# UNA MIRADA A LOS ESPACIOS DE FRONTERA FRENTE AL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES: BREVES APUNTES

**Autor:** *César Lincoln Candela Sánchez*[1]

## INTRODUCCIÓN

El 23 de octubre de 2019, a 30 kilómetros al este de Londres, en un polígono industrial de Waterglade en Grays (condado de Essex), fue abandonado un camión remolque frigorífico donde fueron hallados muertos por falta de aire y a causa de la altísima temperatura, 39 inmigrantes presuntamente vietnamitas, 30 de los 39 serían originarios de las empobrecidas provincias de Ha Tinh y Nghe An. La ruta para el tráfico ilícito de estos migrantes desde Vietnam habría sido a través de Rusia, Ucrania, Alemania, Francia, Bélgica (Zeebrugge) hasta Purfleet, Reino Unido. El camión hallado con los 39 cadáveres viajó desde Irlanda del Norte hasta el puerto de Purfleet donde recogió el contenedor en que se encontraban ocultos los inmigrantes (El País, 2020).

La penosa crónica de prensa que sirve de introito a este artículo grafica las complejas dimensiones del tráfico ilícito de migrantes contemporáneo (relacionado también a veces con la trata de personas), donde se identifica la movilidad de personas en situación de vulnerabilidad (niñas, niños, adolescentes, adultos) sometidas a durísimas travesías y en forma conexa a extorsión, abusos, explotación sexual, laboral, trabajo forzoso por los sujetos activos del delito: personas, bandas u organizaciones-redes criminales lo que representan amenazas latentes a la seguridad multidimensional y al desarrollo sostenible que coadyuve a garantizar condiciones para el goce y disfrute de la dignidad humana, el derecho al progreso y al bienestar humano por las generaciones presentes y futuras.

---

1) Abogado, Postgrado en Derecho PUCP, Profesor ordinario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en los cursos Derecho Internacional Privado, Temas del Derecho Internacional Privado y Seminario de Integración en Derecho Internacional.

Especialista Legal de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Panelista en la "Reunión Latinoamericana sobre implementación y funcionamiento de los Convenios de La Haya sobre Cooperación Jurídica y Protección Internacional de Niños", organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, en el marco del 125 aniversario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, en Buenos Aires, República Argentina.

Participante de las sesiones de trabajo de la OIM y de UNDOC, "Consultations on the initiative for the IOM-UNODC Joint Platform on Countering Migrant Smuggling, en Viena-Austria.

Participante de las sesiones de trabajo UNDOC - OIT y presentación del reporte "The Role of Recruitment Fees and Abusive and Fraudulent Recruitment. Practice of Recruitment Agencies in Trafficking in Persons, en Ginebra, Suiza.

Integrante del equipo negociador peruano que logró la suscripción por el Perú de Acuerdos bilaterales para la lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Argentina y con los Estados Unidos de América.

## I. EL PUNTO DE PARTIDA

En la lucha contra las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional en la aldea global resulta necesario, para muchos Estados, recuperar y fortalecer el principio de autoridad (*autoritas*) a través de la presencia estatal y la institucionalidad pública en los ámbitos y espacios territoriales donde su presencia sea mínima o nula y que brindan las condiciones para que se instalen y operen sociedades paralelas que explotan a seres humanos transgrediendo diversos bienes jurídicos.

En el caso del Perú resulta mandatorio consolidar el *jus imperium* del Estado sobre la integridad del espacio territorial, de cara al bicentenario y a la deuda moral con este acontecimiento jubilar de ser constructores cada día de una nación de hombres y mujeres libres que gocen de dignidad humana en el tercer Milenio.

El delito de tráfico ilícito de migrantes es entendido como la facilitación, conducción y transporte de una persona para que ingrese o egrese de un país del que no sea nacional o residente permanente evadiendo los controles migratorios establecidos o utilizando datos o documentos falsos con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (D. S N° 015-2017-RE, 2017).

A efectos de este delito inciden dos componentes: (i) las personas en movilidad humana y (ii) el control ineficaz del territorio por los Estados.

En ese sentido, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, en adelante) (2012), establece lo siguiente: La movilidad humana es entendida como la movilización de personas de un lugar a otro, categoría que permite reconocer entre sus elementos: (i) es un proceso humano; (ii) es expresión del ejercicio de la libertad de circulación; (iii) es multicausal; (iv) hay vocación o intencionalidad de permanencia en el lugar de destino (por periodos cortos o largos de permanencia fuera del país); (v) conlleva el desplazamiento entre limites, divisiones geográficas o políticas (p. 18).

## II. LA MOVILIDAD HUMANA DESDE/ HACIA EL PERÚ Y LA MIRADA A SUS ESPACIOS DE FRONTERA

Es de tener en cuenta que el Perú cuenta con una política nacional migratoria que reconoce cuatro ejes de intervención para el trabajo del Estado peruano en/ desde la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), espacio desde el que se convoca la labor de entidades del Ejecutivo, órganos públicos autónomos, la academia y la sociedad civil. Los cuatro ejes de intervención que se reconocen son los siguientes:

- Peruano(a)s con voluntad de migrar
- Peruano(a)s en el exterior
- Peruano(a)s que retornan del exterior
- Extranjera(o)s en el Perú.

Por otro lado, en cuanto a categorías en materia de fronteras es de tener en cuenta que el término límite es la línea que delinea la diferencia del territorio de un país con otro. La frontera en cambio es una franja que tiene territorio, habitantes, dinámicas sociales y de interacciones propias con el otro país (Montoya, 2018), en otras palabras, lo que comúnmente se conoce como franja fronteriza.

En relación a las fronteras del territorio del Perú, Juan Del Campo (2017) estima: Un perímetro fronterizo de 7,073 km correspondiendo: 1,529 km a la frontera con Ecuador; 1,506km a la frontera con Colombia; 2,822 km a la frontera con Brasil;

1,047 km a la frontera con Bolivia y 169 km a la frontera con Chile.

En ese sentido, la línea fronteriza del Perú con los países andinos comprendería 4,082 km y 18 unidades territoriales (OIM, 2012), siendo estas últimas, áreas geográficas con autoridad administrativa establecida y competencia jurídica predeterminada, comprendiendo regiones, departamentos, provincias pero también distritos, municipios, parroquias, según la denominación de cada Estado.

El perímetro fronterizo del Perú incluyendo la frontera marítima, se estimaría en 10,153km[2] (Montoya, 2018), desagregado en 2,962 km de frontera serian terrestres, 3961 km de frontera fluvial, 3,080 km de frontera marítima y 150 km de frontera lacustre, lo cual ilustra la amplitud de los espacios para ejercer la potestad de control migratorio.

**Longitud del perímetro y fronteras, según país limítrofe**

| País limítrofe | Longitud (kilómetros) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Perímetro | Frontera | | | |
| | | Terrestre | Fluvial | Lacustre | Litoral |
| Ecuador | 1529 | 831 | 698 | | |
| Colombia | 1506 | 135 | 1371 | | |
| Brasil | 2822 | 1314 | 1508 | | |
| Bolivia | 1047 | 513 | 384 | 150 | |
| Chile | 169 | 169 | | | |
| Océano Pacífico | 3280 | | | | 3280 |

**NOTA:** Este cuadro ha sido adoptado de la publicación "Desarrollo e Integración Fronterizos y Apoyo a las regiones", por el Instituto Geográfico Nacional, en Desarrollo e Integración Fronterizos y Apoyo a las regiones, p. 2. Copyright 2016 por la Dirección de Geografía y Elaboración de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza MRE.

Para el ejercicio de la potestad pública del control fronterizo y migratorio del Estado en el territorio de la República se cuentan con las reparticiones siguientes: 169 puestos de vigilancia fronteriza (PVF) en el ámbito terrestre, fluvial y lacustre y 14 puestos de vigilancia en el ámbito marítimo (Montoya, 2018).

Desde las competencias de la Superintendencia de Migraciones (MIGRACIONES) se cuentan con 33 puestos de control migratorio (PCM), 21 puestos de control fronterizo, 15 jefaturas zonales y 2 centros binacionales de atención fronteriza (CEBAF).

Estas representaciones del Estado distribuidas en el territorio de la República enfrentan el reto continuo del control migratorio, detectar las infracciones al orden migratorio y la identificación de pasos de frontera no autorizados.

2) Para hacernos una idea sería aproximadamente la distancia de Lima a Londres, según Montoya.

**Los departamentos de Tumbes, Cajamarca, Piura, Tacna y Puno constituyen espacios de fronteras vivas que se entrelazan a las sinergias de intensa movilidad humana**

A manera de ejemplo, existen áreas de la Amazonía donde la densidad poblacional es muy baja, por ejemplo. en el departamento de Loreto se tendría una distribución de 2.4 habitantes por kilómetro y en el caso de Madre de Dios, 1.7 habitantes por kilómetro (Montoya, 2018), contexto que daría cuenta de los delitos asociados a la migración.

Por otro lado, según la OIM (2012), a nivel de los países andinos se reconocen los siguientes departamentos con unidades territoriales que conectan hacia fronteras externas: Perú (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Puno). Ecuador (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Pataza, Orellana y Sumbios). Colombia (Amazonas y Putumayo). Bolivia (Pando y La Paz).

Con relación a la situación de las fronteras del Perú, los departamentos de Tumbes, Cajamarca, Piura, Tacna y Puno constituyen espacios de fronteras vivas que se entrelazan a las sinergias de intensa movilidad humana. Por el contrario, entre las fronteras en situación crítica, fragilidad y abandono se registran las extensas zonas ubicadas a lo largo de las siguientes Cuencas: Cuenca de los ríos Cenepa, Santiago y Morona (Amazonas), Cuenca del rio Putumayo (Loreto), Cuenca de los ríos Tamaya y Purus (Ucayali) (Del Campo. 2017).

Se estima que los departamentos de Piura, Cajamarca, Loreto y Puno representan alrededor del 72% del PBI de los departamentos de frontera. En contraste, existen zonas de la frontera fluvial en la Amazonia donde la densidad poblacional es muy baja haciendo que las fronteras puedan considerarse porosas y permeables a los delitos migratorios, de ahí la necesidad de fortalecer la presencia efectiva de la institucionalidad publica (más allá de la función que desempeñan las fuerzas armadas, policiales o la autoridad migratoria).

Las siguientes imágenes[3] permiten visualizar más en detalle las áreas de frontera del Perú clasificadas por provincias y distritos de frontera.

La primera imagen ilustra a las 29 provincias de frontera, 44% del territorio nacional, 11.4% de la población nacional (Del Campo, 2017).

En la segunda imagen del mapa del Perú se resaltan los 84 distritos de frontera del Perú, 26% del territorio nacional, 4.5% de la población nacional. (Del Campo, 2017).

3) Agradecimiento al Ing. Alfredo Santa Cruz Maza.

**Imagen N° 1**

**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

## Imagen N° 2

**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Los distritos de frontera del Perú no presentarían características uniformes así, en la Amazonia tendrían gran extensión territorial pero baja densidad poblacional. En el caso de los distritos de frontera ubicados en el Norte del país tendrían menor extensión territorial y alta densidad poblacional, la que se ubicaría esencialmente en la zona costera y andina húmeda.

Los distritos de frontera en el Sur del Perú son en cambio fragmentados, de poca extensión, baja densidad poblacional localizada fundamentalmente en zonas altiplánicas y áridas (Del Campo, 2017).

La arquitectura institucional y normativa del Perú en materia de fronteras se erige sobre la labor del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras y de Integración Fronteriza (CONADIF), la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de desarrollo, la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

La Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza tiene un objetivo general y cuatro objetivos específicos.

objetivo general: "*promover el desarrollo humano de la población fronteriza y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración simétrica con los países limítrofes y la ocupación ordenada de los espacios de frontera contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial y la identidad nacional".*

El cuarto objetivo específico referido a seguridad y defensa nacional establece lo siguiente:

*"Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el estado constitucional de derecho, la cohesión y la paz social, así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera".*

Una de las tareas mandatorias en el empoderamiento de la gestión de fronteras es la atención prioritaria a las áreas críticas de frontera, así calificadas por la CONADIF y enlistadas en el Anexo I del D.S. N°005-2018-MRE que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera:

1. Santiago (Amazonas)
2. Comaina (Amazonas)
3. Morona (Loreto)
4. Trapecio Amazónico (Loreto)
5. Yaquerana – Alto Tapiche (Loreto)
6. Tamaya (Ucayali)
7. Yurúa (Ucayali)
8. Purús (Ucayali)
9. La Yarada Los Palos (Tacna)
10. Putumayo – Napo (Loreto)
11. Sandia – (Puno)
12. Napo – Curaray (Loreto)

Las 12 áreas críticas antes enlistadas se encuentran comprendidas en 20 de los 84 distritos de frontera, abarcando como superficie de las áreas críticas, 146,979 km2, equivalente al 44% del total del territorio de los 84 distritos de frontera (337,532 km2) y al 11% del total del territorio.

**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Con la finalidad de institucionalizar y consolidar procesos de desarrollo e integración fronteriza, el Perú ha establecido zonas de integración fronteriza con Bolivia, Colombia y Ecuador. En el marco de la Decisión 501 – Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) de la Comunidad Andina.

A su vez, en relación a la ZIF con Brasil tiene como marco el Acuerdo Perú-Brasil para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza; mientras que con Chile se tiene previsto conformarla en el marco de la labor del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo.

En el plano de los gobiernos sub-nacionales de la región fronteriza norte del Perú, limítrofe con la República del Ecuador se observa lo siguiente:

Perú y Ecuador comparten una frontera a lo largo de 1529km desde la costa del Pacífico hasta la Amazonía, donde habitan más de 4,7 millones de personas en una región fronteriza de aproximadamente 420, 656 km2 (MRE, 2016a, p. 13).

El Plan Binacional de Desarrollo para la Región Fronteriza Perú-Ecuador -ente creado como parte del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad- tiene el mandato de promover y articular planes, programas, proyectos y esfuerzos nacionales para el desarrollo, apoyar gestiones para el alivio a la pobreza y las demandas y prioridades identificadas por sus poblaciones, de suerte tal que, el desarrollo de la región fronteriza de Perú y Ecuador se constituya en el ámbito de las relaciones internacionales, en un modelo de comportamiento de dos Estados para garantizar la paz, el bienestar de sus pueblos como consecuencia de un esfuerzo conjunto, coherente, con objetivos definidos y contenido social (MRE, 2016a, p. 15).

La Zona de Integración Fronteriza Perú-Ecuador está constituida por el ámbito

**El ámbito de las relaciones internacionales, en un modelo de comportamiento de dos Estados para garantizar la paz**

geográfico que comprende el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador (MRE, 2016b, p. 9).

En la imagen que sigue se grafica la extensión de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) del lado peruano estimada en 288,063.54 km2, (una quinta parte del territorio nacional) abarcando un total de 136 distritos integrados en 21 provincias y 5 departamentos (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto) que albergan a una población estimada de tres millones cuatrocientos mil habitantes.

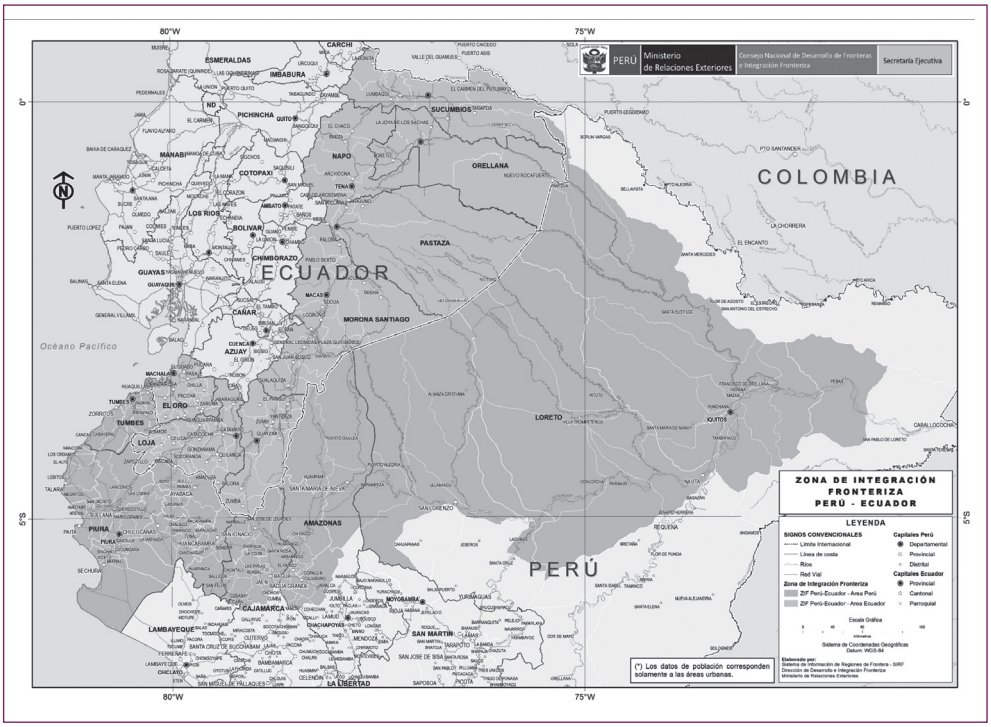
Este ámbito geográfico, extenso de por sí, representa un reto para la presencia efectiva y real del Estado, sus instituciones a fin de asegurar el ejercicio eficaz de la función de control, en particular por que existirían pasos de frontera no autorizados para la movilidad de personas, inclusive en situaciones de trata de personas, que desbordan la función de control e intervención oportuna del Estado y que se intenta de acometer a partir de las sinergias de la cooperación binacional.

Según el Ministerio de Relaciones del Perú (2016a), en su Memoria 2015 del

Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador se estima que:

Por el lado ecuatoriano, la ZIF comprendería los territorios de 68 cantones ubicados en la provincia costeña de El Oro, con 5,879 km2 y 14 cantones en la provincia serrana de Loja, con 11,100 km2 y 16 cantones; y en las provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbios y Napo con 115,613 km2 y 36 cantones, con una población estimada en la ZIF del lado ecuatoriano de 1´604,000 habitantes (p. 15).

**Zona de integración fronteriza Perú - Ecuador**

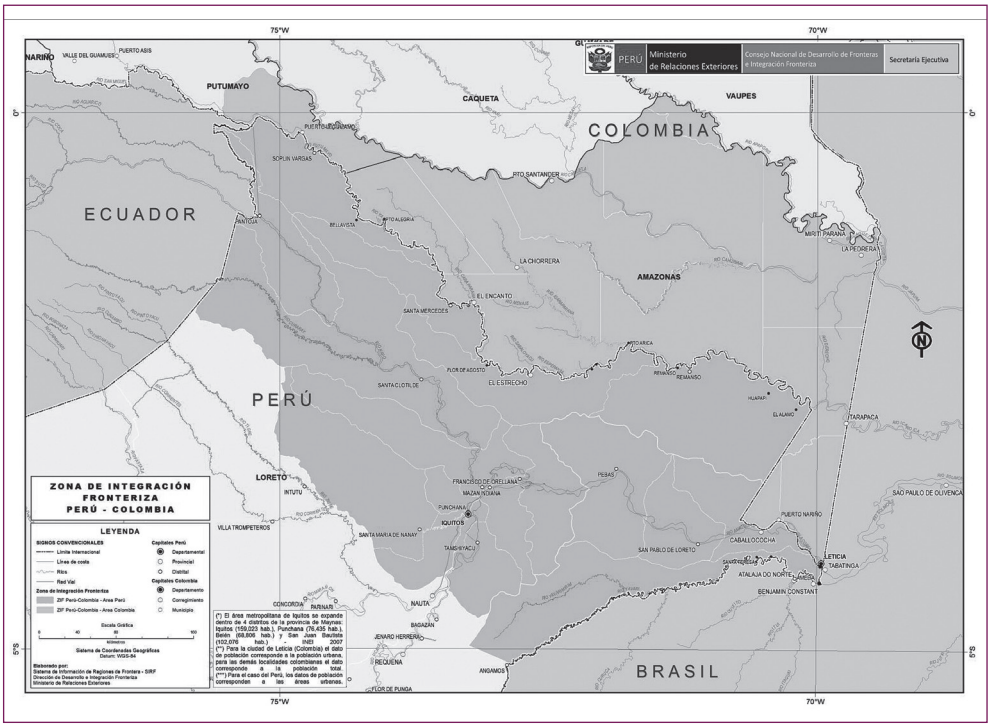



**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

La Zona de Integración Fronteriza con Colombia (en la siguiente imagen) se estima en 275,000 km2 y fue establecida a través del intercambio de Notas del 26.11.2002, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No.888, del 21.01.2003.

La ZIF del lado peruano se encuentra conformada por la totalidad de las provincias de Maynas y Ramon Castilla del departamento de Loreto con un área estimada de 160,000 km2. A su vez, del lado colombiano comprende la totalidad del departamento de Amazonas y del municipio de Puerto Leguizamo del departamento de Putumayo cubriendo un área aproximada de 115,000 km 2 (MRE, 2016a, p. 8).

## Zona de integración fronteriza Perú - Colombia



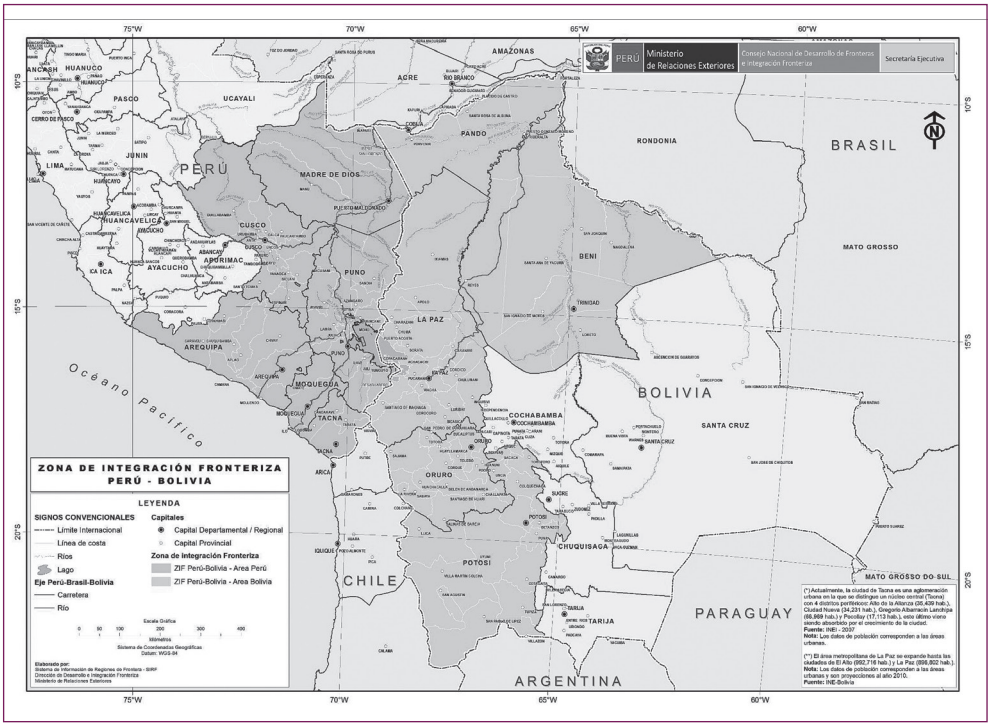

**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

**En el caso del Perú, la ZIF comprendería a los departamentos de Tacna, Puno, Madre de Dios, Moquegua, Cusco y Arequipa**

La Zona de Integración Fronteriza del Perú con Bolivia, del lado peruano, tiene un radio de acción de seis departamentos, mientras que en Bolivia se extiende en cinco departamentos.

En efecto, según el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2016a), en el caso del Perú, la ZIF comprendería a los departamentos de Tacna, Puno, Madre de Dios, Moquegua, Cusco y Arequipa y en Bolivia, a los departamentos de Pando, La Paz, Beni, Oruro, Potosí. (p. 8) (Ver la imagen que sigue).

## Zona de integración fronteriza Perú – Bolivia

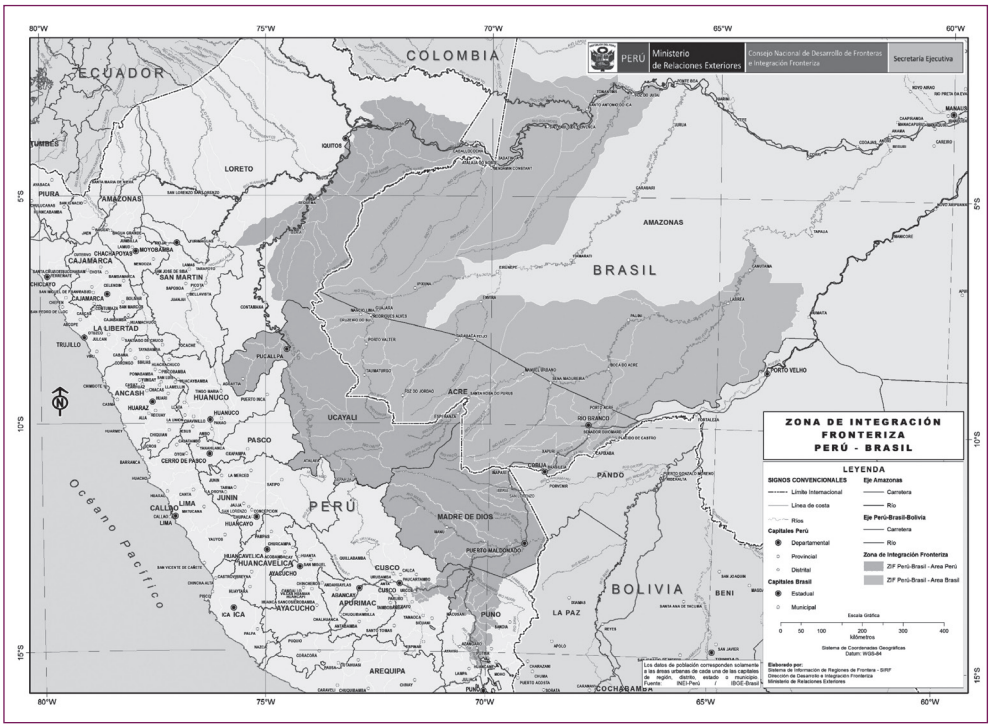



**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

La Zona de Integración Fronteriza con el Brasil, del lado peruano, comprende los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y las provincias de Mariscal Castilla y Requena en Loreto; Quispicanchis en el Cusco; Carabaya y Azángaro en Puno.

**El Perú se encuentra vinculado por instrumentos jurídicos internacionales para enfrentar la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y delitos asociados a la migración**

**Zona de integración fronteriza Perú - Brasil**




**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

## III. FUENTES DEL DERECHO CONVENCIONAL INTERNACIONAL PARA ENFRENTAR EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

El Perú se encuentra vinculado por instrumentos jurídicos internacionales para enfrentar la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y delitos asociados a la migración por instrumentos jurídicos provenientes del sistema universal, regional y bilateral.

En el sistema universal, el instrumento base es la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional que cuenta a su vez, con tres protocolos anexos a la misma, los dos primeros son (I) el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de

**El instrumento base es la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional**

personas especialmente de mujeres y niños y (II) el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, los cuales representan la piedra angular para la construcción jurídica internacional e interna para el Perú frente a los delitos asociados a la migración.

En el plano regional interamericano, el Perú se encuentra vinculado con la Convención interamericana contra el Tráfico internacional de menores en el espacio regional de la OEA, instrumento jurídico internacional de derecho internacional privado[4] para coadyuvar al combate al tráfico internacional de este grupo poblacional en situación de vulnerabilidad.

En el marco de los Encuentros presidenciales y Gabinetes binacionales de Ministros, manifestación del mecanismo de la diplomacia presidencial directa, el Perú ha alcanzado con países fronterizos, la suscripción de instrumentos jurídicos bilaterales contra la trata de personas con Colombia[5], Ecuador[6] y contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes con Bolivia[7] y Chile[8].

Fuera del ámbito fronterizo se cuenta asimismo a nivel bilateral con un instrumento contra la trata de personas con la República Argentina[9] y con la misma finalidad, un Memorándum de Entendimiento (Memorándum of Understanding, en forma abreviada MoU) con los Estados Unidos de América[10].

Es de señalar que la operatividad de los acuerdos bilaterales en el marco de las políticas públicas contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes se plasman en las respectivas hojas de ruta o planes binacionales de trabajo con la planificación y ejecución anual o bienal de acciones y actividades contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Siendo considerado el Perú potencialmente, como país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas o cuya movilidad se produce en situación de tráfico ilícito de migrantes, se cuentan entonces con instrumentos del sistema universal, regional y bilateral que hacen sentido a la estrategia de política exterior de conformar cinturones de protección jurídica, es decir bloques de instrumentos jurídicos internacionales que promueven la cooperación internacional para enfrentar el tráfico de migrantes y la trata de personas perpetradas por los sujetos activos del delito: personas individuales, clanes familiares, bandas y con menor incidencia, por la intervención de organizaciones o redes de criminalidad organizada.

4) En vigor para al Perú, desde el 04.06.2004.

5) "Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a sus víctimas", suscrito en mayo de 2015.

6) "Acuerdo binacional entre la República del Perú y la República del Ecuador para la prevención e investigación del delito de trata de personas y la asistencia y protección integral de sus víctimas", suscrito en diciembre de 2016.

7) "Acuerdo bilateral entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos", suscrito en junio de 2015.

8) "Acuerdo entre la República del Perú y la República de Chile para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos", suscrito en julio de 2017.

9) "Acuerdo entre la República del Perú y la República Argentina para la prevención, investigación y sanción del delito de trata de personas y para la asistencia y protección a las víctimas", suscrito en noviembre de 2017.

10) Memorándum de Entendimiento "Alianza de Cooperación para la protección de Niñas, Niños y Adolescentes entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América", suscrito en junio de 2017.

## IV. FUENTES DEL DERECHO INTERNO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MIGRANTES

Si se miran las fórmulas y el tipo penal del Protocolo de Palermo contra la trata de personas junto al Código Penal se observa que se trasplantaron en el ordenamiento jurídico interno. Es decir, que en el articulado de la redacción original del Código Penal peruano de 1991 no se contempló el delito de trata de personas, el cual se incorporó en el 2007 a través de la Ley 28950 que introdujo el articulado sobre este delito, en sintonía con los estándares internacionales de Palermo, incorporando en el artículo 153 la fórmula de Palermo con la definición de la conducta de trata de personas caracterizada por la captación, traslado, transporte, recepción, acogida añadiéndose en el caso de la conducta penal del ordenamiento jurídico peruano la retención.

## V. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LOS TÓPICOS MIGRATORIOS Y CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Se cuenta con la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores que coordina y articula sesiones de trabajo de entidades del Ejecutivo, organismos autónomos y de la sociedad civil para la inserción de los migrantes y para atender las dificultades y enfrentar los retos y situaciones de la migración.

En forma paralela, existe la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP TP TIM)[11], que lidera el Ministerio del Interior coordinado el trabajo de 9 instituciones del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Ministerio Público y dos organizaciones de la sociedad civil contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En materia de política migratoria ejercen la rectoría como autoridades en materia migratoria tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) como MIGRACIONES[12], en este último caso con atribuciones de control migratorio, otorgamiento de algunas calidades migratorias y la imposición de sanciones por infracciones al orden migratorio como por ejemplo, la expulsión de ciudadanos extranjeros.

A nivel de la Policía Nacional del Perú (PNP)[13] existen la Dirección contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRCTPTIM) y la Dirección de Extranjería que ejecuta las sanciones impuestas por MIGRACIONES. El siguiente reporte estadístico consolida parte de las intervenciones policiales en materia de tráfico ilícito de migrantes correspondientes a los períodos 2016, 2017 y 2018:

11) Comisión que fuera creada por D.S. N° 001-2016-IN.

12) De conformidad al art. 5 del D.Leg. 1350, Ley de Migraciones.

13) Fiscalía y PNP desarticulan red criminal dedicada al tráfico ilícito de migrantes Se logró la detención preliminar de 11 presuntos integrantes de red criminal acusada de financiar y facilitar el ingreso y salida ilegal del país de migrantes provenientes de Bangladesh, Haití, Pakistán, Somalia, entre otros países. operativo, realizado en las ciudades de Cusco, Piura, Tumbes, Lima, Chiclayo y Madre de Dios. La organización contaba con una red que operaba en casi todo el país, utilizando un ingreso ilegal en Puerto Maldonado, frontera con Brasil (Iñapari-Asís) y de salida ilegal por Tumbes (Huaquillas, Zapotillo, Aguas Verdes), operando además desde Madre de Dios, Cusco, Lima, Chiclayo, Sullana, Piura y Tumbes (El Comercio, 2019).

## CIUDADANOS EXTRANJEROS INTERVENIDOS POR LA DIRCTPTIM, AÑO 2016 PERIODO (01ENE16 HASTA 31DIC16)

| Por delito de tráfico ilícito de migrantes | | | |
|---|---|---|---|
| Tráfico ilícito de migrantes | Ciudadanos extranjeros | | |
| | Detenidos | Víctimas | Subtotal |
| Haití | 0 | 227 | 227 |
| Rep. Ghana | 0 | 24 | 24 |
| Pakistán | 0 | 23 | 23 |
| Bandlandesh | 0 | 16 | 16 |
| India | 0 | 10 | 10 |
| Senegal | 0 | 7 | 7 |
| Mali | 0 | 6 | 6 |
| Guinea | 0 | 4 | 4 |
| Congo | 0 | 4 | 4 |
| Ghinea | 0 | 3 | 3 |
| Sudáfrica | 0 | 3 | 3 |
| Gambia | 0 | 3 | 3 |
| Hindú | 0 | 2 | 2 |
| Togo | 0 | 2 | 2 |
| Rep. Dominicana | 0 | 2 | 2 |
| Camerún | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 1 | 1 |
| Ecuador | 0 | 1 | 1 |
| Angola | 0 | 1 | 1 |
| C. Marfil | 0 | 1 | 1 |
| **Total** | **0** | **341** | **341** |

**FUENTE:** Unidad de Estadística DIRCTPTIM PNP.

Madre de Dios: detienen a tres sujetos por tráfico ilegal de migrantes Ellos trasladaban en tres vehículos a 12 ciudadanos de nacionalidad haitiana, cuyo destino final era los Estados Unidos. Los sujetos fueron detenidos por la Policía de Carreteras en la localidad de Iñapari, región Madre de Dios, trasladaban en tres vehículos a 12 ciudadanos de nacionalidad haitiana, así como a cinco menores de edad (Calloquispe, 2019).

Puno: Detienen a 22 sujetos en operativo contra trata de personas en centro minero La Rinconada La Fiscalía encontró a 86 mujeres que trabajaban como damas de compañía en centros nocturnos del centro poblado puneño (Perú 21, 2019).

## CIUDADANOS EXTRANJEROS INTERVENIDOS POR LA DIRCTPTIM, AÑO 2017 PERIODO (01ENE17 HASTA 31DIC17)

| Por delito de tráfico ilícito de migrantes | | | |
|---|---|---|---|
| Tráfico ilícito de migrantes | Ciudadanos extranjeros | | |
| | Detenidos | Víctimas | Subtotal |
| Ertirea | 0 | 7 | 7 |
| Bangladesh | 0 | 3 | 3 |
| Somali | 0 | 3 | 3 |
| Nepal | 0 | 3 | 3 |
| Gambia | 0 | 2 | 2 |
| Guinea | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Etiopia | 0 | 1 | 1 |
| **Total** | **0** | **21** | **21** |

**FUENTE:** Unidad de Estadística DIRCTPTIM PNP.

## CIUDADANOS EXTRANJEROS INTERVENIDOS POR LA DIRCTPTIM, AÑO 2018 PERIODO (01ENE18 HASTA 01DIC18)

| Por delito de tráfico ilícito de migrantes | | | |
|---|---|---|---|
| Tráfico ilícito de migrantes | Ciudadanos extranjeros | | |
| | Detenidos | Víctimas | Subtotal |
| Cuba | 0 | 25 | 25 |
| Bangladesh | 0 | 15 | 15 |
| Hindues | 0 | 7 | 7 |
| Cuba | 0 | 7 | 7 |
| Nepales | 0 | 4 | 4 |
| Malaya | 0 | 4 | 4 |
| Mauritana | 0 | 3 | 3 |
| Ghana | 0 | 3 | 3 |
| Ecuador | 2 | 1 | 3 |
| Angola | 0 | 2 | 2 |
| Eritrea | 0 | 2 | 2 |
| Venezuela | 1 | 0 | 1 |
| Congola | 0 | 1 | 1 |
| Brasil | 0 | 1 | 1 |
| Camerun | 0 | 1 | 1 |
| Haiti | 0 | 1 | 1 |
| **Total** | **3** | **77** | **80** |

**FUENTE:** Unidad de Estadística DIRCTPTIM PNP.

# El consentimiento de la víctima no exime de responsabilidad penal en el delito de trata de personas

## VI. EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA NORMATIVA INSTITUCIONAL INTERNA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Luego de la entrada en vigencia para el Perú, el 29 de setiembre de 2003, de los instrumentos de Palermo (protocolos anexos a la Convención contra la Delincuencia organizada transnacional) se crea en el 2004, el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPTP) con una visión concentrada inicialmente en la trata de personas.

En el 2007, a través de la Ley 28950[14] se modificaron los artículos 153 y 153 A sobre trata de personas y los artículos 303 A y 303 B, con los delitos contra el orden migratorio que se incorporaron al Código Penal peruano.

En el 2011, se aprobó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2011-2016 para alcanzar a nivel de política pública, la articulación de las acciones multisectoriales contra la trata de personas encaminándolas a logros específicos y evitando la duplicidad de esfuerzos.

A través de la Ley 30251, en el 2014, se perfecciona la tipificación del delito de trata de personas y se clarifica el tema de la trata de personas, estableciendo que el consentimiento de la víctima no exime de responsabilidad penal en el delito de trata de personas.

En el 2015, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobó la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación[15]. Y, en el 2016, se aprobó el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas[16], instrumento en el que se establecen flujos de atención y derivación de las acciones, actividades, en el marco de las políticas públicas y las competencias y responsabilidades orgánico funcional de las entidades concernidas contra la trata de personas en el marco de la prevención, protección (incluyendo la asistencia) y la persecución del delito (añadiendo la reintegración de las víctimas)[17].

Mediante el D.Leg. 1350, Ley de Migraciones y su Reglamento, en el 2017, se establecen entre otros aspectos, los principios, las calidades migratorias y el régimen de sanciones por infracción al orden migratorio.

A nivel del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación se cuentan con Fiscalías Espe-

14) Ley que fue reglamentada en el 2008 mediante D.S. N° 007-2008-IN.

15) Política que fue aprobada mediante D.S. No 001-2015-JUS.

16) Aprobado mediante D.S. No 005-2016-IN.

17) Estrategia conocida internacionalmente como las tres Ps (prevention, protection, persecution).

cializadas en materia de Trata de Personas, distribuidas al inicio en las regiones donde el problema es más álgido en Lima y Callao y luego descentralizándose en Tacna, Tumbes, Madre de Dios, Cusco y Puno, entre otros áreas de acuerdo a la presencia de esta problemática.

Del lado del Poder Judicial, se promueve y desarrolla labor contra estos delitos a partir de la Comisión de Justicia de Género y de la Comisión de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad, al igual que los órganos jurisdiccionales de los 32 distritos judiciales.

En el 2018, de acuerdo al Registro de Condenas del Poder Judicial se registraron 65 condenas por trata de personas y 49 condenas en el 2019, lo cual se ilustra en las imágenes siguientes:

PODER JUDICIAL DEL PERÚ

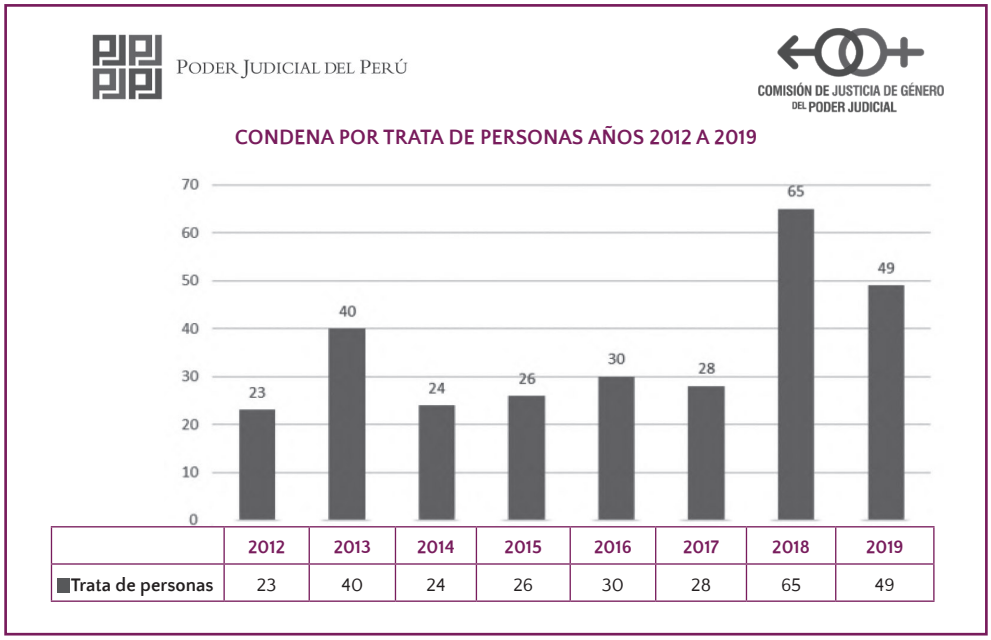
COMISIÓN DE JUSTICIA DE GÉNERO DEL PODER JUDICIAL

**TRATA DE PERSONAS**

**INGRESOS A NIVEL NACIONAL - ENERO 2015 A 01 JUNIO 2020**

| DISTRITO JUDICIAL | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Madre de Dios | 13 | 138 | 54 | 41 | 23 | 6 | **270** |
| Puno | 8 | 17 | 39 | 28 | 27 | 6 | **122** |
| Cusco | 8 | 17 | 14 | 18 | 21 | 5 | **83** |
| Arequipa | 3 | 6 | 18 | 22 | 19 | 3 | **71** |
| Tacna | 1 | 8 | 12 | 17 | 18 | 7 | **60** |
| Loreto | 4 | 10 | 15 | 9 | 17 | 2 | **56** |
| Lima Este | 12 | 6 | 18 | 6 | 11 | 2 | **55** |
| San Martín | 5 | 12 | 18 | 13 | 7 | | **55** |
| Lima Norte | 8 | 6 | 14 | 12 | 8 | 2 | **49** |
| Huánuco | 9 | 11 | 13 | 9 | 5 | 1 | **48** |
| Tumbes | 7 | 11 | 7 | 7 | 11 | 2 | **45** |
| Ucayali | 5 | 4 | 10 | 8 | 12 | 4 | **43** |
| La Libertad | 5 | 7 | 7 | 9 | 3 | 4 | **33** |
| Amazonas | 3 | 7 | 7 | 5 | 7 | 1 | **30** |
| Junín | 3 | 9 | 10 | 3 | | 1 | **25** |
| Lima Sur | 1 | 4 | 5 | 8 | 3 | | **21** |
| Sullana | 5 | 3 | 5 | 4 | | 1 | **18** |
| Ica | 3 | 6 | 2 | 4 | 1 | 1 | **17** |
| Callao | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 1 | **16** |
| Cajamarca | 7 | 3 | 4 | 1 | 1 | | **16** |
| Piura | 2 | 1 | 7 | 3 | 2 | 1 | **15** |
| Cañete | 11 | 1 | | 2 | 1 | | **15** |
| Áncash | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 2 | **12** |

**FUENTE:** Registro Nacional de Condenas.




**FUENTE:** Registro Nacional de Condenas.

## COMENTARIOS FINALES

El Estado peruano a través del trabajo continuo de las entidades de la CMNP TP TIM viene implementando medidas destinadas a combatir la trata de personas en todas sus formas de explotación y el tráfico ilícito de migrantes en el ámbito normativo, institucional, de políticas públicas y de cooperación internacional a partir de instrumentos jurídicos internacionales al igual que a nivel de intervenciones policiales, del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Las complejidades del tráfico de migrantes empero, como da cuenta la crónica de inicio a este artículo con el luctuoso suceso de los inmigrantes vietnamitas en carreteras del Reino Unido, así como los reportes de la movilidad humana en el Continente americano donde se registra a guiza de ejemplo, el incremento de migrantes extra-continentales, lleva a que se redoblen los esfuerzos y el trabajo continuo del Estado peruano a fin de mejorar las estrategias de control del espacio territorial, de fiscalización del ingreso y salida de personas, al igual que la persecución del delito a partir de investigaciones conjuntas por los operadores de justicia y de otro lado, garantizar la atención de las personas en situación de tráfico de migrantes, así como la reintegración de las víctimas de trata de personas con enfoques especializados de acuerdo al grado y condición de vulnerabilidad (enfoque de género, interés superior del niño, derechos humanos, pro hominem). ◆

## REFERENCIAS

Vidal, M. (17 de mayo de 2020). Salieron de Vietnam y murieron asfixiados en un camión rumbo al Reino Unido. El País. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2020-05-17/salieron-de-vietnam-y-murieron-asfixiados-en-un-camion-rumbo-al-reino-unido.html

Decreto Supremo N° 015-2017-RE. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de abril de 2017.

OIM – Organización Internacional para las Migraciones. (2012). Módulo II: Movilidad humana: Gestión fronteriza integral en la subregión andina.

Montoya, J. (2018). *Inmigración actual y sus efectos en la seguridad nacional y el orden interno.* (Migraciones del Perú). De: https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/Primer_Congreso/portfolio_single5.htm

Del Campo, J. (2017). Política exterior de desarrollo de fronteras, fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2016a). Desarrollo e Integración Fronterizos y Apoyo a las Regiones.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2016b). Memoria 2015 del Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. Capítulo Perú. (24 de enero de 2019). Fiscalía y PNP desarticulan red criminal dedicada al tráfico ilícito de migrantes. El Comercio. Recuperado de: https://elcomercio.pe/peru/fiscalia-pnp-desarticulan-red-criminal-dedicada-trafico-ilicito-migrantes-noticia-600978-noticia/

Calloquispe, M. (11 de abril de 2019). Madre de Dios: detienen a tres sujetos por tráfico ilegal de migrantes. El Comercio. Recuperado de: https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/madre-dios-detienen-tres-sujetos-trafico-personas-noticia-625723-noticia/ (20 de junio de 2019). Puno: Detienen a 22 sujetos en operativo contra trata de personas en centro minero La Rinconada. Perú 21. Recuperado de: https://peru21.pe/peru/puno-detienen-22-sujeto-operativo-trata-personas-centro-minero-rinconada-485659-noticia/

Recibido: 17/08/2020
Aprobado: 22/09/2020