**INFORME PARA EL COMITÉ CEDAW – MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE TRATA EN EL PERÚ, EN UN CONTEXTO DE MIGRACIÓN GLOBAL[[1]](#footnote-1)**

**Recomendaciones para el Comité**

1. **La trata de personas en el Perú: la relación entre la migración y la trata de mujeres en el ámbito interno.**

La trata de personas se constituye como un problema serio y actual desde el punto de vista criminológico, y como un fenómeno que tiene consecuencias directas en los derechos humanos de las mujeres y niñas. Ulteriormente, la trata de personas puede constituirse para los Estados como una violación del Derecho Internacional al estar reguladas las obligaciones estatales en los principales tratados de derechos humanos. Por ello, está en el interés y obligación de la comunidad internacional perseguir, prevenir, efectivamente proteger y reintegrar a las víctimas de trata de personas, sobre todo las mujeres y las niñas.

En el Perú, la trata de personas es un problema relevante, y si bien existen casos en contextos migratorios trasnacionales, la gran mayoría son casos de trata interna. El territorio peruano está recorrido por rutas de transporte y traslado de personas, especialmente mujeres y niñas, desde los lugares de captación hacia destinos regionales específicos donde se llevan a cabo las finalidades de explotación sexual y/o laboral, fundamentalmente. De acuerdo con el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MP-FN) (2018), las casi 5.000 denuncias fiscales vinculadas al delito de trata de personas en el Perú que se presentaron entre los años 2009 y 2017 involucraron a más de 7.000 presuntas víctimas, el 80% de ellas, mujeres. La mayoría de ellas fueron captadas con la finalidad de ser explotadas sexualmente, siendo también recurrentes las finalidades de explotación laboral, la explotación doméstica (o trabajo doméstico) y la venta de niños y niñas.

La falta de oportunidades laborales y la condición de pobreza se constituye como un factor para la movilidad humana transnacional. Sin embargo, las migraciones no son un fenómeno que ocurre solamente entre países, puede ocurrir dentro de un Estado, sin que implique movilización forzada. El Perú es un país de origen, tránsito y destino de la trata internacional. Sin embargo, la movilidad humana configura la existencia del delito de trata de personas, especialmente en el traslado de mujeres y niñas desde sus lugares de origen hacia regiones de alta incidencia. Es por ello que podría decirse que la trata de personas es básicamente un fenómeno de migración interna, siendo que el 96% de los casos de trata de mujeres y niñas ocurren en el territorio peruano. (CHS Alternativo, 2018).

Solo existen 30 casos de trata de personas transnacional. El PNAT 2011-2016 reconoció que la trata en el Perú es fundamentalmente un fenómeno interno y las víctimas suelen ser captadas en regiones fundamentalmente rurales en las que se presentan serios problemas estructurales de pobreza, donde los servicios ofrecidos por el Estado están prácticamente ausentes. La movilidad humana interna merece atención debido a que se constituye para las mujeres como un factor de vulnerabilidad que facilita la comisión del delito de trata de personas.

Las mujeres víctimas de trata suelen ser captadas fundamentalmente mediante el ofrecimiento de falsas ofertas de empleo, el ofrecimiento de apoyo económico a las víctimas o familiares para su alimentación, estudios u otras necesidades básicas, por parte de las o los presuntos autores del delito; y el convencimiento por parte de amistades o familiares. La dinámica de captación suele ser la siguiente: las víctimas de este delito son extraídas o expulsadas de sus familias y comunidades, para luego ser trasladadas, con su anuencia o a la fuerza, hasta el lugar donde serán finalmente explotadas (CHS Alternativo, 2017).

La movilidad se presenta como económica entre regiones y con el usual aumento de actividades ilegales. Conforme se mencionó, los factores de la violencia contra la mujer, desigualdad y discriminación configuran que sean ellas las principales víctimas de la trata en el marco de la movilidad interna. Por ejemplo, en materia de explotación laboral de las mujeres, el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud (2011, pp. 14) establece que las trabajadoras domésticas en riesgo de explotación laboral son en su mayoría las que "[...] migraron de los Andes y el Amazonas a la región costera, principalmente como resultado de la pobreza o la violencia doméstica".

Es usual que las víctimas sean engañadas sobre la remuneración, el objeto del trabajo y sus condiciones. Los o las tratantes suelen solicitar y retener el documento de identidad de las víctimas y trasladarlas hasta el destino de la explotación haciendo uso de transporte privado o público y mediante coacción, engaño; en el caso de niñas, sin los documentos pertinentes de autorización. Finalmente, serán recepcionadas y retenidas contra su voluntad en el lugar de la explotación, sea laboral o sexual. Esta última se da frecuentemente en la ciudad de Puerto Maldonado (Madre de Dios).

Pero el caso peruano también es una demostración de una particularidad de muchos contextos de trata de personas, que en realidad se vinculan a contextos de explotación más generalizada, donde la trata de mujeres y niñas se mezcla con otras formas de explotación como la esclavitud, el matrimonio servil, la explotación de la mendicidad ajena, el trabajo forzosos, entre otras. El Estado peruano ha adoptado medidas legislativas en ese sentido, al haberse penalizado la explotación sexual, la esclavitud y el trabajo forzoso como delitos autónomos. Asimismo, se encuentra reconocida de manera diferenciada la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA), aunque en el ámbito penal la edad de la víctima es únicamente un agravante de la pena. Esto constituye un avance para el Estado peruano, pero también dificulta el procesamiento de los casos, y altos índices de impunidad. Por lo demás, estas medidas aún no han sido acompañadas con servicios de protección a las víctimas.

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *La Observación General interprete los alcances de la Convención a la luz de las situaciones de la trata interna, dado que el artículo 6 de la Convención no restringe su alcance a las modalidades de carácter trasnacional;*
* *La Observación general reconozca como una de las formas más graves de violencia de género la trata de personas con fines de explotación sexual, sin desconocer la importancia de otras finalidades como la explotación laboral y la explotación en el trabajo doméstico.*
* *Solicitar a los Estados prevenir e investigar penalmente toda forma de explotación de personas, garantizando una legislación coherente que evite la impunidad.*
* *Recomendar que los Estados complementen sus medidas punitivas con servicios eficientes y eficaces, integrales y especializados en favor de las víctimas de trata de personas mujeres y niñas.*
* *Recomendar a los Estados que destinen el presupuesto necesario para la prevención y sensibilización; atención, protección y reintegración de las víctimas; fiscalización y persecución de los tratantes.*

1. **La armonización de las obligaciones de los Estados y su implementación en el ámbito interno.**

Con el objeto de combatir eficazmente este flagelo, el Perú ha ratificado el Protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo); y, de acuerdo al mandato de este instrumento internacional, ha aprobado como principal política pública el Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021 (PNAT 2017-2021)[[2]](#footnote-2), con cuatro objetivos concretos: Gobernanza institucional, prevención y sensibilización; Atención protección y reintegración; y finalmente, fiscalización y persecución. Su implementación se encuentra a cargo de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes[[3]](#footnote-3).

Por otro lado, recientemente, el Estado peruano aprobó mediante Decreto Supremo N° 002 – 2018 –JUS el tercer Plan Nacional de Derechos Humanos para el periodo 2018 – 2021, que tiene como objetivo estratégico lograr al 2021 que todas las víctimas del delito de trata de personas cuenten con sus planes de reintegración debidamente implementados[[4]](#footnote-4).

El citado PNAT 2017-2021 entiende la necesidad de aplicar el enfoque de género[[5]](#footnote-5), ya que un análisis de esta problemática desde el enfoque de género permite entender las causas de las desigualdades de género que hacen más vulnerables y expuestas a ser víctimas de trata a las mujeres, niñas y adolescentes. Ahora bien, el PNAT (p. 76) reconoce también que “El Estado no ha avanzado lo suficiente para determinar las zonas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad; y la confluencia simultánea de factores de discriminación (discriminación múltiple o interseccionalidad) no es aún tomada en cuenta al momento de abordar el problema de las víctimas de trata”. No obstante, se observa que el PNAT tiene en cuenta el enfoque de género como uno de los enfoques transversales al propio Plan, sin embargo, no se plantean metas específicas que lo materialicen en la práctica.

De otro lado, según el Informe Mundial sobre Trata de Personas (UNODC, 2018), la finalidad de explotación sexual constituye el 72% de los casos de niñas víctimas de trata de personas, mientras que la finalidad de trabajo forzoso constituye el 50% de los casos de trata que afectan a niños. En el caso de las víctimas mujeres mayores de edad, la explotación sexual representa el 83% de los casos mientras que en el caso de los hombres mayores de edad, la explotación laboral se constituye como la finalidad de la trata de personas en el 82% de los casos (UNODC, 2018)[[6]](#footnote-6).

A nivel de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, el artículo 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) prohíbe la esclavitud y servidumbre de las personas y, específicamente, la trata de mujeres. Sin embargo, la jurisprudencia no ha sido abundante, aunque sí se han elaborado informes sobre la situación de derechos humanos, tales como el informe de *Comunidades Cautivas: situación del Pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia[[7]](#footnote-7)* o el *Informe de seguimiento - Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia[[8]](#footnote-8)* relativos a la condición de servidumbre de pueblos indígenas. Asimismo, la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do para"* ha establecido que la trata de personas es violencia física, sexual y psicológica en contra de las niñas y mujeres.

La jurisprudencia europea es más informativa a este respecto. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tomado en consideración el artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la esclavitud y los trabajos forzados, aunque sin mencionar específicamente la trata de personas como su par regional. Así, el caso *Rantsev c. Chipre y Rusia[[9]](#footnote-9)* por primera vez relaciona la violación del artículo 4 con la explotación sexual y establece el deber de protección de ambos Estados a la investigación, persecución y protección de las víctimas. La explotación sexual debe ser leída en conjunto con el artículo 14 del citado Convenio, que prohíbe la discriminación, como violencia basada en el género.

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *La Observación General establezca parámetros claros sobre la armonización entre su Artículo 6, y el Protocolo de Palermo, orientando a que la aplicación del segundo deba realizarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y niñas víctimas de trata de personas y, por lo tanto, que las medidas preventivas, protectoras o punitivas que se adopten deben buscar la protección de los derechos, antes que un afán persecutorio del delito.*
* *Solicitar a los Estados, en la Observación General, que las medidas legislativas, de gestión o de cualquier tipo que adopten para la protección a las víctimas de trata de mujeres, deben reforzar el enfoque basado en derechos humanos, garantizando medidas efectivas y eficaces principalmente en la protección, atención, rehabilitación, reparación y reintegración de las víctimas de trata de personas mujeres y niñas.*
* *En materia de trata de carácter trasnacional, el Comité insta a los Estados Parte a que desarrollen esfuerzos de cooperación bilateral y multilateral con otros Estados vecinos, especialmente aquellos en cuyo territorio existan rutas transnacionales de trata de mujeres y niñas; con el fin de prevenir, perseguir y fiscalizar adecuadamente en el ámbito de la movilidad transnacional.*

1. **Violencia estructural, situación de vulnerabilidad de víctimas de trata de mujeres y el enfoque de género**

La pobreza, violencia, falta de empleo, corrupción, entre otros, son factores estructurales que intensifican la perpetuación de la trata de mujeres y niñas, por lo que puede concluirse que los Estados tienen la obligación de modificar dichos factores estructurales con el fin de prevenir la trata de mujeres y niñas. La Directriz 1 de los Principios y Guías sobre derechos humanos y trata de personas del ECOSOC, establece que “La violación de los derechos humanos son a su vez causa y consecuencia de la trata de personas”.

A propósito del enfoque de género, la lectura del artículo 5 de la CEDAW claramente nos indica que el artículo 6 (en realidad, las obligaciones del tratado en sí) se cumplirá cuando los estados tomen medidas necesarias para garantizar hasta el máximo de recursos, los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres de todas las edades. Ambos artículos entonces, confirman que la visión tradicional de la separación de los derechos en generacionales, ha sido superada por el principio de interdependencia de los derechos humanos y la obligación de los Estados de garantizarlos con ese fin.

Respecto a la trata de mujeres y niñas, el texto del artículo 6 de la CEDAW es explícito: los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para proteger a las mujeres de todas las formas de trata y de la explotación de la prostitución de la mujer[[10]](#footnote-10). En ese sentido, el mandato del artículo 3 sólo se cumple cuando se establece la obligación de los Estados de tomar todas las medidas necesarias para combatir la discriminación basada en el género y ulteriormente, si estas medidas tienen en cuenta los factores estructurales que causan dicha discriminación. Las principales obligaciones del Estado son garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres mediante medidas legislativas y todas las medidas apropiadas para el desarrollo de los derechos económicos, culturales y sociales de las mujeres[[11]](#footnote-11).

Al interpretar el artículo 6, este Comité ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el particular. En su Recomendación General N° 19 ha señalado que existen nuevas formas de explotación sexual, “tales como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo para trabajar en los países desarrollados y los casamientos concertados entre mujeres de los países en desarrollo y extranjeros”. Asimismo, señaló que “estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y ponen a éstas en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos”.

De acuerdo a la Recomendación General N° 35, el Comité sostiene que la discriminación basada en el género tiene su origen en condiciones sociales, políticas y económicas que perpetúan una posición de subordinación con respecto al hombre. Asimismo, reconoció en su Recomendación General Nº 28 que la discriminación estaba ligada a factores tales como la procedencia rural o urbana, discapacidad, condición migratoria, pertenencia a la comunidad LGTBI, nivel de educación entre otros. Finalmente, se reconoció la interdependencia de los derechos llamados tradicionalmente de “segunda generación” y de los cuales, el Sistema Internacional de Derechos Humanos en la sentencia *Lagos Campos vs. Perú*, estableció la interdependencia y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en relación con los derechos civiles y políticos.

Como se mencionó, el Protocolo de Palermo se enfoca en la persecución penal, en el marco de la delincuencia organizada. Sin embargo, consideramos importante tener en cuenta los derechos humanos de las mujeres víctimas de trata contenidos en la CEDAW. Dichas violaciones extensivas surgen del daño psicológico y físico que sufren las víctimas e implican urgencia crítica en su protección. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) apoyó, como principio, la necesidad de proveer un adecuado acceso a cuidado y protección física y psicológica[[12]](#footnote-12). En ese sentido, la trata de personas implica una violación del derecho a la vida, a la libertad hasta los derechos a la salud, desarrollo, libertad laboral y derecho a la educación.

Finalmente, el Comité ha establecido que los servicios de protección deberán respetar la privacidad y confidencialidad de las víctimas de violencia de género. Los servicios serán accesibles a personas con discapacidad[[13]](#footnote-13) y deberán incluir medidas de valuación inmediata y protección urgente. Los derechos de los niños y niñas deberán interpretarse a la luz del principio del interés superior del niño.[[14]](#footnote-14) Los servicios ofrecidos a las víctimas deben responder a la obligación del Estado de reparación de la víctima y su adecuada reintegración. Los Estados deben establecer un sistema apropiado de protección, reintegración y reparación, brindado por personal especial y capacitado, que no se vea mermado por factores de violencia y discriminación contra la mujer, tales como los estereotipos, desigualdades estructurales y roles de género, o que puedan resultar en una re victimización. Además, deberá tomarse en cuenta la interseccionalidad de los diversos factores de vulnerabilidad, como, por ejemplo, podría suceder cuando una mujer es indígena o tiene una condición de discapacidad. Consideramos que es vital que el Estado incluya en la provisión de sus servicios, atención psicológica, primeros auxilios, atención médica, una residencia temporal, educación, acceso a la justicia y reparación integral.

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *Insista en la importancia del reconocimiento de los diversos factores estructurales interrelacionados que colocan en una situación de mayor vulnerabilidad a las mujeres, por lo que insta a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para reducir dichos factores y ofrecer una reintegración de las víctimas mujeres de trata de personas para colocarlas en la situación anterior o mejor a aquella.*
* *Establezca como un estándar que la violencia contra la mujer tiene su origen y configuración en la discriminación por género, y que ésta tiene su origen en factores estructurales tales como la pobreza, falta de educación, desempleo, desigualdad laboral, pertenencia a comunidades indígenas, afrodescendientes, condición de discapacidad, entre otros.*
* *Que la Observación General reconozca que la trata de personas y explotación sexual de mujeres y niñas se constituye como una de las peores formas de violencia, basadas en la discriminación por género, que más derechos humanos de las mujeres afecta y, por tanto, conforme al mandato de su artículo 6, considera de vital que los Estados adopten todas las medidas, incluyendo aquellas de carácter legislativo, con el fin de erradicarla, hasta el máximo de sus recursos.*

1. **Acceso a la justicia y defensa pública gratuita.**

Como ya se mencionó, la gran mayoría de presuntas víctimas de las denuncias fiscales reportadas por el MP-FN (2018) son mujeres. La Policía Nacional del Perú también reportó haber recibido 595 denuncias por el delito de trata de personas en el año 2018, que tuvieron como persona agraviada a una mujer –el 82,07% de casos- (CHS Alternativo, 2018). Cabe mencionar, no obstante, que desde un enfoque de género, considerar una diferenciación binaria de las víctimas de acuerdo a su sexo contribuye a la invisibilidad de los casos de víctimas LGTBI, especialmente de mujeres trans.

Asimismo, de acuerdo a data proporcionada por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), se constata una elevada participación de las mujeres en el delito de trata de personas (o, al menos, un alto número de mujeres procesadas y/o sentenciadas – el 47%). La administración de justicia suele sentenciarlas a penas más duras que los varones y con mayor frecuencia, por causas tan diversas como la relación de la mujer con la víctima, o su función o actividad en los hechos delictivos, que la exponen más a ser identificada (CHS Alternativo, 2018). No obstante, es preciso tener en consideración que la discriminación puede estar presente en la administración de justicia y que ella puede provocar violaciones a su derecho de defensa, imparcialidad y debido proceso.

En el *Caso Gonzales y otras (“Campo Algodonero”) vs. México,* la Corte IDH estableció que los patrones socioculturales discriminatorios basados en el género pueden resultar en la descalificación de los testimonios tanto de las víctimas como de las procesadas, el relajamiento de la investigación penal y la responsabilidad penal tácita. Muchas mujeres declararon ser víctimas de violencia familiar o sexual en edades tempranas y cerca de la mitad trabajó previamente en bares o discotecas bajo regímenes de explotación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017).

Efectivamente, “los antecedentes laborales y de victimización conducen a pensar en la existencia de mujeres que, siendo primero víctimas de trata, luego son inducidas a participar en actividades de connotaciones delictivas” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p.12). Por ello, si bien en opinión del Comité, las medidas legales deben velar porque los sistemas jurídicos protejan a las víctimas de violencia de género, también los Estados deben asegurarse de que las mujeres procesadas penalmente no sufran de discriminación en base a género, debiéndose garantizar el debido proceso, la imparcialidad judicial, el acceso a los recursos judiciales idóneos y a la tutela judicial efectiva.

Por otro lado, la falta de implementación de un enfoque de género a nivel del Poder Judicial es evidente, existiendo, como ya se ha mencionado, una alta tasa de impunidad de casos que pone en evidencia la discriminación hacia mujeres, en buena parte, por el uso de estereotipos de género. Un claro ejemplo en el Perú lo demostró el proceso judicial seguido ante la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia, que en el año 2016 absolvió a una tratante de personas que obligó a trabajar a una menor como "dama de compañía”, a pesar de que se probó que la víctima tenía solo 14 años y fue captada con engaños para trabajar aproximadamente 13 horas diarias como dama de compañía en un bar, con el fin de consumir bebidas alcohólicas con los clientes y mantener relaciones sexuales con ellos.[[15]](#footnote-15) La Corte debió calificar el trabajo de dama de compañía como una finalidad de explotación laboral y sexual. Es evidente que la decisión de los magistrados no estuvo exenta de estereotipos de género que legitiman y justifican la trata con fines de explotación sexual y la minimizan, como si se tratara de una actividad cualquiera y no de una forma de violencia contra las mujeres.

Por último, es importante que el Estado proporcione un adecuado servicio de defensa pública a las mujeres que carecen de recursos para solventar representación legal. Igualmente, que las victimas participen activamente en la obtención de justicia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2014). Este servicio no solo debe garantizar el acceso a la justicia, sino también una reparación integral - *restitutio in integrum -* idónea para las mujeres víctimas con el fin de restituir en el máximo posible sus derechos[[16]](#footnote-16). Es vital que se reintegre un enfoque de género a la decisión de los jueces y juezas de reparar a las víctimas, dado que los daños a reparar responden a daños específicamente relacionados con la violencia sexual. Así, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer establece la obligación de los Estados de establecer mecanismos judiciales y de administración necesaria para asegurar que las mujeres víctimas tengan acceso a una reparación del daño, ya sea económico o de otra índole[[17]](#footnote-17).

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *Que la Recomendación General inste a los Estados a que se garantice a las mujeres y niñas víctimas de trata de personas un adecuado acceso a la justicia, sin que este sea obstaculizado por estereotipos de género que descalifiquen sus testimonios, el relajamiento de la investigación penal y la responsabilidad penal tácita.*
* *Que los Estados aseguren que aquellas mujeres procesadas penalmente, no sufran de discriminación en base a género y, por tanto, sea respetado su derecho al debido proceso legal, debiéndose garantizar la imparcialidad de los jueces y juezas, el acceso a los recursos judiciales idóneos y a la tutela judicial efectiva. Eso de conformidad con la Resolución 71/167 sobre la trata de mujeres y niñas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que insta a los Estados a que “tomen todas las medidas apropiadas, incluidas políticas y legislativas , para proteger a las víctimas de la trata, de ser enjuiciadas o castigadas por actos que esas víctimas se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido víctimas de trata”.*
* *Que los Estados proporcionen una adecuada reparación integral  - restitutio in integrum  -  idónea para las mujeres y niñas víctimas que responda asimismo a los daños específicamente relacionados con la violencia de género sufrida, con el fin de restituir en el máximo posible sus derechos.*

1. **Turismo sexual y trata de mujeres y niñas.**

El turismo y la industria de hospitalidad se han convertido en un sector económico importante y no está exento de la presencia de la trata de personas. En el Perú, los servicios turísticos como los hoteles pueden participar en la explotación sexual de una mujer o una niña, de forma involuntaria o conscientemente ser partícipe del delito. La prostitución como forma de explotación sexual suele ocurrir en los hoteles donde prolifera la presencia del turismo sexual (Carolin L, Lindsay A y Victor W, 2015). En ese sentido, es importante que los Estados establezcan en coordinación con sus gobiernos locales medidas de difusión y prevención de la trata de personas. Estas acciones deben incluir la inspección de hoteles y negocios relacionados al turismo, campañas de sensibilización e información dirigido al sector privado y turistas sobre la trata de mujeres y niñas.

Por otro lado, es posible que durante dichas inspecciones se encuentren víctimas en el acto de la explotación. Los sectores involucrados y las autoridades locales deberán identificar posibles casos de trata de personas, coordinar el rescate de víctimas y establecer medidas de cancelación de licencias y permisos de funcionamiento de los establecimientos. Asimismo, un enfoque de género debe tenerse en cuenta cuando los funcionarios/as estatales disponen las medidas de protección y reintegración de las víctimas.

De acuerdo a lo ya tratado anteriormente, la informalidad del transporte público permite el transporte de niñas, niños y adolescentes sin los documentos apropiados. El Estado tiene la función de supervisar que ninguna menor sea trasladada con o contra su voluntad, sin el permiso de sus padres o tutores. Los funcionarios/as estatales de inspección de carreteras estatales deben trabajar coordinadamente con la Policía con el fin de registrar si aquellos pasajeros/as que acompañan menores son los padres, madres o tutores, o en caso de terceros, cuenten con la autorización necesaria. Las autoridades deben supervisar e informar a las compañías de transporte la debida diligencia durante la venta de pasajes nacionales e internacionales con el fin de exigir los documentos necesarios para garantizar que los menores de edad viajan con sus padres, tutor o tercero debidamente autorizado.

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *Señalar en la Observación General que es necesario fortalecer los mecanismos de control y fiscalización de los servicios de transporte a nivel interno y realizar inspecciones laborales y administrativas vinculadas con el otorgamiento de licencias o autorizaciones de funcionamiento en bares, hoteles, restaurantes y centro laborales. De ese modo se generarán barreras que dificulten el traslado, acogida y retención de mujeres y niñas.*
* *Recomendar que los Estados establezcan medidas preventivas de la trata de personas en el ámbito del turismo y los viajes, y que prohíban el acceso de menores de edad no acompañados por sus padres o sin su autorización a hoteles u otro tipo de alojamiento. Estas acciones también deben complementarse con la inspección de hoteles y negocios relacionados al turismo, campañas de sensibilización e información dirigida al sector privado y turistas sobre la trata de mujeres y niñas.*
* *Solicitar a los Estados que estos procedimientos de fiscalización estén preparados para identificar posibles casos de trata de personas, coordinar el rescate de víctimas y establecer medidas de cancelación de licencias y permisos de funcionamiento de los establecimientos.*
* *Solicitar a los Estados adoptar medidas para limitar el impacto adverso de la intermediación de servicios de alojamiento a través de plataformas digitales, pues se está constituyendo en una nueva modalidad para el alojamiento y abuso sexual de niñas por parte de explotadores sexuales ocasionales o pederastas.*

1. **Transversalización del enfoque de género en la normativa y políticas públicas sobre mujeres y niñas víctimas de trata de personas.**

De acuerdo a todo lo mencionado, se concluye que la transversalización del enfoque de género, entendida como “la contribución con metodologías, herramientas, desarrollo de capacidades y asistencia técnica para el cierre de las brechas de género y el avance significativo hacia el desarrollo con igualdad de género” (Carrillo, 2012, p. 4), es esencial. Además, es preciso que este enfoque sea, en concreto, transversal a la normativa y políticas públicas nacionales que tengan que ver con la lucha contra la trata de personas.

En el Perú, hasta el año 2017 se contaba para conseguir este propósito con el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, que no se ha actualizado hasta la fecha, si bien desde el Gobierno se está impulsando una Política Nacional de Igualdad de Género, -aún no aprobada- como compromiso político de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. De cualquier forma, está vigente el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, que reconoce como modalidad de violencia de género la trata de personas con fines de explotación sexual, así como la violencia contra mujeres migrantes, entendiendo que “coloca a las mujeres en una situación de particular vulnerabilidad a ser víctimas de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes o violencia de género, razón por la cual se deben adoptar medidas específicas que garanticen su protección y debida atención” (p. 8). Es decir, se pone en evidencia la necesidad de que el enfoque de género sea, en concreto, transversal a la normativa y políticas públicas nacionales que tengan que ver con la lucha contra la trata de personas.

Ahora bien, este Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 no dialoga con el actual Plan Nacional Contra la Trata de Personas 2017-2021. Esto ocasiona vacíos importantes como, por ejemplo, en los casos de atención a mujeres víctimas de trata de personas que acudan a los servicios de atención estatal para mujeres víctimas de violencia de género, como los Centros de Emergencia Mujer, los cuales no están capacitados para abordar este tipo de situaciones de discriminación y violencia interseccional.

Tomando en cuenta la información remitida por el Estado en el año 2018 y el VI Informe Alternativo de CHS Alternativo (2018), los avances en la implementación del PNAT desde una perspectiva de género son, todavía, escasos. Únicamente se reporta la incorporación de los enfoques del Plan en la política pública contra la trata de personas –entre ellos, el de género-; y desde el eje de atención, protección y reintegración sólo se han implementado Centros de Acogida Residencial (CAR) para niñas y adolescentes víctimas en dos regiones del país. A propósito de ello, cabe mencionar que, además, no se cuenta todavía con ningún CAR o albergue especializado para las víctimas de la población LGTBI (CHS Alternativo, 2018). Ello evidencia claramente la falta de un enfoque de género que atienda, sobre todo, a mujeres trans, que suelen ser frecuentemente captadas por tratantes con fines de explotación sexual, laboral y venta de drogas, sin que el Estado las registre como víctimas (Salazar, 2018).

También desde el eje de protección y reintegración, CHS Alternativo (2017) ha detectado malas prácticas hacia las víctimas que incumplen la perspectiva de género que debe acompañar a la implementación de la normativa sobre trata de personas, y que evidencian el uso de estereotipos por razón de género. Así, por ejemplo, las condiciones de alojamiento son revictimizantes y pobres en muchos de los lugares a los que las víctimas llegan una vez que son rescatadas (Unidades de Protección Especial, Fiscalías Especializadas en Trata de Personas, Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos o preventivos de la Policía). Asimismo, existe recurrencia de entrevistas agresivas y sin presencia de un abogado/a defensor o un familiar. Las víctimas son muchas veces tratadas de prostitutas y quiso o bien agredirlas o bien aprovecharse de esa supuesta condición (CHS Alternativo, 2013).

Finalmente, en cuanto al eje de prevención y sensibilización, en el PNAT no se llegaron a abordar metas que planteen logros como el empoderamiento de la población en riesgo -como son precisamente las mujeres y las niñas- (CHS Alternativo, 2018).

***En tal sentido, recomendamos al Comité que:***

* *El Comité debe recomendar a los Estados que adecuen sus políticas públicas contra la trata de mujeres y niñas, bajo un enfoque de derechos humanos y enfoque de género, que incluya a las personas LGTBIQ, que permita transversalizar estos enfoques en todos los sectores del gobierno involucrados en la lucha contra la trata de mujeres y niñas. Los Estados Parte tienen la obligación de promulgar normativa y políticas públicas que reconozcan a la violencia basada en género y la discriminación histórica de las mujeres como causa y consecuencia de la trata de mujeres y niñas. Asimismo, los Estados deben plantearse metas específicas a corto, mediano y largo plazo dentro de sus planes nacionales contra la trata de personas y la violencia basada en género. Por otro lado, los Estados deben establecer mecanismos eficientes de supervisión y monitoreo de dichas metas.*

**REFERENCIAS**

* Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian. Adición. Misión al Perú. A/HRC/18/30/Add.2.
* Asamblea General de Naciones Unidas (2017). Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016, [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/71/477)]. 71/167.Trata de mujeres y niñas. A/RES/71/167.
* Capital Humano y Social Alternativo (2016). Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana. Lima: CHS Alternativo.
* Capital Humano y Social Alternativo (2018). VI Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2017-2018. Lima: CHS Alternativo.
* Carolin L, Lindsay A y Victor W (2015). Sex Trafficking in the tourism Industry. *Journal of Tourism and Hospitality*. Vol. 4: 166.
* Carrillo, P. (2012). La transversalización del enfoque de género en las políticas y la gestión pública. Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de diciembre 2012.
* Comité de Derechos Civiles y Políticos (2006). Recomendación General N° 31. La naturaleza legal de las recomendaciones dadas a los Estados partes del Convenio. U.N Doc. CCPR/C21Rev.1 /Add.13.
* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). Recomendación Nº 22 relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) E/C.12/GC/22 2016.
* Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 19 sobre la violencia contra la mujer. 29/01/92; Recomendación General N°24. Artículo 12 de la Convención (Mujeres y Salud) A/54/38/Rev. 1.; Recomendación General N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N° 19. CEDAW/C/GC/35.
* Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2010). Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. HR/PUB/10/2 2010.
* Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso González y otros (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.
* Corte Suprema de Justicia de la República - Sala Penal Permanente (2016). R.N. Nº 2349 – 2014 Madre de Dios. Sentencia de 28 de enero de 2016.
* Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) Trata de personas en el Perú. Criminología de actores y perfiles penitenciarios. Lima: CHS alternativo y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
* Ministerio Publico-Fiscalía de la Nación del Perú (2018). Informe de Análisis N° 1. La Respuesta del Ministerio Publico Frente a la Trata de Personas. Lima: MP-FN.
* Presidencia de la República del Perú (2017). Decreto Supremo Nº 017-2017-IN, que aprueba el Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021.
* Querol, A. (2013). Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. Lima: CHS Alternativo.
* Querol, A. (2017). Rescate, atención y reintegración. Buenas y malas prácticas en la atención a víctimas de trata de personas 2013-2017. Un análisis sobre las dificultades que viven las víctimas atendidas por el Estado y la sociedad civil. Lima: CHS Alternativo.
* Salazar, E. (2018). CIDH: El Perú debe atender a víctimas de trata con enfoque de género. *Ojo Público.* 21 de septiembre de 2018.
* Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2010). Caso Rantsev c. Chipre y Rusia. (Demanda no. 25965/04). Juicio. Estrasburgo. 7 de enero de 2010.
* UNODC (2018) Global Report on Trafficking in Persons (United Nations publication, Sales No. E. 19. IV.2).

1. Este informe ha sido preparado por Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), y su contenido fue revisado y apoyado por Asociación Teatro Vivo, Movimiento El Pozo, Asociación de Familiares de Migrantes Peruanas/os (AFAMIPER) y la Red Kawsay Perú, en el marco del Capítulo Peruano del Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aprobada mediante Decreto legislativo N° 017 – 2017 – IN. [↑](#footnote-ref-2)
3. Creada por el Reglamento de la Ley N° 28950 - Ley contra la Trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021 – Lima: MUNJUSDH, 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. “en el estudio del fenómeno de la trata de personas, que permita reformular el concepto tradicional de seguridad […], el que deja fuera a muchas formas de inseguridad que viven las y los ciudadanos, permitiendo así, eliminar las relaciones de género construidas social y culturalmente de manera desigual […]” (p. 14). [↑](#footnote-ref-5)
6. UNODC Global Report on trafficking of Persons (United Nations publication, Sales No. E. 19. IV.2) pp. 28, 29 - fig. 15 - 18 [↑](#footnote-ref-6)
7. CIDH. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 58 de 24 de diciembre 2009. [↑](#footnote-ref-7)
8. CIDH. OEA/Ser/L/V/II. 135 Doc.40 de 7 agosto 2009. [↑](#footnote-ref-8)
9. Caso Rantsev v. Cyprus and Russia. Judgment. European Court of Human Rights. (application no. 25965/04) [↑](#footnote-ref-9)
10. De acuerdo con las obligaciones de los Estados partes de la CEDAW conforme a los artículos 2 f); 5 y 10 c) [↑](#footnote-ref-10)
11. El Perú ha ratificado el Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales en 1978. [↑](#footnote-ref-11)
12. U.N Eco. & Soc. Council [ECOSOC], *Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas U.N.* Doc. E/2002/ 68/Add.1 [↑](#footnote-ref-12)
13. Artículos 6 y 7 de la Convención sobre las Personas con Discapacidad. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sobre el Interés superior del niño, el Estado peruano aprobó la “Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño” y su Reglamento - Decreto Supremo N° 002 – 2018 – MIMP. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Suprema de Justicia de la República - Sala Penal Permanente (2016). R.N. Nº 2349 – 2014 Madre de Dios. Sentencia de 28 de enero de 2016. [↑](#footnote-ref-15)
16. Caso Gonzales y otras (“Campo algodonero”) vs. México…Op. Cit., Para. 450. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artículo 7 g) - Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. [↑](#footnote-ref-17)