de la víctima. Entre los servicios brindados por la Unidad se encuentra el apoyo legal, gratuita y confidencial. El objetivo de la Unidad es ayudar a la labor fiscal, ofreciendo asistencia legal durante el proceso judicial y preparando a las víctimas y testigos a su debida participación. También se brindan servicios gratuitos de apoyo psicológico y social, que consisten entre otros en la visita a domicilios y la coordinación con los familiares para organizar de la mejor manera las medidas de asistencia y protección a las víctimas. Lo fundamental es, sin embargo, como ya se mencionó, que la Unidad puede velar por la integridad física y el resguardo de la identidad de las víctimas y testigos de delitos, cosa que es de gran importancia en muchos casos de trata. Se espera por lo tanto que se cumple lo acordado y que se implemente este año una unidad de asistencia en Iquitos.

También hace falta mencionar que el Ministerio Público se encuentra implementando el proyecto 'Fortalecimiento de la Función Fiscal frente al delito de Trata de Personas'. Entre las problemas destacadas por la institución están:

- insuficiente conocimiento sobre el delito de la trata de personas
- inadecuada organización interna para abordar los delitos de la trata de personas
- información no disponible sobre los casos atendidos.

Estos factores, según la información del proyecto, causan una inadecuada respuesta fiscal frente a los delitos de la trata de personas. Para solucionar este problema el proyecto está dirigida a capacitar a operadores especializados, priorizar la problemática en la agenda institucional, establecer lineamientos específicos en materia de prevención, persecución y protección y crear registros de información amplios y detallados.

No obstante, también el Ministerio Público sufre de limitaciones de presupuesto. En una entrevista la fiscal superior Rosario López Wong, coordinadora de la Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos, indica que después de haber sido aprobado el presupuesto para el programa en febrero de 2010 se ha esperado mucho tiempo a que se lo transfiera. Asegura que la Unidad Central necesita por lo menos dieciséis millones de soles (cerca de cinco millones de dólares) para poder cubrir los gastos de sueldos, equipos, alojamiento, comida, vehículos, acompañamiento por la policía etc.. Sin embargo, el Ministerio Público no tiene a su disposición esta cantidad de dinero para el programa lo que, en el peor de los casos, podría influir en la asistencia brindada.

6.3.3 Conclusiones

El tema de la asistencia legal no se puede desvincular del tema de la persecución de los tratantes. Pese a los esfuerzos por parte de la PNP y el Ministerio Público no se logra capturar y sentenciar a muchos tratantes a nivel nacional. Esto sin duda influye de manera negativa en las víctimas, afectando no sólo su bienestar emocional sino también su seguridad personal.

Como en otros ámbitos de la asistencia, el presupuesto sigue siendo un obstáculo significativo en la implementación de las medidas de protección de víctimas. El hecho de que se está creando unidades de asistencia a víctimas y testigos se considera un gran avance que beneficia a las víctimas. Sin embargo, su alcance todavía está limitado debido a que no opera a nivel nacional. Mientras que en Lima las víctimas pueden hacer uso de sus servicios y recibir además asistencia psicológica y social, en Iquitos todavía no se logra proteger la identidad de todas las personas involucradas.

6.4 Asistencia psicológica, reinserción y retorno

En esta parte del estudio se elabora sobre la asistencia social y psicológica brindada a víctima. Es en este ámbito de la asistencia donde se trabaja conscientemente el tema de qué hacer después de una experiencia tan traumática como es ser víctima del delito de la trata de personas. Más que en las otras áreas de intervención, esta parte tiene una importante mirada al futuro. Al mismo tiempo es en este ámbito donde se ve de manera más clara los impactos de la asistencia anteriormente brindada. Tanto la actitud de las autoridades que brindaron asistencia inmediata o recibieron la denuncia como las consecuencias de un posible juicio influirán en la manera en que se realiza la reinserción de la víctima. Paralelamente se sabe que en casos de víctimas menores de edad estar albergada o institucionalizada lleva consecuencias para su vida futura. Finalmente, sobre todo en caso de víctimas niños, niñas y adolescentes, el tema del retorno puede constituir un problema.

Se ha visto que la asistencia en este ámbito a menudo es asumida por las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de Lima e Iquitos, se ha observado que por parte de las entidades estatales (como el MINSa) sí existe la buena voluntad por brindar apoyo psicológico a largo plazo (lo que le correspondería de acuerdo a las disposiciones de ley), pero limitaciones prácticas lo dificultan. Seguido se habla sobre el apoyo psicológico y la asistencia brindada en los ámbitos de retorno y reinserción.

6.4.1 Importancia de la asistencia psicológica

La recuperación psicológica influye de manera directa en el bienestar de una víctima. Se ha conocido que en las dos áreas de estudio, como en otras partes del mundo, su importancia no siempre es reconocida, pese a que estudios y diagnósticos psicosociales indican que es uno de los ámbitos que hay que trabajar con más atención.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, después de rescatar y albergar a una víctima es sumamente importante dedicar atención a su estado mental. Es necesario averiguar si las víctimas sufren de síndrome de estrés postraumático, dependencia de las drogas o alcohol, depresión y ansiedad – trastornos mentales que pueden desarrollarse a raíz de ser víctima de trata. Es importante que las víctimas reciban apoyo y comprensión incondicional, especialmente cuando muestran signos de negación, desconfianza, vergüenza o ira (Departamento del Estado, 2012: 12). Centros de asistencia pueden proveer víctimas con un ambiente seguro y alentador, donde reciben esta comprensión y apoyo sin perjuicios. Fundamental es que los problemas sociales y psicológicos de que sufren sean tratados de manera rápida y adecuada por los especialistas. Cuando sus problemas no son reconocidos o trabajados de manera inmediata y profesional, pueden dejar efectos permanentes en su salud física, mental y social, y hasta pueden ocasionar que la víctima deje de confiar en todo funcionario público y que deje el tratamiento necesario por su recuperación.

Los psicólogos de CHS Alternativo en Lima reconocieron que las víctimas de trata de personas que llegan a su institución generalmente consideran que no necesitan ningún tipo de apoyo psicológico. Sus necesidades sociales (como el reencuentro con sus familiares) y legales (denunciar o no al tratante, asegurar su seguridad personal y la de su familia) suelen ser priorizadas sobre el tema psicológico. Sin embargo, esta convicción a menudo cambia después de algún tiempo cuando el tema legal ya pasa a un segundo plano, normalmente debido a la lentitud del proceso o la falta de avances concretos. Los psicólogos observan que en ese momento el bienestar psicológico y emocional es reconocido por las mismas víctimas como un factor importante en el proceso de su reinserción en la sociedad.

6.4.2 Atención psicológica

La asistencia psicológica a víctimas de trata es, según lo establecido en la Ley 28950 y su Reglamento una responsabilidad del Ministerio de Salud. No obstante, como ya se mencionó en párrafos anteriores, los funcionarios del MINSa no siempre se encuentran capaces de brindarles este tipo de

asistencia a víctimas de trata de personas. Por un lado, parece que se debe a factores de presupuesto, debido a que a nivel de población e institución no se considera que la salud mental constituye un aspecto fundamental del bienestar de un ser humano, lo que resulta en fondos muy limitados para este tipo de servicios y pocas capacitaciones en el tema al personal. También se ha elaborado sobre la indecisión de funcionarios de salud por brindar asistencia a víctimas de trata considerando las posibles amenazas que pueden recibir por parte de los tratantes. Por otro lado todavía existe un alto nivel de silencio e invisibilización de los casos, al no ser registrados y abordados de manera adecuada (CALP, 2011: 4).

En la práctica esto significa que tanto en Iquitos como en Lima no se registra muchos casos de víctimas de trata que han recibido asistencia psicológica por parte de los programas e instituciones pertenecientes al MINSA. La doctora entrevistada en Lima reconoció que la institución todavía no está cumpliendo con lo establecido en la mencionada ley, lo que afecta principalmente a las víctimas. La funcionaria de la OIM observó que el MINSA, como algunas otras instituciones más, necesita apoyo externo para poder tomar las medidas necesarias para cumplir con sus responsabilidades. Ella recomendó que los especialistas que suelen dedicarse a revisar de nuevo el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas ayuden a las direcciones del MINSA en la elaboración de un plan sectorial. De esta manera se puede empezar a capacitar y sensibilizar a cada funcionario de salud, beneficiando al final a las víctimas que recibirán asistencia más adecuada.

Otra institución que brinda asistencia y/o orientación psicológica es el MIMP a través de los Centros de Emergencia Mujer. La funcionaria del CEM en Iquitos indicó que durante el año 2011 su despacho había atendido a 424 personas afectadas por violencia familiar y sexual, entre ellas algunas víctimas de trata. Gran parte de estas personas (40%) fue derivado al CEM por otra institución. Datos institucionales indican que el 57% de todas las atenciones especializadas brindadas en el 2011 fue constituido por apoyo legal, 29% por apoyo psicológico y 11% por apoyo social. Con respecto al apoyo brindado por los CEM se reconoce su contribución en el ámbito local. Con más de 144 CEM a nivel nacional se opina que los centros pueden constituir un actor importante en la asistencia psicológica y social de víctimas de trata. Sería bueno contar con estadísticas específicas sobre los casos de trata de personas que llegan a los CEM, para identificar mejor los números, los orígenes y los tipos de explotación que han sufrido. Como reconoció la funcionaria del CEM en Iquitos, ahora a menudo clasifican a los casos de trata en el rubro de 'explotación sexual' o 'violencia sexual'.

Víctimas menores de edad podrían acercarse a las DEMUNAS de su ciudad o pueblo para recibir atención psicológica por parte del equipo de profesionales. La misión de las DEMUNA es velar por el bienestar y defender los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Los profesionales brindan asesoría legal, social y psicológica, trabajando temas como la violencia familiar, tenencias (en caso de separación de padres), régimen de visitas, conciliaciones, apoyo a madres solteras y abandonadas, etc.

Se ha observado que en el caso de Iquitos la presencia de personal capacitado en el tema de la trata influye de manera significativa en las prioridades de las DEMUNA. Mientras que en la DEMUNA de Punchana no habían brindado asistencia a ninguna víctima de trata, los funcionarios no han sido capacitados en el tema y no se cuenta con un formato de derivación, la DEMUNA de San Juan considera que el tema de la trata constituye un problema fundamental. Allí se realiza labores de prevención y sensibilización, sobre todo dirigidas a las poblaciones más vulnerables, como niños y adolescentes. A menudo buscan la cooperación con la sociedad civil (como CHS Alternativo en Iquitos) para la ejecución de estas actividades. También han brindado asistencia psicológica a víctimas de trata. Al mismo tiempo los funcionarios de esta DEMUNA participan en operativos conjuntos. Durante estas intervenciones acompañan a la PNP, la Fiscalía de Familia, miembros del serenzago y funcionarios de la municipalidad de San Juan, para velar por los derechos de los niños y adolescentes presentes. No obstante, las labores de la DEMUNA se ven seriamente afectadas por una falta de recursos. El psicólogo entrevistado relató que actualmente cuentan con cinco profesionales para atender las necesidades de 300 mil personas en el distrito de San Juan. Durante el período de estudio Iquitos sufrió de las peores inundaciones en muchos años y se observó como los trabajadores de la DEMUNA trabajaban día y noche para asistir a los más necesitados. El presupuesto

que tienen para atender a casos de trata de personas viene del rubro para brindar atención a menores de edad y a mujeres víctimas de violencia. El monto, para el año 2012, era de S./6000.

Las organizaciones no gubernamentales por su lado a menudo trabajan muy concientemente el tema de la recuperación psicológica de la víctima. Se ha observado que en Lima entra otras organizaciones el Movimiento el Pozo, IDEIF y CHS Alternativo ponen especial énfasis en el aspecto psicológico de la asistencia a víctimas de trata.

A través del Centro de Atención Legal y Psicológica (CALP), CHS mantiene contactos con las víctimas y las brinda como ya se explicó atención legal y psicológica. Los profesionales del Centro contaron que a menudo se utiliza la 'excusa' de preguntar por los avances en el proceso legal de una víctima para poder comunicarse con él o ella. Sostienen que una vez abierta la conversación hay más confianza para hacer el seguimiento y preguntarle a la víctima cómo está en otros aspectos de la vida, es decir, en el ámbito social, económico, psicológico. Para brindar asistencia psicológica a víctimas el CALP cuenta con un protocolo de asistencia. En este protocolo se presenta entre otras cosas los principios fundamentales que los profesionales del Centro tienen que considerar a la hora de brindar asistencia (CALP, 2011: 9-10).

- Respeto a la dignidad
- No discriminación
- Interés superior de la víctima
- Protección
- Participación
- Trato digno y comprensivo
- Derecho a ser informado
- Derecho a ser oído y expresar opiniones y preocupaciones
- La imagen y su intimidad o privacidad
- Consentimiento

La asistencia psicológica que brinda el equipo del Centro a las víctimas y sus familiares está basada en el enfoque de 'consejería psicológica'. Es decir, se propone darle al beneficiario soporte, orientación y apoyo puntual, en un ambiente donde ellos pueden sentirse escuchados. En general, se contempla un máximo de seis sesiones de atención psicológica.

Los principios más relevantes son la seguridad de la víctima, su empoderamiento, la validación de sus experiencias, el énfasis en sus puntos fuertes, la diversificación de sus alternativas, el restaurar la claridad en sus juicios y que la víctima tome sus propias decisiones (CALP, 2011: 12).

Fases de atención psicológica – Centro de Atención Legal y Psicológica (CHS Alternativo)

Fase a: Contención emocional: En general, se empieza con acordar con las víctimas el consentimiento informado, para que la persona comprenda por qué es importante la evaluación, qué tipo de información se va a recoger y la medida en que otras personas tienen o pueden tener acceso a dicha información. En esta etapa, se verá el estado emocional y cognitivo de la víctima, y las reacciones más esperables (desinterés o poco impactada por el evento, llanto incontenible, agresividad, ambigüedad o confusión al contestar las preguntas). Se escuchará a la víctima y contestará sus vivencias, temores, inquietudes, deseos y comentarios, y se evitará la re-victimización (CALP, 2011: 12).

Fase b: Evaluación psicológica: Durante esta etapa se procede a la administración de pruebas que permitan llegar a una presunción diagnóstica, que abarca aspectos emocionales, de personalidad, y de habilidades sociales. Se usa también algunos tests, que permiten evaluar el estrés posttraumático, sintomatología depresiva, somática y de ansiedad, los abusos a los que la víctima ha sido sometida, su apoyo social,

autoestima etc. Esta etapa incluye normalmente una entrevista directa a la víctima, así como a sus familiares, para identificar los factores protectores y positivos de la persona, reconociendo los recursos con los que cuenta, así como las actitudes y acciones tomadas para superar la situación vivida. También se suele aplicar un examen mental mínimo, y el análisis de los antecedentes de la persona enfatizando los aspectos psicosociales.

Fase c: Orientación y atención psicológica: Una vez contando con una presunción diagnóstica y con un análisis de las necesidades, se procede a elaborar un plan de trabajo personalizado, que consiste entre otras cosas de una terapia breve, que está orientada a incrementar la conciencia de la víctima acerca de la situación vivida y ofrecer herramientas para hacer algo al respecto. Los temas a tratar son entre otras cosas la autoestima y seguridad en sí misma, aprender y/o mejorar los estilos de afrontamiento, de solución de problemas y de toma de decisiones, y de fomentar una comunicación y habilidades sociales adecuadas.

Fase d: Derivación: Se vincula a las personas y a sus familiares a una red de atención (usualmente de entidades estatales) que proporcione, según sea el caso, asistencia legal y psicológica a largo plazo.

A cambio de las instituciones del Estado, que debido a varios factores a menudo no llegan a realizar un seguimiento de casos, CHS Alternativo intenta activamente mantener contactos con las víctimas después de las primeras sesiones. Brinda, por ejemplo, semanalmente atención psicológica a víctimas menores de edad en Lima que han sido derivados a un albergue local. Al mismo tiempo realiza el seguimiento de casos vía telefónica. No obstante, resulta sumamente complicado hacer un seguimiento de todos los casos atendidos. A veces ya no se realiza por iniciativa de la víctima, a veces son motivos prácticos (cambio de número de teléfono, cambio de domicilio) que impiden el seguimiento, que se considera importante porque es generalmente la única manera para saber si la víctima se está recuperando satisfactoriamente (tanto psicológico como emocional) y si ha podido rehacer su vida como ha querido. Se considera que otras organizaciones de la sociedad civil en Lima suelen brindar servicios de asistencia psicológica similares, aunque a veces a una escala más pequeña.

En Iquitos también hay diferentes organizaciones de la sociedad civil que brindan algún tipo de asistencia psicológica. Sin embargo, no todas tienen experiencia en trabajar específicamente con víctimas de trata de personas. De las organizaciones locales se elabora aquí brevemente sobre las labores de Encuentros, en cooperación con Catholic Relief Services. La ONG Encuentros brinda en Iquitos asistencia legal y psicológica a víctimas de trata en el marco de un proyecto financiado y administrado por el Departamento de Estado de los EE.UU. y CRS. Los casos que atienden llegan, según los funcionarios de Encuentros, mediante contactos con el Ministerio Público, la PNP y colegios en la ciudad de Iquitos. El objetivo del proyecto, que se encuentra actualmente en su último año de ejecución, es colaborar en la prevención y persecución de la trata de personas, como también brindar asistencia a las personas que lo necesitan.

La funcionaria de CRS explicó que aplican al proyecto el modelo DME. Mediante un proceso de Diseño, Monitoreo y Evaluación controlan las intervenciones de los profesionales. Los trabajadores de Encuentros en Iquitos destacaron como uno de los retos más grandes el ponerse en contacto con las víctimas. Relataron que a menudo es difícil identificar a las víctimas y convencerlas a venir a la oficina para recibir atención y participar en los talleres ocupacionales. Durante el periodo de investigación se vió que el porcentaje de niñas y adolescentes que participaron en los talleres bajó considerablemente debido a las inundaciones. Muchas de las chicas, según contaron los trabajadores de Encuentros, viven en las partes bajas de la ciudad, lo que en tiempo de inundaciones impide su movilización. Otro aspecto importante que mencionaron fue la dificultad de evaluar el entorno de las víctimas. Destacaron que, en general, se necesita pero no se cuenta con una investigación profunda que evalúa a la familia o el entorno directo de la víctima, para asegurar que es conveniente para ella que regrese.

6.4.3 Retorno y reinserción laboral y educativa

‘Y luego el otro es el tema de la reinserción, de la recuperación. Que realmente no hay prácticamente ningún plan para hacer esto.’(funcionaria de Acción por los Niños, Lima)

El tema de la reinserción y retorno de la víctima, a menudo visto como un último paso del proceso de recuperación, todavía no está trabajado activamente por muchas instituciones. Analizando casos concretos de trata y observando las labores de las instituciones, hay que concluir que demasiadas veces las víctimas están dejadas a su suerte cuando están listas para rehacer su vida. Se sospecha que esto se debe principalmente a que, pese a la existencia del PNAT, no todas las instituciones del Estado cumplen con sus responsabilidades. Una elaborada ruta de derivación podría ayudar a asegurar que después de haber recibido asistencia inmediata, médica, psicológica y legal, las víctimas también cuenten con el apoyo necesario para dejar atrás las experiencias traumáticas y volver a mirar al futuro.

Retorno y entorno familiar

Las estadísticas y diagnósticos y literatura sobre el delito de la trata de personas muestran que una parte fundamental del proceso es el traslado de la víctima a otro lugar. Gran parte de las víctimas de trata de personas a nivel nacional son llevadas desde su lugar de origen a un lugar de destino lejano. No es sorprendente por lo tanto que muchas víctimas después de haber sido rescatada quieren volver a su lugar de origen.

‘El hecho de querer regresar a provincia [es una necesidad observada en las víctimas]. En hecho de querer regresar para volver a ver a su familia. Es una necesidad que siempre ellas manifestaban. Siempre hay este sentimiento de que están aca [en Lima] lejos, están solas.’(funcionaria de la Casa de la Sonrisa, Lima)

El MIMP es una de las instituciones que trabaja el tema de la recuperación y reinserción social. Especialmente en los CAR del INABIF el tema de la reinserción forma parte de la asistencia brindada desde el ingreso del/de la menor al albergue.

‘La reinserción familiar se trabaja desde el día que ingresan. Es decir, desde el día que ingresan, y si está la asistente social, ella ya puede decir dónde está viviendo su mamá, ya puede decir que quiere ver a su mamá, todo eso, no? Entonces, no lo trabajamos al final. Y bueno, a veces, los sistemas familiares no son los más adecuados, no, eso sí.’

‘Pero siempre hay una familia?’

‘Casi todos, sí, casi todos. Aunque sea por teléfono, hay familia, aunque sea. A veces, no hay apertura por parte de la familia, y a veces sí hay apertura de la familia. A veces son familias que pueden dar más soporte, pero a veces son familias que sólo van a dar más riesgos. Pero esas son las realidades que existen también’. (funcionaria de Santa Rosa, Callao)

No obstante, los profesionales que mantienen contactos directos con la víctima reconocen que su regreso al lugar de origen no siempre es una solución a largo plazo. Funcionarios de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones estatales observan que en varios casos de trata, el tratante o cómplice se encuentra en el entorno familiar directo. Cuando el o la menor regresa a un entorno como tal, no está seguro que pueda rehacer su vida y no caer de nuevo en manos de tratantes. Incluso cuando esto no viene a ser el caso, se considera importante mirar cuidadosamente al entorno familiar. Un abogado de la ONG IDEIF destacó que casi todas las víctimas menores de edad de

explotación sexual comercial antes de sufrir de este delito ya han sido víctimas de violación o abuso. Argumentó que a menudo los culpables se encuentran en el entorno familiar directo de la víctima.

Incluso cuando en el entorno directo no hay tratantes o abusadores que pueden poner en peligro la seguridad y el bienestar a la víctima, la familiar puede constituir un problema, por ejemplo cuando no reconocen las experiencias traumáticas de la víctima o cuando no les importa.

‘La falta de interés que hemos detectado por parte de la familia ha sido sobre todo en caso de explotación sexual. Hubo un caso de cuatro chicas [en explotación sexual], eran cuatro primas. Y toda la condición de la familia era de poco interés. Osea: ‘hm, no sé, será.’ (funcionaria de la Casa de la Sonrisa, Lima)

Sobre todo las organizaciones de la sociedad civil piden evaluaciones más profundas del entorno familiar de la víctima para establecer si éste puede velar por el bienestar de la víctima. En algunas oportunidades, como explicó la psicóloga de CHS Alternativa, no queda otra solución que escoger entre dos males. Por un lado está la opción de institucionalizar a la víctima menor de edad en algún albergue o centro del Estado. Ya que la víctima a menudo es rescatada en un lugar de destino, también suele ser internado allí. Este proceso implica mantenerla alejada de su zona de origen, quitarle sus vínculos familiares y obligarle a empezar una nueva vida en un sitio que no conoce. Por otro lado está la opción de dejarla regresar a su lugar de origen. En casos de que se trata de víctimas de provincia, optar por esta opción implica aceptar que la víctima va estar alejada de ayuda profesional social, psicológica y legal. Al mismo tiempo uno no sabe si volverá a ser víctima de algún delito, debido a la presencia del entre expulsador en su mismo entorno familiar.

Al mismo tiempo se observó que cuando queda establecido que una víctima quiere y puede regresar a su lugar de origen, surgen a menudo problemas de financiamiento, tanto para organizaciones de la sociedad civil como para organizaciones estatales. Un funcionario de una organización de la sociedad civil en Lima confesó que algunas instituciones del Estado (como por ejemplo la Defensoría del Pueblo) suelen comunicarse con su organización sólo cuando necesitan que ésta pague algún pasaje o financie el regreso de una víctima de trata a su lugar de origen. Se opina que eso, sin lugar a duda, es el mundo al revés, ya que el tema de la recuperación y reinserción de la víctima de trata (contemplada en las leyes y planes mencionados) también implica en retorno a su lugar de origen, tarea que, pese a las limitaciones conocidas, le corresponde al Estado.

Aparte de realizar evaluaciones elaboradas para averiguar si la víctima pueda regresar a su lugar de origen, se considera importante también trabajar activamente en las zonas de origen el tema de la trata y las convicciones culturales con respecto a la familia, los niños, la sexualidad. Especialmente en Iquitos los entrevistados señalaron que es necesario trabajar de manera estructurada con todas las instituciones públicas y privadas el tema de la prevención y sensibilización de la población. Argumentaron que es necesario romper con los estereotipos tradicionales que presentan a las mujeres y niñas de la Amazonía como seres ardientes que sólo sirven para mostrar y hacer uso de su cuerpo. Reconocen que la recuperación y reinserción de la víctima es considerablemente más difícil cuando ésta regresa a un ambiente (tanto familiar como sociocultural) donde no recibe el apoyo y la comprensión que necesita. Donde parte de la población no considera que él o ella haya sido víctima de un delito, porque piensa que la explotación sexual, o tener relaciones sexuales con menores de edad es algo ‘normal’.

El estudio del antropólogo entrevistado sobre la explotación sexual de niñas y adolescentes en Pucallpa, otra ciudad en la selva peruana, muestra que las ideas sobre la sexualidad de menores de edad influyen en la posición de las mujeres y niñas en la sociedad. Como señala un trabajador del puerto de Pucallpa cuando se le pregunta por qué prefiere tener relaciones sexuales con una menor de edad que trabaja como mesera en el área del puerto de la ciudad:

‘Más chibolita, más limpia pues, no es como las que ya son mayores, ya tienen experiencia, eso no se sabe de dónde ha pasado [...] en cambio las chibolas son

limpiecitas y sus mamis [proxenetas] las cuidan bien, las asean para que estén bien. No son de la calle.’ (trabajador del puerto de Pucallpa citado en: Mujica y Cavagnoud, 2011: 104)

En cuanto a asistencia social, se ha observado que hay algunas organizaciones que ayudan a las víctimas en el ámbito social pero que se trata sobre todo de intervenciones a pequeña escala. La Casa de la Sonrisa, por ejemplo, ha brindado asistencia a víctimas, ayudándolas con sus documentos y trabajando su bienestar social y emocional. Al mismo tiempo las han informado y aconsejado en temas de educación, capacitaciones y orientación laboral. No obstante, como indicó la coordinadora de la organización, en todos los casos resultó difícil hacer un seguimiento estructural, ya que las víctimas tarde o temprano ya no aparecen.

Reinserción laboral y educativa.

Se ha observado que tanto en Lima como en Iquitos hacen falta protocolos y sistemas de derivación de los cuales pueden formar parte las instituciones estatales que pueden ayudar a las víctimas en el ámbito de la reinserción educativa o laboral. No obstante, este aspecto de la asistencia resulta ser de gran importancia para muchas víctimas de trata. La víctima menor de edad entrevistada en Iquitos confesó que antes que ayuda legal o psicológica ella querría volver a estudiar o trabajar, para poder seguir con su vida. Durante el período de ejecución del presente estudio se ha intentado en reiteradas oportunidades organizar una reunión y entrevista con funcionarios del Ministerio de Educación en Lima. Pese a que este no se concretizó, se ha podido acumular información sobre las actividades del mencionado ministerio en el ámbito de la asistencia a víctimas de trata.

Las labores del Ministerio de Educación parecen estar dirigidas sobre todo a la prevención del delito. Se ha observado que en lugares como Iquitos, que son considerados zonas de origen de muchas víctimas de trata a nivel nacional, la prevención y sensibilización son tal vez los aspectos más importantes para intentar disminuir el número de víctimas y empoderar a la población. Es importante orientar sobre todo a los niños, niñas y adolescentes sobre la migración y las ofertas de trabajo o estudio y los riesgos a los que se podrían exponer. De los funcionarios del MINEDU se requiere entonces una actitud proactiva para asegurar el empoderamiento y conocimiento sobre el delito de los grupos de la población más vulnerables.

Resulta que a nivel nacional, pocas instituciones descentralizadas del Ministerio de Educación registran acciones específicas en beneficio de víctimas de trata. Como bien destaca CHS Alternativo (2010b: 27) su labor es fundamental en la reincorporación escolar y, por ende, reinserción a la sociedad. No obstante, como se ha podido conocer sobre todo en Iquitos, tampoco es tarea fácil asistir a las personas en su reincorporación a centros educativos cuando a menudo no se sabe si alguien ha sido víctima de este delito. La mayoría de las víctimas no se autoreconocen y menos se presentan como víctimas de trata. Además, a menudo se encuentran con un entorno familiar que está contento por su regreso, pero que también, al igual que la víctima, prefiere seguir con la vida y no volver a mirar atrás. Una abogada del MIMP reconoce que por parte del Estado se ha creado algunos programas y becas pero que se puede lograr más cuando se incluye también a la empresa privada en el proceso de reinserción laboral.

Con respecto a las labores del Ministerio de Trabajo, la Ley 28950 indica que el MINTRA es la entidad responsable de brindar, de manera gratuita, información y orientación sobre los programas del Ministerio que desarrollan las capacidades laborales de la persona. Funcionarios del MINTRA en Iquitos indicaron que no habían asistido a ninguna víctima de trata pero que opinaron que sí hay posibilidades para brindar asistencia a este grupo de personas. Explicaron que ciertos programas de trabajo del ministerio cuentan con espacios reservados para personas con discapacidades. El encargado del programa ‘Trabaja Perú’ aseguró que no sería demasiado difícil guardarle algunos espacios a víctimas de trata, en caso de que ellas quisieran participar. Sostuvo sin embargo, que desconocía de la existencia de algún manual o protocolo interno dedicado a este tema.

La funcionaria entrevista en la Dirección Regional de Trabajo de Loreto describió una situación parecida. Según ella, no se había brindado asistencia laboral a ninguna víctima de trata de manere directa. Explicó que en cuanto al tema de la trata, las labores del MINTRA se dirigen más a la prevención y la capacitación de inspectores laborales que pueden señalar posibles casos. Concluyó que no obstante, su despacho estaría totalmente dispuesto a ayudar a una víctima en el proceso de reinserción laboral, pero que faltaban pautas y casos derivados por otras instituciones.

6.4.4 Conclusiones

Se ha observado que el ámbito de la recuperación psicológica, el retorno y la reinserción de la víctima en la sociedad no se ha podido cumplir con lo que prescribe la Ley 28950. Para mejorar el bienestar psicológico de una víctima, se necesita en primer lugar establecer una red de servicios de la cuál una víctima puede depender y hacer uso según sus necesidades. En este caso, muchos entrevistados consideran que el Estado debe actuar de manera oportuna para que los funcionarios públicos de salud y los trabajadores sociales, como también los funcionarios de organizaciones de la sociedad civil, sepan cómo actuar, mediante el uso de alguna ruta de derivación, y, en caso de que no puedan brindar asistencia, adónde derivar a la víctima. Segundo, hay que contar con expertos médicos, trabajadores sociales y psicólogos que han sido capacitados en la problemática de la trata de personas y quienes pueden brindar terapias específicas sensibles las traumas vividas y las características culturales de la víctimas. Los funcionarios de CHS Alternativo subrayan que por ejemplo los psicólogos del MINSA recién están entrando a trabajar en los centros de salud, y que por ende no se puede esperar que saben todo del tema. Aparte, sostienen que el presupuesto del MINSA para la salud mental en el país es muy limitado. Se ha observado que organizaciones de la sociedad civil pueden incluso estar más capacitados y disponer de más recursos que el Estado para brindar estos servicios.

Se ha observado que no siempre los funcionarios públicos y y la población en general están sensibilizadas y educadas sobre la importancia de la salud mental. Aún cuando se transferiría los fondos necesarios y cuando se capacitaría a suficientes profesionales para crear una red de servicios de salud mental a nivel nacional, no funcionará si la población no está convencida de su importancia. Especialmente en el caso de Iquitos, según el psicólogo de CHS Alternativo de Lima que visitó la ciudad y habló con la población, parece que la salud mental no suele ser reconocido como un aspecto fundamental del bienestar de una persona. Además, como dijo la gente, no sabrían adónde acudir para hablar con un psicólogo.

El tema del retorno al lugar de origen y la reinserción social y laboral sigue siendo un problema, debido a recursos limitados y la falta de un protocolo o sistema de derivación. Pese a los esfuerzos, se ha observado que tanto las instituciones del Estado como de la sociedad civil no siempre están capaces de realizar seguimientos de casos y/o mantener contactos con la víctima. Lo que se concluye por lo tanto, es que debe haber una mayor difusión de los servicios de asistencia que pueden brindar las oficinas descentralizadas de los ministerios para ayudar a las víctimas en el difícil proceso de reinserción. Se considera que el sistema descentralizada puede beneficiar seriamente a la asistencia brindada por las unidades del MINTRA y MINEDU, debido a que pueden implementar los planes generales de acuerdo al contexto socioeconómico local y las características de las víctimas. No obstante, para poder crear una situación en donde cada víctima pueda acercarse a una unidad descentralizada para recibir apoyo, se considera necesaria contar con un plan sectorial.

Al mismo hay que señalar que aún con la intervención de instituciones estatales, una óptima reinserción no está garantizada. Durante el período de estudio se ha tomado conocimiento del caso de una víctima de trata que ha recibido asistencia psicológica por parte de los trabajadores de CHS Alternativo en Lima. Esta mujer, víctima de trata de personas con fines de explotación, después de haber sido rescatada había pedido apoyo para encontrar trabajo en Lima. Mediante la intervención del Ministerio de Trabajo logró, después de algún tiempo, obtener un trabajo en la capital. Uno podría pensar entonces, que así todo salió bien y que ella podía seguir con su vida. Lamentablemente no fue el caso. En su nuevo trabajo no respetaron sus derechos básicos y al final, no tuvo otra opción

que retirarse para no seguir en una situación de explotación. Después, ella se mudó a otro departamento en busca de trabajo. Este ejemplo muestra que es sumamente difícil asegurar que se respeta los derechos laborales en todas las empresas en el país y que incluso con el apoyo de alguna institución oficial, una reinserción laboral no está garantizada.

6.5 Conclusiones

En este capítulo se ha elaborado sobre cómo la asistencia a víctimas de trata se ha concretizado en los contextos locales de Iquitos y Lima. Es necesario destacar que ya se ha realizado y avanzado bastante. Se ha visto que en la mayoría de los casos de asistencia oficial no sólo está presente en papel pero que se ha traducido a intervenciones reales que llegan al público objetivo, las víctimas. Tanto en Lima como en Iquitos existen muchos funcionarios (públicos y de la sociedad civil) quienes están dedicadas a brindar los servicios que les competen.

En el ámbito de la asistencia inmediata se ha visto avances importantes. En Iquitos y Lima se ha capacitado a más efectivos policiales y miembros del serenazgo y se ha asistido a más víctimas de trata. En cuanto al tema de la acogida hay que reconocer que ni en Lima ni en Iquitos existen albergues especialmente adaptados para brindar alojamiento a víctimas de trata. Son sobre todo albergues del Estado (INABIF) o de organizaciones religiosas donde se acoga a las personas. A menudo son dirigidas a víctimas de la explotación sexual y/o menores de edad. Para víctimas hombres y adultos existen pocos o ningún albergue.

El análisis de los procesos legales no ha sido objetivo del presente estudio, aunque se ha conocido que estos influyen en el bienestar y el proceso de reinserción de la víctima. La asistencia legal a víctimas se da (sobre todo por ONG) pero víctimas no siempre denuncian y los procesos suelen demorar. Un avance importante es la creación de la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos. En general, se ha visto que el Ministerio Público está realizando diferentes labores para mejorar la asistencia y proteger a las víctimas. En el tema de la asistencia psicológica y la reinserción se vió que no todos los sectores están participando de manera activa. Tanto por parte del MINSA como el MINEDU y el MINTRA se observó que muchos funcionarios no cuentan con pautas específicas para brindar asistencia a este grupo de personas. Al mismo tiempo se sospecha que las víctimas tampoco siempre saben que pueden acercarse a estas instituciones para recibir apoyo.

Finalmente, se opina que algunos aspectos observados en la asistencia brindada merecen mayor reflexión. El siguiente capítulo por lo tanto se dedica a presentar y analizar las principales limitaciones que se ha visto y que pueden dificultar las labores diarios de los trabajadores involucrados.

VII. Avances y limitaciones: observaciones desde el campo

Many governments around the world have enacted anti-trafficking laws; the next steps in this struggle require governments to implement those laws broadly and effectively (Departamento del Estado, 2012: 31).

Analizando los esfuerzos del Estado peruano en la lucha contra la trata de personas se puede concluir que ha habido muchos avances durante el transcurso de los últimos años, especialmente en el ámbito legal. En cuanto a la asistencia a víctimas, se observa que lo que está descrito en lo normativo (como el Reglamento de la ley 28950 y el Plan Nacional de Acción contra la Trata de personas) no siempre se ha realizado en la práctica. En este capítulo se elabora sobre algunos aspectos de la asistencia que, como opinión personal, merecen ser discutidos. Se trata del papel del Estado y de la sociedad civil, el funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno, la cooperación entre instituciones a nivel nacional, regional y local, las capacidades y capacitaciones y el tema de los recursos disponibles.

7.1 Papel del Estado y de la sociedad civil

En el contexto peruano se ha establecido que las funciones que cumplen instituciones del Estado dependen del nivel administrativo en que opera. Es decir, las funciones de los gobiernos locales no son las mismas que las del gobierno nacional. En un contexto descentralizada se espera que haciendo uso de diferentes niveles de gobierno, se puede brindar diferentes servicios a la población. La gran ventaja de este sistema es que brinda a los gobiernos locales y regionales realizar su gestión de acuerdo a las características específicas del contexto. De esta manera, por lo menos en teoría, no debería haber esfuerzos dobles y servicios que cumplen con los requisitos de la población. Al mismo tiempo es necesario identificar y posicionar a las organizaciones de la sociedad civil que pueden laborar a nivel nacional, en regiones específicas y en localidades pequeñas. Aquí se presenta algunas observaciones que tienen que ver con el papel del Estado y su relación con la sociedad civil.

7.1.1. Niveles de gobierno

El papel de cada nivel de gobierno debe estar claramente determinado. Los gobiernos regionales deben impulsar el desarrollo regional mediante planes concertados con el sector privado empresarial y no empresarial. Los gobiernos locales son los encargados de suministrar los principales bienes y servicios públicos. Las políticas sectoriales (como de educación, salud, trabajo) deben ser ejecutadas por los gobiernos regionales y complementar al plan regional de desarrollo socioeconómico. Por su lado, los gobiernos locales deberían ser las entidades de ejecutar las políticas sociales. Su tarea es la prestación de servicios de salud, vivienda, educación y lucha contra la pobreza. Por lo tanto, sobre todo los gobiernos locales quienes ejecutan medidas y planes que afectan directamente a la población. Con eso viene una responsabilidad y no se puede esperar que todos los gobiernos locales serán capaces de cumplir con las nuevas responsabilidades inmediatamente. Para asegurar que no se pierde recursos y oportunidades, es necesario contar con mucha coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el caso peruano se ha observado mucha voluntad por participar en la lucha contra la trata de personas por parte de los diferentes niveles de gobierno en Lima e Iquitos. Sin embargo, todavía no se ha realizado un perfecto sistema descentralizada donde cada víctima de trata recibe exactamente lo que necesita.

La débil presencia del Estado permite la emergencia de agencias que engañan con falsas ofertas de empleo a jóvenes, y los captan impunemente; de estaciones de transporte público (especialmente terrestre y fluvial) que trasladan menores de edad sin importarles si se encuentran acompañados de sus padres o apoderados; de

discotecas, bares o restaurantes en los que finalmente se termina por producir la explotación de las víctimas, que operan sin licencia, amparados muchas veces por la tolerancia de las autoridades locales. Le corresponde enfrentar este ángulo del problema, en mayor medida, a los gobiernos regionales a través de sus Gerencias Sociales y a los gobiernos locales a través de sus gerencias de Fiscalización y Seguridad Ciudadana'. [...] Son justamente estos segmentos del estado que presentan el menor nivel de compromiso y de conocimiento sobre el problema de la trata de personas y otros delitos afines (CHS Alternativo, 2011c: 75).

Se opina que falta investigar de manera profunda el tema de las funciones de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, uno puede pensar que con respecto al tema de la trata, tal vez los gobiernos locales deberían estar más involucrados en la asistencia inmediata, de reinserción y alojamiento. A cambio, gobiernos regionales podrían ejecutar más labores de investigación, ver la coherencia del Plan Regional contra la trata con otras ordenanzas regionales, y supervisar la asistencia legal y médica a través de las Direcciones Regionales de cada sector. Lo fundamental es que en cada nivel de gobierno (nacional, regional, local) se crea mesas de cooperación en las cuales participan todas las instituciones que están involucradas de alguna u otra manera en la lucha contra la trata de personas.

Pese a que las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales en materia de asistencia a víctimas de trata según la Ley 28950 son limitadas (asegurando que se crea un centro de atención a víctimas en cooperación con otras entidades estatales), se opina que pueden jugar un papel significativo con respecto al tema. Mediante su función como ente rector en materia de desarrollo (gobiernos regionales) y en la provisión de servicios públicos locales (gobiernos locales) pueden garantizar que las víctimas reciben los servicios del cuál tienen derecho.

Una publicación de CHS Alternativo (2010) deja entrever que a nivel nacional no todos los gobiernos regionales han implementado activamente medidas en el ámbito de la prevención de la trata de personas, ni en la protección de víctimas. De los gobiernos regionales, los de Madre de Dios y Amazonas parecen ser las más comprometidas. Con respecto a los gobiernos locales el estudio indica que muchas no han desarrollado actividades para mejorar la atención a víctimas. Por un lado, se considera que eso es debido a que la mayoría de los gobiernos municipales reportaron de manera insatisfactoria sobre sus actividades. No obstante, por otro lado se sospecha que el bajo cumplimiento de las responsabilidades tiene que ver directamente con el proceso de descentralización. La institución sostiene que a mayor distanciamiento del gobierno central, mayor es el incumplimiento de las instituciones públicas descentralizadas. Esto se debería, por ejemplo, a que cada nivel de gobierno quisiera asumir que la responsabilidad por crear un centro de atención es del otro nivel de gobierno (CHS Alternativo, 2010b: 93-105). En caso de confirmar esta conclusión, uno debe creer que el proceso de descentralización no se está ejecutando satisfactoriamente. Justamente por su cercanía a la población, los gobiernos subnacionales pueden y deben cumplir una función determinante en la asistencia a víctimas.

No obstante, en base a la información obtenida durante el período de estudio, se opina que en Iquitos y Lima los gobiernos subnacionales han mostrado bastante interés por mejorar los servicios a víctimas de trata, aunque se reconoce que no se ha avanzado en todos los ámbitos y que existen factores importantes que dificultan una mejor asistencia. El funcionamiento de los niveles de gobierno y los servicios públicos parecen depender mucho del contexto político específico. A nivel nacional se cuenta actualmente con un gobierno que, por lo menos en teoría, prioriza la lucha contra la trata de personas. Se considera que el actual Gobierno Regional de Loreto está cumpliendo con sus deberes articuladores, pese a que el Plan Regional contra la trata de personas no cuenta con un presupuesto especial. Al mismo tiempo se observa que a nivel municipal en Lima el enfoque social ha vuelto a la gestión. La funcionaria de la Gerencia de Desarrollo Social reconoció que la MML (bajo el mando de Susana Villarán) está priorizando la problemática social, y dejando de lado hasta cierto punto temas más materiales. Esto ha significado un incremento importante en cuanto al presupuesto

y recursos humanos para la Gerencia mencionada. Se concluye por lo tanto que a primera vista en el caso de Iquitos y Lima, el contexto político actual parece ser beneficioso para la asistencia a víctimas.

7.1.2 Papel de la sociedad civil

Muchas de las entrevistados consideran que brindar asistencia a víctimas de trata es sobre todo un deber del Estado. Sobre todo los funcionarios de organizaciones de la sociedad civil opinan que desde un punto de vista legal, económico, político y ético le corresponde al Estado brindar todas las diferentes formas de asistencia. No obstante, también funcionarios públicos reconocen que el ámbito de trabajo de la sociedad civil es otro.

Como dijo un funcionario del MININTER, al final son los actores sociales que van a poner el tema en la agenda pública.

‘Hay temas en las cuales la sociedad civil apoya. Pero tampoco puede apoyar en todo. Tú como Estado tienes obligaciones, tienes responsabilidades. Aún no logramos concretar qué debemos hacer para brindar una atención adecuada.’ (funcionario del Estado, Lima)

Otra funcionaria pública comparte esta opinión:

‘La asistencia a víctimas de trata de personas es labor del Estado pero el Estado recién está entrando’ (funcionaria del MIMP, Lima)

Es justamente por eso que se considera que en el caso peruano no sólo es deseable sino también necesario que los sectores del Estado busquen activamente la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo desde un punto de vista más filosófico se puede opinar que la sociedad civil también tiene ciertas responsabilidades, aún cuando no están descritas en leyes específicas. Al final, se sospecha que se puede realizar más cuando las organizaciones de la sociedad civil – dentro de su propio rango de intervención – participen de manera activa y colaboren con las entidades estatales, en vez de sólo criticarlas. No obstante, se entiende también la preocupación de las ONG que pueden temer que al realizar labores que le corresponden al Estado, no van a poder volver a cumplir el papel que las compete.

‘Uno puede hacer el trabajo del Estado, pero para que el Estado se encargue después’ (funcionario de ONG, Lima)

El papel de las organizaciones de la sociedad civil es por lo tanto complicado. Por un lado, debe trabajar con las entidades del Estado, colaborar y a veces recibir apoyo del Estado para realizar sus propias intervenciones. Por otro lado, hay que monitorear, evaluar y si es necesario criticar las labores estatales. Se reconoce que es difícil mantener un equilibrio en cuanto a las relaciones con las instituciones estatales.

Se opina que la sociedad civil no sólo puede contribuir en temas prácticos (como por ejemplo proyectos conjuntos, convenios etc.) sino también en cuanto al conocimiento y recursos humanos.

A menudo, trabajadores de organizaciones de la sociedad civil son personas profesionales capacitadas que se han especializado en ciertos aspectos de su profesión. Ellos pueden, si las condiciones se dan, compartir su conocimiento y sus experiencias con funcionarios públicos que tal vez no tienen el mismo grado de especialización. Como dijo la funcionaria de la Gerencia de Desarrollo Social (del Gobierno Regional de Iquitos) ‘En el Perú, todos los funcionarios públicos somos *todistas*’. Lo mismo se señaló en Lima, donde los psicólogos del MINSA recién están entrando a los hospitales y las postas de salud, y poco a poco se está valorando más la salud mental. Se comparte la opinión de los psicólogos de CHS Alternativo en Lima que dicen que no se puede esperar demasiado de personas que recién han sido capacitadas en el tema de la trata y a quienes les falta experiencia

en trabajar con este grupo de víctimas, pese a que son personas profesionales. Es allí donde los profesionales de la sociedad civil pueden contribuir a fortalecer las capacidades del Estado y, por ende, la asistencia a víctimas.

Por otro lado las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a ‘humanizar’ los servicios que el Estado ofrece a sus ciudadanos. Se sabe que los servicios públicos estatales a veces son considerados fríos y formales, donde una víctima es un mero número y donde hay poca atención por (e interés en) las necesidades específicas de cada víctima (debido por ejemplo a que son muchas las personas que puedan solicitar un servicio). Una causa puede ser que instituciones a veces usan enfoques diferentes. Los psicólogos de CHS Alternativo explicaron que en los operativos policiales se suele emplear un enfoque de delito. Es decir, un enfoque en el cuál hay poca atención para las necesidades de las víctimas y que está dirigido a acumular pruebas e información en contra de un delincuente. A cambio, actores de la sociedad civil suelen trabajar desde una perspectiva más centrada en el ser humano, en este caso en la víctima, velando por sus derechos y preocupándose por sus necesidades. En un tema tan delicado como la asistencia a víctimas de trata, cooperaciones y convenios entre instituciones estatales y de la sociedad civil podrían ayudar a crear ambientes de atención más adaptadas y sensibles con respecto al estado físico y emocional de las víctimas.

Finalmente, con respecto al papel de organizaciones de la sociedad civil, se ha observado que es importante que la institución no se desvincule de la víctima. Se debe intentar a realizar un seguimiento de casos y continuar tratamientos si la víctima lo desea. Para la víctima una organización tiene que ser un referente de apoyo, del que puede depender siempre.

7.2 Cooperación y ruta de derivación

‘El estado debe funcionar como una empresa. Es decir, los servicios que quieres ofrecer tienen que ser lo más óptimo posible, porque si no, el ‘cliente’ se va, no cree. Y si no cree en el tema de la trata de personas en la asistencia, y aún más en la protección que se le puede brindar, el proceso se cae.’ (funcionario del MININTER, Lima)

Tanto en Lima como en Iquitos se ha visto que las instituciones que brindan asistencia a víctimas de trata están formando grupos, firmando convenios y organizando reuniones multisectoriales para poder coordinar los esfuerzos e intentar a brindar una asistencia integral. Lo que todavía falta es una ruta de derivación que funcione de tal manera que cada víctima pueda recibir la asistencia específica que él o ella necesite.

7.2.1 Redes y mesas de cooperación

Un posible obstáculo en la lucha contra la trata y la asistencia a víctima es la actitud institucional de las diferentes entidades y organizaciones involucradas. Diferentes entrevistados indicaron que, especialmente en Lima, existe en algunos sectores un cierto individualismo institucional. Se refiere a la tendencia de las instituciones de querer hacer algo por su propia cuenta, e incluso preferir hacer las cosas a solas para poder tomar responsabilidad por el éxito, en vez de promover la cooperación con otras instituciones. No queda duda de que eso no beneficia a las víctimas. Sin embargo, en los dos sitios de estudio se ha observado bastante voluntad por parte de las instituciones – tanto estatales como de la sociedad civil – de buscar la cooperación con otros sectores.

Cooperación nacional

A nivel nacional se ha creado diferentes redes y convenios entre instituciones estatales y de la sociedad civil. Bajo la supervisión del MIMP se ha creado, por ejemplo, una Red Interinstitucional contra la explotación sexual comercial infantil (la Red AHORA). Al mismo tiempo se ha realizado, hace algunos años, un proyecto llamado ‘El Estado y la Sociedad Civil contra la violencia, el abuso y la

explotación sexual infantil'. En coordinación con UNICEF se ha llevado a cabo actividades de prevención de estos delitos en Lima, Cusco, Madre de Dios y Loreto. Un componente clave del proyecto fue la atención, protección, recuperación y reinserción de las víctimas, a través de una asistencia intersectorial de servicios públicos (OIM, 2006: 34).

Se observa no sólo una necesidad por promover la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, sino también en relación con los diferentes sectores. Como destaca la funcionaria de la OIM, es importante que el plan sectorial de por ejemplo el MINSA en cierta región, esté en línea con el plan regional de esta región. Debe existir una subsidiariedad entre los diferentes planes, para que en cada nivel de gobierno, cada sector sabe cuáles son sus responsabilidades y cómo cumplirlas. Un estudio de CHS Alternativo (2010b: 36) indica que durante el transcurso de los últimos años el MIMP ha mantenido coordinaciones frecuentes con los gobiernos regionales para reforzar las capacidades de la gestión descentralizadas y transferir funciones del gobierno nacional al nivel regional. Eso es una observación importante, debido a que esto facilita la elaboración e implementación de políticas públicas regionales que están dirigidas a cumplir con las necesidades específicas locales.

Es necesario que las instituciones nacionales estén al tanto de los esfuerzos de los demás y que en conjunto se sigue avanzando. Para eso es importante conocer no sólo los logros y avances de los demás, sino también sus dificultades, ya que tal vez entre instituciones se pueden ayudar. De esta manera en conjunto se podría avanzar en vez de, por ejemplo, revisar cosas que ya están revisadas.

'Lo que pasa es que cuando tú ya tienes un Plan Nacional que está aprobado, está promulgado, está validado, porque lo han validado como cincuenta veces, así lo validan y lo vuelven a validar y lo vuelven a validar, yo digo, no va a valer más, hagan otra cosa! Porque validar es sólo una de las veinte, de las cincuenta, de las mil cosas que hay que hacer. Que no cogen lo que ya se ha hecho para revisarlo otra vez. Está bien hecho. No está perfecto, pero es suficiente. Hagamos cosas' (entrevistada, Lima)

Grupo multisectorial

En cuanto al funcionamiento del Grupo de Trabajo Multisectorial se opina que su existencia contribuye significativamente a la coordinación de las intervenciones de cada sector.

'Creo que el Ministerio del Interior es una buena instancia [para liderar los esfuerzos] porque finalmente es un delito. Pero creo que obviamente tiene que ser con participación de todos, el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Salud, etc., tanto la atención como la prevención de los casos. Hay que trabajar articuladamente.' (funcionaria de ONG, Lima)

No obstante, parece que todavía hace falta un reglamento interno para sistematizar las coordinaciones. Es que se ha observado por ejemplo que en el 2012 la primera reunión del Grupo recién se realizó a finales del período de investigación (en Mayo de 2012). Es decir, durante los primeros cuatro meses del año no se llevó a cabo ninguna reunión multisectorial a nivel nacional. En comparación con los años anteriores, esta reunión se llevó a cabo muy tarde y se sospecha que se ha perdido tiempo valioso para trabajar temas urgentes como la elaboración de una ruta de derivación. Se opina que es importante que el MININTER lidere los esfuerzos y planifica las reuniones. Cumple diferentes funciones en materia de la lucha contra la trata y preside el Grupo. Sin embargo, en realidad, en caso de que se considera necesario los demás miembros del Grupo también podrían convocar a las demás instituciones para organizar una reunión. Justamente porque se trata de un enfoque integral multisectorial, las demás instituciones también podrían y deberían participar de manera activa, cuando el líder del grupo por alguna u otra razón no convoca reuniones.

Al mismo tiempo hay que reconocer que para muchos representantes de ministerios que forman parte del Grupo de Trabajo Multisectorial el tema de la trata de personas es solo un tema en su carpeta. Se sabe que muchos de ellos al salir de una reunión tienen que encargarse

inmediatamente de otros temas más, lo que obviamente influye en su compromiso y la atención que puede dar al tema.

Cooperación regional

En el marco del PNAT se está creando mesas regionales contra la trata de personas. El MININTER se encuentra actualmente ejecutando un mapeo de todas las redes en el país en materia de trata, especialmente las mesas regionales. El presupuesto para esta actividad que se había pedido desde octubre de 2011 se le concedió en marzo del 2012, lo que implica que el MININTER seguirá promoviendo la creación de las mesas regionales contra la trata, y brindando asistencia técnica a los gobiernos regionales para la elaboración de su plan regional. Ahí se ha observado también que, como ya se destacó en capítulos anteriores, algunos gobiernos regionales han mostrado un compromiso verdadero mientras que otros no han hecho más para impulsar o fortalecer la red. Es más, algunos ni siquiera han respondido al llamado del MININTER para informar sobre las actividades con respecto al tema. Es por eso que el MININTER está buscando, especialmente en tales regiones, la alianza con los actores sociales, quienes según el funcionario, son finalmente los que van a posicionar el tema. Ellos cuando participan en las mesas regionales también van a exigir el cumplimiento de las funciones por parte de las instituciones del Estado.

En el caso de Loreto se cuenta con una mesa regional multisectorial que lucha contra la trata de personas. A inicios del 2012 se aprobó una ordenanza regional contra la trata. Se entiende que ha sido el resultado del trabajo de la mesa multisectorial que ha estado impulsando el tema desde hace muchos meses. No obstante, aquí también se observa que lo administrativo, por llamarlo así, impidió una rápida implementación. Pese a que ya fue aprobado antes por el Consejo Regional, demoró su publicación oficial.

‘Entiendo que no ha sido publicado por razones de costo. Pero definitivamente ya tenemos un marco legal, pero al final si [la ordenanza] no está publicada está como si no existiera, no? Aparte que la publicación se da, porque dice, ‘a partir de la publicación’, no?’ (funcionaria pública, Iquitos)

Lo importante parece entonces que cada sector del Estado (trabajo, salud, etc.) desarrolle su propia estrategia y plan sectorial (con apoyo de los especialistas), que complementa al Plan Regional.

Cooperación local

La OIM destaca (2006: 39) que se debe promover la creación y el trabajo de las redes locales y comités multisectoriales. Esta institución opina que este tipo de iniciativas de cooperación permite la unión de esfuerzos interinstitucionales, que evita la duplicidad de recursos, que mejora las relaciones entre instituciones y que potencia nuevos espacios para la participación. Dice que a través del trabajo coordinado se obtiene resultados más eficientes y eficaces, lo cual permite abordar los problemas de desarrollo en un ámbito natural, para finalmente lograr los planes de desarrollo integral de la comunidad (OIM, 2006: 39). A nivel local, los Comités Multisectoriales por los Derechos del Niño y del Adolescente (COMUDENA) pueden contribuir para mejorar la asistencia a víctimas de trata menores de edad, como también lo pueden hacer las Redes Locales por la Infancia. Se ha observado que en Lima e Iquitos instituciones suelen buscar la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Ejemplos son el convenio entre CHS Alternativo y la Casa de la Mujer Santa Rosa en Lima, y la *Red para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y de Género de Loreto* en Iquitos. Al mismo tiempo hay que mencionar la buena cooperación de la Municipalidad Metropolitana de Lima con las municipalidades distritales, especialmente en Lima Sur, y la cooperación entre el Ministerio Público en la PNP, tanto en Iquitos como en Lima.

Se aprendió que según algunas ONG, una manera para realizar una buena cooperación y una mejor atención a las víctimas es hacer uso de las buenas relaciones personales e institucionales. Es

decir, a veces resulta más factible almorzar con algún funcionario importante y hablar de una manera más informal para lograr una mejor cooperación y disposición de servicios, que quedar en una cita formal.

Cooperación internacional

Dejando de lado la cooperación interna, también se recomienda desarrollar la cooperación a nivel internacional. El intercambio de teorías, prácticas, y experiencias entre organizaciones internacionales y locales puede contribuir en la lucha nacional contra la trata de personas, aún cuando los contextos regionales son muy distintas. La cooperación y coordinación entre actores internacionales (sean entidades internacionales, gobiernos nacionales, ONGs, empresas u académicos) puede mejorar la actuación de las organizaciones involucradas en los diferentes ámbitos de lucha. Por ejemplo, se puede intercambiar información sobre la remisión de actuaciones penales (como la toma de declaraciones), o para decomisar a los tratantes los activos producto del delito. A nivel de asistencia, no sólo hay que mejorar la cooperación para el beneficio de la víctima repatriada, sino también para estar al tanto de las prácticas exitosas y menos exitosas en otros países, y nuevos estudios académicos.

7.2.2 Protocolo de asistencia y mecanismos de derivación

Durante el período de investigación, el gobierno no contaba con un proceso formal para derivar víctimas de trata a las instituciones y organizaciones adecuadas. Según gran parte de los entrevistados, la elaboración de un protocolo de asistencia y una ruta de derivación es lo que más hace falta en la actualidad. Según la información obtenida, el MIMP se encuentra actualmente elaborando un Protocolo Único de Asistencia y una ruta de derivación. Esta ruta debe complementar la ruta que ya se suele utilizar en algunos casos, que es la Ruta de atención a víctimas de explotación sexual (también del MIMP.), y debe ser operativa en el 2013. Es un tema que también se trabaja en el Grupo Multisectorial pero no es una tarea fácil.

En la ruta de asistencia intervienen muchos actores, Salud, MIMDES [MIMP], Trabajo, Justicia, y más. Pero no encontramos todavía una forma en la cuál todos estos sectores aborden adecuadamente una asistencia integral a víctimas de trata, sin que se pisen los talones. Es decir, sin que uno u otro asuma quizás las mismas competencias, o compartiendo información de manera horizontal. Cada sector está haciendo lo posible dentro de una unidad única, sectorial, y eso no es un poco la idea. Pero tampoco encontramos todavía la fórmula para que los sectores puedan trabajar de manera integral, sobre todo sin generar una sensación de mala atención a la víctima. Entonces eso es un tema aún por resolver' (funcionario público, Lima)

'Estamos buscando formas, se nos presentan las fórmulas y yo me estoy volviendo cada vez más escéptico para encontrar la ruta perfecta. Si, porque la ruta cuando te lo pintan en pizarra suena bien. Aquí interviene este, aquí interviene el otro, y así. Pero cuando lo aterrizas en los hechos reales, en la actividad real.. Al Salud, no se puede juntar al MIMP en un mismo espacio, porque no comparten el mismo espacio, entonces ¿cómo hacemos para compartir un mismo espacio? O ¿cómo hacemos para comunicar al MIMP?. ¿Esperar una comunicación formal que demora un día para tramitarla? Cuando la asistencia debe ser eficaz y oportuna.' (funcionario del MININTER, Lima)

Se reconoce por lo tanto que es una tarea sumamente complicada. Sin embargo, se crea necesario, tanto en el contexto de Lima como en Iquitos. Es importante que en este protocolo no sólo se enfoca a las víctimas mujeres menores de edad como principal grupo que necesita atención, sino también a

las víctimas hombres y personas adultas, quienes en la actualidad no gozan de mucho apoyo. Las víctimas mujeres adultas sólo pueden acceder a los servicios brindados por los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Sin embargo, como ya se ha mencionado, estos centros no cuentan con servicios de alojamiento y no están equipadas ni capacitadas para brindar ayuda a víctimas de trata.

Se espera además que se involucre activamente a las organizaciones de la sociedad civil en la ruta de atención, ya que estas por su vocación, capacidades y experiencia pueden agregar valor sustancial a los servicios ofrecidos por las instituciones estatales. Después de su creación, se espera su amplia difusión, sobre todo entre funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil para que cada uno de ellos sepa adónde derivar una víctima en caso de que ellos mismos no pueden atenderla.

7.2.3 La voz de las víctimas

Lo que se ha observado es que la participación de las mismas víctimas en el diseño de políticas, planes y protocolos parece ser todavía algo limitada. Reconociendo los graves impactos físicos, emocionales y psicológicos resultando de sus experiencias traumáticas, se considera que se debe promover la participación de estas personas en el diseño y análisis de las actividades de asistencia. Es que, sin escuchar la voz de una víctima, sin preguntarle cómo la asistencia la ha hecho sentir, ¿cómo se sabe que se está haciendo bien las cosas? Es importante reconocer que pese a su experiencia, compasión y profesionalismo, un funcionario X jamás podrá entender completamente cómo una víctima ha vivido una situación porque no la ha vivido con él o ella. Se considera por lo tanto que es sumamente difícil evaluar algún servicio cuando se sabe que la perspectiva del funcionario es otra que la del cliente.

Como sostiene Pearson (2003: 94), las estrategias más efectivas son las en las cuales los que abogan y los activistas no perciben a las personas afectadas como meras víctimas que requieren ayuda. Deben reconocer las restricciones de su situación y actuar como facilitadores para que la misma persona afectada pueda actuar a nombre propio y empezar a rehacer su vida.

7.4 Capacidades y capacitaciones

Aquí se presenta de manera breve algunas observaciones con respecto a las capacitaciones organizadas, dirigidas sobre todo a los funcionarios públicos, como también la importancia de la actitud de los profesionales. Al mismo tiempo se menciona un tema que se suele olvidar, que es el bienestar personal (físico y emocional) de las personas que mantienen contactos directos con las víctimas.

7.4.1 Capacitaciones brindadas

Durante el transcurso de la última década se ha llegado a conocer mucho más sobre el delito de la trata de personas y sus características en el Perú. Mucha de esta información ha sido compartida con trabajadores de instituciones estatales que pueden mantener contactos directos con víctimas y posibles víctimas de trata. No obstante, en base a las entrevistas realizadas, tanto en Lima como en Iquitos, hay que concluir que la mayoría de las personas consultadas opina que se necesita más capacitaciones y campañas de sensibilización para mejorar la asistencia a víctimas de trata.

Se ha observado que el llamado por más capacitaciones está presente en los diferentes áreas de intervención y en los diferentes niveles de gobierno. Durante las entrevistas con los funcionarios de la OIM y el MININTER se conoció que muchos gobiernos regionales y locales sí disponen de la voluntad por desarrollar un plan específico para combatir el problema pero no del conocimiento necesario. A nivel nacional se necesita más técnicos, más especialistas que pueden aconsejar a las autoridades y direcciones específicas en cada región como también en cada sector. Otros entrevistados subrayaron la necesidad por más psicólogos, abogados e investigadores que se especializan en el tema de la trata de personas.

Durante los últimos años los funcionarios públicos en básicamente cada sector han recibido capacitaciones sobre el tema de la trata de personas. Estas han sido organizadas a menudo por la OIM, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público, MIMP y la PNP. A nivel regional también se sabe que las Direcciones de Educación han organizado charlas.

‘Entonces lo que está detrás de la explotación sexual, lo que las hace mucho daño, es el abuso sexual, sin tratamiento, o por lo menos sin haber sido detectado o sin haber recibido la contención primaria necesaria. Yo creo que si hubieran recibido la contención primaria pues, no estaríamos por aca, por este recorrido. Están que sus derechos han sido vulnerados, y el tema de que han sido violentadas en la familia, y también el tema de género, no? Todo el tema de género. Porque ellas son abusadas, son utilizadas, y son explotadas.’(funcionaria de Santa Rosa, Callao)

La psicóloga de Santa Rosa destaca la importancia de que los funcionarios públicos en las capacitaciones aprendan a reconocer las señales y que sean capacitados para poder brindar una atención adecuada. Señala que es sumamente importante trabajar desde un enfoque de género y de derechos humanos debido a que se trata de un grupo de personas cuyos derechos ya han sido vulnerados en reiteradas oportunidades.

No obstante, mejorar las capacidades profesionales no sólo requiere de capacitaciones estructurales sino también de un autocrítica institucional. Se ha observado que instituciones como el MIMP y el Ministerio Público invierten recursos para identificar los factores que impiden o dificultan una mejor atención. Se refiere por ejemplo al proyecto del MPFN para fortalecer la gestión fiscal. Una abogada del MIMP reconoció que a la institución todavía le falta modificar ciertos manuales, mantener capacitados a los funcionarios y mantener los presupuestos de acuerdo a las necesidades, especialmente en ciertos CEM que son identificados como centros que reciben muchas víctimas en ciertas partes del país.

Durante el tiempo de estudio se ha observado que no todas las capacitaciones de funcionarios públicos y personas involucradas en los servicios de asistencia a víctimas de trata han sido brindadas por el Estado peruano. Es decir, parece que en muchos casos, el gobierno se reúne con organizaciones de la sociedad civil (a menudo apoyadas económicamente por organizaciones y gobiernos internacionales) para poder brindar cursos de sensibilización y capacitación. Estas alianzas pueden beneficiar no sólo a las víctimas sino también a los mismos funcionarios, ya que se crea espacios de reflexión e intercambio de experiencias. Se considera importante que entre instituciones estatales y de la sociedad civil se conversa sobre las dudas y dificultades para identificar obstáculos cuyas soluciones tal vez pueden ser más fáciles que se pensaba. Un miembro del serenazgo de Punchana en Iquitos recomienda que las ONG sigan elaborando campañas de sensibilización y capacitación a los funcionarios públicos y la población en general. No porque sería su deber, pero porque a menudo lo pueden hacer mejor.

No obstante los avances realizados en el ámbito de las capacitaciones a funcionarios públicos, gran parte de los entrevistados indicó que hace falta más capacitaciones, sobre todo dirigidas a efectivos policiales. Aunque la observación propia de las labores del técnico entrevistado y su equipo indica que es gente capaz y sensibilizada, otros entrevistados compartieron historias en las cuáles les faltaba mucha sabiduría y sensatez a los oficiales. Uno relató, por ejemplo, sobre una reunión multisectorial que trataba de los tratantes identificados. Allí, al parecer, un efectivo policial habría comentado que tampoco podría ser que se metan a todos los hombres (culpables de explotación sexual y/o trata) presos, porque qué sería de los niños y niñas que iban a crecer sin padre. En otro caso estaban presentes representantes de diferentes instituciones estatales y de la sociedad civil cuando se hablaba sobre un hombre de 28 años que había explotado sexualmente a una menor de 12 años. Según la entrevistada, una policía femenina habría lanzado la pregunta si se había investigado si tal vez la niña no había estado de acuerdo con el acto sexual.

Estas anécdotas muestran, lamentablemente, que es sumamente difícil sensibilizar a todos los funcionarios públicos y hacerlos ver los aspectos delictivos y las consecuencias de la trata de personas. Es decir, una o dos capacitaciones en el tema no necesariamente cambian las opiniones y prejuicios personales. Aquí no se argumenta que es imposible realizar un contexto nacional donde las víctimas se encuentran con funcionarios buenos y sensibilizados en cada institución. Sin embargo, el hecho de que aparentemente, incluso bajo el mando de las personas más dedicadas y luchadores contra el delito, algunas personas no quieren entender la gravedad de la explotación de otro ser humano, hace concluir que se requiere mucho más que alguna capacitación para brindar asistencia adecuada de verdad.

Sin embargo, aún cuando requiere mucha inversión se considera que capacitar activamente a todos los funcionarios públicos que mantienen contactos directos con víctimas (de trata de persona y de otros delitos) es una tarea necesaria. Queda claro que muchas víctimas de trata ya han sufrido de algún tipo de abuso o violencia en momentos anteriores. En el marco de las estrategias de prevención se debe invertir por lo tanto en los recursos humanos en las instituciones estatales para que más funcionarios puedan señalar casos e informar y sensibilizar a posibles víctimas.

7.4.2 Actitud y bienestar del profesional

Ya se ha elaborado en varias oportunidades sobre la influencia que puede tener la actitud de las personas que tienen contacto con una víctima en él o ella y su proceso de recuperación. Se considera que es especialmente importante que haya personas que acompañen a una víctima cuando llega a ser rescatada y que se les explica sobre las reglas y los procedimientos. El objetivo de la asistencia, aparte de la recuperación de la víctima, es entonces que la ciudadanía sepa que puede confiar en el Estado. Que sepa que existen servicios a los cuales alguien puede acudir y donde tratan con respeto y dignidad a la persona.

Al mismo tiempo es necesario que los funcionarios públicos siempre están concientes de los aspectos éticos que conlleva la asistencia a víctimas de trata. Se refiere por ejemplo al respeto por su seguridad e identidad, y el secreto de confesión. Hay que valorar que las instituciones estatales y de la sociedad civil (sobre todo en Lima) no comparten demasiada información personal de las víctimas con otras organizaciones o personas.

Otro tema que ya se tocó en párrafos anteriores es el tema de los estereotipos y prejuicios personales. Es sorprendente ver que existen funcionarios públicos que siguen culpando a las mujeres víctimas de cualquier delito por lo que las ha pasado. No puede ser que una mujer víctima de violencia familiar llegue a una comisaría para pedir ayuda y garantías para su vida y que el técnico le diga que seguro ha sido su culpa por no haberle cocinado a su esposo. Hace falta urgentemente romper con estos prejuicios y estereotipos de género que ponen a un nivel inferior a la mujer en la sociedad.

Al mismo tiempo hay que prestar atención al papel que cumplen las personas que mantienen contactos directos con las víctimas. Durante todo este estudio se ha enfocado únicamente en el valor y las consecuencias de la asistencia brindada desde la perspectiva de la víctima. No obstante, es necesario reconocer que los funcionarios públicos y de organizaciones de la sociedad civil cumplen una función sumamente importante y a menudo olvidada. Es gracias a ellos que las víctimas, si todo salga bien, se pueden recuperar de las traumas vividas, y que tienen una oportunidad de rehacer su vida.

El bienestar físico y emocional de los profesionales que trabajan con víctimas de trata no suele recibir mucha atención. Es necesario reconocer que los mismos funcionarios pueden poner en peligro su vida por ayudar y proteger a una víctima de trata. Además, su trabajo requiere a menudo que se enteren en detalle sobre las experiencias horribles de las víctimas. Es lógico que tarde o temprano, su contacto directo con las víctimas puede influir en su estado de ánimo personal - y de su entorno - también.

Es por eso que las instituciones deben dedicar recursos – aunque sea un monto limitado – al cuidado de sus profesionales. Se entiende que a medida que se vaya acumulando experiencia en la materia, tal vez no todas las historias llegan a afectar de manera personal. Pero los funcionarios públicos y los profesionales de organizaciones de la sociedad civil no son robots. Son seres humanos que tarde o temprano tienen que tomarse un momento para recuperarse de tantas historias horribles. No sólo para volver a pensar en la convicción, vocación, el compromiso que tienen para hacer lo que hacen, sino también para reconocer las frustraciones, la cólera y las experiencias bastante fuertes que tienen a raíz de su trabajo.

‘Es importante aterrizar, reconocer que a veces si nos afectan las historias de daño y explotación, y reconocer que eso pueda quitarnos el sueño e influir en nuestro trabajo.’ (funcionaria de ONG, Lima)

Se cree que el bienestar del funcionario o profesional debe formar parte de cada manual, protocolo y curso de capacitación, para proteger a las personas que ayudan a las víctimas y para evitar el rechazo, la mala atención, el cansancio, y la indiferencia.

7.5 [Falta de] Recursos

Los capítulos anteriores han mostrado que muchas de las limitaciones y los obstáculos que impiden una óptima asistencia a víctimas de trata están relacionados con la falta de recursos de diferente naturaleza. Estos párrafos explican brevemente cuáles son los recursos que más hacen falta en el contexto nacional.

7.5.1 Recursos financieros

No es sorprendente que los presupuestos de las instituciones influyen en la asistencia brindada. De los funcionarios y representantes entrevistados no había nadie que indicó que el presupuesto disponible era suficiente y que se podía hacer todo lo que posiblemente quisieran hacer. Se opina que la falta de recursos es un problema global que influye especialmente el ámbito del desarrollo y la cooperación.

Without the appropriation of adequate resources, a government’s approach to victim services can not be sufficiently effective, adaptable, or far-reaching. Around the world, a paucity of funding relative to the scale of the crime hinders those – both within and outside government – who strive to provide services to trafficking survivors. If governments and the international community are serious about making counter-trafficking efforts a priority, it is critical that service providers have the consistent resources and support they need to get the job done (Departamento del Estado, 2012).

En el caso peruano este problema parece afectar tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a las instituciones estatales. Las organizaciones de la sociedad civil dependen a menudo totalmente de donaciones. Las ONG entrevistadas en Lima e Iquitos no suelen recibir ninguna donación financiera por parte del Estado. A menudo, sus ingresos provienen del extranjero y son relacionados a un proyecto específico de una duración determinada. Después de culminar el proyecto, las organizaciones a menudo se ven obligadas a limitar o cancelar sus actividades, como en el caso de Encuentros en Iquitos, cuyo proyecto terminará este año. Eso, naturalmente, no beneficia a las víctimas, ni a los funcionarios. Especialmente en Iquitos, se conoció que las organizaciones están dispuestas a salir a buscar poblaciones vulnerables y casos de trata en las afueras de la ciudad pero los recursos limitados no lo permiten. En un contexto mundial donde la cooperación internacional dispone de menos recursos para financiar programas y proyectos, se espera entonces que el

gobierno peruano encuentre los fondos necesarios para transferir dinero a las organizaciones de la sociedad civil que, de alguna u otra manera, están realizando labores que le corresponden al Estado.

No obstante, se ha conocido que también las instituciones estatales sufren de problemas de presupuesto. Se considera que especialmente las necesidades prácticas de por ejemplo la PNP dificultan una mejor asistencia y una lucha contra la trata más efectiva. La Sección de Trata en Iquitos trabaja con equipos y materiales que casi en su totalidad han sido donados. Sin embargo, todavía hace falta un equipo de fax, y un vehículo propio. En la DIVINTRAP realizan operativos nocturnos pero no disponen de una filmadora infraroja y también necesitan más vehículos propios. Aquí no se hablará sobre los sueldos de los efectivos policías, pero se sospecha que con más facilidades, equipos y recursos, también se puede solucionar más casos y rescatar a más víctimas.

Mucho se ha hablado, sobre todo por parte de las ONG, sobre el hecho de que el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas no fue aprobado con un presupuesto específico. Se entiende que el Estado no dispone de recursos ilimitados, y que la realidad nacional obliga al gobierno invertir en problemas sociales de diferente naturaleza. También se comprende que transferir fondos para implementar nuevos planes es un asunto sumamente complicado y que no se puede ejecutar de la noche a la mañana.

No obstante, se comparte la opinión de las organizaciones de la sociedad civil quienes indican que es necesario contar urgentemente con más recursos para poder brindar la asistencia necesaria a todas las víctimas. Es que sin los recursos financieros, el Plan Nacional de Acción corre el riesgo de seguir siendo un Plan, pero sin acción. Una estrategia elaborada en papel que no se convierte en práctica. Como dijo una trabajadora de Flora Tristán:

‘El gran problema de la lucha contra la trata en el momento es que la preocupación no se traduce en dinero’.

Es que sin dinero incluso los funcionarios públicos que son los más dispuestos a ayudar e implementar las medidas necesarias, no pueden hacer mucho. Se ha entendido que ningún sector ha recibido fondos adicionales para poder cumplir con las responsabilidades de ley en cuanto a la asistencia a víctimas. Esto crea, según una abogada del MIMP, una situación en la cual los esfuerzos para combatir un problema, en este caso la trata de personas, afectan de manera negativa los esfuerzos para combatir otro problema social. Se cree entonces, al igual que varios entrevistados, que sólo transfiriendo los fondos necesarios se puede hablar de una prioridad y un compromiso verdadero.

La mayoría de los entrevistados opinó que uno de los temas más urgentes es la creación de albergues para víctimas. Otros aseguraron que es necesario financiar las actividades de la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos para salvaguardar la seguridad de las víctimas. Se ha observado que en Iquitos los presupuestos disponibles para la atención a víctimas de trata son muy limitados. Un entrevistado de la DEMUNA de San Juan reconoció que el presupuesto que tenían el presente año para la atención a menores de edad y mujeres víctimas de violencia (entre los cuales ha habido casos de trata) era de S./6,000.

Pese a que la falta de presupuesto resulta ser un factor limitante en básicamente todas las formas de asistencia, tanto en Lima como en Iquitos, hay que reconocer que la descentralización fiscal se ha ejecutado de manera favorable durante los últimos años. Datos presentados en el crítico reporte de evaluación del proceso de descentralización del Congreso de la República (2011) indican que en el 2010 la inversión pública de los tres niveles de gobierno llegó a superar los 23 mil millones de soles. El gobierno nacional ejecutó inversiones por un monto de 8,329 millones de soles, los gobiernos regionales 4,900 millones y los gobiernos locales no menos de 9,836 millones. Se observa entonces que los gobiernos locales juntos han administrado el 42.6% de las inversiones públicas a nivel nacional. A comparación, en el año 2007 el gobierno nacional invirtió 41.5%, los gobiernos locales 25.9% y los gobiernos locales 32.6% (Congreso de la República, 2011: 25-26). Se considera por lo tanto que pese a que se entiende los reclamos sobre la falta de recursos, la infraestructura para transferir los fondos está operando cada vez mejor.

7.5.2 Recursos humanos

El tema de los recursos financieros está a menudo relacionado con el tema de los recursos humanos. Se ha observado que tanto en los equipos de las ONG como en las de las instituciones estatales a menudo hay más trabajo que los funcionarios pueden realizar. Según diferentes entrevistados, lo que hace falta son más psicólogos y psiquiatras, más abogados para las víctimas y más especialistas o expositores en el tema.

En el contexto descentralizado se transfiere más funciones y responsabilidades a niveles subnacionales de gobierno. Durante este proceso se corre el riesgo de transferir deberes a unidades, divisiones y oficinas que no están capaces de manejar los nuevos presupuestos y/o responsabilidades. La única manera de asegurar una óptima condición de los servicios públicos locales es invertir en capacitaciones sectoriales para que cada eslabón de la cadena humana sabe cuáles son deberes y cómo podría asistir de mejor manera a las víctimas de trata. En este contexto se recomienda por lo tanto que los diferentes sectores y niveles de gobierno no sólo invierten en capacitaciones del personal, sino que también elaboren un plan sectorial, regional o municipal para brindarles a sus funcionarios instrumentos para realizar mejor su trabajo. El objetivo tiene que ser siempre que una víctima de trata se encuentre con profesionales capacitados y sensibilizados, con actitudes correspondientes, en cada sector y cada nivel de asistencia.

Un tema especial son los recursos humanos de la policía. Lo que se ha observado es que el sistema de recursos humanos que utiliza la PNP puede afectar en dos maneras las labores de los efectivos especializados en el tema de la trata de personas. Por un lado, se puede argumentar que rotando los efectivos policiales y capacitando nuevamente a los que entran a las unidades especiales contra la trata, se incrementa el conocimiento sobre el delito entre todos los efectivos a nivel nacional. Así más policías tienen más conocimiento y una víctima de trata tiene más posibilidades de acercarse a pedir ayuda a un policía capacitado en el tema. Por otro lado, se sostiene que mediante la rotación se pierde conocimiento. Un efectivo policial no sólo puede ser transferido a una unidad de tránsito o turismo, donde probablemente no hará más uso de su conocimiento, incluso en otras zonas del país. Esto implica que las unidades especializadas en la investigación del delito de la trata, como la DIVINTRAP y la Sección de Trata, regularmente se ven obligadas a capacitar nuevos miembros de su equipo lo que requiere de dinero, tiempo y esfuerzo que no pueden dedicar a sus labores de inteligencia o asistencia a víctimas. Se considera por lo tanto que el sistema de rotación de la PNP puede afectar la asistencia brindada a víctimas de manera positiva y negativa. No obstante, parece poco probable que se cambie este sistema por lo cuál es necesario abordar el tema desde una perspectiva positiva. Mediante la rotación más policías a nivel nacional reciben capacitaciones y charlas sobre el tema. Lo importante es seguir capacitando a cada vez más efectivos para aumentar el número de personas que pueden señalar casos de trata y que saben cómo asistir a víctimas durante los primeros momentos.

7.5.3 Información [académica]

Al mismo tiempo se observa una falta de información sobre el delito de la trata de personas. Según el secretario-general de la UNODC, el señor Antonio Maria Costa, se trata de un problema a nivel mundial.

In the process of preparing our Global Report we found that some countries do not collect even basic data about this crime. In others, the information is incomplete, some types of trafficking are not detected, or data is not properly recorded. Information regarding trafficking for forced labour, in particular, is lacking. Take, for example, the data available on the number of victims. The most recent figure is from 2006 – 21,400 victims officially identified worldwide. I fear that only a fraction (perhaps 1-2% of cases) of victims are rescued: where are the other 99%? (Costa, 2009).

Especialmente con respecto a la información académica, antropológica, sociológica, y empírica se ha observado un vacío en el contexto peruano. Se ha visto que la mayoría de los instrumentos locales se basa, concientemente o no, en las características y suposiciones de la trata de personas en el ámbito internacional. Eso, según diferentes personas entrevistadas, no necesariamente va con la realidad de la trata en el Perú.

‘No estamos combatiendo Al Capone, no estamos combatiendo a las redes mafiosas nigarianas, o la yakuza [la mafia japonesa], o a redes criminales estructuradas y muy organizadas. Es mucho más complejo, y por eso a la hora de establecerse políticas municipales, regionales o nacionales, hay que comprender este fenómeno. Tienes que trabajar con las economías familiares, tienes que trabajar con los padres, tienes que trabajar en el desarrollo de la comunidad. Tienes que pensar en mecanismos, digamos, muy integrales, de cambio de mentalidad, cambio de pensamiento, cambio de ideas sobre la sexualidad, niños y niñas, etc.’ (funcionaria de la OIM, Lima)

El único estudio antropológico sobre la explotación sexual en Pucallpa indica, por ejemplo, que en estos casos son a menudo personas del mismo entorno familiar de la víctima quienes la involucran en el negocio ilícito del ‘comercio sexual’, situación que puede bien terminar en un caso de trata de personas. Al mismo tiempo, otra entrevistada menciona que por ejemplo el enganche por deuda ya no necesariamente es la modalidad más usada en los casos de trata en el Perú.

Aparte de la falta de información académica y de investigación, existe una falta de información de primera mano. Se sospecha que mucha información que es publicado en reportes y artículos es copiada, sacada del contexto y a veces utilizada sin controlar si los datos son verdaderos. La funcionaria de la OIM indicó que por ejemplo los datos sobre los servicios de salud en Madre de Dios en una publicación de CHS Alternativo no eran los mismos que los datos presentados en un estudio de la OIM. Aquí no se está diciendo que unos datos son verdaderos y los otros falsos. Sin embargo, muestra que es importante siempre verificar información, especialmente cuando se trata de estadísticas.

Al mismo tiempo se observa en el contexto peruano que el énfasis está casi únicamente en las víctimas mujeres y la trata de personas con fines de explotación sexual. Poco se escribe o investiga sobre las víctimas de explotación laboral y las víctimas de trata masculinas. En el Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso (2007) entre otros el MINTRA y el Ministerio de Agricultura destacan la necesidad inmediata de elaborar investigaciones sobre las situaciones de trabajo forzoso en el país, ya que la falta de información confiable dificulta la creación e implementación de políticas eficaces para combatir este problema. La Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso pide a la sociedad y al mundo académico que se estudie a fondo la explotación laboral en los diversos sectores productivos de la Amazonía peruana, el trabajo doméstico, la pesca artesanal, la agricultura y la minería artesanal (Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, 2007: 16).

Enfocándose casi únicamente en un grupo de víctimas y una finalidad, se opina que no se está dando la atención necesaria a los otros grupos de víctimas. Esto, sin lugar a duda, influye también en la percepción que tienen la población y los funcionarios públicos del delito, y por consecuencia, en la elaboración de las políticas públicas.

Queda claro entonces que las estrategias de combatir el delito y ayudar a las víctimas son distintas en cada contexto. Es por eso que se considera que hace falta más investigaciones y diagnósticos locales y regionales, porque la realidad en un pueblo en San Martín o Ucayali será muy distinta a la realidad en la ciudad de Arequipa. Sería ilógico elaborar planes parecidos que deben ser implementados en contextos tan diferentes como existen en el Perú. Sólo con diagnósticos específicos los gobiernos subnacionales pueden diseñar e implementar políticas de acuerdo a las necesidades locales. Se valora entonces los reportes y estudios de ONG y se espera que el Informe

Defensorial sobre la trata de personas de la Defensoría del Pueblo (a publicar en octubre de 2012) contribuye al conocimiento sobre la problemática y sobre los servicios ofrecidos.

El siguiente paso sería, según algunos entrevistados, invertir en la difusión de la información disponible. Esto no sólo funcionaría como medida preventiva para la población y podría de esta manera disminuir el número de casos de trata, sino que también ayuda a los funcionarios públicos entender la problemática y reconocer algunas señales y características en las víctimas. Esto, por lo menos en teoría, debería mejorar la asistencia en todos los sentidos.

Se reconoce que la implementación del Sistema RETA ha contribuido a llenar el vacío que existe en cuanto a la información sobre el delito en el país. El Sistema permite una mejor identificación de las características de las víctimas y de los tratantes, como también de los lugares de origen, captación y destino. No obstante, hay que reconocer que el Sistema todavía cuenta con algunas debilidades. Se considera que lo más preocupante es el hecho de que no siempre se encuentra en estado operativo, lo que seriamente afecta las labores de inteligencia.

7.5 Conclusiones

El hecho de que estén involucradas organizaciones de la sociedad civil en la asistencia a víctimas no necesariamente debe ser considerado como algo negativo por la mera convicción que 'no es su deber'. A menudo, por sus capacidades profesionales y especialización en el tema son sumamente capaces de brindar el apoyo que necesita la víctima, a veces mejor o más rápido que una entidad del Estado. Sin embargo, como ya se mencionó, sí se considera importante que se establezca hasta qué punto estas organizaciones están responsables para el bienestar y la recuperación de la víctima, y qué aspectos deberían estar incluidos en sus intervenciones.

Entre todas las instituciones involucradas debe de quedar claro que una víctima debería poder contar con apoyo especializado institucional, tanto por parte de organizaciones de la sociedad civil como por instituciones del Estado. Se sospecha que una coordinación clara y lógica entre las diferentes entidades, marcando bien las tareas y áreas de intervención de cada involucrado, no sólo disminuirá las tensiones interinstitucionales sino que también contribuye a la recuperación física, psicológica y social de las víctimas. Al mismo tiempo se espera que las instituciones sigan formando redes y mesas regionales y subnacionales para poder brindar asistencia adecuada a más personas a nivel nacional.

No se puede subestimar la importancia de la actitud profesional de los funcionarios públicos y privados, que es clave para la recuperación y el bienestar de la víctima. Un asunto que se suele olvidar es la importancia del bienestar de los trabajadores que brindan asistencia a víctimas de trata. Se recomienda que se dedica más recursos para investigar este tema.

Los casos de trata a nivel mundial enseñan que es un delito que está fuertemente influido y caracterizado por el contexto regional y local. Es por lo tanto necesario contar urgentemente con más estudios y diagnósticos locales para poder elaborar e implementar políticas públicas y medidas de intervención. Sólo así se puede brindar formas asistencia que son adaptadas a las necesidades y características específicas de las víctimas de trata en cada localidad.

Aún cuando las leyes están aprobadas y los planes desarrollados hay que reconocer que la falta de recursos es un factor que siempre afectará la asistencia brindada. No sólo se refiere a recursos financieros que pueden hacer que se brinda asistencia a menos personas, de menor duración, o durante horarios más limitados, sino también a los recursos humanos. Se ha observado durante este estudio que pese a la voluntad y dedicación que demuestran muchos funcionarios, hay un límite en las labores que cada ser humano es capaz de realizar. Se comparte por lo tanto la opinión de algunos funcionarios de organizaciones de la sociedad civil que argumentan que sólo transfiriendo los fondos suficientes, tanto a instituciones estatales como de la sociedad civil, se muestra el verdadero compromiso del gobierno peruano.

VIII: Conclusiones y comentarios finales

Este último capítulo presenta las conclusiones más importantes como a la vez algunas reflexiones sobre el tema de la asistencia a víctimas de trata en general, y en Lima e Iquitos específicamente.

8.1 Las preguntas de investigación y sus respuestas

Durante el período de estudio se ha llevado a cabo entrevistas, se ha asistido a reuniones y talleres y se ha obtenido información a través de fuentes locales. Todo estaba dirigida a poder contestar la pregunta principal:

En un contexto descentralizado, cuáles son las respuestas de actores locales a casos de trata de personas y cómo se podría explicar y mejorar su asistencia a las víctimas?

Se ha observado que en las dos áreas de estudio diferentes instituciones brindan servicios de asistencia a víctimas de trata. Se vió que en ambos casos el tema de la trata es reconocido como un delito y un problema por parte de los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, especialmente en el caso de Iquitos se aprendió que el contexto sociocultural puede constituir un obstáculo en la lucha contra la trata de personas, debido a que no todos los miembros de la población consideran que constituye una grave violación de los derechos humanos.

Como se verá en las respuestas a las preguntas parciales, las respuestas de los actores locales en materia de asistencia han sido diversas. En algunos ámbitos se ha visto más actividad y progreso mientras que en otros ámbitos las instituciones encuentran obstáculos de diferente naturaleza en su camino. Las razones por brindar asistencia fueron distintos. Mientras que la razón principal de algunas instituciones está basado en argumentos prácticos (como la obligación legal por brindar cierta forma de asistencia), otras trabajan concientemente desde un enfoque de derechos humanos o de género, o por convicciones religiosas.

Se considera que durante el transcurso de los últimos años en el Perú se ha avanzado mucho con respecto a la asistencia brindada a víctimas de trata de personas. Al mismo tiempo se reconoce que falta mucho para mejorar, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. Sin embargo, como indicó la funcionaria de la OIM: ya no necesitan empezar de zero. Durante la última década se ha aprendido más sobre el fenómeno en el Perú y se ha desarrollado instrumentos importantes para poder direccionar las intervenciones de prevención, persecución y protección. Llegó la hora de invertir en infraestructura y recursos humanos para que los logros realizados en papel se conviertan realidad y que cada víctima de trata de personas en el país reciba la asistencia que necesita y a la cuál tiene derecho.

1. *¿Qué tipo de servicios y asistencia se brinda a víctimas de trata de personas después de que sean registrados por la Policía Nacional o después de su primer contacto con alguna de las entidades y organizaciones involucradas?*

Tanto en Lima como en Iquitos se brinda los diferentes tipos de asistencia mencionada. Sin embargo, su alcance y calidad depende fuertemente de factores específicas (como presupuesto, capacitaciones, disposiciones legales y cooperación entre instituciones). La mayoría de las víctimas recibe diferentes formas de asistencia por parte de diferentes instituciones después de haber sido rescatado. En el ámbito de la asistencia inmediata se encuentra por lo tanto no sólo a la asistencia de la PNP, sino también a la asistencia brindada por miembros del serenazgo, a través de la línea 0800 23232 y mediante los CEM. Se conoció que pocas veces las víctimas ingresan a través de servicios de salud, debido a la dificultad de identificar los casos de trata, o porque no las dejan recibir asistencia médica cuando lo necesitan.

La fase de acogida constituye tal vez el problema más urgente en materia de asistencia a víctimas de trata. Tanto en Lima como en Iquitos (y en todo el país) no hay albergues específicos para brindar atención adecuada a víctimas de trata. Lo que hay suelen ser centros del INABIF o albergues privadas, generalmente fundadas y administradas por religiosas. En ambos lugares casi no hay asistencia adecuada para víctimas hombres y/o adultas.

En materia de asistencia legal y protección a la víctima se observa que en Lima se ha avanzado más. Se considera que en Iquitos el contexto sociocultural constituye un limitante debido a que no sólo influye en el trabajo de las instituciones estatales (cuyos funcionarios trabajan con y para víctimas mientras que parte de la población no considera que son víctimas) sino también en la seguridad de la víctima. Es especialmente importante por lo tanto que al igual que en Lima se crea en Loreto una Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos (Ministerio Público).

En ambos lugares la asistencia psicológica es brindada en gran medida por organizaciones de la sociedad civil. Pese a que algunas instituciones del Estado también contribuyen en este aspecto (como los CEM), otros (como el MINSA) siguen sin grandes avances en este tema. Esto se debe, según se conoció, entre otras cosas a la falta de capacidades, la falta de recursos, el poco conocimiento de los servicios en la población y al hecho de que la salud mental todavía no es reconocido como parte fundamental del bienestar humano, especialmente por parte de la población. En materia de retorno y reinserción se ha observado voluntad por parte de las instituciones estatales para brindar servicios de asistencia. No obstante, se conoció que hasta la fecha pocas han sido las víctimas quienes hayan utilizado estos servicios.

2. ¿Cómo se ha ejecutado el proceso de descentralización administrativa y fiscal en el área de investigación y cómo este proceso ha influido en la asistencia ofrecida a víctimas, sobre todo por parte de las entidades estatales?

El objetivo principal del proceso de descentralización, como política permanente y forma de organización democrática del Estado, es el desarrollo del país. No sólo se espera que de esta forma se puede reducir las desigualdades regionales sino también que la población recibe los servicios que necesita en todas las rincones del país. Se ha observado que en la actualidad el Estado toma muy en serio el enfoque en descentralización y que se está transfiriendo de manera sistemática funciones, responsabilidades y recursos fiscales a gobiernos subnacionales.

Pese a que se ha establecido que actualmente hay más recursos financieros disponibles para los gobiernos locales, lo que favorece la asistencia a víctimas, también se ha observado que el proceso de descentralización en el Perú enfrenta algunos obstáculos. En el ámbito político se considera necesario clarificar mejor las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno para evitar la confusión, duplicidad de gastos y subprovisión de servicios públicos. Al mismo tiempo se entiende en los gobiernos regionales que más responsabilidades sobre una mayor cantidad de inversión requiere de una mayor capacidad de gasto para poder gestionarla con eficiencia. Es decir, faltan capacitaciones específicas. Además, se ha establecido que el incremento de los recursos fiscales de los gobiernos regionales y locales se debe principalmente a la transferencia de recursos del gobierno nacional, y no a recaudaciones propias, lo que muestra que estos gobiernos todavía dependen mucho del gobierno central. Los gobiernos subnacionales por lo tanto deberían crear los instrumentos necesarios para recaudar sus propios fondos para poder brindar la asistencia que las víctimas en cada contexto específico más necesitan sin tener que depender del gobierno central.

No obstante, en el ámbito de la asistencia se observa que muchas intervenciones son brindadas por Ministerios o instituciones relacionadas. El financiamiento viene entonces, en diversos casos, del gobierno nacional y menos de gobiernos subnacionales. Es por eso que aunque se considera necesario la transferencia de recursos a niveles subnacionales de gobierno, debido a que éstos pueden de esa manera mejorar sobre todo la asistencia de acogida, se reconoce que muchas actividades seguirán financiadas por el gobierno central a través de los ministerios, y se espera que eso no necesariamente afecte de manera negativa a la víctima. Se considera que en el ámbito de la asistencia el funcionamiento eficaz de los mismos Ministerios (gobierno nacional) a nivel local es

igual de importante que el énfasis en el papel de los gobiernos regionales y subregionales. Sólo cuando todos los Ministerios involucrados cuentan con despachos locales adecuados y equipados con personal capacitada y presupuesto suficiente, se podrá decir que una víctima puede recibir todos los servicios que necesita y del cuál tiene derecho.

Resulta que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) por su función como gobierno regional y gobierno municipal a la vez, debe jugar un papel central en cuanto a la asistencia a víctimas en la capital. La creación del nuevo albergue para víctimas de trata menores de edad (administrado y financiado por la MML) es un paso hacia adelante. No obstante, se recomienda que se intensifique la coordinación y cooperación con otras municipalidades distritales (no sólo en Lima Sur) porque estas también cuentan con responsabilidades en cuanto a la asistencia. Si se podría llegar a acuerdos con algunas municipalidades distritales sobre la creación u adaptación de albergues para víctimas, especialmente para víctimas mayores de edad y de sexo masculino, sea de carácter temporal o permanente, ya se podría avanzar concretamente en este ámbito, brindando a las víctimas un espacio seguro donde pueden recuperarse de lo vivido.

Se ha observado que la transferencia de funciones y la voluntad política de los funcionarios ha hecho que la región de Loreto ya cuenta con una ordenanza regional contra la trata de personas. Se espera que la cooperación entre instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en la Mesa Regional y las Mesas Provinciales resulte en una lucha contra la trata más estructurada y continúa, y en una asistencia a víctimas multisectorial. Se expresa la esperanza de que cuando las instituciones están más conectadas y concientes de las intervenciones de otras, se puede crear un conjunto de formas de asistencia, de las cuales pueden hacer uso las víctimas cómo, cuándo y dónde ellas desean.

Se considera por lo tanto que el proceso de descentralización puede presentar oportunidades que deben ser aprovechadas por las instituciones estatales y de la sociedad civil. En Iquitos se ha observado que en un ambiente geográfico determinado, mediante contactos directos, visiones similares y la participación de diferentes sectores, se puede llegar a poner temas importantes en la agenda pública de manera más rápida, reconociendo que otros factores (como la corrupción, falta de presupuesto, convicciones culturales) pueden dificultar la implementación verdadera. Se espera sin embargo que debido al hecho de que los planes son formulados y desarrollados en cooperación con una variedad de organizaciones, y así tengan una base de justificación más sólida, más instituciones estén dispuestas a implementar las medidas necesarias. No sólo por obligación institucional, sino por convicción. Cuanto más instituciones cumplen con sus deberes, mejor resultará la asistencia brindada a víctimas.

3. *¿Hasta qué punto las instituciones incorporan los conceptos de derechos humanos y género en sus intervenciones y políticas, y cuáles son los efectos para los diferentes grupos de víctimas?*

Se ha observado que básicamente todas las instituciones involucradas incorporan un enfoque de derechos humanos y de género en sus políticas institucionales, estrategias, programas y proyectos. Sobre todo las organizaciones de la sociedad civil utilizan estos conceptos para dar estructura a sus labores. Se ha aprendido que estos casos las convicciones religiosas a menudo justifican un enfoque de género y derechos humanos. No obstante, en el caso de los derechos humanos se ha visto que estos no siempre son respetados por las instituciones.

A veces ocurre por motivos prácticos. Por ejemplo, en casos de víctimas que tienen que ser albergadas en sitios cerrados o que tienen que cambiar de albergue continuamente porque reciben amenazas contra su vida por parte de los tratantes. Enfrentados a esta situación, a instituciones (tanto de la sociedad civil como del Estado, como el Ministerio Público) a menudo - por la seguridad e integridad física de la persona - no les queda otra opción que quitarle a la víctima su derecho a la libertad. Hacer que se respete a sus derechos fundamentales en estos casos parece complicado.

En otras situaciones se ha conocido que no se respeta los derechos de una persona por motivos poco justificables. Este es el caso de víctimas que no reciben la asistencia adecuada por la

insensibilidad, la falta de comprensión o la discriminación de funcionarios públicos, como en casos de prostitución forzada. Para asegurar que las víctimas reciben un trato digno, sin discriminación, se debe enfocar al tema de las capacitaciones, y de la responsabilidad institucional. Pese a que se sabe que monitorear a todos los funcionarios públicos en el territorio que podrían tener contactos directos con víctimas de trata es virtualmente imposible, hay que apelar a los estándares institucionales y la ética profesional. Tal vez con más control y sensibilización interna, algunos policías no necesitan avergonzarse porque otro efectivo traumatiza más a una víctima a raíz de su actitud.

Con respecto al tema de género, se aprendió que ese enfoque no se implementa en todos los ámbitos de intervención. Se ha observado que algunas instituciones aplican la perspectiva de género de manera sensata y seria, respetando a las características propias de las víctimas. Son diferentes ONG (como Encuentros, CHS Alternativo) que están concientes de que por ejemplo el sexo del funcionario puede hacer que una víctima se sienta más o menos cómoda. Instituciones estatales como el MIMP (especialmente a través de sus CEM) y el Ministerio Público también logran brindar asistencia que está más adaptada a las características biológicas y la identidad sexual de la víctima.

No obstante, donde no se ha avanzado significativamente hasta ahora es en el tema de la acogida. Literalmente todos los entrevistados reconocieron que para víctimas masculinas no existe ningún albergue a nivel nacional que esté equipado para cumplir con sus necesidades. A veces son llevadas a centros del INABIF, a veces se quedan en una comisaría, pero casi nunca reciben alojamiento adecuado. Se reconoce que en general hay un déficit a nivel nacional cuando se habla de albergues para víctimas de trata. No existe hasta ahora ningún albergue que está diseñado únicamente para atender a este grupo de personas. No obstante, las instituciones suelen ser capaces de brindar alojamiento (permanente o temporal) a víctimas mujeres. Especialmente víctimas femeninas menores de edad suelen tener algún espacio dónde quedarse después de haber sido rescatada. Para víctimas mujeres adultas, las cosas ya están considerablemente más difícil. También chicas que cumplen la mayoría de edad en centros del INABIF suelen salir de las casas de acogida.

Existe entonces no sólo la necesidad de crear albergues para víctimas masculinas, pero también para víctimas adultas. Lo sorprendente, a nivel personal, es que parece ser que pese a que los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil estén concientes del gran vacío que existe en este ámbito, aparentemente nadie lo considera lo suficiente importante como para exigir soluciones inmediatas.

4. *¿En qué consiste la cooperación y coordinación entre diferentes entidades del Estado y la sociedad civil que brindan asistencia a las víctimas de trata, y cuáles son las consecuencias de esta (falta de) cooperación, tanto por las organizaciones involucradas como también por las mismas víctimas?*

Con respecto a la cooperación se ha observado grandes avances. Se considera que la creación del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas en el Perú a nivel nacional ha contribuido a estructurar y coordinar las intervenciones sectoriales en la lucha contra la trata de personas en el país. Mediante este organismo se está promoviendo entre otras cosas la creación de Mesas Regionales contra la trata de personas. En Loreto, el Gobierno Regional preside esta Mesa y articula las intervenciones sectoriales y de las organizaciones de la sociedad civil. A principios del presente año se aprobó una Ordenanza Regional que exige, entre otros, la creación de Mesas Provinciales contra la trata.

En Lima, se ha observado que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) recién se está presentando como un ente articulador. Ya existen convenios con diferentes municipalidades distritales pero se ha observado que el tema de la trata de personas (y explotación sexual) no es priorizado por todos. Se espera por lo tanto que a raíz de que desde año la Gerencia de Desarrollo Social de la MML también está participando en el Grupo de Trabajo Multisectorial también en Lima se podrá mejorar la cooperación entre las instituciones estatales a nivel local. Al mismo tiempo se ha

observado que existen diversas alianzas y convenios ‘suelos’ ente las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones estatales.

Sin embargo, lo que hace falta todavía (tanto en Lima como en Iquitos) es una ruta y unos mecanismos de derivación adecuada para formalizar la cooperación y coordinación entre diferentes instituciones. Actualmente, cada caso es derivado a y por diferentes organizaciones estatales y de la sociedad civil, dependiendo a menudo de contactos personales entre funcionarios. Se espera entonces con ansiedad la publicación e implementación del Protocolo Única de Asistencia a víctimas de trata, que se encuentra actualmente en proceso de elaboración por el MIMP.

8.2 El objetivo del estudio y reflexiones sobre la literatura

El objetivo principal del presente estudio era analizar los diferentes tipos de asistencia brindada a víctimas de trata de personas. La idea era consultar a diferentes representantes de instituciones para analizar cuáles son los aspectos de la asistencia que ellos consideran buenos o suficientes, y cuáles son los aspectos que merecen mayor reflexión y discusión. Se esperaba poder contar con más opiniones y experiencias de las víctimas en cuanto a la asistencia brindada. Esto, lamentablemente, no se dió.

Sin embargo, se cree que en base de las entrevistas se ha podido identificar algunos factores (como el presupuesto, el contexto político y las capacidades de los funcionarios) que influyen directamente en la asistencia brindada. Se considera que los enfoques de derechos humanos y género han sido los adecuados para analizar el tema, debido a que no sólo han sido incorporados en los instrumentos normativos sino también son utilizados activamente por diferentes instituciones.

Se ha aprendido que es importante llenar el vacío existente en cuanto al tema de la trata interna. En el caso peruano, son muchas las víctimas de este delito y existe muy poca información académica y diagnósticos locales que pueden sensibilizar a la población como también contribuir a la elaboración de políticas públicas más efectivas y adaptadas al contexto local y regional. Debido al hecho de que las características de la trata de personas son muy específicas e influidas por factores y contextos locales, se considera difícil, para no decir imposible, aplicar las conclusiones de este estudio a otro área de investigación. La realidad peruana muestra que en el caso de Lima e Iquitos se ha visto un compromiso por parte de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la trata. Sin embargo, se sabe que este compromiso falta en diferentes otras regiones, lo cual influye directamente en las condiciones locales. Es por eso que hay que resaltar que los resultados del presente análisis son representativos únicamente para las localidades mencionadas.

Se considera que un enfoque descentralizado es una manera realista para poder brindar servicios de asistencia adecuados y adaptados a las necesidades de las víctimas, quienes pese a sus similitudes defieren según sus características personales y el contexto local. Un sistema descentralizado brinda a instituciones locales la oportunidad de adaptar sus intervenciones de acuerdo a las características de la localidad y de las víctimas, lo que resulta especialmente significativo con respecto al delito de la trata de personas que está influido fuertemente por factores locales.

Sin embargo, esta estrategia lleva consigo significantes retos de origen administrativo, de capacidades y de financiamiento. Requiere no sólo la transferencia de dinero sino también de responsabilidades y de capacidades, e implica amplios conocimientos sobre el delito por parte de cada funcionario involucrado. Necesita el desarrollo de mecanismos de control y monitoreo y la voluntad política de invertir de manera seria en el proceso de descentralización. Se ha observado que pese a que en el caso de Iquitos y Lima parece existir un compromiso real por parte de los gobiernos subnacionales, se sabe que en otras regiones no se ha avanzado mucho. Se concluye por lo tanto que un proceso de descentralización puede traer beneficios para la asistencia a víctimas (cuando existe la voluntad, las capacidades y el compromiso político), pero también puede influir de manera negativa (cuando los factores mencionados faltan). Es importante por lo tanto no calificar la descentralización automáticamente como un fenómeno beneficioso para todos. Su éxito está fuertemente relacionado con las capacidades subnacionales, y en compromiso del gobierno nacional, la sociedad civil y la

cooperación internacional, de invertir en fortalecer los recursos humanos en los niveles subnacionales de gobierno.

Además, se ha podido observar que en el caso peruano, la mayoría de los servicios para víctimas siguen siendo administrados por instituciones nacionales. Es decir, pese al discurso de la descentralización, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en materia de asistencia a víctimas son limitadas. Sólo les corresponde crear un centro de atención, en cooperación además con ministerios nacionales. En el contexto peruano resultó que tal vez más importante que el papel de los gobiernos regionales y locales, es el papel de los ministerios y el funcionamiento de sus servicios a los diferentes niveles.

Al mismo tiempo se ha observado que la literatura sobre la trata de personas podría hablar de cinco en vez de los tres Ps que forman el eje de intervención (o en el caso del español, 4 Ps y 1 C). Aparte de *prevention, prosecution* y *protection* también se puede enfocar de manera estructurada en (public) *politics* y *partnerships* (prevención, persecución, protección, políticas públicas y cooperación). Se considera que todos estos aspectos juegan un papel importante en una lucha integral contra el delito de la trata. Incorporando el tema de las políticas públicas se obliga a las instituciones evaluar críticamente el funcionamiento de las estrategias e intervenciones. Lo mismo es válido con respecto a la cooperación. Se considera que la cooperación entre instituciones es un tema fundamental en la asistencia a víctimas de trata pero no es trabajado mucho en la literatura existente. Incorporando al tema de la cooperación en los proyectos y programas se obliga de alguna u otra manera a las instituciones reflexionar sobre el funcionamiento de las demás, y de su propio papel.

9.3 Recomendaciones y reflexiones finales

Antes de cualquier cosa hay que reconocer que el Perú ha progresado mucho en el ámbito de la lucha contra la trata de personas. Como ya se mencionó, se ha desarrollado muchos instrumentos para combatir el delito y asegurar una buena atención. Se considera que en este sentido, también en el contexto latinoamericano, que hay que valorar y aplaudir lo que ya se ha realizado. Sin embargo, también se ha observado algunas limitaciones que impiden una mejor asistencia. Es importante entonces que las instituciones no se queden satisfechas con los avances que han sido realizados en papel, y que se enfoquen ahora, como también deben hacer los demás países del mundo, en la adecuada e inmediata implementación de los planes y medidas.

Se recomienda en primer lugar que se realice más estudios sobre el tema de la trata, específicamente la asistencia a víctimas. Se considera que tal vez las tres Rs (rescate, rehabilitación y reintegración) merecen mayor atención académica y social. La falta de diagnósticos específicos puede hacer que las políticas desarrolladas no son las más adecuadas para combatir el delito de la trata. Además, impide que los gobiernos subnacionales desarrollen planes adaptadas al contexto local.

Segundo, se recomienda intensificar la cooperación entre instituciones, formando sobre todo alianzas entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil. Se ha observado que la estructura institucional de la Casa de la Mujer Santa Rosa podría servir como ejemplo para otros convenios a nivel nacional. Mediante un convenio parecido instituciones estatales y de la sociedad civil pueden complementar las intervenciones y actividades del otro, brindando de esta manera una asistencia más completa a las víctimas, juntando presupuestos y capacidades. Entrevistados de organizaciones de la sociedad civil reconocen que pese a que es una responsabilidad del Estado brindar este tipo de asistencia, se considera que una alianza con alguna organización social puede mejorar la sostenibilidad de la asistencia.

Además, se considera importante reflexionar sobre el papel y el bienestar de los funcionarios. Se reconoce que las personas que trabajan de manera cotidiana con esta población necesita no sólo ser capacitada en el tema sino también recibir el reconocimiento que merecen, ya que no es una tarea fácil. Se opina que debe haber más atención por el bienestar y las experiencias de estos funcionarios, tanto en organizaciones de la sociedad civil como en instituciones estatales.

En el caso de que los diferentes niveles de gobierno no cuenten con presupuesto para crear un lugar como tal, también se puede considerar involucrar a la cooperación internacional. Instituciones y donantes cada vez más buscan financiar proyectos específicos que pueden presentar resultados concretos. En este caso una institución internacional en cooperación con una ONG local que cuente con los profesionales adecuados podría encargarse de su creación, pasándolo después a manos de alguna entidad estatal.

Se considera que los diferentes actores deben reflexionar urgentemente sobre el tema de la acogida y proponer medidas concretas, debido a que constituye un problema en básicamente cada caso de trata. Hay que consensar sobre temas como la ubicación y la separación de grupos de víctimas, como también el asunto de la libertad de las víctimas que necesitan ser alojadas.

Al mismo tiempo parece que el tema de la reinserción merece más atención. Se observa que en este ámbito tal vez se necesita más instrumentos (como protocolos o manuales y un mejor sistema de derivación de casos) para darles a los funcionarios las pautas para concretizar la atención. Es importante que se invierta en la asistencia de reinserción, tanto en Lima como en Iquitos, debido a que la primera es considerado como una zona de destino (y algunas víctimas prefieren o necesitan quedarse) y la segunda como zona de origen (adonde varias víctimas quieren regresar).

Lo que se considera importante además en el ámbito de la cooperación es que todas las instituciones reconozcan las labores de los demás. Es fácil enfocarse únicamente en las actividades propias y criticar las de otras instituciones, pero al final queda claro que la asistencia tiene que ser un trabajo en conjunto. Se opina que esto implica también que el Estado peruano reconozca la labor de las organizaciones de la sociedad civil, que son mencionadas en varios documentos y planes nacionales pero que no siempre reciben el agradecimiento merecido. Sería bueno que este reconocimiento no sólo se emite en palabras, sino que vaya acompañado por fondos financieros que pueden ser utilizados para expandir y mejorar la asistencia brindada a víctimas por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

Aronowitz, A. (2001) 'Smuggling and trafficking in human beings: The phenomenons, the markets that drive it and the organisations that promote it', *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, pp. 163-195, http://www.hks.harvard.edu/cchrp/isht/study_group/2010/pdf/SmugglingAndTraffickingInHumanBeings.pdf

Ausland A., y A. Tolmos (2005) 'Focus on corruption. How to secure the aims of decentralization in Peru by improving good governance at the regional level', recomendaciones para el Consejo Nacional de Descentralización y la Defensoría del Pueblo, http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/degree-programs/mpaid/ausland-tolmos-sypa.pdf

Bruna, N. (2010) 'Guía informativa sobre la trata de personas, con énfasis en niñas, niños y adolescentes', una publicación de Defensa de Niñas y niños Internacional DNI- Sección Costa Rica, pp. 1-54, <http://www.dnicostarica.org/wordpress/wp-content/uploads/pdf/Trata2011/GuiadelInformacionGeneralsobrelaTratadePersonaFINal.pdf>

Brusca, C.S. (2011) 'Palermo Protocol: The first ten years after adoption', *Global Security Studies* 2(3), 2011, pp. 8-20, <http://globalsecuritystudies.com/Brusca%20Palermo%20Final%20One.pdf>

Budiani-Saber, D.A y F.L. Delmonico (2008) 'Organ trafficking and transplant tourism: A commentary on the global realities', *American Journal of Transplantation* 8, 2008, pp. 925-929, http://cofs.org/COFS-Publications/Budiani_and_Delmonico-AJT_April_2008.pdf

CALP (Centro de Atención Legal y Psicológica) (2011) 'Protocolo de Atención 2011', protocolo interno del CALP, elaborado por CHS Alternativo, pp. 1-24

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2010) 'Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2010', publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile

CHS Alternativo (2010a) 'Engañadas y encerradas: Casos de trata de personas, Perú 2010', impreso por Aliaga Baca Arnaldo – Lima

----- (2010b) 'Segundo balance de la implementación de la Ley 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y su Reglamento', primera edición, impreso en Lima

----- (2011a) 'Trata de personas: Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines', publicado en julio 2011, Impreso por: Publimagen ABC S.A.C. – Lima

----- (2011c) 'El proceso penal peruano el el delito de Trata de Personas: 14 casos en Lima y Loreto', publicado en ... 2011, impreso por: - Lima

----- (2012a) 'La trata de personas en la región de Madre de Dios', primera edición, publicada en Mayo de 2012, impreso por Ecoprint S.A –Lima, <http://www.chsalternativo.org/Download/MadredeDios.pdf>

----- (2012a) 'López Wong: 'La Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos necesita cerca de dieciséis millones de soles'', Reporte Alternativo N°89, publicado el 3 de febrero de 2012, <http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=N&pad=475&pla=3&sal=2&id=E>

----- (2012b) 'Con el caso Dongo, la población nos ha tildado de escandalosos y exagerados, existe una gran tolerancia frente a la ESNNA', entrevista a Norma Ruiz del CEM Iquitos, publicado en el portal digital de la institución, el 17 de febrero del 2012, <http://tratadepersonasenelperu.blogspot.nl/2012/02/con-el-caso-dongo-la-poblacion-nos-ha.html>

Comisión Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (2007) 'Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso', publicado el 1 de Mayo de 2007, pp. 1-28, http://www.mintra.gob.pe/trabajo_forzoso/PLAN_NACIONAL_LUCHA_CONTRA_TRABAJO_FORZOSO.pdf

Congreso de la República (2002) 'Ley de Bases de la Descentralización, ley N° 27783' http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/PDF/legislaciones/Peru%20Ley%20de%20Bases%20Desc.pdf

----- (2003) 'Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley N°27867',
<http://www.regionsanmartin.gob.pe/mancomunidad/ley2.pdf>

----- (2011) 'Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual período legislativo 2010-2011', elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado, primera edición, publicado en junio 2011, impreso en Lima

Coontz, P. and C. Griebel (2004) 'International approaches to human trafficking: The call for a gender-sensitive perspective in international law', *Women's Health Journal* 4, 2004, pp. 47-58,
http://s3.amazonaws.com/rcpp/assets/attachments/518_550_EN_original.pdf

Cornwall, A. Y C. Nyamu-Musembi (2004) 'Putting the 'Rights-Based Approach' to Development into Perspective', *Third World Quarterly* 25(8), pp. 1415-1437, <http://www.jstor.org/stable/3993794>

Cornwall, A., E. Harrison y A. Whitehead (2007) 'Gender myths and feminist fables: The struggle for interpretive power in gender and development', *Development and Change* 38(1), pp.
<http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/j.1467-7660.2007.00400.x/pdf>

Costa, A.M. (2009) 'United against modern slavery', discurso oficial durante ... 9 de Mayo de 2009, Nueva York
http://www.antoniomariacosta.com/cc/index.php?option=com_content&view=article&id=372:united-against-modern-slavery-general-assembly-thematic-debate-on-human-trafficking&catid=37:unodc-speeches&Itemid=48

Dabène, O. (1999) '*América Latina en el siglo XX*', publicado por Editorial Síntesis S.A. de Madrid, impreso en España.

Davids, T. y F. van Driel (2009) 'Gender en globalisering, een ongelukkige lat-relatie. Een kritische reflectie op de representatie van gender en globalisering binnen Ontwikkelingsstudies', *Tijdschrift voor Genderstudies* 4, pp. 5-16, <http://rjh.ub.rug.nl.proxy.library.uu.nl/genderstudies/article/view/1043/987>

D'Cunha, J. (2002) 'Trafficking in persons: A gender and rights perspective', expert group meeting on 'Trafficking in women and girls', Glen Cove, New York, USA, November 2002, pp. 1-36,
http://www.iiav.nl/epublications/2002/trafficking_in_persons.pdf

Departamento del Estado, Estados Unidos (2011) '*Trafficking in Persons report: June 2011*', publicado en Junio de 2011, <http://www.state.gov/documents/organization/164457.pdf>

----- (2012) '*Trafficking in Persons report: June 2012*', publicado en Junio de 2012, <http://www.state.gov/documents/organization/192587.pdf>

Dickovick, J.T. (2003) 'Centralism and 'decentralization' in unitary states: A comparative analysis of Peru and Senegal', *Journal of Public and International Affairs* 14, spring 2003, pp. 1-30,
<http://www.princeton.edu.proxy.library.uu.nl/jpia/past-issues-1/2003/3.pdf>

Desai, V. y R.B. Potter (eds.) (2008) '*The Companion to Development Studies*', segunda edición, publicado por Hodder Education, Londres, impreso en India

El Comercio (2012) 'Aparecen nuevas imágenes de niños senderistas en el VRAE', noticia publicada el 20 de Abril de 2012, <http://elcomercio.pe/peru/1404163/noticia-aparecen-nuevas-imagenes-ninos-senderistas-vrae>, consultado el 13 de Agosto de 2012

Elliot, J.A. (2008) 'Development and social welfare/human rights', artículo publicado en pp. 40-45 de: **Desai, V. y R.B. Potter (eds.)** (2008) '*The Companion to Development Studies*'

Figueroa, A. and M. Barrón (2005) 'Inequality, ethnicity and social disorder in Peru', *working paper nr. 8*, Centre for Research of Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford, March 2005, pp. 1-77,
<http://www.dfid.gov.uk/R4D//PDF/Outputs/Inequality/wp8.pdf>

Flora Tristán (Centro de la Mujer Peruana) (2005) '*Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas, en ocho ciudades del Perú*', pp. 1-78 http://www.flora.org.pe/investigaciones/TRATA_FINAL.pdf

Ford, J. (2000) 'Rationale for decentralization', pp. 6-8, in: Litvack, J. and J. Seddon (Eds.) (2000) '*Decentralization Briefing Notes*', WBI Working paper, pp. 1-116, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000094946_99101505320840/additional/127218024_200210326001801.pdf

Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW) (1999) '*Human rights standards for the treatment of trafficked persons*', developed in cooperation with the Foundation against Trafficking in Women and the International Human Rights Law Group, pp. 1-13, http://gaatw.org/books_pdf/hrs_eng2.pdf

Gobierno Regional de Loreto (2012) '*Ordenanza Regional N°002-2012-GRL-CR*', publicada en diario regional La Región en Iquitos, el sábado 17 de marzo del 2012

Golte, J. y N. Adams (1987) '*Los Caballos de Troya de los Invasores. Estrategias Campesinas en la Conquista de la Gran Lima*', Instituto de Estudios Peruanos IEP, pp. 1 - 236

Gonzales de Olarte, E. (2003) '*Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*', cuadernos PNUD, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, impreso por FIMART S.A.C. – Lima, pp. 1-61, <http://78.46.95.73:8080/jspui/bitstream/123456789/1404/1/Descentralizaci%C3%B3n%20para%20el%20desarrollo%20humano%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Heyzer, N. (2002) 'Combating trafficking in women and children: A gender and Human Rights Framework', plenary address at the conference '*The Human Rights Challenge of Globalization: Asia-Pacific-US: The Trafficking in Persons, Especially Women and Children*', Honolulu, Hawaii, November 2002, pp. 1-20, http://www.childtrafficking.org/pdf/user/unifem_gender_and_human_rights_framework.pdf

Impe, K. van, (2000) 'People for sale: The need for a multidisciplinary approach towards human trafficking', *International Migration Special Issue* 2001/1, pp. 113-131, <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/1468-2435.00117/pdf>

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2009) '*Perú: Migraciones Internas 1993-2007*', publicado en marzo 2007 - Lima, pp. 1-165, <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0801/libro.pdf>
----- (2009b) '*Perfil Sociodemográfico del Departamento de Loreto*', publicado en marzo de 2009 en base a los Censos Nacionales de 2007 (XI de Población, VI de Vivienda), pp. 1 – 308, <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0838/libro05/index.htm>
----- (2011) '*Evolución de la pobreza al 2010*', publicado en Mayo de 2011, pp. 1 – 160, impreso en Lima, <http://www.inei.gob.pe/BibliolNEIPub/BancoPub/Est/lib0990/libro.pdf>

Jahic, G. and J.O. Finckenauer (2005) 'Representations and misrepresentations of human trafficking', *Trends in Organized Crime* 8(3), spring 2005, pp. 24-40, <http://www.metapress.com.proxy.library.uu.nl/content/r9p5kixu3ke8cy3v/fulltext.pdf>

Jordan, A. D. (2002) 'Human rights or wrongs? The struggle for a rightsbased response to trafficking in human beings', *Gender & Development*, 10(1), pp. 28-37 <http://dx.doi.org/10.1080/13552070215891>

Kara, S. I. (2007) 'Decentralizing the fight against human trafficking in the United States: The need for greater involvement in fighting human trafficking by state agencies and local non-governmental organizations', *Cardoso Journal of Law and Gender* vol. 13, pp. 657-683, <http://www.trust.org/dotAsset/3e654b89-7966-4a37-9978-be78c0229015.pdf>

López Wong, R. (s.a.) '*Los deberes de protección y asistencia a favor de las víctimas y testigos: Nueva visión del Ministerio Público*', presentación de la Coordinadora de la Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos, http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/953_4_dra._rosario_lopez_lineamientos_del_programa_de_asistencia.pdf

Ludeña, W. (2002) 'Lima: poder, centro y centralidad: Del centro nativo al centro neoliberal', *EURE (Santiago)* 28(83), Mayo 2002, pp. 45-65,
http://www.scielo.cl.proxy.library.uu.nl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008300004&lng=es&nrm=iso

MININTER (Ministerio del Interior) (2008) '*Normas e instituciones relacionados al combate de la trata de personas en el Perú*', publicado por la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, segunda edición, 2008, impreso en Lima

----- (2011) 'Informe del Estado peruano 2010: Acciones contra la trata de personas', publicado por le Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 1-98,
<http://www.mininter.gob.pe/cnddhh/pdf/TRATA/2010IE.pdf>

----- (2012) 'Reporte estadístico anual 2011: Línea contra la trata de personas 0800-2-3232', publicado por la Oficina de Estadísticas – OGP, ... de 2012, pp.

Montero, A.P. y D.J. Samuels (ed.) (2004) 'Decentralization and democracy in Latin America', publicado e impreso por University of Notre Dame Press – Notre Dame, Indiana (EE.UU.)

Movimiento El Pozo y la OIM (2005) '*Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú*', investigación publicada en Febrero de 2005, realizada en el marco del proyecto 'Trata internacional de mujeres para la industria del sexo en el Perú', pp. 1-168,
<http://www.oas.org/atip/country%20specific/IOM%20Peru%20Rept%20%202005.pdf>

Mujica, J. y R. Cavagnoud (2011) 'Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa', *Anthropologica* 29, pp. 91-110,
<http://www.scielo.org.pe/pdf/anthro/v29n29/a05v29n29.pdf>

Municipalidad Metropolitana de Lima (2011) 'PCM declara apta a la MML para recibir transferencia de funciones del MIMDES y Defensa Civil', noticia publicada el 9 de junio del 2011 en la página web de la Municipalidad, <http://www.munlima.gob.pe/articulos-destacados/item/1456-pcm-declara-apta-a-la-mml-para-recibir-transferencia-de-funciones-del-mimdes-y-defensa-civil.html> consultado el 9 de agosto de 2012

Nijenhuis, G. (2002) 'Decentralisation and popular participation in Bolivia. The link between local governance and local development', *Netherlands Geographical Studies* 299, publicado en el 2002, impreso por Labor Grafimedia B.V. - Utrecht

----- (2006) 'Political decentralisation, local governance, and participatory development', artículo publicado en pp. 111-126, en: **Lindert, P. van, A. de Jong, G. Nijenhuis y G. van Westen (Eds.)** (2006) '*Development Matters: Geographical Studies on Development Processes and Policies*', publicado por la Universidad de Utrecht, Países Bajos

Obokata, T. (2005) 'Smuggling of human beings from a human rights perspective: Obligations of non-state and state actors under international human rights law', *International Journal of Refugee Law* 17(5), pp. 394-415,
<http://ijrl.oxfordjournals.org.proxy.library.uu.nl/content/17/2/394.full.pdf+html>

OIM (Organización Mundial para las Migraciones) (2006) '*La trata de personas: Una realidad en el Perú*', publicado en setiembre de 2006, publicado en Setiembre de 2006, en una cooperación de la OIM con la ONG Acción por los Niños, impreso en Lima – Perú

----- (2007) '*La trata de personas. Una Realidad en el Perú. Diagnóstico y módulo de capacitación de capacitadores*', segunda edición, publicada en Mayo de 2007 en cooperación con Acción por los Niños, impreso en Lima – Perú, pp. 1-114, <http://www.oimperu.org/docs/trata-d-personas-peru.pdf>

----- (2009) '*La trata de personas con fines de explotación laboral. El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*', primera edición, publicado en 2009 por la OIM y el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, impreso por Crea Imagen S.A.C. en Lima - Perú

----- (2012a) '*Módulo IV: Trata de personas. Gestión fronteriza integral en la subregión andina*', publicado en Marzo de 2012, WR Impresores – Lima, Peru.

----- (2012b) 'IOM 2011 Case data on Human Trafficking: Global figures and trends', publicado en Febrero de 2012, pp. 1-32, <http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/IOM-Global-Trafficking-Data-on-Assisted-Cases-2012.pdf>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012) 'ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology', publicado en 2012, pp. 1 – 45, impreso en Suiza, [http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ILO Global Estimate of Forced Labour 2012.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ILO%20Global%20Estimate%20of%20Forced%20Labour%202012.pdf)

Okawa, J.B. (2006) 'The mental health consequences of human trafficking: Implications for the prosecution of trafficking cases', discurso realizado en la reunión de autoridades nacionales sobre la trata de personas (Meeting of National Authorities on Trafficking in Persons), el 16 de Marzo de 2006 en la Isla Margarita, Venezuela,

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2001) 'Protocolo de Palermo'. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/560/92/PDF/N0056092.pdf?OpenElement>

----- (2010) 'Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas', resolución A/RES/64/293 aprobada por la Asamblea General, 12 de Agosto de 2010, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/293>

OTAN (Organización del Tratado Atlántico Norte) (2012) 'NATO policy on combatting trafficking in human beings', política oficial de la OTAN publicada y actualizada el 12 de Marzo de 2012 en su página web, consultada el 22 de junio de 2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50315.htm?selectedLocale=en

Parella Rubio, S. (2003) 'Repensando la participación de las mujeres en el desarrollo desde una perspectiva de género', *Papers: Revista de sociología* 69, pp. 31-57, <http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n69/02102862n69p31.pdf>

Pearson, E. (2002) 'Half-hearted protection: What does victim protection really mean for victims of trafficking in Europe?', *Gender & Development*, 10(1), pp. 56-59 <http://dx.doi.org/10.1080/13552070215895>

----- (2003) 'Manual Derechos Humanos y trata de personas', publicado por la Alianza Global Contra la Trata de Mujeres (Global Alliance Against Trafficking in Women, GAATW), segunda edición, impreso en Bogotá, Colombia, <http://www.mseg.gba.gov.ar/Trata/Manual%20Trata%20GAATW.pdf>

Perú 21 (2011) 'Lima, nuevo punto de trata de personas', artículo publicado el 21 de julio de 2011, <http://peru21.pe/noticia/919187/lima-nuevo-punto-trata-personas> consultado el 4 de diciembre de 2011

PNUD-Perú (2009) 'Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente, vol. 1 y 2', UNDP, pp. 1 - 290 <http://hdr.undp.org/en/reports/national/latinamericathecaribbean/peru/idh2009-peru-vol1-2.pdf>

Protection Project (2011) 'The Protection Project Review of the Trafficking in Persons Report: July 2011', publicado en Julio 2011, <http://www.protectionproject.org/wp-content/uploads/2011/07/TIP-Report-Review-2011.pdf>

Razavi, S. y C. Miller (1995) 'From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse', documento publicado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en febrero de 1995, pp. 1-51, [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/0/d9c3fca78d3db32e80256b67005b6ab5/\\$FILE/opb1.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/0/d9c3fca78d3db32e80256b67005b6ab5/$FILE/opb1.pdf)

Ribando Seelke, C. (2011) 'Trafficking in persons in Latin America and the Caribbean', *Federal Publications* paper 860, 9 September 2011, Cornell University ILR School, pp. 1-19

Rondinelli, D. (2000) 'What is decentralization?', pp. 2-5, in: Litvack, J. and J. Seddon (Eds.) (2000) 'Decentralization Briefing Notes', WBI Working paper, pp. 1-116, <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000094946_99101505320840/additional/127218024_200210326001801.pdf

Salt, J. and J. Stein (1997) Migration as a business: the case of trafficking', *International Migration* 35(4), pp. 467-494, <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/doi/10.1111/1468-2435.00023/pdf>

Smolin, D.M (2006) 'Child laundering: How the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnapping, and stealing children', *The Wayne Law Review* 52(113), pp. 112-200, http://www.worldwideopen.org/uploads/resources/files/653/TFGLO021_Child_Laundering_How_Intercountry_Adoption_Legitimizes_Practices_of_Buying_Children.pdf

Tiefenbrun, S. (2007) 'Child soldiers, slavery and the trafficking of children', *Fordham International Law Journal* 31(2), 2007, pp. 414-486, http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2091&context=ilj&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fscholar.google.com.proxy.library.uu.nl%2Fscholar%3Fq%3DChild%2BSoldiers%252C%2Bslavery%2Band%2Bthe%2BTrafficking%2Bof%2Bchildren%2BTiefenbrun%26btnG%3D%26hl%3Den%26as_sdt%3D0%252C5#search=%22Child%20Soldiers%2C%20Slavery%20Trafficking%20Children%20Tiefenbrun%22

Tzvetkova, M. (2002) 'NGO responses to trafficking in women', *Gender & Development*, 10(1), pp. 60-68 <http://dx.doi.org/10.1080/13552070215893>

UNDP (United Nations Development Programme) (2010) '*Regional human development report for Latin America and the Caribbean 2010: Acting on the future breaking the intergenerational transmission of inequality*', Editorama – San José, Costa Rica, pp. 1-207

----- (2011) 'Human Development Index - 2011 Rankings', <http://hdr.undp.org/en/statistics/> accessed on 11 December 2011

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012) '*Explotación sexual comercial infantil*', programa de Protección de los derechos de la niñez, publicada en la página web de UNICEF Perú, consultada el 11 de Julio de 2012, http://www.unicef.org/peru/spanish/protection_3230.htm

UN.GIFT (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking) (2012) 'UN.GIFT around the world: South America', publicado en la página web de la institución, leído el 27 de Junio de 2012, <http://www.ungift.org/knowledgehub/about/south-america.html>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2009) '*Global Report on Trafficking in Persons*', publicado en Febrero de 2009, pp. 1 - 292 , http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf

----- (2012) 'United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking', información publicada en la página web, consultada el 1 de Julio de 2012, <http://www.unodc.org/unodc/human-trafficking-fund.html>

Vega Castro, J. (2008) '*Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*', Documento de trabajo 266, publicado por la Pontificia Universidad Católica del Perú en julio de 2008, pp. 1-103

Wiarda, H.J. y H.F. Kline (eds.) (2007) '*Latin American politics and development*', sexta edición, publicado por Westview Press, impreso en Boulder – Colorado (Estados Unidos)

Willis, E., C. da C.B. Garman, y S. Haggard (1999) 'The politics of decentralization in Latin America', *Latin American Research Review* 34(1), pp. 7-56, <http://www.jstor.org/stable/2503925>

World Bank (2011) 'Data Peru', <http://data.worldbank.org/country/peru> consultado el 11 de Diciembre de 2011

----- (2011b) '*World Development Report 2012: Gender equity and development*', publicado e impreso en Washington, Estados Unidos, <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>

Zwart, G. (1992) 'From Women in Development to Gender and Development. More than a change in terminology?', *Agenda* 14, 1992, pp. 16-21, <http://www.istor.org/stable/4547992>

Anexo A A crime that shames us all'

Declaración de Antonio Maria Costa en el estreno del documental 'Not My Life' de Robert Bilheimer (2011)

A crime that shames us all

Human trafficking is a misnomer: it places emphasis on the transaction aspects of a crime that actually is enslavement. Let's call it for what it is: it is exploitation of people, by people, day after day. It is slavery, for years on end. Until recently most of us may thought that slavery was a matter of the past. [the documentary] Not My Life shows that the past is not dead. It is not even past.

After much neglect and indifference, the world is waking up to the reality of slavery. The public and the media are becoming aware that humans prey upon humans for money. Parliaments are passing appropriately severe laws. The judiciary is facing its anti-slavery responsibility, with more prosecutions and convictions. Civil society and the private sector, are mobilizing good-will and resources for the assistance to victims.

Hearing this wake-up call, politicians as well as ordinary people ask three questions. First, they want to know how severe the crime of human trafficking really is: how many victims are there? Second, they want to know who are the traffickers, what are their motivations and gains. And, third, people want to know what is being done, and more needs to be done, individually and collectively, to fight this shame.

[...] NML final point is about our personal choices – day-in, day-out. Without knowing it, we may be complicit in feeding the beast of slavery. Actually, trafficking is a business – it brings products, at times licit merchandise, to the market. Very often, *we* are the market. You may say: '*not me. I don't exploit other humans! What NML tells us has nothing to do with me!*'

Wrong! Your mobile phones contain rare minerals like coltrane and cassettes, mined by little enslaved people whose trade enriches big warlords in Congo (and elsewhere). Many of the garments and leather products you use daily are made by slaves especially in Asia, most of the time underage. The great chocolate you will exchange over the holidays will have been produced with fruits harvested in West Africa (maybe in Ivory Coast) by people under bondage, paid not even a dollar a day. Much of the hardwood covering your floors is illegally logged from Congo or Indonesia. The sparkling piercings on the nose of those ladies we meet at the mall could be blood diamonds from Sierra Leone. The coke snorted from fashion people New York, London or Milan was smuggled in the intestines of a young mule from Nigeria.

There is perhaps not a single item you wear, use, eat or drink that is not contaminated with the blood, sweat and tears of today's many lambs. NML tells us that to stop the bleating of the lambs, each one of us has to stop being part of the problem. To be part of the answer we all have the responsibility to reduce the demand for products provided by wolves.

There is a final message in NML: modern slavery is a crime too complex, too cultural, too intertwined, in short too important to be left to governments alone. Civil society, namely all of us, must rally against uncivil society. NML launches an appeal in favour of a commitment similar to the ones that have worked to great effect in large-scale campaigns against global warming, energy saving, tobacco smoking, waste recycling -- to mention a few. Once the public's awareness was raised, people came together to take action to fight back against threats that are destroying communities. NML tells us that the same can, and must, be done to fight slavery.

Anexo B Convenios y convenciones internacionales relevantes

Información sobre los convenios y las convenciones más relevantes para la lucha contra la trata de personas a nivel mundial.

Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)

Uno de los convenios más recientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en la lucha contra la trata es este convenio N°182 del 1999. El objetivo de este convenio para los Estados firmantes es prohibir y eliminar las peores formas del trabajo infantil, que son definidos como:

- (A) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- (B) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- (C) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- (D) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (Artículos 1 y 3).

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belém do Pará) (1994)

Los países americanos que firmaron este convenio muestran a través del documento su compromiso por combatir la violencia contra las mujeres. Es especialmente significativa para la lucha contra la trata, dada que la mayoría de las víctimas a nivel internacional es femenina. Artículo 2 define que 'se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra'

Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores (1994)

El objetivo de esta convención es la prevención y sanción del delito de tráfico internacional de menores de edad, como también la protección y el regreso del menor a su país de origen. Artículo 2:

- a) "Menor" significa todo ser humano cuya edad sea inferior a dieciocho años.
- b) "Tráfico internacional de menores" significa la sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de un menor con propósitos o medios ilícitos.
- c) "Propósitos ilícitos" incluyen, entre otros, prostitución, explotación sexual, servidumbre o cualquier otro propósito ilícito, ya sea en el Estado de residencia habitual del menor o en el Estado Parte en el que el menor se halle localizado.
- d) "Medios ilícitos" incluyen, entre otros, secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, o cualquier otro medio ilícito ya sea en el Estado de residencia habitual del menor o en el Estado Parte en el que el menor se encuentre.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Esta convención obliga a los Estados no sólo respetar a los derechos de los niños, sino también a tomar ‘todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma’ (artículo 35).

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979)

Una de las convenciones más importantes a nivel mundial en cuanto a la posición de la mujer es la CEDAW de 1979. Con respecto al tema de la trata de personas, la convención hace referencia a este fenómeno en el artículo 6, indicando que ‘los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer’.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, o el Pacto de San José, prohíbe la trata de personas. En cuanto a la protección de la esclavitud o servidumbre, la convención prescribe que ‘nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas’ (Artículo 6).

Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso (1957)

Este convenio precisa de manera específica, sobre la base del Convenio 29 de la OIT del 1930, cuáles son las formas de trabajo forzoso y muestran el compromiso y la obligación de cada Estado para la abolición de este. Al firmar este convenio el Perú, como 172 demás países, se obliga a ‘suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:’

- (a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- (b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;
- (c) como medida de disciplina en el trabajo;
- (d) como castigo por haber participado en huelgas;
- (e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa. (Artículo 1).

Artículo 2 prescribe que los Estados también se obligan a ‘tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio’.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU es más conocido por el primer artículo de su contenido que prescribe que ‘Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros’. Sin embargo, el artículo 4 indica que ‘Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas’.

Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso (1930)

Urge desde el año 1930 a los Estados que han firmado el convenio implementar medidas contra el trabajo forzoso, definido como ‘todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente’ (artículo 2).

Convención Relativa a la Esclavitud (1926)

Esta Convención de 1926 fue de los primeros acuerdos internacionales para poner fin práctico al fenómeno de la esclavitud. Las Altas Partes Contratantes de la convención se comprometían, siempre que no hayan tomado ya las medidas necesarias sobre el particular, a:

- A. impedir y reprimir la trata de esclavos
- B. llevar a cabo la supresión total de la esclavitud en cualquiera de sus formas, de modo progresivo y tan pronto como sea posible (Artículo 2).

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1910)

Uno de los primeros intentos internacionales para poner fin a la entonces conocida 'trata de blancas' ha sido este convenio firmado en París en Mayo de 1910. Según lo estipulado en el artículo 2 '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'. Los demás artículos hacen referencia a, entre otras cosas, castigar la trata de menores de edad, adaptar la legislación nacional y la cooperación futura entre las Partes.

Anexo C Contexto local Lima

Lima es la capital del Perú desde el siglo 16 cuando llegaron los españoles quienes la denominaron Ciudad de los Reyes y convirtieron en capital del Virreinato del Perú, situación que se ha mantenido después de la independencia del país. La ciudad, que forma parte del departamento y la



provincia del mismo nombre, se encuentra ubicada en el desierto costero del Perú, al costado occidental de los Andes centrales del país. Unos 43 distritos constituyen la provincia de Lima, que limita al oeste con el Océano Pacífico y la Provincia Constitucional del Callao, al norte con la provincia de Huaral, al este con las provincias de Canta y Huarocirí, y al sur con Cañete.

Lima como ciudad por ende es conformada por una populosa área urbana, y junto a gran parte del Callao constituye la área de Lima Metropolitana. Años atrás el Callao y Lima fueron separadas por un semi-desierto, pero durante el transcurso de los siglos se han conectado geográficamente, socialmente y económicamente. Hoy en día, los dos áreas se encuentran totalmente unidas, con muchos chalacos (habitantes del Callao) trabajando en Lima y muchos

limeños trabajando en el Callao. Según censos recientes, la zona de Lima Metropolitana cuenta con más de 9 millones de habitantes.

Al analizar la posición de Lima en el contexto peruano queda claro que la situación de dominación interna de la capital no parece haber cambiado mucho desde el tiempo del Virreinato. Golte y Adams (1987) reconocen en su interesante estudio que la capital de la República del Perú no sólo es considerada la ciudad mayor o primada, sino que también ha sido la expresión histórica del centralismo económico, político, religioso, militar y demográfico de la sociedad peruana:

[en la época colonial] la Ciudad de los Reyes era un centro de administración del espacio interior, un centro de intermediación y de finanzas que mantenía un control administrativo, financiero y de propiedad, de centros de producción en el *hinterland*. Este control múltiple permitió que el grueso de los excedentes creados en los circuitos de producción apareciera como fondo de consumo y de atesoramiento en la capital, generando en ella un mercado sobredimensionado de bienes de consumo importados y otros producidos para este mercado por artesanos más bien locales (Golte y Adams, 1987: 34).

Al terminar el siglo XX, no había cambiado mucho la posición dominante de la capital a nivel nacional. La zona de Lima Metropolitana representaba al 44% de la población urbana nacional y al

37% de la población económicamente activa, generaba el 54% del PBI nacional, 70% del PBI industrial, 52% de los servicios gubernamentales y no menos del 90% de la recaudación fiscal. El 90% de los servicios comerciales, crediticios y financieras se concentraban en la zona Lima-Callao y de todas las familias peruanas una quinta parte vivía en esta región. Ellos captaban casi la mitad (44%) del ingreso familiar nacional (INEI, 2009: 91-92; Gonzales de Olarte, 2003: 16). La gran concentración de servicios y actividades también significa que Lima Metropolitana está bastante conectada con las demás regiones del país, a través de infraestructura del transporte vial y área.

Las actividades económicas y la presencia de una red extendida de servicios sociales siempre han contribuido al efecto imán de la capital peruana y han hecho que muchas personas han migrado desde las provincias al interior del país hacia Lima. A nivel educativo, Lima cuenta con la mayor cobertura de centros educativos a nivel primaria y secundaria y con la mayor cantidad de universidades prestigiosas del país. Al mismo tiempo queda claro que la cobertura de centros de salud es significativamente superior en la capital que en las provincias, ya que Lima cuenta con varios hospitales y centros especializadas mientras que en muchas áreas rurales a veces ni siquiera hay una posta de salud a corta distancia. Otros factores de atracción han sido la presencia de más y/o mejores viviendas y la oferta cultural.

Sin embargo, el creciente desarrollo económico no significa que los habitantes de Lima y el Callao no sufren de pobreza y pobreza extrema. Según datos del INEI (2011: 38), en el año 2010 entre 11.8% y 15.2% de la población del departamento de Lima (incluyendo a la población del Callao) vivía en condiciones de pobreza. Comparando estas cifras con las de años anteriores, se puede observar una mejora significativa, ya que en el 2001 la pobreza afectaba a 33.4% de la población en el departamento. El mismo estudio muestra como la incidencia de pobreza en Lima es de los niveles más bajos a nivel nacional. Sólo los departamentos de Ica y Madre de Dios mostraron incidencias más bajas. A cambio, en los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Huánuco la pobreza afecta a más personas, es decir, a 66.1%, 63.1% y 58.5% de la población departamental respectivamente. No obstante, contando con todos los habitantes de Lima Metropolitana, de igual manera se está hablando de más de un millón de personas que sufren las consecuencias de la pobreza diariamente.

En cuanto al tema de la trata de personas, se ha establecido que Lima se ha convertido en el centro de operaciones principal destino para víctimas de este delito a nivel nacional. En la capital se encuentra a todas las diferentes formas de la trata que son captadas de distintas maneras, pero sobre todo mediante la falsa oferta de trabajo. Las víctimas son originarios de todos los rincones del país, dependiendo de cierta forma del tipo de explotación. Se sabe por ejemplo que muchas víctimas de explotación sexual provienen de departamentos de la selva y del Norte.

Las víctimas de explotación laboral doméstica suelen ser jóvenes entre los 10 y 18 años originarias de zonas rurales del país, principalmente de Cusco, Puno, Arequipa, Huancavelica, Ayacucho, Apurímas, Cajamarca y Huánuco. Muchas trabajan más de 13 horas diarias y reciben remuneraciones mínimas o nulas. A menudo también sufren de abuso y explotación sexual en el entorno doméstico (Perú 21, 2011; Flora Tristán, 2005: 38).

Al mismo tiempo los tratantes hacen uso de niños y niñas para fines de mendicidad. Niños desde los seis hasta los 12 años son captados, alegados de sus familiares y obligados a mendigar en la calles limeñas, sobre todo en los distritos más desarrollados como San Isidro, Miraflores, La Molina y San Borja. En algunos casos los tratantes inician en los niños el vicio de las drogas y el alcohol para crear dependencia de los menores y poder mantener la situación de explotación (Flora Tristán, 2005: 38-39).

Anexo D Contexto local Iquitos

Iquitos es una ciudad en el noreste del Perú y es la ciudad más grande de la Amazonía peruana. Es la capital de la provincia de Maynas y el departamento de Loreto. La ciudad de Iquitos está ubicada en



la orilla izquierda del río Amazonas y contaba en el 2007 con más de 370 mil habitantes (Loreto como departamento cuenta con una población de casi 900 mil). La área urbana de Iquitos, en el ámbito administrativo, está ubicada en una altiplanicie rodeada por los ríos Itaya, Amazonas, Nanay y el lago Moronacocha y se expande dentro de cuatro distritos de la provincia de Maynas, que son Iquitos, Belén, San Juan Bautista y Punchana.

Aunque se desconoce su fecha de fundación exacta, se considera que la ciudad ha sido establecida por jesuitas españoles en el siglo 17 sobre las bases de unos pueblos habitados por grupos de indígenas locales. Durante la época del caucho (entre 1880 y 1914 aproximadamente) la ciudad se desarrolló económica y demográficamente, debido al

gran incremento de la demanda por esta materia prima. Durante esta época, la extracción del caucho llegó a atraer a empresarios y trabajadores de diferentes partes del mundo, lo cuál influyó en la expansión y la prosperidad de la ciudad, y cuyo negocio solía afectar negativamente a la población indígena. Cuando el monopolio mundial del caucho amazónico terminó (debido al desarrollo de las plantaciones de caucho de los ingleses en sus colonias asiáticas), el desarrollo de la ciudad se vió truncado ya que muchas personas migraron y no llegaron nuevas inversiones. Sin embargo, a partir de los años 40 la explotación de petróleo en otras zonas de Loreto ha sido una de las fuerzas detrás de la expansión de la ciudad, en la actualidad apoyada por la extracción de otros recursos naturales (como los forestales), y el turismo.

El la actualidad la ciudad cuenta con varios colegios, institutos técnicos y algunas universidades (privadas y públicas), como también servicios de salud y de entretenimiento. Sin embargo, una parte de los iquiteños todavía busca más u otras oportunidades y decide migrar a otros lugares del país. Los servicios de infraestructura de la ciudad son algo limitados a raíz de las características naturales/geográficas. La única manera para llegar a Iquitos es vía aérea (generalmente desde Lima) o vía fluvial, desde las ciudades de Yurimaguas o Pucallpa. Hay una carretera recién contruida pero sólo llega hasta Nauta, una ciudad pequeña a unos 100 kilómetros de Iquitos. (lazos Perú, col. Braz, ec). En el **2010 se iniciaron estudios técnicos** para determinar la viabilidad de la construcción de un ferrocarril, que debería unir a la capital con la costa del Perú (vía Yurimaguas o **Saramiriza**). Vía fluvial, la población loreтана también maniente contactos

socioculturales y comerciales con los pueblos en las áreas fronterizas de Colombia, Ecuador y Brasil.

En cuanto al desarrollo socioeconómico de la región, Loreto, como los demás departamentos de la selva peruana, es considerado un departamento que todavía necesita apoyo para mejorar las condiciones de vida de su población. A nivel departamental, el 49.1% de la población vive en condiciones de pobreza (INEI, 2011: 38). Pese a que se ha logrado a reducir la incidencia de pobreza durante el transcurso de los últimos años (en el 2001 todavía afectaba al 70% de la población), las condiciones de vida son especialmente difíciles para la población en áreas rurales, que vive en las riberas de los ríos, y que no tiene acceso a servicios sociales ni cuentan con mayores oportunidades laborales. La edad promedio de la población loreтана es 24 años y de las adolescentes mujeres (de 12 a 19 años de edad) un porcentaje significativo ya es madre. De las jóvenes de 12 a 15 años 1 de cada 100 ya es mamá, pero entre la población de 15 a 19 años este número se eleva a 1 de cada 4, o 24.7% (INEI, 2009b: 32, 47). Cabe destacar que en la provincia de Maynas, este último porcentaje de madres adolescentes es algo inferior, con 19.8%, lo que refleja una tendencia mundial que muestra que en las áreas urbanas la tasa de fertilidad suele ser algo inferior que en las áreas rurales.

Con respecto al tema de la trata, se observa que Iquitos ha presentado un incremento del comercio sexual (especialmente de menores) durante las últimas décadas. Un estudio de Flora Tristán (2005) indica que el estereotipo sobre la hipersexual mujer de la selva, el turismo sexual y la gran demanda por menores de edad en el mercado local son factores contribuyentes importantes. Muchas de las víctimas son captadas mediante falsas ofertas de trabajo para puestos de meseras, ficheras, anfitrionas para tragamonedas y en ventas de repuestos, en fiestas populares y en los colegios. Algunas permanecen explotadas en la misma ciudad mientras que otras son llevadas a departamentos del Norte o a ciudades como Arequipa, Lima y Puerto Maldonado (Flora Tristán, 2005: 40-41).

Otra forma de explotación se realiza mediante el matrimonios con extranjeros. A menudo mujeres y jóvenes Loretanos se casan con un extranjero y emigran al exterior, donde pueden ser explotadas sexualmente por sus propias parejas. Los cómplices de los tratantes suelen ser las agencias de turismo que ofrecen paquetes turísticos que incluyen servicios sexuales (con menores de edad) y los motocarristas que sirven como guías y llevan al turista a conocer 'los mejores servicios de la ciudad'. Al mismo tiempo se ha establecido que los tratantes utilizan a las víctimas para captar a otras jóvenes (Idem.).

Anexo E Responsabilidades de instituciones estatales en materia de asistencia a víctimas de trata

[según el Reglamento de la ley 28950]

Ministerio de Interior (MININTER)

Las responsabilidades del MININTER en el ámbito de la asistencia a víctimas de trata, según el reglamento de la Ley 28950, son las siguientes:

- Coordinar con el Ministerio Público, a través de la Policía Nacional del Perú, la implementación de las medidas de protección establecidas en el Capítulo IV de la Ley N° 27378 – Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada, cuando exista peligro hacia la vida o integridad personal de las víctimas, colaboradores, testigos, peritos y familiares directos dependientes.
- Garantizar, a través de la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Migraciones y Naturalización, la integridad, confidencialidad, seguridad y el respeto a los derechos humanos de la víctima, peritos, colaboradores, testigos y sus familiares directos dependientes durante la intervención e investigación preliminar.
- Capacitar al personal de la Policía Nacional y de la Dirección General de Migraciones y Naturalización sobre la derivación, asistencia y protección de las víctimas de trata de personas, desde un enfoque de respeto de los derechos humanos y del interés superior del niño.
- Promover acciones para lograr el compromiso de los medios de comunicación en la difusión de mensajes preventivos sobre los riesgos de los delitos de trata de personas y tráfico ilícitos de migrantes.

Pertenecen al MININTER algunas entidades claves en la lucha contra la trata de personas, como la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN). Debido al tema específico de este análisis, en este análisis sólo se hace mención de las labores de la PNP.

Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú, que está bajo el mando del MININTER, es la entidad del Estado responsable por garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Por iniciativa del Grupo Multisectorial se creó mediante Resolución Directoral N°277-2010-DIRGEN/EMG del 28 de Marzo de 2010 la División de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas (DIVINTRAP) de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI).

Los funcionarios de la DIVINTRAP no sólo reciben capacitaciones regulares en el tema, sino también dan cursos y charlas de sensibilización a representantes de los diferentes Ministerios e Instituciones, funcionarios y servidores del Estado, empresas privadas, colegios, fuentes cooperantes y la sociedad civil (MININTER, 2010: 19; entrevista PNP Iquitos).

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo (u Ombudsman) es un órgano constitucional autónomo y, como los mismos funcionarios indican, un ‘colaborador crítico’ del Estado peruano. En materia de trata de personas promueve acciones y códigos de ética para lograr el compromiso de otras instituciones en la no estigmatización de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como el uso adecuado y respetuoso de la información. Al mismo tiempo la institución elabora informes especiales sobre la temática y verifica el cumplimiento de las obligaciones que tienen otras instituciones del Estado peruano. Promulga además una legislación que disponga la protección de los familiares de las víctimas, como también la no penalización. Finalmente, intenta desarrollar políticas e incentivos para el establecimiento de centros especializados para alojar y prestar asistencia a víctimas de trata de personas en el territorio nacional.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación es la entidad responsable de la reinserción educativa de las víctimas de trata. A raíz de esta tarea, al igual que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, no juega un papel determinante en la asistencia para muchas personas que han sido captadas, trasladadas y explotadas por parte de tratantes. Sin embargo, para las que lo necesitan, el Ministerio debe promover, a través de sus instancias descentralizadas, mecanismos que permitan la matrícula, permanencia incorporación y reincorporación de las víctimas de trata de personas, y sus familiares directos dependientes, en las instituciones Educativas Públicas de educación Básica, así como en los Centros de Educación Técnico Productiva Públicos e Institutos Superiores Tecnológicos Públicos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia es una de las entidades encargadas de promover la asistencia legal a las víctimas de trata. Mediante su Dirección Nacional de Justicia la institución es responsable de:

- Garantizar la asistencia y la defensa legal gratuita de las víctimas del delito de trata de personas desde la investigación preliminar y en el proceso penal.
- Capacitar a nivel nacional a los funcionarios y servidores encargados de la asistencia legal a las víctimas de trata de personas.

En los diferentes distritos judiciales a nivel nacional, los funcionarios deben reportar además sobre las atenciones brindadas a víctimas de trata por los defensores de oficio. El MININTER en su informe (2010: 37) hace mención de la creación de un registro estadístico de asistencia legal sobre el tema de la trata de personas. Este registro debe contener información sobre las asistencias legales efectuadas por los defensores públicos, consultorios jurídicos gratuitos y los Centros de Atención ALEGRA. Los indicadores son, entre otros, la edad y sexo de la víctima, su lugar de procedencia, el lugar de los hechos, la ruta de captación y explotación de la víctima y el estado de las denuncias (es decir, que se encuentran a nivel policial, fiscal o judicial). Sin embargo, el mismo informe no reporta sobre el alcance de tal registro, ni sobre su evaluación o funcionamiento.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

Las responsabilidades aquí mencionadas fueron establecidas cuando todavía se conocía al ministerio como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), pero aún después de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sus tareas siguen siendo las mismas.

- Proporcionar la atención social a los niños, niñas y adolescentes víctimas directas o indirectas de la trata de personas, a través de sus respectivos programas.
- Coordinar la asistencia social de los familiares, dependientes, peritos, colaboradores y testigos.
- En los casos del delito de trata de personas donde exista violencia sexual, se prestará el apoyo integral a través de los Centros de Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.
- Coordinar con instituciones públicas y/o privadas el alojamiento transitorio para las víctimas del delito de trata de personas, así como la atención y apoyo a las víctimas de trata de personas en tanto su condición de población en riesgo.
- Coordinar con el Ministerio de Salud la asistencia integral de salud y atención psicológica de las víctimas del delito de trata de personas y de sus familiares, dependientes, peritos, colaboradores y testigos.
- Promover proyectos y programas que faciliten la atención y recuperación; así como la inserción social de las víctimas del delito de trata de personas y de sus familiares, dependientes, peritos, colaboradores y testigos.
- Autorizar, monitorear y supervisar a las instituciones privadas que brindan programas y servicios para la asistencia y protección a niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata de personas.
- Monitorear y supervisar a las instituciones privadas que brindan programas y servicios para la asistencia y protección de mujeres víctimas del delito de trata de personas.

- Implementar un registro de asistencia de niños, niñas, adolescentes y mujeres, víctimas del delito de trata de personas.
- Capacitar a su personal para la asistencia social de las víctimas de trata de personas, desde los enfoques de respeto de los derechos humanos, interculturalidad, género e interés superior del niño

En el ámbito de la asistencia a víctimas de trata, el MIMP cuenta con diferentes Planes Nacionales (como el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el Plan Nacional de Acción de la Infancia y la Adolescencia, y el Plan Nacional de Apoyo a la Familia) y tres instituciones que cumplen funciones y que brindan servicios diferentes:

- la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes (DINNA)
- el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)
- el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

La *DINNA* se ocupa de emitir e implementar normas y protocolos y se encarga del monitoreo de las intervenciones y políticas públicas. No ve directamente la asistencia a víctimas de trata. No obstante, durante el período de estudio se conoció que actualmente la *DINNA* se encuentra trabajando en la elaboración de un Protocolo Único de Asistencia a víctimas de trata (con fines de explotación sexual), por la cuál ha pedido los consejos y las críticas de diferentes organizaciones de la sociedad civil, como CHS Alternativo. Una abogada laborando en la *DINNA* estimó que este protocolo, después de las correcciones y aprobaciones correspondientes estaría listo en el 2013.

El *PNCVFS* tiene como finalidad diseñar y ejecutar acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en casos de violencia familiar y sexual. El Programa promueve y desarrolla, entre otras actividades, mecanismos de articulación intersectorial para la atención a víctimas de estos delitos y promueve el desarrollo de 'Casas Refugio' en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil. En materia de asistencia a víctimas el *PNCVFS* es responsable por el funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Los CEM son centros de servicios gratuitos dirigidos a mujeres víctimas de violencia familiar y sexual. A nivel nacional, el Perú cuenta actualmente con 114 CEM. En algunas de estos centros también se recibe a víctimas de trata, aunque eso pasa, según la funcionaria entrevistada del *PNCVFS*, más a raíz de operativos policiales y casi nunca porque una víctima de trata se autoreconoce como tal y busca ayuda.

Finalmente, mediante el programa *INABIF* se administra la atención y el apoyo a niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos y adultos mayores en situación de riesgo y abandono, o que sufren de problemas psicosociales o corporales. El programa tiene a su cargo, entre otras cosas, la supervisión de los Centros de Atención Residencial (CAR). En casos de trata en que están involucrados víctimas menores de edad, estas a menudo son transferidas (de manera temporal o permanente) a un CAR cercano.

Ministerio Público

El Ministerio Público, controlado por la Fiscalía de la Nación, (MPFN) es un organismo autónomo del Estado peruano que tiene como uno de sus funciones principales defender la legalidad, la independencia de los órganos jurisdiccionales, los derechos de los ciudadanos y los intereses públicos. A través de sus sedes locales y programas nacionales, el Ministerio Público es la institución responsable de:

- Dictar las medidas de protección a las víctimas de trata de personas de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27378 – Ley que establece los beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada.
- Capacitar a su personal para la protección de víctimas de trata de personas desde los enfoques de respeto de los derechos humanos, interculturalidad, género e interés superior del niño.

- Coordinar con los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social y de Justicia, la asistencia legal a las víctimas

Incluso cuando las víctimas deciden que no quieren o no pueden denunciar a sus tratantes, el MPFN debe asegurar su seguridad personal. A su cargo el MPFN tiene entre otros organismos el Instituto de Medicina Legal (IML). Esta institución brinda servicios periciales y científico-forenses a la ciudadanía, es decir, las víctimas, a nivel nacional, regional, departamental y provincial. Cuando víctimas de trata son rescatadas y/o encontradas, a menudo pasan primero por el IML para un control médico. La información obtenida mediante este control puede servir, si viene a ser el caso, como prueba de la explotación y ser utilizada en contra de los presuntos tratantes.

Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de RR.EE., a través de las sedes diplomáticas y la Secretaria de Comunidades Peruanas en el Exterior, debe cauterlar los intereses de las víctimas peruanas del delito de la trata ocurrido en el extranjero. De esta manera el Ministerio es responsable de:

- Identificar y coordinar con entidades públicas y/o privadas en el exterior, el uso de instalaciones en las que se pueda brindar servicios e información y asistencia legal, social y psicológica a nacionales víctimas y familiares directos dependientes
- Identificar y coordinar con entidades públicas y/o privadas en el exterior la asistencia legal, social y psicológica a nacionales víctimas y familiares directos dependientes
- Coordinar la repatriación segura de nacionales víctimas y familiares directos dependientes de conformidad a la normativa sobre asistencia al nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Capacitar al personal consular en la atención de nacionales en el extranjero y asistencia a víctimas del delito de trata de personas desde un enfoque de protección a los derechos humanos y el interés superior del niño.
- Promover y ejecutar la celebración de instrumentos internacionales, su perfeccionamiento nacional, y velar por la debida observancia de dichos instrumentos; así como de los acuerdos a nivel interinstitucional, para fortalecer la lucha contra el delito de trata de personas

Pese a las responsabilidades importantes asignadas, este Ministerio no forma parte del análisis del presente estudio, debido a que el objetivo fue enfocarse al concepto de la trata interna, y la asistencia brindada a víctimas a nivel local.

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud es la institución responsable de la atención médica que se brinda a víctimas de trata. De manera directa o a través de los organismos públicos del sector (es decir, los hospitales, los puestos de salud, etc.) debe promover la rehabilitación física y psicológica de la víctima. Sus responsabilidades específicas son:

- Brindar de manera gratuita asistencia integral de salud y atención psicológica a las víctimas del delito, colaboradores, testigos, peritos y sus familiares directos dependientes.
- Capacitar al personal de salud en atención integral de salud a víctimas de trata de personas, incorporando los enfoques de derechos, interculturalidad, y género.
- Coordinar con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio Público y otras instituciones la asistencia integral de salud y atención psicológica, a las víctimas del delito de trata de personas y familiares directos en los albergues.
- Establecer mecanismos de atención al personal policial de las unidades especializadas contra la trata de personas y de pornografía infantil, en aquellas áreas donde la sanidad de la Policía Nacional del Perú no cuente con servicios

El MINSA juega un papel importante sobre todo en el proceso de recuperación de la víctima, debido a su obligación de brindar apoyo psicológico a largo plazo.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Este Ministerio es el ente rector en cuanto a asuntos laborales en el Perú. El Ministerio trabaja en la promoción del empleo y la formación profesional, la negociación colectiva, el derecho de sindicalización y la huelga, la creación de MYPES y la conformidad con los estándares y normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo. En la actualidad en el ámbito de la asistencia a víctimas el MINTRA no ocupa un posición muy fundamental y no mantiene contactos directos con todas las víctimas. Según la ley, el Ministerio se ve obligado a:

- Brindar, de manera gratuita, información y orientación sobre los programas que desarrollan capacidades laborales que permitan su futura inserción social; sin perjuicio de las medidas de protección que se prevea para el tema de trabajo forzoso.
- Informar a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio de Público respecto a algún caso de trata de personas que los Inspectores de trabajo hubieren tomado conocimiento, durante su labor inspectiva.

En cooperación con otros sectores del Estado, como los ministerios de Agricultura, Energía y Minas, Justicia, Interior y la Defensoría del Pueblo, el MINTRA creó la Comisión Nacional Para la Lucha contra el Trabajo Forzoso. Uno de los resultados más importantes de esta comisión fue la publicación en mayo del 2007 del Plan de Acción Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso en el Perú.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones

Al igual que el Ministerio de RR.EE., el Ministerio de Transporte y Comunicaciones no forma parte del análisis del presente estudio. No obstante, cabe destacar que mediante campañas de control y prevención (como la campaña '*Más control, menos rutas de explotación*' **desde el 2010**) este ministerio también está poniendo de su parte en la lucha contra la trata, especialmente enfocado en el control de los viajes de menores de edad, que a menudo viajan acompañados por personas que no son sus familiares directos. Mediante mecanismos y normas específicas (como la obligación de viajar con DNI o DNI de menores, y una carta notarial o judicial indicando que un menor de edad viaja acompañado por otra persona con aprobación de sus padres, cuando estos no viajan con el/la menor) se intenta a dificultar el traslado de víctimas de trata vía fluvial, terrestre y aérea hacia otras regiones del país.

Anexo F Lista de entrevistas

Lugar	Estado o sociedad civil	Organización o institución	Oficina/sección	Fecha
Iquitos	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Centro de Emergencia Mujer	29/03/2012
Iquitos	Sociedad Civil	Encuentros		29/03/2012
Iquitos	Sociedad Civil	Vicariato Apostólico de Iquitos	Comisión de Justicia y Paz - Derechos Humanos	02/04/2012
Iquitos	Estado	Policía Nacional del Perú	Sección de Trata	04/04/2012
Iquitos	Estado		Serenazgo de Maynas	04/04/2012
Iquitos	Estado	Defensoría del Pueblo		04/04/2012
Iquitos	Estado	MINEDU/Gob. Regional?	Dirección Regional de Educación de Loreto	09/04/2012
Iquitos	Sociedad Civil	Pro y Contra [diario regional]		09/04/2012
Iquitos	Estado		Serenazgo de Punchana	09/04/2012
Iquitos	Estado		Dirección Regional de Trabajo	10/04/2012
Iquitos	Estado	Ministerio de Salud	Hospital Regional	10/04/2012
Iquitos	Estado	Municipalidad de Belén	DEMUNA Belén	10/04/2012
Iquitos	Estado	Municipalidad de Punchana	DEMUNA Punchana	11/04/2012
Iquitos	Estado	MINSA	MAMIS, Hospital Apoyo Iquitos	11/04/2012
Iquitos	Estado	Gobierno Regional de Loreto	Gerencia Regional de Desarrollo Social	11/04/2012
Iquitos	Estado	Ministerio Público	Fiscalía de Familia	12/04/2012
Iquitos	Estado	Ministerio de Justicia		12/04/2012
Iquitos	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Casa de Acogida Santa Lorena (INABIF)	12/04/2012
Iquitos	Sociedad Civil		Casa de Acogida Isidra Borda	12/04/2012
Iquitos	Sociedad Civil		Red de Promoción de la Mujer	12/04/2012
Iquitos	Sociedad Civil	La Región [diario regional]		12/04/2012
Iquitos	Sociedad Civil	CHS Alternativo		12/04/2012
Iquitos	Estado	Municipalidad de	DEMUNA de San	12/04/2012

		San Juan Bautista	Juan Bautista	
Lima	Sociedad Civil	Asociación Llaqtanchispaq		22/02/2012
Lima	S.C. (Estado)	INABIF/Hermanas Adoratrices	Casa de la Mujer Santa Rosa del Callao	23/02/2012
Lima	Sociedad Civil	Casa AMAR		27/02/2012
Lima	Sociedad Civil	Movimiento el Pozo		01/03/2012
Lima	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual	02/03/2012
Lima	Estado	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	DINNA	02/03/2012
Lima	Estado	Ministerio de Salud	[Rosa Vilca]	21/03/2012
Lima	Sociedad Civil	Flora Tristan		22/03/2012
Lima	Estado	Policía Nacional del Perú	DIVINTRAP	27/04/2012
Lima	Sociedad Civil	IDEIF		10/05/2012
Lima	Sociedad Civil	Acción por los Niños		11/05/2012
Lima	Estado	Defensoría del Pueblo		11/05/2012
Lima	Sociedad Civil	Catholic Relief Service		14/05/2012
Lima	Sociedad Civil	CESVI	La Casa de la Sonrisa	17/05/2012
Lima		Organización Internacional para las Migraciones		18/05/2012
Lima	Sociedad Civil	Pontificia Universidad Católica del Perú		23/05/2012
Lima	Estado	Ministerio Público	Fiscalía ...	24/05/2012
Lima	Estado	Ministerio del Interior	Secretaría Permanente de la Comisión de Derechos Humanos	25/05/2012
Lima	Estado	Municipalidad de Miraflores	Gerencia de Seguridad Ciudadana	29/05/2012
Lima	Sociedad Civil	CHS Alternativo	Centro de Atención Legal y Psicológica	31/05/2012

Anexo G Lista de siglas

CEM	Centro de Emergencia Mujer
CHS	Capital Humano y Social Alternativo
DEMUNA	Defensoria Municipal del Niño y del Adolescente
DIRINCRI	Dirección de Investigación Criminal
DIVINCRI	División de Investigación Criminal
DIVINTRAP	División de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas
GR	Gobierno Regional
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEUD	Ministerio de Educación
MININTER	Ministero del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MPFN	Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
OEA	Organización de Estado Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo