

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES:

#### 1.1. INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un fenómeno internacional que priva de dignidad a miles de personas en el mundo. Si bien no existen cifras certeras sobre el número de personas víctimas de trata a nivel global, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se calcula que existen cerca de 20.9 millones de personas sometidas a trabajos forzados, lo que incluye a las víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral (ILO global estimate of forced labour results and methodology., 2012).

Este es también el caso del Perú donde, si bien no existen estadísticas exactas sobre la magnitud de este delito en el país, es posible afirmar que se trata de un fenómeno delictivo que afecta gravemente la vida de cientos de ciudadanos.

Si bien a partir de la ratificación por parte del Estado del Protocolo contra la Trata de Personas, que hace parte de los protocolos adicionales de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en vigor desde el 25 de diciembre de 2003), el Perú ha tomado una serie de medidas para prevenir, perseguir y contrarrestar los efectos negativos que este delito tiene sobre las víctimas, dichos esfuerzos son aún poco visibles. Los informes realizados en el país dan cuenta de que existe aún una escasa atención a los factores sociales detrás del fenómeno, una deficiente persecución articulada y multisectorial del delito y falta de una adecuada protección de la víctima a corto y largo plazo. En definitiva, la falta de acciones efectivas frente a este fenómeno, sigue generando graves vulneraciones contra los derechos humanos de cientos de ciudadanos, muchos de ellos menores de edad, además de incrementar la desconfianza contra las instituciones encargadas de protegerlos y garantizar sus derechos.

El CONAPOC, creado mediante Ley N° 29807 de noviembre del 2011, reglamentado mediante Decreto Supremo N.° 008-2012-JUS, elaboró el Documento de Trabajo N.° 1, "La Delincuencia en el Perú: Propuesta de intervención articulada" de enero de 2013, el cual contiene un análisis integral de la criminalidad en el Perú. Siguiendo esta línea y en el marco de sus funciones, el CONAPOC en su Cuarta Sesión del día 03 de setiembre de 2013, aprobó la elaboración de diagnósticos para formular la política criminal de cinco delitos priorizados. El segundo fenómeno priorizado correspondió a la trata de personas y sus formas de explotación; una decisión que responde a la grave afectación que supone este delito contra las víctimas, muchas de ellas menores de edad, en nuestro país.

La Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación es producto de un diagnóstico que aborda el fenómeno de la trata sobre la base de una investigación que combinó herramientas cualitativas y cuantitativas. Este diagnóstico criminológico que soporta la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación, permite identificar algunas de las principales características de este fenómeno en nuestro país.

A partir de este diagnóstico, la problemática requirió un abordaje por ejes, que incluyesen la atención a los factores sociales y culturales que la generan; la persecución y sanción eficiente del delito de trata y todo aquel vinculado a la explotación de personas; y la atención, protección y recuperación integral de las víctimas. Este esquema permitió elaborar un sistema de lineamientos de generales y específicos orientadores de la política contra el fenómeno de la trata y sus formas de explotación.

En tal contexto, el Consejo Nacional de Política Criminal en su Séptima Sesión del día 14 de noviembre de 2014 aprobó la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación.

## **PROBLEMÁTICA: LA TRATA DE PERSONAS Y SUS FORMAS DE EXPLOTACIÓN EN EL PERÚ**

Entre el año 2009 a abril del 2014 el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registro 1911 denuncias en 32 regiones del país, de las cuales el 67.3% se registraron en solo 10 regiones (Lima, Loreto, Madre de Dios, Cusco, Piura, San Martín, Puno, Amazonas, Arequipa y Junín). En este mismo periodo, el Ministerio Público registró 3,129 víctimas de trata de personas, de las cuales 2491 son mujeres para el 2013.

Ahora bien, es necesario precisar que esta información no refleja la verdadera dimensión del fenómeno, ya que, tal y como señalan muchos estudios, no existen estadísticas confiables sobre el delito de trata en el Perú, además de existir un elevado subregistro, ya que muy pocas veces es denunciado. Conociendo las limitaciones de los registros estadísticos sobre este delito, el diagnóstico atiende tanto a la estadística oficial como a la información cuantitativa y cualitativa que se encuentra en los numerosos informes realizados a nivel nacional. Así, se recolectó y analizó información cuantitativa proveniente de estadísticas oficiales de la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial, la cual fue contrastada con otras fuentes no oficiales. Por otro lado, se ha integrado información cualitativa, obtenida a través de cuatro mesas de trabajo con 18 instituciones involucradas en la lucha contra la trata de personas (UNODC, Dirección General de la Policía Nacional, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Municipalidades, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, entre otros) y entrevistas a fondo con expertos en la materia (OIM, Save the Children, CHS Alternativo, PUCP, entre otros). Finalmente, el diagnóstico se ha nutrido de la extensa recolección de información a partir de una revisión documental de informes, trabajos académicos, reportes periodísticos, protocolos de atención y guías de intervención que abordan el tema a nivel nacional, regional e internacional.

A partir de dicha información, se concluyó que el 79.6 % de agraviados por el delito de trata de personas fueron mujeres mientras que un 16.1 % fueron varones, y preocupantemente, la mayor parte se trataron de víctimas menores de edad, de entre 13 y 17 años (53.1% de los casos). Asimismo, se encontró una relación entre la trata de mujeres y la explotación sexual, ya que de acuerdo con el Ministerio Público, el 43.3% de los casos de trata de personas registrados se debían a casos de explotación sexual, siendo las mujeres las principales víctimas.

Es necesario tomar en cuenta que la trata de personas en el Perú muestra características específicas que se distancian en algunos aspectos del modelo descrito a nivel internacional. Así, es posible señalar que en el Perú las organizaciones que intervienen en el proceso de trata no presentan, en la mayoría de los casos, niveles complejos de organización (IDEHPUCP - OIM, Manual de Capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas, 2012). Incluso, en muchos casos la trata puede estar asociada a los entornos familiares de las víctimas, quienes las someten a situaciones de explotación para sustentar la economía familiar. Como señala la información de la Policía Nacional del Perú, en el 2013 en el 73% de los casos denunciados, la víctima y el tratante eran conocidos o familiares.

Asimismo, en el contexto peruano, se identifican ciertos contextos en los que concurren economías informales e ilegales, débil presencia del Estado y prácticas de explotación sexual y laboral que generan potenciales contextos de explotación y trata de personas (Mujica & Cavagnoud, 2011). Cabe señalar que para el 2007 el empleo informal total en la economía representaba un 79% de la actividad laboral (INEI, Producción y Empleo Informal en el Perú, 2012). Muchas de estas actividades informales se encuentran relacionadas a "actividades de riesgo", como la minería ilegal, la tala ilegal, economías asociadas al narcotráfico, bares y *night clubs* donde se ejerce la prostitución ilegalmente o el trabajo doméstico y agropecuario. Todas estas actividades constituyen posibles ámbitos donde se dan casos de explotación, muchos de ellos provenientes de la trata de personas.

Como se puede observar, de acuerdo con la data del Ministerio Público para el 2013, los departamentos donde se han realizado el mayor número de denuncias son los departamentos de Loreto, Lima, Madre de Dios, Sullana, Piura y Cusco. Estas zonas que acumulan el 53.3% de las denuncias a nivel nacional, son además regiones donde se desarrollan muchas de las denominadas “actividades de riesgo”.

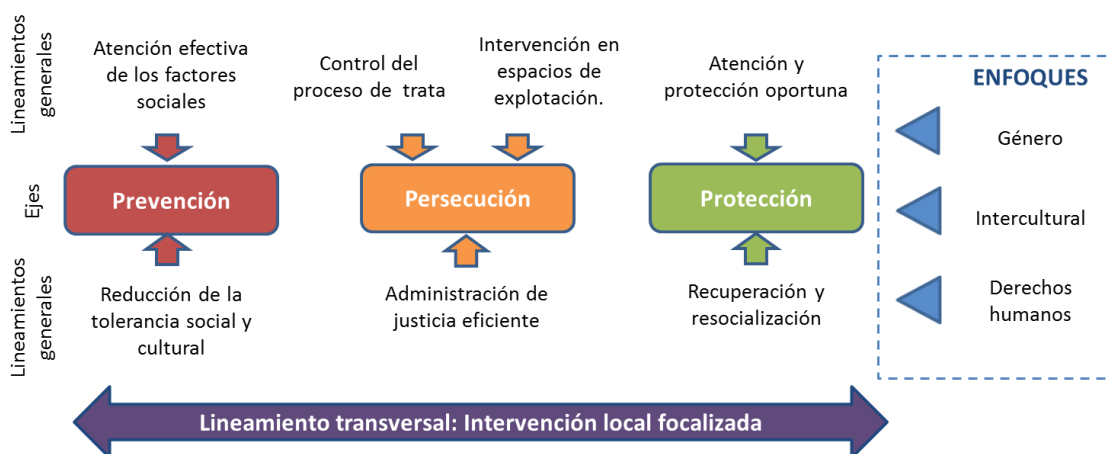
Finalmente, considerando que de acuerdo a la data oficial de la PNP y el Ministerio Público, que señala que la mayoría de víctimas son mujeres y menores de edad, se pudo establecer una relación entre la cultura de maltrato y naturalización de múltiples formas de violencia contra las mujeres y los niños y niñas en el imaginario social, que influyen en la permisividad hacia la explotación y formas de trabajo riesgosas para dichos grupos vulnerables, las que pueden provenir en muchos casos de la trata de personas.

En resumen, la presencia de grupos vulnerables de la población, especialmente mujeres y niñas, con poco acceso a servicios básicos como educación y salud, así como a adecuadas oportunidades laborales; un gran movimiento económico generado por economías ilegales o informales, la poca presencia y control por parte del Estado y la falta de atención y protección a las víctimas; genera un contexto propicio para la explotación de personas, en muchos casos a partir de la trata de personas.

A partir de este diagnóstico, se delimitaron características del fenómeno, enfatizando en el perfil criminal, las modalidades, las zonas de especial incidencia de este delito, la condición de la víctima, entre otros datos relevantes para establecer lineamientos diferenciados. Como es evidente, la grave afectación que supone la trata de personas y la explotación que conlleva, considerando además la especial afectación contra menores de edad de este delito, constituye un problema de gran envergadura, que implica además el cumplimiento por parte del Estado peruano de una serie de obligaciones internacionales en la materia. En este sentido, el diseño de una política pública sustentada en un diagnóstico pormenorizado sobre la trata de personas y sus formas de explotación y de la adecuada actuación institucional frente a ella, se convierte en un instrumento de gestión necesario que podrá neutralizar esta problemática en el corto, mediano y largo plazo.

## 1.2. EJES DE INTERVENCIÓN

A partir del mencionado diagnóstico se han elaborado tres ejes de intervención: prevención social, persecución y protección de la víctima. Asimismo, se plantea un eje transversal focalizado debido a que dada la particularidad que adopta el fenómeno de la trata en cada una de las regiones del país, es necesario que las intervenciones derivadas de la política se basen en diagnósticos locales.



## ***I. Eje de prevención***

En relación con la prevención, de acuerdo con la información del diagnóstico, es posible observar que existe una relación entre la situación de vulnerabilidad de las víctimas y la posibilidad de ser captadas en procesos de trata de personas. Como señala el diagnóstico, muchas de las regiones de procedencia de las víctimas coinciden con las zonas más desfavorecidas del país, donde gran parte de la población no ha visto cubiertas sus necesidades más básicas. Asimismo, de acuerdo con la data de la Policía Nacional del Perú, en el 76.6% de los casos, la modalidad más importante de captación fue a través de falsas ofertas de trabajo.

Como es posible observar, la trata de personas y sus formas de explotación, están relacionados con factores sociales, como la falta de acceso a servicios sociales básicos como la salud y la educación y la falta de oportunidades laborales, entre otros. Aunque ninguno de estos factores basta por sí mismo para explicar el fenómeno de la trata, estos deben ser integrados en el análisis, ya que un contexto de vulnerabilidad, falta de acceso a servicios básicos y poca presencia del Estado, constituyen un contexto en el cual se generan poblaciones vulnerables, potenciales víctimas de este delito.

Por tanto, es necesario advertir que la política contra la trata de personas y sus formas de explotación, deberá estar orientada a disminuir dichos factores sociales por una visión preventiva que evite la existencia de poblaciones en condiciones de tal vulnerabilidad que puedan ser fácilmente captadas por tratantes. Consecuentemente, consideramos necesario enfatizar la intervención del Estado en: la generación de oportunidades laborales, sustentadas en condiciones de empleabilidad y el desarrollo de competencias laborales y un mayor acceso a servicios sociales, a través del incremento de la cobertura de servicios sociales.

## ***II. Eje de persecución***

El eje de la persecución busca remediar las deficiencias que hasta ahora ha presentado la persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación. Como señalan varios informes, existe una alta permisividad frente a este delito entre las autoridades, las cuales en ocasiones juegan un rol encubridor o incluso protector de los autores o promotores de este delito (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2005; ECPAT International, 2005; UNODC, 2011)

Tomando en cuenta que el número de casos que ingresan al sistema no representan la magnitud del fenómeno, es necesario considerar si la respuesta del Estado en la persecución del delito ha sido la más adecuada tanto en la identificación, intervención y persecución del delito.

Asimismo, las especiales características del fenómeno de la trata en el Perú, hacen necesario que tanto la Policía, el Ministerio Público y otras entidades involucradas, realicen intervenciones multisectoriales, que respondan a las características del delito en el Perú. Así por ejemplo, se plantea la incorporación de la investigación proactiva del delito de trata de personas, identificando zonas de incidencia delictiva, negocios sospechosos, vinculación de datos sobre zonas de denuncias y el desarrollo de “actividades de riesgo”, etc., que suponga la obtención proactiva de indicios de la comisión de un delito.

A nivel judicial, Existe además confusión respecto al tipo penal y otras conductas prohibidas en otros tipos penales (IDEHPUCP - OIM, Manual de Capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas, 2012).

Todo ello, hace necesario que la política actúe a través de control del proceso de trata, intervención efectiva en espacios de explotación y un sistema de justicia eficiente que permita castigar penalmente a los culpables y ofrezca las garantías necesarias a las víctimas y testigos de la trata de personas y sus formas de explotación.

### **III. Eje de Protección de la Víctima**

De acuerdo a la información proporcionada en las mesas de trabajo y por los expertos en la materia, uno de los principales problemas que afronta la lucha contra la trata en el eje de protección, es la efectiva atención y protección a las víctimas. Existe una deficiencia en cuanto a la atención inicial desde el primer contacto con las víctimas a partir de denuncias u operativos de rescate, así como en su recuperación y reintegración a largo plazo.

En el Perú no existen albergues o espacios preparados exclusivamente para acoger a las víctimas de la trata de personas. La mayoría de albergues reciben a víctimas menores de edad y en algunos casos a mujeres mayores de edad, pero ello no forma parte de una actuación establecida y coordinada. Del mismo modo, la atención a la salud física y psicológica de la víctima requiere ser implementada efectivamente a través de programas multisectoriales que trabajen de forma articulada.

Adicionalmente, no existen programas institucionalizados que ofrezcan a las víctimas oportunidades laborales o educativas que permitan su reintegración a la sociedad y que ofrezcan garantías de que dichas violaciones no vuelvan a producirse.

Es por ellos que el eje de protección a la víctima de la política, plantea como lineamientos generales la atención y protección oportuna e inmediata a la víctimas, desde el momento del primer contacto, así como su recuperación y reintegración a largo plazo, debiendo el Estado ofrecerles las herramientas necesarias para dicho proceso.

### **1.3. MÉTODO SISTÉMICO DE ABORDAJE**

Los ejes de intervención han sido desagregados en ocho lineamientos generales y veinticinco lineamiento específicos que aseguran la intervención en los elementos relevantes vinculados a la trata de personas y sus formas de explotación que han sido identificados en el diagnóstico.

#### **OBJETIVO DE LA NORMA**

La presente Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación busca establecer lineamientos generales y específicos de carácter multisectorial para prevenir, reducir y controlar la trata de personas y sus formas de explotación, así como para ofrecer una serie de medidas que permitan la protección y reintegración de la víctima.

#### **FINALIDAD DE LA NORMA**

Reducir y controlar toda la criminalidad asociada al delito de trata de personas, a través de tres ejes: a) la atención a los factores sociales y culturales que la generan; b) la persecución y sanción eficiente del delito de trata y todo aquel vinculado a la explotación de personas; y c) la efectiva protección, recuperación y reintegración de las víctimas.

#### **BENEFICIO DE LA NORMA**

Con la presente Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación se garantiza una intervención multisectorial eficiente frente a la trata de personas y sus formas de explotación, estableciendo lineamientos criminológicos diferenciados que atienden a las características específicas que presenta este fenómeno criminal en nuestro

país, permitiendo un alineamiento de todas las actividades o acciones que el Estado implementa o implemente en el control y reducción de este fenómeno criminal.

### **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La aprobación de la presente iniciativa no ocasionará costo adicional al erario nacional, su implementación se financiará con cargo al presupuesto institucional autorizado de los pliegos correspondientes, para los fines establecidos en el mismo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes y permitirá lograr una consolidación en materia de lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.

### **ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN**

La presente propuesta se encuentra enmarcada dentro de los alcances de la normativa sobre la aprobación de las políticas nacionales, específicamente dentro de los alcances de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N.º 29158, asimismo, conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico, siendo coherente con el Reglamento de La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS, cumpliendo además con el procedimiento requerido para su aprobación.