



**La lutte contre la traite des mineures à des fins  
d'exploitation sexuelle dans le contexte d'extraction  
minière illégale et informelle de Madre de Dios  
(Amazonie péruvienne)**

Pauline Gallay

► **To cite this version:**

Pauline Gallay. La lutte contre la traite des mineures à des fins d'exploitation sexuelle dans le contexte d'extraction minière illégale et informelle de Madre de Dios (Amazonie péruvienne). Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01112607

**HAL Id: dumas-01112607**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01112607>**

Submitted on 3 Feb 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

---

SCIENCES PO GRENOBLE  
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE  
<http://www.sciencespo-grenoble.fr>



# LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES MINEURES À DES FINS D'EXPLOITATION SEXUELLE DANS LE CONTEXTE D'EXTRACTION MINIERE ILLÉGALE ET INFORMELLE DE MADRE DE DIOS (AMAZONIE PÉRUVIENNE)

---

*Pauline GALLAY*

Université de Grenoble  
Institut d'Études Politiques de Grenoble  
Master 2 « Organisations Internationales »



Université de Grenoble  
Institut d'Études Politiques de Grenoble

PAULINE GALLAY

**LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES MINEURES  
À DES FINS D'EXPLOITATION SEXUELLE  
DANS LE CONTEXTE D'EXTRACTION MINIÈRE ILLÉGALE ET INFORMELLE  
DE MADRE DE DIOS (AMAZONIE PÉRUVIENNE)**

Septembre 2014

Master 2 « Organisations Internationales »

Sous la direction de Monsieur Franck PETITEVILLE

# Remerciements

---

Je tiens en premier lieu à remercier mon Responsable de Master et Directeur de mémoire, Monsieur Franck PETITEVILLE qui m'a donné l'opportunité de travailler sur un sujet passionnant.

Je remercie ma tutrice de stage au sein du Groupe d'Initiative Nationale pour les Droits de l'enfant (GIN), Mademoiselle Nathalie FABART, qui m'a orientée vers ce thème captivant qu'est la traite des êtres humains. Je remercie également Madame Ana Cecilia ROMERO, coordinatrice de projet au GIN, pour l'aide qu'elle m'a apporté, ses conseils précieux et le temps qu'elle a consacré à nos discussions sur la traite des êtres humains. Elle a su m'orienter dans ma recherche, me donner des pistes de réflexion et répondre à toutes mes questions relatives au phénomène de traite au Pérou. Son approche psychologique du thème m'a beaucoup intéressée. Je les remercie de m'avoir permis d'assister à la Conférence Magistrale sur la Traite des Personnes au Congrès de la République, le 13 mai 2014, au Colloque National sur la Traite et le Trafic des Personnes à l'Université Catholique de Lima, les 17 et 18 juin derniers, ainsi qu'à la réunion mensuelle du Groupe de Travail Multisectoriel Permanent contre la traite des personnes, le 3 juillet dernier, des événements privés auxquels je n'aurais pas eu accès si je n'avais pas fait partie du GIN.

Je remercie Monsieur Jaris MUJICA, anthropologue de l'Université Catholique Pontificale du Pérou, pour sa gentillesse et la grande disponibilité dont il a fait preuve pour notre entretien.

Je tiens également à remercier tous ceux qui m'ont accordé un entretien et ont pris le temps de répondre à mes questions : Messieurs Gabriel ARRIARÁN, journaliste à la Mula, Alberto ARENAS, Directeur de l'ONG CHS Alternativo, Oscar GUADALUPE, Directeur de l'Association Huarayo, Claudio BONATTO, responsable national du projet de lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle à Cusco et Madre de Dios de Save the Children, José ALVARADO DE LA FUENTE, Directeur de l'ONG IDEIF et José SOTO, responsable national du projet de lutte contre l'exploitation sexuelle dans le secteur du tourisme au sein du Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme.

Je tiens enfin à remercier ma mère, pour son soutien constant et son précieux travail de relecture.

# Sigles

---

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAD             | <i>Ciudadano al Día</i><br>“Citoyen au courant”                                                                                                                                                                                                        |
| CALP            | Centre d’Attention Légale et Psychologique                                                                                                                                                                                                             |
| CAR             | Centre d’Attention Résidentiel                                                                                                                                                                                                                         |
| CEDAW           | <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i><br>Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes                                                                          |
| CEM             | <i>Centro de Emergencia Mujer</i><br>Centre d’Urgence pour les Femmes                                                                                                                                                                                  |
| CHS Alternativo | Capital Humain, Social et Alternatif                                                                                                                                                                                                                   |
| CIDE            | Convention Internationale des Droits de l’Enfant                                                                                                                                                                                                       |
| CPI             | Cour Pénale Internationale                                                                                                                                                                                                                             |
| DEMUNA          | <i>Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente</i><br>Rôle de Défenseur, médiateur du Peuple, spécialisé dans la cause des enfants et adolescents                                                                                                |
| DIVINTRAP       | Division d’Investigation de Délits contre la Traite des Personnes                                                                                                                                                                                      |
| ECPAT           | <i>End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes</i><br>ONG Internationale – Mettre fin à la prostitution infantile, à la pornographie infantile et au trafic d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle |
| GIN             | Groupe d’Initiative Nationale pour les droits de l’enfant                                                                                                                                                                                              |
| GIZ             | <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i><br>Agence Allemande de Coopération Internationale                                                                                                                                       |
| GRADE           | Groupe d’Analyse pour le Développement                                                                                                                                                                                                                 |
| GTMPTP          | Groupe de Travail Multisectoriel Permanent sur la Traite des Personnes                                                                                                                                                                                 |
| GRMD            | Gouvernement Régional de Madre de Dios                                                                                                                                                                                                                 |
| IDEHPUCP        | Institut de Démocratie et Droits de l’Homme de l’Université Catholique Pontificale du Pérou                                                                                                                                                            |
| IDEIF           | <i>Instituto de Estudios por la Infancia y la Familia</i><br>Institut d’Etudes pour l’Enfance et la Famille                                                                                                                                            |
| INABIF          | Programme Intégral National pour le Bien-être Familial                                                                                                                                                                                                 |
| INEI            | <i>Instituto Nacional de Estadísticas e Información</i><br>Institut National de Statistiques et Informatique                                                                                                                                           |
| MdD             | Madre de Dios                                                                                                                                                                                                                                          |
| MIMP            | Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables                                                                                                                                                                                                   |
| MINCETUR        | Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme                                                                                                                                                                                                         |
| MINEDU          | Ministère de l’Education                                                                                                                                                                                                                               |

|          |                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MINEM    | Ministère de l’Energie et Mines                                                                                                                                                                                                         |
| MININTER | Ministère de l’Intérieur                                                                                                                                                                                                                |
| MINJUS   | Ministère de la Justice                                                                                                                                                                                                                 |
| MINPU    | Ministère Public                                                                                                                                                                                                                        |
| MINSAL   | Ministère de la Santé                                                                                                                                                                                                                   |
| MINTRA   | Ministère du Travail                                                                                                                                                                                                                    |
| OEA      | Organisation des États Américains                                                                                                                                                                                                       |
| OIM      | Organisation Internationale des Migrations                                                                                                                                                                                              |
| OIT      | Organisation Internationale du Travail                                                                                                                                                                                                  |
| OMS      | Organisation Mondiale de la Santé                                                                                                                                                                                                       |
| ONG      | Organisation Non-Gouvernementale                                                                                                                                                                                                        |
| ONU      | Organisation des Nations Unies                                                                                                                                                                                                          |
| ONUDC    | Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime                                                                                                                                                                             |
| OSC      | Organisation de la Société Civile                                                                                                                                                                                                       |
| PIB      | Produit Intérieur Brut                                                                                                                                                                                                                  |
| PNAT     | Plan National contre la Traite                                                                                                                                                                                                          |
| PNP      | Police Nationale du Pérou                                                                                                                                                                                                               |
| PNUD     | Programme des Nations Unies pour le Développement                                                                                                                                                                                       |
| PUCP     | Université Catholique Pontificale du Pérou                                                                                                                                                                                              |
| RETA-PNP | <i>Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de personas y Afines - Policía Nacional del Perú</i><br>Système de Registre et Statistique du délit de Traite des êtres humains et délits connexes – Police Nationale du Pérou |
| RSE      | Responsabilité Sociale des Entreprises                                                                                                                                                                                                  |
| SISTRA   | <i>Sistema de Información Estratégica sobre la Trata de personas y Afines</i><br>Système d’Information Stratégique sur la Traite des personnes                                                                                          |
| UCLA     | Université de Californie - Los Angeles                                                                                                                                                                                                  |
| UE       | Union Européenne                                                                                                                                                                                                                        |
| UN GIFT  | <i>United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking</i><br>Initiative Mondiale des Nations Unies pour la lutte contre la traite d’êtres humains                                                                              |
| UNESCO   | <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i><br>Organisation des Nations Unies pour l’éducation, la science et la culture                                                                                    |
| UNICEF   | <i>United Nations International Children’s Emergency Fund</i><br>Fonds des Nations Unies pour l’Enfance                                                                                                                                 |



# Sommaire

---

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Sommaire .....                                                                                         | 6         |
| Introduction.....                                                                                      | 8         |
| <br>                                                                                                   |           |
| <b>I. La traite des personnes à Madre de Dios, un phénomène complexe puni par la loi.....</b>          | <b>15</b> |
| 1. Madre de Dios: approche socio-culturelle d'un cas régional complexe .....                           | 15        |
| 2. Pendant juridique du phénomène : une conceptualisation et une prise des mesures récentes .<br>..... | 24        |
| <br>                                                                                                   |           |
| <b>II. Les carences de l'État passées au crible : facteurs explicatifs.....</b>                        | <b>35</b> |
| 1. Vision conjoncturelle : Les obstacles intrinsèques à la situation de Madre de Dios.....             | 35        |
| 2. Vision structurelle : la mise en abyme de maux profonds dont souffre la société péruvienne          | 42        |
| <br>                                                                                                   |           |
| <b>III. La Société Civile : agent articulateur des institutions étatiques.....</b>                     | <b>66</b> |
| 1. La Société Civile comme vecteur de connaissance : de la sensibilisation à la dénonciation ....      | 67        |
| 2. La Société Civile comme auditeur citoyen : surveiller et exiger.....                                | 75        |
| 3. La Société Civile comme appui institutionnel : renforcement des capacités de l'État .....           | 82        |
| <br>                                                                                                   |           |
| Conclusion .....                                                                                       | 89        |
| Table des Annexes.....                                                                                 | 95        |
| Références.....                                                                                        | 108       |
| Table des matières .....                                                                               | 118       |

*Il convient de rappeler que comme toutes les estimations relatives à des activités clandestines, informelles et illégales, les données quantitatives citées dans ce mémoire seront à utiliser avec précaution. Elles aideront à mesurer l'ampleur du phénomène mais ne pourront jamais être considérées comme entièrement fiables.*

# Introduction

---

Le 13 juillet dernier résonnait le coup de sifflet final de la Coupe du Monde de football 2014 au Brésil. Plusieurs mois avant que tous les regards ne se tournent vers le continent sud-américain, et que ne soit lancé cet événement sportif de grande envergure, de nombreuses institutions de la Société Civile, du Vatican<sup>1</sup> aux organisations non-gouvernementales de défense des Droits de l'Homme<sup>2</sup>, ainsi que plusieurs Gouvernements d'Amérique Latine<sup>3</sup> avaient exprimé leur grande préoccupation et lancé des campagnes destinées à sensibiliser les foules au phénomène de traite des êtres humains. L'étude des chiffres prouve en effet que lors des précédentes grandes réunions sportives similaires, les cas de traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation sexuelle, de travail forcé et le tourisme sexuel ont connu des pics records. Malheureusement, le fléau de la traite des personnes ne se limite pas aux rassemblements sportifs et s'est amplifié ces dernières décennies, n'épargnant aucun continent. Selon l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), entre 2007 et 2010, des victimes de 136 nationalités différentes auraient été exploitées dans près de 118 pays dans le monde, que ceux-ci soient des pays d'origine, de transit ou de destination, des pays développés ou en voie de développement<sup>4</sup>. Longtemps ignoré par les médias et négligé par les Gouvernements, le phénomène de traite des êtres humains est assez mal connu de la population, tant du fait de sa complexité que de son caractère invisible. Souvent assimilé et décrit comme une « *forme moderne d'esclavage* »<sup>5</sup>, le phénomène de traite des êtres humains n'est pourtant pas récent. Tel que défini en l'Article 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants – dit Protocole de Palerme<sup>6</sup> –, le délit de traite désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à

---

<sup>1</sup> « Brésil: Campagne *Jouer Pour la Vie* », contre la traite humaine durant la Coupe du Monde de football », [www.cath.ch/](http://www.cath.ch/) .

<sup>2</sup> Telles que Solidarité International, Amnesty International.

<sup>3</sup> Spot « Paremos la trata » du Gouvernement Argentin et Déclaration officielle de la Présidente brésilienne Dilma ROUSSEF entre autres. Voir [www.cba24n.com.ar/content/la-trata-el-lado-oscuro-del-mundial-brasil-2014](http://www.cba24n.com.ar/content/la-trata-el-lado-oscuro-del-mundial-brasil-2014) .

<sup>4</sup> Selon le rapport intitulé « UNODC Global Report on Trafficking in Persons » (2006 and 2009).

<sup>5</sup> Notamment par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme qui, pour mieux se saisir de la question, a créé les postes de Rapporteur spécial pour la traite des personnes et de Rapporteur spécial pour les formes contemporaines d'esclavage.

<sup>6</sup> En vigueur depuis septembre 2003.

d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation »<sup>7</sup>. L'exploitation peut se décliner sous différentes formes dont les principales sont l'exploitation sexuelle (dans 79% des cas), le travail forcé (dans 18% des cas), l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, le prélèvement et trafic d'organes, la servitude domestique et le mariage forcé ou encore la conscription dans des forces armées. Pour compléter cette définition et avant tout approfondissement du sujet, il convient ici d'opérer une distinction cruciale entre traite d'êtres humains et trafic de migrants, deux délits souvent confondus. La traite d'êtres humains est une violation des Droits de l'Homme car elle suppose toujours d'une part le déplacement d'individus, qui peuvent être des migrants ou non, et d'autre part la coercition dans un but d'exploitation forcée. La traite peut être externe ou interne à un pays. Les cas de traite des êtres humains représentaient en 2010 31% des flux de personnes déplacées de force dans le monde<sup>8</sup>, la majorité d'entre eux étant des flux internes. Au contraire, le trafic de migrants est avant tout une infraction administrative contre un État, toujours caractérisée par le franchissement illégal et organisé d'une frontière internationale et impliquant au moins deux pays, mais n'incluant pas nécessairement la contrainte ni une quelconque forme d'exploitation à l'arrivée dans le pays de destination<sup>9</sup>. La lutte contre le « Trafic illicite de migrants par terre, air et mer » fait l'objet d'un second protocole additionnel à la Convention de Palerme.

Après avoir occupé pendant de nombreuses années la troisième place des activités les plus lucratives au monde, la traite des personnes a devancé en 2009 le trafic d'armes, se plaçant en seconde position, juste derrière le trafic de drogue. A l'instar de ces deux dernières formes de criminalité transnationale organisée, la traite des êtres humains est une activité criminelle illicite grave, motivée par le profit et dont les conséquences locales peuvent s'avérer désastreuses tant pour l'économie d'un pays que pour sa société toute entière. Bien que difficile à chiffrer, on estime que son poids financier à l'échelle mondiale s'approcherait des 30 milliards de dollars américains annuels<sup>10</sup>. De la même manière, du fait de son caractère clandestin et illégal, il est très difficile de connaître précisément l'ampleur du phénomène de

---

<sup>7</sup> [www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf).

<sup>8</sup> Selon le rapport intitulé « Global Report on Trafficking in Persons » de 2012, de l'ONUDC.

<sup>9</sup> L'amalgame est d'autant plus fréquent qu'en anglais, « traite des êtres humains » se dit « human trafficking » alors que « trafic de migrants » se traduit par « migrant smuggling ». A noter que par manque de traduction française adéquate du terme espagnol « tratante », nous appellerons « trafiquant » l'auteur du délit de traite.

<sup>10</sup> Selon un Rapport de l'OIT, datant de 2005 et intitulé « Une alliance mondiale contre le travail forcé ».

traite mais selon l'OIT, près de 2,4 millions de personnes seraient victimes de réseaux criminels organisés dans le monde<sup>11</sup>.

La traite des personnes est considérée comme l'une des violations des Droits de l'Homme les plus graves qui soient, puisqu'en plus de bafouer la liberté individuelle, les droits à la dignité, à l'intégrité, à la sécurité, ou encore à la santé, elle suppose la marchandisation, la « chosification » d'un être humain, et l'établissement de relations de pouvoir hautement abusives. Le phénomène ne cesse de prendre de l'ampleur et la nécessité de mettre en place des mesures préventives, répressives et de protection des victimes se fait de plus en plus pressante; on estime que toutes les dix minutes, une nouvelle victime tomberait dans les filets d'un trafiquant quelque part dans le monde<sup>12</sup>. Aussi, la lutte contre la traite et pour son éradication doit-elle passer par une coopération à l'échelle internationale. Pour que soient sanctionnés pénalement les trafiquants, un large éventail d'instruments juridiques condamnant ce délit a été créé, tant au niveau régional qu'au niveau mondial. De ce cadre juridique codifié et complet, nous mettrons en évidence les traités ratifiés par le Pérou et faisant allusion à la traite des personnes dans au moins un de leurs articles.

Au niveau régional tout d'abord, des instruments juridiques ont été créés pour lutter contre le phénomène de traite. La *Convention Interaméricaine de 1994 destinée à prévenir, sanctionner et éradiquer la violence contre les femmes* et la *Convention Interaméricaine sur le trafic international des mineurs* de 1989, ont toutes deux été ratifiées par le Pérou. Au niveau international, parmi les textes de droit souple, non contraignant, figurent la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* de 1948 et la *Déclaration Universelle des droits de l'enfant* de 1959. A ceux-ci s'est ajouté pléthore de textes juridiques contraignants. La *Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage* de 1956, la *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination faites aux femmes* (plus connue sous le sigle anglais CEDAW) de 1979 ou encore la *Convention n°182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants et l'action immédiate pour son élimination* sont autant d'instruments juridiques que le Pérou s'est engagé à respecter (respectivement en 1956, 1982 et 2002) en prenant toutes les mesures nécessaires pour prévenir, abolir et condamner la prostitution forcée, la traite et toutes autres formes contemporaines d'esclavage infligées aux femmes et aux enfants. Naturellement, la *Convention Internationale relative aux Droits de l'enfant* (CIDE) de 1989 signée sous les auspices de l'UNICEF condamne elle aussi, en son article 35,

---

<sup>11</sup> Chiffre repris dans le rapport « Global Report on Trafficking in Persons » de 2012 de l'ONUDC. A noter que selon l'OSCE, on parlerait de 2,5 millions de personnes.

<sup>12</sup> Vidéo de sensibilisation « Somos libres, seamoslo siempre » de l'ONG CHS Alternativo.

la vente et la traite d'enfant « à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit ». Alors que l'article 34 précise que l'État se doit de protéger les enfants contre la violence et l'exploitation sexuelles, l'article 36 élargit le devoir de protection de l'État à « toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect du bien-être » de l'enfant. La CIDE est à ce jour le traité international le plus largement ratifié au monde<sup>13</sup>, preuve de l'attention spécifique dont fait l'objet ce groupe de population vulnérable dans la défense et protection de ses droits. Plusieurs protocoles additionnels facultatifs relatifs à la vente d'enfant, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ainsi qu'à la participation de ceux-ci dans les conflits armés sont venus s'ajouter à cette convention, en l'an 2000. C'est précisément cette même année, en novembre, qu'a été voté par l'Assemblée Générale des Nations Unies l'instrument juridique de référence sur la traite des êtres humains auquel nous avons déjà fait allusion : le premier Protocole additionnel à la Convention de Palerme, adopté sous les auspices de l'ONUSUD. Cette convention est aujourd'hui l'unique instrument juridique reconnaissant la traite des personnes comme un crime au regard du droit international pénal, en d'autres termes un crime passible de sanctions devant la Cour Pénale Internationale de La Haye. Le *Statut de Rome*, ratifié par le Pérou en 2001, inclut en effet la « réduction en esclavage » (et par là même la traite des êtres humains) à sa définition de crime contre l'humanité.

L'existence d'un cadre normatif international si vaste met en évidence la volonté des États de s'allier dans un but commun d'éradication du phénomène de traite des personnes. Dans ce contexte, les agences onusiennes, gardiennes de ces traités internationaux, interviennent pour assurer la coordination entre les États dans le processus de protection des victimes, prévention et répression du délit, les trois axes principaux du Protocole de Palerme. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, l'Organisation Mondiale des Migrations (OIM), l'UNICEF, et l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sont les principaux garants de la sauvegarde des droits des victimes de traite. Ces mêmes agences ont notamment participé en 2007 à l'initiative UN.GIFT (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking) lancée par l'ONUSUD dans le but de promouvoir et d'établir des stratégies communes pour lutter à l'échelle mondiale contre la traite des êtres humains.

Afin de tenter de toujours mieux cerner et identifier ce phénomène complexe, des études continuent de se multiplier sur le sujet. De ces dernières ressortent des tendances générales sur le profil des victimes, les facteurs qui favorisent l'émergence du phénomène ou encore les

---

<sup>13</sup> Par 193 États. Seuls les États-Unis, la Somalie, le Soudan du Sud et la Palestine n'ont pas ratifié la CIDE.

routes principales empreintées par les trafiquants dans le monde et les flux migratoires qui en découlent. Il apparaît tout d'abord que la traite est susceptible de toucher tous les individus, indépendamment de leur classe sociale, de leur sexe et de leur âge mais que pour autant, certains groupes de population tels que les mineurs<sup>14</sup>, qui plus est de sexe féminin présentent de plus grandes vulnérabilités et ont par conséquent plus de risques de se voir recrutées par des bandes organisées. Selon l'ONUDC, en 2010, 27% des victimes de traite au niveau mondial étaient des enfants, soit un accroissement de sept points de pourcentage par rapport à 2006. En 2010, sur trois enfants victimes de traite, deux étaient des filles<sup>15</sup>. Alors qu'en 2006, 13% des victimes de traite étaient des filles, elles étaient 16% quatre ans plus tard. Ces chiffres élevés et en augmentation permettent de mettre en exergue la vulnérabilité supplémentaire que constitue la condition de genre. Selon l'OIT, qui reconnaît la traite des enfants comme une des pires formes de travail forcé, près de 1,2 million de mineurs<sup>16</sup> seraient chaque année victimes de traite, la plupart d'entre eux à des fins d'exploitation sexuelle. Il est important de comprendre ici que juridiquement parlant, le délit de traite diffère du délit « simple » d'exploitation sexuelle<sup>17</sup> puisqu'il inclut l'acte en soi (de recrutement, au transfert et à l'hébergement tel que défini dans la Convention de Palerme) et sa finalité (l'exploitation) et qu'il implique une peine plus lourde pour les contrevenants à la loi. En outre, s'agissant du groupe de population le plus vulnérable, on suppose que tout cas de traite impliquant des victimes mineures constitue une circonstance aggravante pour quiconque commet ce délit et est donc passible d'une peine d'emprisonnement plus longue. En effet, lorsque des enfants sont victimes de traite, le recours à des moyens illicites de recrutement, notamment par la violence, la contrainte ou la tromperie, n'entre pas en ligne de compte. Le seul fait de soumettre les enfants à un tel traitement (la finalité d'exploitation, quelle qu'en soit la forme) suffit à faire condamner les trafiquants pour délit de traite.

La traite des êtres humains est indéniablement une menace mondiale dont les effets sont perceptibles à échelle locale. Au niveau régional, les chiffres sont tout aussi probants. Selon l'Organisation des États d'Amérique (OEA), en Amérique Latine 6 milliards 600 millions de dollars seraient brassés chaque année du fait d'activités de traite des personnes<sup>18</sup>. En 2010, sur

---

<sup>14</sup> Tout au long de ce travail de recherche, nous considérerons comme « mineurs » tout individu, enfant ou adolescent de moins de 18 ans.

<sup>15</sup> « Global Report on Trafficking in Persons » de 2012 de l'ONUDC.

<sup>16</sup> Selon le rapport de l'OIT « A Future without Child Labour », 2002, p. 32.

<sup>17</sup> Terme qui englobe prostitution infantile forcée, le tourisme sexuel et la pornographie impliquant des enfants.

<sup>18</sup> Chiffre tiré de l'article de Lourdes Mochizuki intitulé *Esclavizados*, journal de l'Université Catholique de Lima, « .Edu », édition du 23 au 29 juin 2014.

le continent américain, 27% des victimes de traite étaient des enfants<sup>19</sup>. Le Pérou n'est pas épargné par ce fléau. Entre 2007 et 2010, environ 60% des personnes victimes de traite dans le pays étaient des enfants<sup>20</sup>. Les statistiques officielles concernant le Pérou<sup>21</sup> signalent que près de 60% des cas seraient à des fins d'exploitation sexuelle, que 30% à des fins de travail forcé, 10% à des fins de mendicité et moins de 0,5% à des fins de vente d'êtres humains. La traite des êtres humains est un phénomène qui prend de l'ampleur dans ce pays andin. En 2011, 30 des 31 districts judiciaires du pays avaient enregistré des cas de traite. Les études montrent qu'à l'intérieur du pays, il existe plusieurs « routes » d'exploitation. Lima, Piura (au nord du pays, à la frontière avec l'Equateur), Iquitos (au nord-est du pays, dans la forêt amazonienne), et Madre de Dios, à la frontière Est du pays avec le Brésil et la Bolivie, sont les principales villes et régions touchées par le fléau. Le phénomène de traite dans cette dernière zone du pays revêt un caractère particulier car il est impossible de l'étudier sans bien comprendre le contexte qui a permis son émergence : l'exploitation minière aurifère à outrance.

Afin de lutter efficacement contre cette organisation bien huilée et les réseaux de trafiquants difficiles à identifier et à démanteler sur lesquels repose la traite, il convient de formuler une réponse commune et intégrale prenant en compte les facteurs qui permettent à la traite d'exister. La pauvreté structurelle des victimes, le manque d'opportunités, le manque d'éducation et la rudesse de la vie dans les campagnes, sans être à proprement parler des causes de la traite, sont autant de facteurs qui constituent, au Pérou, des terrains de vulnérabilité favorisant le recrutement de victimes. Nous nous concentrerons sur un cas précis. Il s'agira pour nous de voir en quoi Madre de Dios constitue un cas d'étude particulièrement complexe, puis de comprendre comment l'État péruvien se saisit du problème de la traite, spécifiquement infligé aux mineures et à des fins d'exploitation sexuelle, dans le contexte d'extraction aurifère illégale et informelle de Madre de Dios. Nous tenterons de dresser un bilan d'efficacité des initiatives étatiques et politiques publiques lancées jusqu'à aujourd'hui. De ce panorama nous déduirons les stratégies complémentaires d'approche adoptées par la Société Civile péruvienne, en tant que groupe d'acteurs non-étatiques plus ou moins formels et auto-organisés pour la défense et protection des droits des citoyens qu'ils représentent, dans le processus de lutte et d'éradication du phénomène de traite des êtres humains.

---

<sup>19</sup> Soit exactement la même part qu'au niveau mondial à la même date.

<sup>20</sup> Pour chiffre de comparaison, en Afrique et au Moyen Orient, 68% des victimes étaient des enfants, 39 % en Asie Sud et Est et 16% en Europe. Chiffres du « Global Report on Trafficking in Persons » de 2012 de l'ONUDC.

<sup>21</sup> Ministère de l'Intérieur, en date du 31 juillet 2011.



## I. La traite des personnes à Madre de Dios, un phénomène complexe puni par la loi.

---

# I. La traite des personnes à Madre de Dios, un phénomène complexe puni par la loi.

---

## 1. Madre de Dios: approche socio-culturelle d'un cas régional complexe

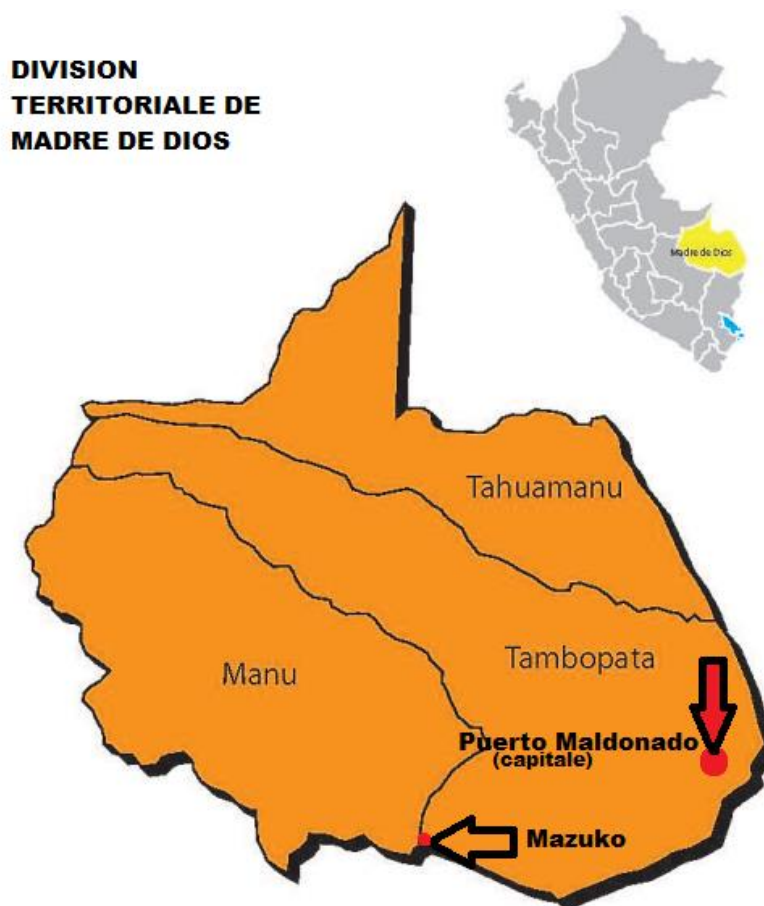
A la frontière avec la Bolivie et le Brésil, se trouve Madre de Dios, l'une des vingt-quatre régions administratives péruviennes. Divisée en trois provinces, Manu, Tahuamanu et Tambopata, elle s'étend sur plus de huit millions d'hectares de forêt amazonienne, cette superficie étant divisée en deux par la Route Interocéanique qui relie la ville péruvienne de Tacna, au Sud du pays sur la côte Pacifique aux ports brésiliens de l'Atlantique<sup>22</sup>.



Source image : <http://fr.wikipedia.org/>

<sup>22</sup> Voir le tracé de la Route Interocéanique en Annexe 3.

Près de 40% de ces huit millions d'hectares sont considérés comme des zones protégées. Le Parc National Bahuaja-Sonene, la réserve Nationale de Tambopata, le Parc National du Manu, la Réserve communale Amazakaeri et la Réserve communale de Purús font de Madre de Dios la « capitale péruvienne de la biodiversité ». Au milieu de cette faune et flore luxuriante, se trouvent deux centres urbains de taille moyenne qui relient la région excentrée à Lima : la capitale régionale de Puerto Maldonado et son cœur minier, Mazuko.



Source image: CHS Alternativo La Percepción de la trata de personas en el Perú

#### a. La ruée vers l'or

Madre de Dios est une zone d'étude spécifique complexe qui se distingue grandement des autres zones minières aurifères du pays. C'est ce que l'anthropologue, criminologue et politologue péruvien, Jaris MUJICA, a mis de nombreuses fois en évidence dans ses études sur la région. Madre de Dios dispose selon lui de toutes les caractéristiques d'une « Ruée vers l'or » telles que celles observées au 20<sup>ème</sup> siècle en Afrique (notamment au Ghana, au Botswana, au Liberia ou encore au Sierra Leone) ou en Amérique du Nord (vers la Californie)

et ayant fait l'objet d'une théorisation<sup>23</sup>. En plus de sa grande biodiversité, Madre de Dios est une région très riche en ressources naturelles. Elle a depuis longtemps exercé une forte attraction sur les populations en recherche de gain économique. Dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et jusqu'aux années 1920-1930, des mouvements importants de population ont eu lieu vers Madre de Dios pendant le « boom du caoutchouc ». Plus tard, dans le cours du 20<sup>ème</sup> siècle, c'est l'exploitation de bois précieux qui a généré une seconde vague majeure de migrations vers la région. C'est également au début du 20<sup>ème</sup> siècle que les premiers mouvements de population liés à l'extraction minière ont été enregistrés vers Madre de Dios. L'activité aurifère dans cette région date des années 1930 et a très fortement augmenté dans les années 1980. Cependant, selon Jaris MUJICA, ce n'est que depuis très récemment, en 2008 avec le début de la crise financière mondiale, que le phénomène s'est accéléré et que la véritable ruée vers l'or a débuté vers Madre de Dios. C'est en effet en conséquence directe à la montée subite du cours de l'or sur les marchés internationaux que, pour contenir la chute du dollar américain, la demande mondiale en or a crû et que les migrations vers Madre de Dios se sont intensifiées. Selon les chiffres des organisations de la Société Civile (OSC) péruvienne, ces cinq dernières années entre 30 000 et 80 000 hommes<sup>24</sup>, désireux de se lancer dans ces activités très lucratives, auraient afflué dans la région. Il convient de signaler qu'en 2003, l'once d'or coûtait environ 364 dollars américains, et qu'elle atteignait 974 dollars en 2009<sup>25</sup>. Après avoir oscillé autour de 1500 et 1800 dollars entre 2011 et 2013, le prix de l'once d'or s'est stabilisé à 1300 dollars américains au début de l'année 2014. La conséquence en termes de manne financière ne s'est pas faite attendre alors que le pays s'est mis à massivement exporter cette nouvelle ressource. Le taux de croissance économique national est alors passé de 0,9% en 2009 à 8,8% en 2010 et le précieux métal est devenu en moins de dix ans le principal produit d'exportation du pays (près de 60% du total des exportations)<sup>26</sup> jusqu'à faire du Pérou le cinquième plus gros producteur<sup>27</sup> et le sixième plus gros exportateur d'or au monde en 2012<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Par Keir REEVES, Lionel FROST et Charles Fah Monsieur FAHEY en 2010 dans l'ouvrage Integrating the historiography of the Nineteenth-century Gold Rushes.

<sup>24</sup> Chiffres de 2012 de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, repris par Jaris MUJICA et de Jorge ALDAZABAL, Président du Gouvernement Régional de Madre de Dios.

<sup>25</sup> Selon le Ministère de l'Energie et des Mines en 2011.

<sup>26</sup> [www.mineriaonline.com.pe/adminmine/filepdf/392%20El%20Sector.pdf](http://www.mineriaonline.com.pe/adminmine/filepdf/392%20El%20Sector.pdf) .

<sup>27</sup> <http://elcomercio.pe/economia/peru/peru-recupero-quinto-puesto-como-productor-mundial-oro-noticia-1725773> .

<sup>28</sup> <http://gestion.pe/economia/combate-mineria-ilegal-podria-reducir-exportaciones-oro-25-2089000> .

Comme lors de tout phénomène de « Gold Rush », Jaris MUJICA<sup>29</sup> démontre que les principales migrations vers Madre de Dios ont pour origine des régions proches ou adjacentes et qu'elles se déroulent depuis le début de manière très désordonnée au milieu d'institutions étatiques faibles et exerçant une gestion et un contrôle limités de l'ordre public. Nous verrons plus en détails au cours de ce travail de recherche que cette caractéristique est, aujourd'hui encore, la source de nombreuses dérives. En outre, comme dans tout contexte de Gold Rush, l'or est rapidement devenu la principale source de revenus de la région. Moins de dix ans après le début de cette ruée vers l'or, près de vingt tonnes d'or seraient extraites chaque année dans la région de Madre de Dios<sup>30</sup>, soit environ un cinquième de la production d'or annuelle péruvienne. Depuis 2008, Madre de Dios s'est ainsi convertie en troisième zone la plus importante du pays en termes d'extraction aurifère (entre 10 et 15% de la production nationale, selon les sources<sup>31</sup>), après la Libertad et Cajamarca (respectivement avec 31 et 30% du total des extractions), zones du Nord-Ouest du pays<sup>32</sup>.

Dans le but de réguler l'arrivée massive de personnes et régir les activités extractives, le Gouvernement péruvien a, dans les années 1970, accordé aux premiers hommes arrivés des concessions, en d'autres termes des permis d'exploitation. Malgré cette volonté initiale de régulation, le Gouvernement s'est rapidement vu dans l'incapacité de gérer les importants flux de migration et l'installation rapide des mineurs illégaux, sans permis d'extraction. Pour tenter de faire face au phénomène, le Gouvernement a alors voté plusieurs lois imposant aux mineurs de se conformer à de nouvelles normes, notamment environnementales, très strictes. Au lieu de participer à limiter les vagues migratoires, ces normes n'ont fait que pousser vers l'illégalité la majorité des mineurs légaux et formels, détenteurs de concessions, incapables de respecter ce que le Gouvernement, celui-là même qui leur avait permis l'installation quelques années auparavant, leur imposait désormais. Madre de Dios s'est alors peu à peu convertie en une zone d'extraction aurifère non formelle. A ce jour, on estime qu'à Madre de Dios, seulement 3% des activités minières seraient légales et réglementées, les 97% restants étant des activités informelles ou illégales. Il convient d'opérer une distinction entre ces deux termes. L'extraction minière est dite illégale quand elle se déroule dans des zones non autorisées. Dans le cas de Madre de Dios, on fait allusion aux réserves et parcs naturels

---

<sup>29</sup> Dans son ouvrage Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios (2014)

<sup>30</sup> Agence FIDES, article : AMERIQUE/PEROU - Trafic d'enfants dans la forêt péruvienne, une tragédie méconnue.

<sup>31</sup> Statistique du Ministère de l'énergie et des mines, 2012, repris par Save the Children dans son documentaire "Un infierno de mercurio y explotación".

<sup>32</sup> Pour situer correctement toutes les villes et régions citées dans ce mémoire, se référer respectivement aux annexes 1 et 2.

protégés, figurant pour certains au Patrimoine Mondial de l'Humanité de l'UNESCO<sup>33</sup>. Quand l'extraction minière est dite informelle, cela signifie qu'elle s'opère sans que les mineurs n'aient reçu une quelconque autorisation ou n'aient fait les démarches nécessaires à la formalisation de leurs pratiques et ce, quelle que soit la zone d'extraction. L'extraction minière illégale et informelle, dite plus généralement « non-formelle », représenterait aujourd'hui plus de 15% du total de l'extraction faite dans tout le pays. Bien qu'il n'existe pas de pourcentage exact, les spécialistes affirment que la majeure partie de cet or non-formel viendrait de Madre de Dios. Des études parues au mois de mars 2014 ont dévoilé que le Pérou exporte aujourd'hui plus d'or illégal que de cocaïne, une donnée affolante quand on sait que depuis juillet 2012, le pays se classe au premier rang des producteurs et exportateurs mondiaux de cocaïne, devant la Colombie<sup>34</sup>. En 2011, on estimait que près de 3 milliards de dollars américains d'or illégal péruvien auraient été exportés dans le monde. Les sommes d'argent brassées dans cette région du pays sont incommensurables et un mineur peut gagner en trois ou quatre jours l'équivalent de ce que gagnerait un péruvien en moyenne en un mois. L'arrivée incontrôlée de tant d'hommes attirés par ce gain économique facile s'est traduit par la prolifération de campements illégaux, du long des routes jusqu'aux rives des fleuves exploités. Sur près de trente kilomètres, sur les bords de la Route Interocéanique, qui relie la ville de Cusco à la capitale de Puerto Maldonado<sup>35</sup>, une quantité indénombrable d'abris de fortune, faits de taule et bâches en plastique, sans électricité, ni eau potable, a commencé à se multiplier, avec pour seuls services alentours quelques lieux pour se procurer de la nourriture, des pharmacies, hôtels, et surtout des bars, discothèques et maisons closes. Dans cette zone de la forêt amazonienne où la Police est totalement absente, il est impossible de cartographier les campements miniers illégaux qui ne cessent de se multiplier, tout comme il est aussi impossible de les nommer. C'est en fonction de leur localisation le long de la Route Interocéanique qu'on s'y réfère. C'est également en cela que Madre des Dios est un exemple à part. Contrairement à d'autres zones de la forêt amazonienne plus au Nord du pays, où le Gouvernement avait incité des familles entières à venir s'installer, Madre de Dios a toujours été considéré comme une « colonie » temporaire, un gigantesque campement. Les hommes viennent par vague, selon la saison, seuls, laissant derrière eux leur famille le temps d'amasser un peu d'argent grâce à la vente de l'or qu'ils auront extrait. A Madre de Dios, il n'y a pas d'entreprise qui investisse dans la zone. Tous les mineurs sont indépendants et travaillent pour leur propre compte. Cela génère une concurrence entre eux et tous doivent défendre eux-

<sup>33</sup> Comme c'est le cas pour le Parc National de Manú <http://whc.unesco.org/en/list/402> .

<sup>34</sup> <http://worldnews.nbcnews.com/news/2012/07/31/13045253-us-peru-overtakes-colombia-as-top-cocaine-producer?lite> .

<sup>35</sup> Zone dite du « Couloir Minier ».

mêmes leur drague d'or et assurer leur sécurité. La plupart de ces hommes sont armés et ont développé un système de vigilance dans les zones d'extraction dans le but de rendre volontairement dangereux l'accès à ces zones pour les représentants de l'ordre public qui tenteraient d'y entrer. Entre le kilomètre 98 et le kilomètre 127 de la Route Interocéanique règne un climat de violence et d'insécurité latent et permanent dû principalement aux énormes sommes d'argent brassées dans la zone. Un mineur peut amasser par semaine entre 800 et 1000 dollars, et se retrouve ainsi à la fin du mois avec près de 4000 dollars en sa possession, ce qui représente une menace pour lui-même, dans cette zone éloignée de tout, sans présence d'une quelconque Autorité, à plus de 4h de marche de la première route. La seule solution pour ces hommes, afin d'assurer leur sécurité est donc de « brûler » cet argent, de le dépenser. Comme dans toutes les sociétés, les dépenses excessives se font dans ce qui donne une sensation de pouvoir à savoir, selon Jaris MUJICA, « *la drogue, les armes, l'alcool et les services sexuels* »<sup>36</sup>.

C'est précisément du fait de cette analogie avec d'autres « Golden Rush » que Madre de Dios se distingue des autres zones aurifères du pays et constitue un cas à part au Pérou, objet d'étude attisant la curiosité de nombreux spécialistes et journalistes. Les publications et articles de ces derniers ont révélé que derrière ces chiffres impressionnants, se cache une réalité beaucoup moins reluisante. Les impacts de ces pratiques illégales et clandestines en termes d'écologie sont désastreux. Madre de Dios est aujourd'hui la région péruvienne la plus touchée par la déforestation. Dans la zone appelée la « Pampa », entre 300 000 et 450 000 hectares de forêt amazonienne ont été dévastés et les rivières et sols à des centaines de kilomètres à la ronde atteignent des niveaux record de pollution au mercure, métal nocif pour la santé utilisé pour séparer l'or du sable et accélérer son extraction<sup>37</sup>. Huit personnes sur 10 vivants à Puerto Maldonado auraient dans leur organisme un niveau de mercure trois fois supérieur au niveau critique indiqué par l'OMS<sup>38</sup>. Au-delà de la catastrophe environnementale un autre fléau, social, s'est généralisé : la traite des êtres humains. 28% du total des cas de traite enregistrés dans le pays le serait à Madre de Dios<sup>39</sup>. Et le phénomène ne cesse de gagner de l'ampleur.

---

<sup>36</sup> Entretien du 18 juin 2014.

<sup>37</sup> Les études des organisations de santé montrent que la concentration de mercure dans la région, tant dans l'air, que dans la chaîne alimentaire et dans l'organisme des habitants est bien supérieure aux niveaux autorisés par l'OMS. On parlerait de plus de 35 tonnes de mercure déversées dans la région.

<sup>38</sup> Reportage «Un infierno de mercurio y explotación» de Save the Children Perú.

<sup>39</sup> Chiffre du Ministère Public.

## **b. Le coût humain de l'extraction aurifère informelle et illégale**

Dans cette région de la jungle amazonienne où les petits orpailleurs risquent leur vie pour extraire quotidiennement quelques grammes d'or, règnent la violence et l'exploitation sexuelle forcée. A quelques pas des zones prisées par les amateurs d'écotourisme, se cachent les victimes cachées de l'extraction minière. Comme nous le confirmait Jaris MUJICA lors de notre entretien, il est courant lors de tous « Gold Rush » que les activités d'extraction minière génèrent des « sous-économies » illégales telles que la prostitution, la traite, la contrebande d'alcool, de nourriture ou encore le trafic de drogue. Après les vagues massives et successives de migrants, et l'absence d'Autorités dans la zone, c'est précisément celle-ci la troisième caractéristique qui permet d'assimiler Madre de Dios aux autres ruées vers l'or. Même s'il n'existe pas de statistiques fiables capables d'évaluer exactement le coût humain de l'extraction aurifère illégale, on estime que pour chaque nouveau campement de mineurs « inauguré », une quarantaine de « prostibars<sup>40</sup> » ou maisons closes illégales, ouvriraient leurs portes avec en leur sein entre deux et quatre-vingt filles<sup>41</sup>. Au total, plus de mille jeunes filles mineures<sup>42 43</sup> seraient exploitées sexuellement dans la Pampa, autour de ces quelques soixante campements<sup>44</sup>, le long de la Route Interocéanique.

Nous nous concentrerons sur ces jeunes filles qui, dès le plus jeune âge, sont forcées à accorder des faveurs sexuelles à ces hommes, sans oublier que dans la même région, beaucoup de petits garçons du même âge sont victimes de traite à des fins de travail forcé dans les mines<sup>45</sup>.

Madre de Dios n'est pas la seule plaque tournante de traite dans le pays mais elle n'en reste pas moins d'importance majeure. Alors que 57% des victimes de traite au Pérou ont entre 13 et 17 ans<sup>46</sup>, on estime que trois jeunes sur cinq exploitées sexuellement dans les campements

---

<sup>40</sup> Dérivé d'un jeu de mot entre prostitution et bar. Nous choisirons de ne pas traduire ce terme et l'utiliserons donc pour parler des lieux nocturnes, de type bars et discothèques, où les jeunes filles sont emmenées dans le but d'être exploitées.

<sup>41</sup> Chiffre de la Police Nationale.

<sup>42</sup> Chiffre du Procureur de Madre de Dios, lors de son intervention suite à la Table Ronde sur la Corruption, Université Catholique du Pérou, Lima, 17 juin 2014.

<sup>43</sup> Là encore, les chiffres varient grandement selon les sources. Lors de notre entretien, le Directeur de l'ONG CHS Alternativo estimait le ratio 10 pour 1 pour estimer le nombre de jeunes victimes dans la zone. Pour 30 000 travailleurs dans les mines, près de 3000 jeunes ou petites filles seraient donc exploitées.

<sup>44</sup> Chiffre de la Police Nationale.

<sup>45</sup> On estime qu'environ 20% des mineurs – hommes travaillant dans les mines – auraient entre 11 et 18 ans alors que la loi prohibe expressément cette forme de travail considérée par l'OIT comme l'une des pires formes de travail en vertu de la Convention 182.

<sup>46</sup> [www.americatv.com.pe/cuarto-poder/reportajes/sepa-como-operan-mafias-trata-personas-centro-mineria-ilegal-madre-dios-noticia-7417](http://www.americatv.com.pe/cuarto-poder/reportajes/sepa-como-operan-mafias-trata-personas-centro-mineria-ilegal-madre-dios-noticia-7417).



miniers auraient moins de dix-huit ans<sup>47</sup>. Le schéma auquel répondent tous ces cas de traite à des fins d'exploitation sexuelle est sensiblement le même et cela permet d'en déduire des tendances et des méthodes de « captation ». En effet, la plupart de ces jeunes filles sont victimes de méthodes de recrutement similaires. Sept sur dix sont recrutées par le biais de fausses annonces de travail<sup>48</sup>, une technique très répandue sur tout le territoire, qui permet aux trafiquants de faire venir des jeunes filles de partout dans le pays. Si on considère que les principaux lieux d'origine des victimes exploitées à Madre de Dios sont Cusco, Puno, Arequipa, Apurimac et Moguequa, des zones proches du sud, les sources se contredisent et montrent que le niveau d'organisation de ces « mafias » permettrait de déplacer des jeunes filles depuis l'autre extrémité du territoire national, y compris depuis d'autres zones où la traite à des fins d'exploitation sexuelle sévit (telle que Loreto, au Nord). L'enlèvement dans des terminaux de bus, les centres commerciaux, les fêtes dominicales de village sur les hauts plateaux des Andes, ou sur des sites touristiques ou encore dans des établissements licites de prostitution est également un moyen fréquent de captation des victimes. Même si la plupart d'entre elles sont recrutées par des inconnus, beaucoup de cas montrent qu'il ne faut pas négliger le rôle des familles. Ce sont elles qui parfois « vendent » ou « confient » leurs petites filles dans le but de récolter de l'argent, par exemple pendant les vacances scolaires estivales de janvier à mars, période pendant laquelle l'arrivée de petites filles dans la Pampa est plus importante<sup>49</sup>. Ce qui par contre ne change pas sont les conditions de vie dégradantes auxquelles elles sont soumises lors de leur arrivée dans les campements miniers. Retenues de force, elles se voient confisquer leurs papiers d'identité par les trafiquants à leur arrivée dans le campement. Afin de s'assurer de leur docilité, les trafiquants leur interdisent tous contacts avec leur famille et n'hésitent pas à les rendre dépendantes aux drogues et à l'alcool qu'ils les forcent à ingérer. Initialement attirées par des salaires alléchants annoncés sur les offres illégales de travail, les jeunes filles reçoivent des sommes modiques d'argent en échange de la vente forcée de leur corps. De plus, les trafiquants qui payent pour le transport des jeunes filles jusqu'à la zone d'exploitation finissent toujours par demander après quelques semaines, le remboursement de ces « frais de voyage » et des frais de nourriture et de « résidence » de ces jeunes filles (qui vivent dans des conditions d'hygiène déplorables). La contraction de cette « dette imaginaire » rend les jeunes filles d'autant plus vulnérables qu'elles n'ont d'autre solution pour s'en acquitter que de continuer à vendre leur corps. Cette situation de servitude pour dette génère bien souvent des relations très complexes entre les victimes de traite et leur

<sup>47</sup> Chiffre du journal El Mundo, tiré de l'article "Las niñas del oro" de 2010.

<sup>48</sup> [www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-conexion-mortal-mineria-ilegal-y-trata-personas-10454.aspx#.U6bxnfl5NqU](http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-conexion-mortal-mineria-ilegal-y-trata-personas-10454.aspx#.U6bxnfl5NqU).

<sup>49</sup> CHS Alternativo, 2012.

bourreau. En plus de toutes les maladies et problèmes sanitaires divers auxquels sont exposées les jeunes filles, ces dernières n'ont généralement pas accès aux services de base, tel que la santé. Ce n'est que par le biais du trafiquant qu'elles peuvent espérer recevoir des soins. Outre la relation abusive de pouvoir et de soumission, s'établit donc une relation de dépendance de laquelle il est difficile de se défaire.

Les études menées par les organisations de la Société Civile montrent qu'on peut réellement parler de mafia, dans le sens où des réseaux de trafiquants existent et ont réussi à mettre en place une organisation et une logistique impliquant de nombreux acteurs au fil de la chaîne. On a à faire ici à une véritable division du travail. A celui qui repère les futures victimes et les recrute (les séduit ou les kidnappe en fonction de la situation), s'ajoute celui qui facilite leur transport, dans des systèmes de transports formels (bus) ou dans d'autres, plus à risques (des cas de transport dans des camions citernes ont par exemple été mis au jour) et les confie à celui ou celle qui les reçoit à Madre de Dios et les conduit sur le lieu d'exploitation. Selon la Police Nationale du Pérou (PNP), une dizaine de réseaux criminels différents séviraient le long de la Route Interocéanique. Une donnée à ne pas négliger est le rôle des femmes dans cette organisation. En effet, des études récentes de l'ONUDOC ont prouvé que la corrélation entre les femmes trafiquantes, souvent ex-victimes, dans les réseaux mafieux et les petites filles victimes était particulièrement importante et qu'elles étaient souvent responsables du recrutement des jeunes filles car elles leur inspirent plus confiance<sup>50</sup>.

Un véritable dilemme s'est installé au fil des ans autour de la question de l'extraction minière. A Madre de Dios, l'extraction aurifère (qui représente 99% de l'activité minière dans la région, le reste étant de l'extraction d'argent) est une activité importante, bien qu'informelle car sa valeur brute ajoutée équivalait en 2011 à 357 millions de nouveaux soles<sup>51</sup> (quelques 95 millions d'euros) soit 43% des revenus totaux dans la région. Grâce à ces activités, Madre de Dios est aujourd'hui la région la moins pauvre du pays, avec un taux de pauvreté de 8,7% en 2010 (contre une moyenne nationale de 31,3% selon l'INEI<sup>52</sup>), parmi les deux seules régions où a pu être éradiquée l'extrême pauvreté<sup>53 54</sup>. Comment faire la part des choses pour continuer à assurer le développement économique de la zone tout en jugulant le désastre

---

<sup>50</sup> Voir annexe 4.

<sup>51</sup> En date du 25 août 2014, un euro équivalait à 3,75 nouveaux soles.

<sup>52</sup> Institut National de Statistiques et Informatique.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Dans son rapport *Vaincre la pauvreté humaine* datant de l'an 2000, le PNUD définissait l'extrême pauvreté comme la situation d'une personne ne « disposant pas des revenus nécessaires pour satisfaire ses besoins alimentaires essentiels – habituellement définis sur la base de besoins caloriques minimaux ».

écologique et humain sans précédent qui y sévit ? C'est ce défi que tente de relever le Gouvernement.

Les deux phénomènes, d'extraction minière non-formelle et de traite à des fins d'exploitation sexuelle, sont si étroitement liés qu'ils ne peuvent être dissociés et pensés séparément. Il est clair que la lutte contre l'un devra se faire de pair avec la lutte contre l'autre. Tant que l'extraction minière à Madre de Dios sera lucrative, la traite perdurera. C'est d'ailleurs pour cela que la Stratégie Nationale pour l'interdiction de l'extraction minière illégale approuvée en janvier 2014 signifiait clairement que « la traite des personnes est une activité connexe dont il faut se charger »<sup>55</sup>. Ces deux phénomènes sont clandestins mais se déroulent quotidiennement à la vue et au su de tous, non seulement dans la région mais dans le pays tout entier. Afin de tenter d'endiguer ce phénomène de traite des êtres humains, le Gouvernement péruvien a créé des instruments juridiques et mis en place des mesures au niveau national et régional, que nous étudierons afin d'en évaluer l'efficacité, le caractère opportun et les résultats.

## **2. Pendant juridique du phénomène : une conceptualisation et une prise des mesures récentes**

### **a. Un cadre juridique exemplaire ?**

En 1854, l'esclavage était officiellement aboli au Pérou. Près de cent cinquante ans plus tard, le 23 janvier 2002, en signant et ratifiant la Convention de Palerme et ses Protocoles additionnels, le pays se lançait aux côtés de 170 autres États dans la lutte contre la traite des êtres humains, cette « *version transformée et réinventée de l'esclavage* »<sup>56</sup>. Ce faisant, le pays s'est engagé à intégrer la norme issue du droit international dans son droit interne et à mettre en œuvre des mesures nationales concrètes pour prévenir la traite, en sanctionner juridiquement les auteurs et en protéger les victimes. Il convient de souligner que suite à l'adoption de ce même Protocole de Palerme, le nombre de pays ayant légiféré en interne et lancé leurs propres plans nationaux d'action afin d'endiguer le phénomène de traite a plus que doublé entre 2003 et 2009. Au regard du droit international, il incombe en effet à chaque État de protéger et promouvoir les droits des citoyens résidant à l'intérieur de ses frontières. C'est

<sup>55</sup> «La trata de personas es una actividad conexas que debe ser atendida».

<sup>56</sup> Ricardo VALDES, Président de l'ONG CHS Alternativo, dans son article « Atrapadas sin salida ».

dans ce but et sous l'impulsion d'une ONG péruvienne en particulier, Capital Humano y Social Alternativo (CHS), qu'a été initié le processus pour le vote d'une loi. Au sein du Ministère de l'Intérieur, puis au sein du Congrès de la République ont été effectuées les premières actions de plaidoyer de cette ONG péruvienne spécialisée sur la traite des personnes et l'exploitation sexuelle. Le résultat a été la création au Congrès d'une table ronde de travail composée de députés qui ont proposé une loi typifiant le délit de traite des personnes. Ce n'est officiellement que le 16 janvier 2007, soit cinq ans après la ratification du Protocole de Palerme, que la traite des êtres humains est apparue dans le Code Pénal Péruvien comme délit passible de sanctions. Cette loi, connue comme la *Loi n° 28950 contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants* et son règlement datant de 2008, ont été presque entièrement calqués sur le protocole additionnel de la Convention de Palerme et en reprennent les trois axes principaux. L'accent y est mis sur la prévention du délit, les poursuites judiciaires et la protection des victimes. Alors que la loi détaille l'infraction, les différentes formes qu'elle peut prendre, le règlement établit les normes dans l'objectif d'une intervention intégrale et définit le cadre d'application de la loi. Reconnue comme une loi intégrale et complète, l'une des meilleures de tout le continent sud-américain en la matière, la loi péruvienne a été prise en exemple par d'autres pays d'Amérique Latine, désireux de se doter à leur tour d'une législation adéquate contre la traite des êtres humains.

Il est à noter qu'à la définition que donne le Protocole de Palerme de la traite des personnes, la loi péruvienne a ajouté des précisions quant aux formes que peut revêtir l'exploitation. Aussi, la vente d'êtres humains, plus précisément d'enfants (qui couvre bien souvent des cas d'adoption illégale et abusive), et la mendicité figurent officiellement dans la législation péruvienne.

La loi 28950, en son article second consacre les principes de primauté des droits de l'Homme, de protection intégrale des victimes de traite, d'information aux victimes sur leurs droits et le processus d'assistance ainsi que le principe d'intérêt supérieur de l'enfant et de l'adolescent. En effet, tout comme dans le Protocole de Palerme, une attention particulière est portée aux mineurs dans le cadre juridique péruvien. La loi insiste sur la situation de vulnérabilité majeure des enfants et définit la notion d'exploitation sexuelle commerciale<sup>57</sup> d'enfants et d'adolescents comme l' « activité illicite et délictuelle consistant à soumettre et obliger des

---

<sup>57</sup> Le terme « commerciale » est de moins en moins utilisé dans les faits. Il implique une contrepartie en échange de services sexuels.

enfants ou adolescents à des situations à caractère sexuel, érotique ou des actes similaires, pour un profit personnel ou celui de tiers ».

Pour mieux comprendre quelles sont les sanctions juridiques encourues pour les auteurs du délit de traite impliquant des enfants, nous détaillerons brièvement le texte de loi.

L'article 153 du Code Pénal prévoit pour les trafiquants une peine minimale d'emprisonnement comprise entre 8 et 15 ans. Cependant ce même article prévoit une augmentation de cette peine d'emprisonnement, entre 12 et 20 ans, s'il est prouvé que le trafiquant exerce ces activités de traite dans le cadre de ses fonctions, ou qu'il profite de sa condition, de son pouvoir ou de son lien de sang<sup>58</sup> avec la victime pour perpétrer le délit. La peine de prison est également plus importante si plusieurs victimes sont concernées, ou si au moins l'une d'entre elles a entre 14 et 18 ans. L'âge de la victime et le lien entre cette dernière et son bourreau constituent donc, parmi d'autres facteurs, des circonstances aggravantes au regard de la loi. De la même manière, le fait que les activités de traite soient perpétrées par au moins deux personnes complices constitue également une circonstance aggravante. Au Pérou, nous avons vu que les réseaux de traite impliquent de très nombreux agents, y compris des membres de la famille des victimes, partout dans le pays, et que l'organisation est particulièrement bien huilée. Nous en déduisons que les peines encourues ne devraient pas se limiter au premier niveau de sanction. Enfin, selon le Code Pénal péruvien, la peine d'emprisonnement peut atteindre 25 ans s'il est prouvé que l'auteur des faits fait partie d'une organisation de type criminelle ou encore si la traite met en danger imminent la vie et la sécurité de la victime, jusqu'à induire de graves lésions voire sa mort. Dans le cas où une ou plusieurs victimes de moins de 14 ans seraient impliquées, la loi précise que la peine d'emprisonnement pour le trafiquant ne peut descendre au-deçà de 25 années. Les dernières caractéristiques citées étant fréquentes dans la plupart des cas de traite qui nous intéressent, nous pouvons en conclure qu'il s'agit en effet d'un délit très grave, condamné non seulement par la morale mais par la loi et passible de peines de prison très élevées.

Dans le but de réprimer efficacement et durablement cette infraction et faire appliquer correctement la loi, il est nécessaire non seulement pour les États au niveau international mais pour les institutions étatiques péruviennes au niveau national de coopérer et de se concerter dans leurs prises de décisions stratégiques. C'est dans ce but qu'a été créé en février 2004, le

---

<sup>58</sup> La loi précise « Si l'auteur de la traite est conjoint, adoptant, tuteur, curateur ou parent (jusqu'au quatrième degré de consanguinité) ou est responsable pour une quelconque raison de la victime ou vit sous son même toit »

Groupe de Travail Multisectoriel Permanent sur la Traite des Personnes (GTMPTP).

### **b Des responsabilités et rôles clairement définis**

Le **Groupe de Travail Multisectoriel Permanent** dépend du Ministère de l'Intérieur et se réunit une fois par mois. Il se compose de tous les Ministères et autres acteurs non étatiques ayant des responsabilités au regard de la législation péruvienne ou faisant preuve d'une expertise reconnue sur la thématique de la traite. Le Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables (MIMP), le Ministère de l'Education (MINEDU), le Ministère de la Justice (MINJUS), le Ministère de la Santé (MINSA), le Ministère du Travail (MINTRA), le Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme (MINCETUR) y siègent. D'autres instances gouvernementales s'ajoutent à cette liste, tels que le Ministère Public, le Pouvoir Judiciaire, l'Institut National de Statistiques et Informatique (INEI) et la « Defensoría del Pueblo<sup>59</sup> ». Parmi les autres acteurs non étatiques figurent des agences de coopération internationale telles que l'OIM, l'OIT, l'ONUDC, l'UNICEF et quatre ONG péruviennes, Capital Humano y Social Alternativo, Acción Por Los Niños, l'Institut d'Etudes pour l'Enfance et la Famille (IDEIF) et depuis le mois de mai 2014, le Groupe d'Initiative Nationale pour les droits de l'enfant (GIN)<sup>60</sup>.

C'est à cet organe de concertation multisectoriel que revient la responsabilité de coordonner les différentes actions des entités publiques et privées et de promouvoir l'établissement de systèmes statistiques pour le recueil de données sur la traite des personnes au niveau national. Le GTMPTP est l'organe qui sert de lien avec les organisations internationales et les gouvernements étrangers et qui fournit notamment les chiffres officiels nationaux à l'Organisation des États Américains ou à l'Administration des États-Unis qui rédige des rapports annuels sur la thématique. Le *Trafficking in Person Report* du Département d'État de la Maison Blanche rend compte chaque année de la situation de la traite dans le monde, élabore un classement des États en fonctions des efforts entrepris au cours de l'année et formule des recommandations à chacun des pays<sup>61</sup>. Enfin le GTMPTP propose des normes internes et des lignes directrices, comme lors de la première réunion mensuelle à laquelle le GIN a pu assister comme membre officiel le jeudi 3 juillet dernier. Au cours de ce

---

<sup>59</sup> Cette figure juridique joue en quelques sortes un rôle de médiateur. Mais pour ne pas nous risquer à une traduction hasardeuse, nous utiliserons le terme espagnol.

<sup>60</sup> Structure au sein de laquelle j'ai effectué mon stage de fin d'études.

<sup>61</sup> Dont la dernière version date de juin 2014 [www.state.gov/documents/organization/226844.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/226844.pdf).

rassemblement, les parties présentes ont été sommées de s'accorder sur la campagne nationale de communication sur le point d'être lancée à l'occasion du mois international contre la traite en septembre. C'est enfin sous l'impulsion de ce même groupe de travail qu'a été approuvé l'actuel *Plan National Contre la Traite des Personnes (PNAT) 2011-2016*, initiative du Gouvernement péruvien datant de 2011, duquel sont inspirés les différents plans régionaux, et ordonnances politiques destinées à lutter contre la traite des personnes au niveau local et régional dans le cadre de la décentralisation.

L'engagement de toutes les instances gouvernementales compétentes est nécessaire pour lutter efficacement contre le fléau. Aussi toutes ces instances gouvernementales membres du Groupe de Travail Multisectoriel ont des responsabilités propres au regard de la loi.

- Le **Ministère de l'Intérieur** préside le GTMPTP. Son principal organe actif dans la lutte contre la traite est la Police Nationale, garante de l'exercice des droits fondamentaux et du maintien de l'Ordre Public, et plus précisément sa division spécialisée pour le délit de traite de personnes, appelée la DIVINTRAP, qui se charge du registre des cas, de l'identification du délit et du transfert au Ministère Public.

- Le **Ministère Public** est le second interlocuteur dans la « route de plainte »<sup>62</sup>, après la Police Nationale. De cette institution dépendent les services régionaux au sein desquels siègent les Procureurs chargés de la protection des victimes et des témoins, mais également et surtout de la réception des plaintes et de l'investigation des cas.

- Après l'étape de l'investigation et du rassemblement de preuves vient celle du jugement. C'est au **Ministère de la Justice** par le biais du **Pouvoir Judiciaire** qu'incombe de prononcer une sentence et de fixer les sanctions adéquates pour punir les cas qui lui parviennent des deux entités précédemment citées.

Outre le volet répression du délit, d'autres Ministères interviennent par le biais d'une approche plus sociale.

- Le **Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables** est le Ministère à visée sociale le plus actif dans la lutte contre la traite. Il se charge de toutes les questions relatives

---

<sup>62</sup> Expression consacrée en espagnol « ruta de denuncia » faisant allusion à toutes les étapes à suivre et démarches juridiques à entreprendre de la part des victimes pour voir aboutir leur dépôt de plainte jusqu'à la condamnation des trafiquants. Faute d'équivalent en français, nous choisirons d'utiliser ce terme, directement traduit de l'espagnol. La dénommée « route d'attention » aux victimes fait suite à la « route de plainte » comme nous le verrons plus en détails dans une prochaine partie.

aux femmes et aux enfants. De ce Ministère dépendent les Centres d'urgence pour les femmes (CEM) et les centres d'hébergement temporaire, plus couramment appelés foyers d'accueil. Le Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables a également mis en place une ligne téléphonique d'urgence anonyme et gratuite pour les victimes de violence et de traite. C'est à ce Ministère qu'incombe principalement les activités de prévention du délit ainsi que le processus d'attention et de réinsertion des victimes. Le 20 juin dernier, a été inauguré le premier centre d'hébergement temporaire à Madre de Dios pour les victimes de violence familiale, conjugale et de traite. Cet événement a marqué une grande avancée alors même que ce Ministère figurait jusqu'à cette date parmi les grands absents dans la région pour ce qui est de la lutte contre le fléau.

- Le **Ministère de la Santé** se charge pour sa part des programmes d'assistance intégrale de santé et d'attention psychologique gratuite aux victimes et à leurs proches ainsi que des programmes de prévention des maladies sexuellement transmissibles. Dans la théorie, le Ministère de la Santé est notamment chargé d'effectuer des dépistages auprès des populations y compris directement dans les campements. Cette dernière tâche s'avère bien souvent difficile à exécuter comme nous le verrons plus en détails dans une seconde partie.

- Le **Ministère d'Education** se charge lui aussi principalement d'actions de prévention et de sensibilisation dans les établissements scolaires. Il doit également veiller à faciliter la réinsertion des victimes dans le système scolaire après la phase de sauvetage et de réhabilitation psychologique.

- Le **Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme** est chargé du contrôle de l'activité touristique et de l'inspection de la qualité des services fournis par les prestataires touristiques, notamment dans les hôtels, les restaurants et les établissements nocturnes. A Madre de Dios, les cas de traite sont très peu liés aux activités touristiques. Le MINCETUR a cependant lancé des actions de sensibilisation dans cette région du pays. Il a par ailleurs créé un « Code de Conduite contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le secteur du tourisme » que les établissements touristiques sont appelés à signer pour montrer leur engagement contre l'exploitation sexuelle. Des divisions régionales ont été créées pour assurer le suivi de ces Codes de Conduite. Au total, en date du mois de juin 2014, 1238 Codes avaient été signés au



niveau national, et quelques 200 dans la région de Madre de Dios<sup>63</sup>. Les entreprises signataires ne respectant pas ce Code de Conduite s'exposent au minimum à une sanction administrative, de retrait de l'autorisation accordée par le MINCETUR et de fermeture forcée durant cinq années consécutives.

- Le **Ministère du Travail** veille avant tout à l'amélioration des conditions de travail et à la surveillance des cas de traite des personnes à des fins de travail forcé. Il ne joue pas de rôle particulier dans la lutte contre la traite des mineurs à des fins d'exploitation sexuelle, objet de notre étude.

- La « **Defensoría del Pueblo** » est une institution légale autonome et indépendante qui se charge principalement du volet d'investigation et de rédaction de rapports sur le délit. Elle développe également des actions de prévention et sert en quelques sortes de lien entre la société et le Gouvernement, ce qui lui permet de proposer des initiatives législatives au Congrès et de publier des articles d'opinion sur le sujet. A l'échelle des municipalités, existent les DEMUNA, *Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente*, service spécialisé sur les questions relatives à l'enfance et offrant des services d'assistance légale et psychologique aux familles dans le besoin.

- Enfin, le **Ministère des Transports** n'est pas membre du GTMPTP. Néanmoins, son rôle clé dans la lutte contre la traite ne doit pas être négligé. C'est en effet à ce Ministère qu'incombe le contrôle dans les terminaux terrestres de bus, ainsi que le long des routes. La loi stipule que pour pouvoir voyager seul, un mineur doit avoir en sa possession ses papiers d'identité et un acte notarial officiel avec accord explicite de ses parents, l'autorisant à voyager. Plusieurs campagnes et opérations ont été conduites à travers le pays pour tenter de sensibiliser la population et les transporteurs au fléau de la traite<sup>64</sup>. L'entrée de ce dernier Ministère dans le Groupe de Travail Multisectoriel est actuellement en pourparlers.

Dans le cadre de la décentralisation, les niveaux régionaux et locaux du Gouvernement ont également des responsabilités claires. La fonction principale du Gouvernement régional est de mettre en application un Plan de lutte contre la traite et d'y allouer des ressources financières pour sa réalisation. Nous exposerons de manière plus approfondie le cas de Madre de Dios

---

<sup>63</sup> Chiffres extraits de notre entretien du 10 juin 2014, avec José SOTO, le responsable national du projet de lutte contre l'exploitation sexuelle dans le secteur du tourisme, au sein du MINCETUR.

<sup>64</sup> Opération « Voyager sûr » et campagne « Plus de contrôle, moins de routes d'exploitation » en 2013, impulsé en collaboration avec Save the Children Peru.

plus loin dans ce travail de recherche. Les fonctions des Gouvernements locaux sont plus concrètes. Elles consistent principalement à accorder des licences aux établissements de nuits, bars, et maisons closes légales ou à ordonner la fermeture de ces mêmes établissements si la situation le requiert. Le déroulement d'activités contraires à la loi, constituant un danger quelconque ou générant une gêne pour la population alentour, le non-respect des normes réglementaires de sécurité, d'hygiène, ou de salubrité sont autant de raisons qui peuvent conduire à la fermeture des établissements jugés non-aptés à accueillir du public.

La grande précision de ce cadre juridique, sa valeur de modèle aux yeux d'autres pays et la claire répartition des responsabilités de chacun des acteurs aux différents niveaux du Gouvernement traduisent une volonté politique forte de s'organiser pour agir contre le phénomène. De cette volonté ont découlé des mesures concrètes prises par le Gouvernement, à l'échelle nationale ou régionale.

### c. Les mesures et initiatives concrètes prises par l'État

La formation, au niveau national, du GTMPTP a impulsé la création de seize commissions régionales et groupes de travail spécialisés sur la traite. Depuis l'adoption du Plan National contre la Traite des personnes (PNAT) en 2011, ils se sont multipliés. Il en existait alors quatre, ils sont aujourd'hui vingt, répartis sur tout le territoire. La multiplication de ces groupes de travail est un indicateur important car c'est précisément au niveau régional que tout se joue, que les mesures les plus rapides et concrètes peuvent être prises sur le terrain directement auprès des propriétaires d'établissements de nuit, et grâce à l'intervention d'équipes policières locales.

Le Gouvernement régional de Madre de Dios a été le premier au Pérou à élaborer et à approuver, en 2010 avant même que le Plan National n'existe, une stratégie régionale contre la traite des personnes, stratégie qui a, par la suite, été utilisée comme référence pour l'élaboration de mesures similaires dans d'autres régions. Ce sont justement les stratégies et plans régionaux et les ordonnances locales qui prévoient l'allocation des fonds et détaillent, par le biais d'une matrice, les activités à mettre en place. Une Commission Régionale Multisectorielle Permanente, équivalent régional du GTMPTP a également été formée pour effectuer le suivi des activités menées dans le cadre du Plan Régional de lutte contre la traite des personnes à Madre de Dios. Ce dernier comprend une trentaine d'activités rassemblées

autour de 18 objectifs parmi lesquels, la tenue de travaux d'investigation, l'organisation de campagnes de sensibilisation, d'ateliers de formation notamment aux agents de Police et opérateurs de justice, aux professionnels de santé, aux travailleurs sociaux, avocats et parents. Concernant la prise en charge des jeunes filles, étaient prévues la construction d'un foyer d'accueil, la fomentation d'un réseau d'assistance pour les victimes et la création d'un programme de réinsertion sociale. L'élaboration d'un protocole d'intervention, la création d'une division régionale policière spécialisée dans la traite (la DIVINTRAP) ainsi que le renforcement des postes de Police devraient s'accompagner de la création d'un système d'enregistrement unique pour le recensement des cas.

Il existe en effet au Pérou deux systèmes d'enregistrement des cas de traite des personnes. Le « Système de registre statistique du délit de traite des personnes et activités connexes », appelé RETA-PNP, administré par la Police Nationale, datant de 2006 et le « Système d'information stratégique sur la traite des personnes », SISTRA, élaboré et géré par le Ministère Public, datant de 2013. Les Autorités en charge affirment officiellement que, faute de budget, le système RETA n'est plus opérationnel depuis 2012. Cependant, le Directeur de l'ONG CHS Alternativo<sup>65</sup>, Alberto ARENAS soutenait, lors de notre entretien du 30 juin dernier, que le système avait continué d'enregistrer des données qualitatives et quantitatives depuis cette date mais que, contrairement à ce qui avait été prévu dans la directive qui détaillait son fonctionnement à sa création, les chiffres n'ont pas pu être rendus publics sur le site du Ministère de l'Intérieur et de la Police Nationale depuis environ deux ans. Nous verrons plus en détails dans une seconde partie que ce doublon est à l'origine de nombreuses incohérences qui rendent impossible la quantification fiable des cas de traite ayant fait l'objet de plaintes dans le pays.

A la vue de ces quelques initiatives concrètes, nous en concluons que le Gouvernement régional de Madre de Dios (GRMD) a effectivement pris des mesures dans le but de combattre le phénomène par le biais de différentes approches, de la sensibilisation à l'attention aux victimes en passant par le renforcement des capacités policières. Cependant, au vu des prérogatives des acteurs politiques aux niveaux régionaux et locaux et de l'ampleur du phénomène, il est évident que beaucoup plus devrait être fait pour endiguer le phénomène. Le nombre d'interventions policières ayant eu lieu dans le seul but de « déloger », arrêter les trafiquants et secourir des victimes sont, de fait, très peu nombreuses depuis 2012. En effet, il semblerait que le fléau ne reçoive pas l'attention qui devrait lui être prêtée. En revanche, au

---

<sup>65</sup> ONG qui a joué un rôle crucial de promotion du système à sa création

mois d'avril, mai et juin 2014, plusieurs interventions de l'Armée et de la Police ont eu lieu à Madre de Dios dans le but d'interdire les activités d'extraction minière qui, comme nous l'avons vu, fomentent grandement le phénomène de traite. Il faut cependant noter que rien n'avait été pensé ni prévu pour les victimes de traite lors de ces dernières interventions menées par le Ministère de l'Energie et des Mines, comme si le phénomène n'existait tout simplement pas. Suite à l'explosion à la dynamite du matériel d'extraction utilisé par les mineurs non-formels, - technique pour le moins discutable en pleine forêt amazonienne dans le cadre d'une action ministérielle destinée à faire disparaître la source d'activités nuisibles à l'environnement - , les médias et les représentants officiels de l'Ordre, en la personne de Daniel URRESTI<sup>66</sup>, ont annoncé que des jeunes filles avaient été secourues et sorties de leur condition d'exploitation. Aucun chiffre n'a cependant été rendu public, ni aucune précision supplémentaire n'a été donnée. Ceci a été présenté non pas comme une réussite de l'opération mais plutôt comme un résultat parmi d'autres, sorte de « bonus » à l'intervention de l'Armée.

Le Directeur de l'ONG CHS Alternativo nous affirmait lors de notre entretien que désormais, *« la prohibition des activités d'extraction minière sera l'excuse prise et dont il faudra profiter pour sauver les victimes de traite, car personne ne se mobilisera uniquement pour cela »*. Ces événements très récents sont la preuve concrète que dans les faits, la prise en charge de la situation et des victimes n'est pas optimale, et qu'elle ne reçoit pas toute l'attention qu'elle devrait, au regard de ce que prévoit la législation péruvienne. Il semblerait qu'il reste encore du chemin à parcourir...

Le processus de conceptualisation du phénomène de traite au Pérou est en cours et des mesures ont été prises pour organiser la lutte destinée à endiguer le phénomène. Cependant, le fait même que le fléau ne cesse de prendre de l'ampleur à Madre de Dios est la preuve que la gestion faite du problème n'est pas parfaite, qu'il y a des incohérences qui persistent et des failles qui pourraient être corrigées de la part des institutions étatiques. La volonté politique ne serait-elle qu'une façade ? Pour savoir comment se positionner, quelle approche adopter, les acteurs de la Société Civile doivent s'employer à comprendre quels sont les manquements, les carences et les entraves à l'efficacité des mesures prises. C'est de cette étude approfondie des failles que seront élaborées les stratégies d'action de la Société Civile.

---

<sup>66</sup> Alors Haut-Commissaire aux affaires de formalisation de l'extraction minière.

## II. Les carences de l'État passées au crible : facteurs explicatifs

---

## II. Les carences de l'État passées au crible : facteurs explicatifs

---

Les manquements, faux-pas et autres failles du Gouvernement dans la gestion et résolution de la situation sont parfois dus à des facteurs conjoncturels, propres à la situation et localisation complexes de Madre de Dios. Cependant, il est indéniable que cet exemple précis est également l'illustration parfaite de carences plus structurelles dont souffre la société péruvienne.

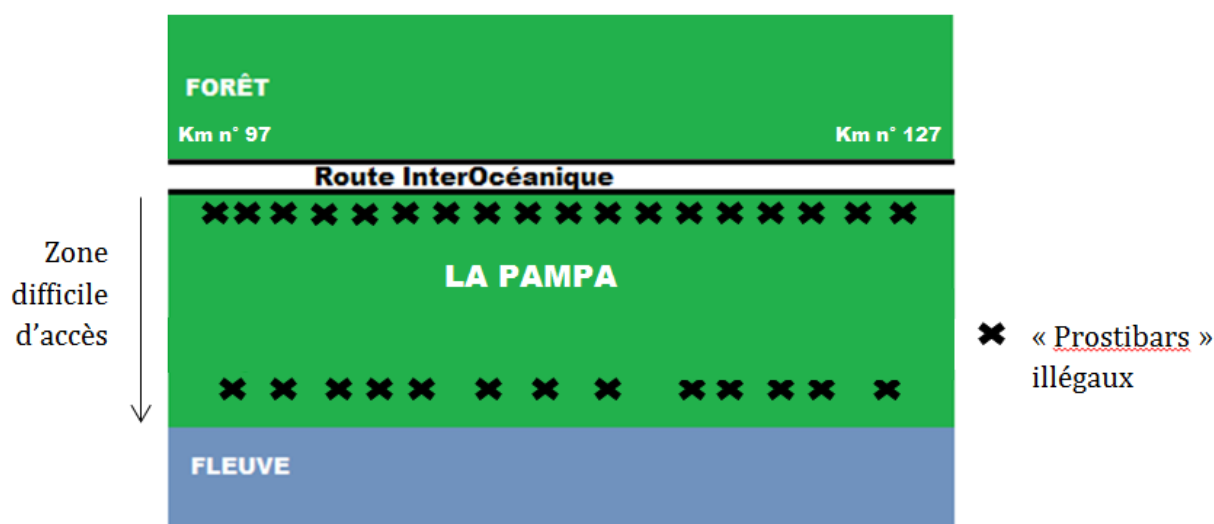
### **1. Vision conjoncturelle : Les obstacles intrinsèques à la situation de Madre de Dios**

Au Pérou, les études montrent que les régions situées dans la forêt amazonienne sont sensiblement moins développées que les autres, autour de Lima ou le long de la côte Pacifique. Dans ce pays où près d'un tiers de la population vit dans la capitale et où tous les services de l'État y sont concentrés, la présence et les interventions de ce dernier sont plus rares dans les zones comme Madre de Dios, éloignées et moins peuplées.

#### **a. L'accessibilité en Amazonie**

Selon Jaris MUJICA, le principal obstacle à l'efficacité des mesures prises par l'État est le manque d'accessibilité à la zone. Madre de Dios est une région de forêt très dense. Alors que la majorité des « prostibars » et autres maisons closes s'installent le long de la Route Interocéanique, d'autres se situent au plus près des campements de mineurs, dans les profondeurs de la jungle, le long du fleuve d'où est extrait l'or, à plus de quatre heures de marche de la route dans la zone de la Pampa (ci-dessous représentée sous forme d'un schéma). Faute de moyens logistiques adaptés, les Autorités ne peuvent pas se rendre dans cette zone inaccessible en voiture et organiser des interventions policières de sauvetage. Des hélicoptères, motos et effectifs massifs de personnel seraient nécessaires pour organiser des descentes policières efficaces, autant de moyens dont ne dispose pas la Police de Madre de

Dios. Une des autres difficultés à laquelle se heurtent les Autorités est la grande connaissance physique de la zone par les trafiquants et mineurs, habitués à vivre dans cet environnement coupé du reste de la civilisation. Il est en effet d'autant plus difficile pour les Autorités, et toute autre personne étrangère à la zone d'y accéder, que les mineurs rendent volontairement dangereux l'accès.



Le manque d'accessibilité dans la zone n'est pas seulement physique. La Police Nationale, pourtant située à Puerto Maldonado, au kilomètre zéro de la Route Interocéanique, ne dispose pas d'accès à Internet suffisant pour pouvoir travailler dans de bonnes conditions et avoir par exemple accès au système de registre RETA-PNP.

Résulte de ce problème d'accessibilité, une véritable situation d'abandon<sup>67</sup> des victimes de traite de la part des Autorités.

#### **b. Proximité avec la frontière : mouvements de population et narcotrafic**

Il y a plus de 8000 kilomètres de frontières au Pérou, dont près de 500 à Madre de Dios. Cette donnée n'est pas sans conséquence dans un pays où la politique migratoire et le contrôle aux frontières sont faibles. Bien que les cas transnationaux de traite, venus de Bolivie ou du Brésil soient très rares voire inexistants, les Autorités ont connaissance de la présence d'Haïtiens à Madre de Dios, en provenance directe des Caraïbes via l'Équateur et en transit vers le Brésil. Près de 4000 hommes, en recherche d'emploi, seraient actuellement stationnés à Madre de

<sup>67</sup> Claudio BONATTO, responsable du projet de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la traite, de Save The Children Perú.

Dios, en attente de pouvoir franchir la frontière. Il est évident que l'objectif n'est pas ici d'interdire les migrations, car c'est un droit fondamental que de pouvoir migrer en toute liberté<sup>68</sup>. Cependant il est de la responsabilité de l'État de veiller à ce que ces migrations se déroulent de manière légale, dans des conditions respectueuses du droit international, sans qu'elles n'induisent aucune violation des droits de l'homme ou ne génèrent un impact néfaste de tout type. Or dans ce cas précis, la présence et les déplacements de ces populations migrantes, bien que n'ayant pas de lien établi avec les cas de traite qui nous intéressent, sont à prendre en compte car elles participent à entretenir l'atmosphère de désordre et chaos qui règne dans la zone et qui rend plus difficile les interventions de l'État.

La situation des migrants Haïtiens n'est pas un cas unique. En effet, Madre de Dios n'a jamais cessé, depuis les premières vagues massives d'immigration, de recevoir des nouveaux venus. Elle est aujourd'hui la région du pays qui a accueilli ces dix dernières années le plus de migrants et a enregistré le plus grand nombre de flux migratoires cumulés. Selon l'Institut National de Statistiques et Informatique (INEI), responsable du recensement de la population, au début de l'année 2014, plus de 21% des habitants de Madre de Dios affirmaient avoir vécu dans une autre région du pays cinq ans plus tôt. Entre 2012 et 2013, c'est à Madre de Dios qu'a été enregistré le plus fort taux de migrations. Sa population a augmenté de 2,54% (contre 1,13% pour le reste du pays), une preuve supplémentaire de l'attraction qu'exerce l'activité minière non-formelle. Parmi ces nouveaux arrivants, figurent de nouvelles victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle. Une donnée conséquente mais malheureusement impossible à chiffrer. Selon les statistiques et les derniers recensements de population, Madre de Dios serait la région la moins peuplée du pays avec moins de 131 000 habitants<sup>69</sup> (pour comparaison, onze des vingt-quatre régions du pays ont une population supérieure à un million de personnes, auxquelles s'ajoute Lima où vivent 9,5 millions de gens)<sup>70</sup>. Mais ces chiffres sont à relativiser. Alors que le Gouvernement affirme après les derniers recensements que seulement 1830 personnes vivraient dans la zone de La Pampa, les études les plus conservatrices, et plus approfondies faites par la Société Civile affirment qu'au minimum 14 000 personnes vivraient dans cette même zone (et ces chiffres atteignent 80 000 personnes en fonction des sources).

<sup>68</sup> En vertu de l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de L'Homme de 1948 qui stipule « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ».

<sup>69</sup> Population recensée au 30 juin 2013.

<sup>70</sup> Source INEI, 2013, [www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1095/libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1095/libro.pdf).



Un autre élément qui complique toute intervention de l'État est le caractère mobile de cette population dans la Pampa. Après avoir épuisé les ressources dans les sols et rivières, les mineurs ont l'habitude de se déplacer vers une autre zone non exploitée, et d'y installer de nouveaux campements<sup>71</sup>. Avec eux, se déplacent les restaurants, bars, maisons closes et discothèques en tout genre dont les mineurs sont les seuls clients. Ces déplacements fréquents rendent toute intervention difficile pour les Autorités, puisque les jeunes victimes de traite ne cessent de changer de lieux de vie. La population de Madre de Dios, en plus d'être migrante et difficile à identifier, est itinérante et impossible à localiser avec précision. De cette incapacité à chiffrer et localiser la population présente dans la zone et à gérer l'arrivée constante de nouvelles personnes, résulte une incapacité évidente pour l'État à fournir aux populations les services basiques (accès à la santé notamment) et à déployer les moyens nécessaires pour intervenir efficacement ou organiser des interventions de sauvetage. Tant de déplacements posent également des problèmes pour la prévention du délit. Pour les organisations de la Société Civile ou le Gouvernement, il est particulièrement difficile de sensibiliser une population migrante, saisonnière, en mouvement constant, qui se sent d'autant peu concernée par le phénomène qu'elle ne reste dans la zone qu'un temps limité et ne considère donc pas participer à sa perdurance.

Ayant ces éléments en tête, il apparaît impossible de réfléchir en termes de postes de Police, postes de santé, ou encore d'écoles fixes. C'est pourtant ce que le Gouvernement Régional entend faire depuis 2010 dans le cadre du Plan Régional de lutte contre la Traite qui prévoyait la création et le renforcement de Postes de Police, et l'amélioration des services de santé procurés dans la zone. Cette approche est clairement inadaptée car c'est la dynamique même de cet ensemble de population qui rend compliquées toutes activités de prise en charge.

Enfin, un autre élément, en lien avec la proximité de la frontière est à prendre en considération pour justifier la difficile et limitée intervention de l'État à Madre de Dios. Bien que n'étant pas à proprement parler un facteur qui foment la traite des mineurs à des fins d'exploitation sexuelle, il est indéniable que depuis 2010, date de l'inauguration de la Route Interocéanique, les flux transitant par Madre de Dios à destination du Brésil ont augmenté. Désormais située à seulement huit heures de la ville très touristique de Cusco (contre une vingtaine d'heures auparavant), Puerto Maldonado est devenu un point de passage obligé pour les trafiquants en tout genre. L'ouverture de cette route entre le Pérou et le Brésil a constitué

---

<sup>71</sup> Ici encore, une autre caractéristique des Golden Rush, mise en évidence par Jaris MUJICA lors de notre entretien du 18 juin.

un grand facilitateur, non seulement pour le déplacement de jeunes victimes de traite depuis le sud du Pérou, mais également pour le transport de l'or et de la cocaïne vers l'extérieur du pays. Les narcotrafiquants ont fait de la Route Interocéanique leur « pré carré », jusqu'à la faire vulgairement devenir en moins de quatre ans d'existence la « Route InterCocaïnique ».

La proximité avec la frontière, les importants flux de populations locale ou migrante qu'elle implique et le passage fréquent de convois de drogues dans la zone, participent à générer un climat d'insécurité et de désordre social permanent que l'État devrait être en mesure de gérer. Cependant, le fait même qu'il soit dans l'incapacité d'interdire l'accès et d'exiger la sortie du territoire des populations étrangères ayant immigré illégalement dans la région (et le pays) est le premier indice de sa faiblesse dans la région.

### c. Faiblesse institutionnelle et zone de non-droit

De nouveaux concepts ont émergé dans la littérature des Relations Internationales après les attentats du 11 septembre 2001. D'États capables à États faibles (ou fragiles), d'États faillis à États voyous, ces nouvelles notions sont devenues des références pour identifier les États pouvant constituer une menace à la sécurité d'autres États (en particulier à la sécurité des États-Unis). Par ces termes, on entend qualifier la capacité des Gouvernements à répondre aux besoins de leur population et à assurer les fonctions traditionnelles wébériennes qui leur incombent. Beaucoup d'ouvrages ont été écrits sur le sujet ces dix dernières années et les classifications en tous genres, selon divers critères, se sont multipliées. Mickael MANN<sup>72</sup>, déjà en 1984, définissait le « pouvoir infrastructurel » comme la capacité d'un État à exercer efficacement son autorité et à mettre en place des politiques sur l'ensemble de son territoire national<sup>73</sup>. La capacité d'un État peut se mesurer en fonction de plusieurs indicateurs. Selon la typologie de Hillel D. SOIFER<sup>74</sup>, elle repose sur trois fonctions clés à remplir. La première d'entre elles est la capacité à administrer, fournir à la population un ensemble de services basiques, tels que les services de santé et d'éducation. La capacité à garantir la sécurité des personnes sur l'ensemble du territoire, notamment à engager des poursuites judiciaires pour sanctionner les délits est la seconde des trois fonctions. Cette dernière prérogative incombe dans notre cas d'étude aux organes judiciaires (Ministère Public et Ministère de la Justice) et à la Police (Ministère de l'Intérieur) comme nous l'avons vu précédemment. Enfin, la capacité à

<sup>72</sup> Professeur de sociologie à University of California Los Angeles, UCLA.

<sup>73</sup> Dans son ouvrage intitulé The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results.

<sup>74</sup> Dans son article "Measuring State capacity in Contemporary Latin America".

exiger et prélever des impôts à la population, en d'autres termes, à extraire des revenus fiscaux de toutes les activités ayant lieu sur son territoire permet de juger de la capacité d'un État. Selon SOIFER, un État est considéré comme « capable » quand il développe effectivement et de manière efficace et uniforme ces trois fonctions sur l'ensemble de son territoire. Les États faillis sont ceux qui n'assument aucune de ces responsabilités, ou seulement de manière minimale, sur une zone limitée. Enfin les États fragiles sont ceux qui assument ces trois fonctions mais de manière inégale territorialement. Cette typologie simple nous amène à nous interroger sur la capacité de l'État péruvien, non seulement pour mettre en œuvre des politiques, mais aussi et surtout pour contrôler le territoire national dans son ensemble. Du fait de la difficile accessibilité à la zone et de la proximité avec la frontière, il est en effet aisé d'affirmer que le Gouvernement est complètement absent dudit couloir minier où se déroulent quotidiennement les violations de droits de l'Homme. Madre de Dios est en ce sens une zone de non-droit, ou comme les gens la nomme sur place, la « terre de personne » où règnent violence et insécurité. L'État à Madre de Dios est incontestablement un État faible.

Cette faiblesse institutionnelle criante combinée à l'échec et l'inadéquation de nombreuses actions étatiques mises en place, ont participé à générer un climat d'hostilité envers les Autorités dans la région, accusées de se cantonner à leur travail de bureau à Puerto Maldonado, sans se soucier du sort des milliers de personnes dans la zone de la Pampa. Une certaine conflictualité ambiante a toujours été palpable dans la région et elle s'est cristallisée au début de l'année 2014. A cette même période, une série de normes fût imposée aux mineurs par le *Haut-Commissariat aux affaires de formalisation de l'extraction minière, à l'interdiction de l'extraction minière illégale et à la réhabilitation environnementale*<sup>75</sup>, dans le but de poursuivre un processus de formalisation des activités minières, lancé en 2012 au niveau national. Après des semaines de démarches administratives lourdes entreprises par les mineurs informels de Madre de Dios pour formaliser leurs activités, et près de deux ans après le début du processus national de formalisation, le Haut-Commissaire, Daniel URRESTI, clôturait officiellement le 19 avril dernier le processus de formalisation dans tout le pays. A cette date, de violents conflits sociaux avaient déjà lieu dans la région, alors que les premiers chiffres officiels publiés révélaient qu'aucun des 4000 mineurs de Madre de Dios ayant soumis une demande de formalisation aux Autorités ne se l'était vue accorder<sup>76</sup>. Dans un

<sup>75</sup> Nouvel organe créé en 2013 au sein du Ministère de l'énergie et des mines (MINEM).

<sup>76</sup> Un unique guichet a été ouvert et trois personnes, chargées de représenter tous les Ministères impliqués dans le processus de formalisation à savoir le Ministère des Mines et de l'Energie, de l'Environnement, de l'Agriculture, se sont occupées de

climat déjà hostile aux Autorités, la défiance envers ces dernières n'a cessé de croître et les manifestations et grèves se sont multipliées, conduisant à la mort d'un mineur lors d'affrontements violents contre la Police. Après l'échec du processus de formalisation, non seulement à Madre de Dios mais à l'échelle nationale<sup>77</sup>, des activités destinées à interdire l'activité minière illégale ont eu lieu à Madre de Dios, toujours sous les ordres du Commandant URRESTI. Plus de vingt millions de dollars de matériel utilisé par les mineurs, supposément des mineurs illégaux,<sup>78</sup> a été explosé à la dynamite le 29 avril, soit dix jours après la fin du processus officiel de formalisation. Plus de 1500 policiers et militaires ont été mobilisés pour l'occasion. L'entrée de l'Armée et des forces de Police dans la zone et la destruction in situ des moyens d'extraction ont été loués par le Gouvernement, mais critiqués virulemment par les médias et les organisations de la Société Civile qui ont mis en lumière des cas de violations des droits de l'Homme pendant l'opération. Après plusieurs mois de mobilisation, les conflits sociaux ont pris fin. Les mineurs, résignés et déçus après tant de promesses se sont remis à leurs activités illégales et ceux dont le matériel a été détruit ont dû quitter la zone, sans doute pour mieux revenir. La tension sociale a connu un regain à la fin du mois de juin de cette année, alors qu'était annoncée officiellement la nomination de Daniel URRESTI au poste de Ministre de l'Intérieur et ce, malgré la tourmente politique au cœur de laquelle il a été plongé lors des événements à Madre de Dios, lorsqu'il s'est vu tenu pour responsable de la mort du mineur en avril 2014. Suite à sa nomination, aucun débordement social majeur n'a cependant été rapporté. La présence du contingent militaire, toujours stationné dans la zone y est sûrement pour quelque chose. Madre de Dios est devenue ces derniers mois une zone militarisée, où près de 5000 policiers et militaires ont été déployés jusqu'à nouvel ordre...

Au lieu de chercher à s'attaquer aux causes profondes de l'activité minière illégale et à en limiter durablement les conséquences néfastes - parmi lesquelles figurent la traite -, le Gouvernement a choisi de maintenir une pression militaire dans la zone afin de réprimer la contestation minière. Ceci illustre une fois encore la mauvaise approche de l'État qui utilise désormais l'Armée comme un instrument de pouvoir dans l'objectif final d'éradiquer, et non de formaliser, les activités minières illégales, sans pour autant en profiter pour charger une brigade militaire du sauvetage des victimes de traite, toujours en situation d'abandon total.

---

ces 4000 demandes, preuve du manque d'intérêt du Gouvernement pour faire aboutir le processus de formalisation de manière fructueuse.

<sup>77</sup> Sur plus de 75 000 demandes de formalisation, moins de 200 ont été accordées au niveau national. Informations fournies par Gabriel ARRIARÁN, journaliste de La Mula, lors de notre entretien du 25 juin.

<sup>78</sup> Des sources, parmi lesquelles Gabriel ARRIARÁN, affirment qu'aucune distinction n'ait été faite et que le matériel de mineurs disposant d'autorisation a été détruit au cours de l'opération.

De cette situation résulte un cercle vicieux. Les institutions étatiques faibles n'ont pas assez de crédit auprès de la population et sont incapables de garantir la sécurité et le bien-être des habitants qui ne lui accordent aucune confiance. C'est précisément cette méfiance envers les Autorités qui rend les interventions policières difficiles pour le sauvetage des victimes de traite dans la zone car il est dorénavant d'autant plus impossible de pénétrer dans la Pampa avec des représentants de l'Ordre. La présence d'une quelconque forme d'Autorité dans la zone est perçue, par les mineurs, comme une menace, susceptible de mettre le feu aux poudres et déclencher des émeutes.

C'est dans ce climat d'insécurité, de violence, de masculinité que des milliers de jeunes filles sont quotidiennement victimes de violations, au sens littéral du terme.

Même si le manque de capacité logistique et physique peut participer à expliquer les carences de l'État dans la gestion de la situation de crise que vivent les victimes de traite, le manque de volonté politique peut également être une des raisons qui expliquent les limites des mesures prises par l'État. C'est ici la mise en abyme d'un des maux plus profonds dont souffre la société péruvienne qui lui empêche d'être un État « capable » et fort sur la totalité de son territoire.

## **2. Vision structurelle : la mise en abyme de maux profonds dont souffre la société péruvienne**

### **a. Difficile mise sur l'agenda de thèmes sociaux et sociétaux**

*“Political will is critical to generate change”<sup>79</sup>*. S'est ainsi que Christopher SMITH, député américain républicain engagé contre la traite, invité au Congrès de la République à Lima, a débuté son intervention publique lors de l'événement organisé le 13 mai dernier sur la traite des personnes et auquel j'ai assisté.

Pour entreprendre un processus de lutte aussi complexe que celui mené contre la traite des enfants et adolescents, la condition sine qua none est sans conteste une volonté politique forte. Même si, au vu du cadre normatif complet établi par le précédent Gouvernement, il semblerait que celle-ci existe, les thèmes sociaux et sociétaux ne constituent généralement pas une

---

<sup>79</sup> « La volonté politique est déterminante pour générer un changement »

priorité pour les hommes politiques et leur mise sur l'agenda politique est donc rare. Selon Gabriel ARRIARÁN, journaliste de *La Mula*, c'est précisément ce manque de volonté politique qui explique le manque d'avancement et d'amélioration de la situation. Selon lui, le fait même que le nombre de victimes ait continué à augmenter ces dernières années attire l'attention sur l'absence d'engagement fort pour enrayer le phénomène. Et ce manque de volonté et d'intérêt politiques pour les thèmes sociaux se traduit toujours par une faible ou inexistante allocation de ressources financières et de personnel. Tant au niveau national qu'au niveau régional, les sommes allouées à la lutte contre la traite sont dérisoires voire nulles. Et c'est là que le bât blesse car au-delà du cadre juridique et des activités théoriquement prévues, il faut voir de plus près si l'État se donne véritablement les moyens de mettre en application ce que le Plan National de lutte (PNAT) 2011-2016, un bon outil en soi, prévoit. Et la conclusion est rapide car déjà au moment de son approbation en 2011, l'article 3 du PNAT n'avait pas été voté, ce qui signifiait qu'aucune ligne budgétaire supplémentaire ne serait assignée pour la réalisation d'actions contre la traite pour l'année en cours. Depuis, la situation s'est timidement améliorée.

En 2013, 1,6 million de nouveaux soles (soit près de 430 000 euros) ont été alloués à cette cause au niveau national soit environ seulement 0,000015% du budget national pour cette même année<sup>80</sup>. Cette somme est de 2 millions de nouveaux soles pour 2014 (environ 535 000 euros). Bien que légèrement en augmentation, elle reste incontestablement insuffisante puisqu'elle devrait couvrir tous les frais de tous les Ministères et institutions publiques dans la réalisation de leurs actions destinées à éradiquer la traite. Pour mieux comprendre les raisons de l'inefficacité de bon nombre de mesures prises par l'État, il est en outre intéressant d'étudier la distribution de ces fonds ainsi que les dépenses faites. Pour l'année en cours, la moitié du budget est revenue au Ministère de l'Intérieur (en somme, la Police et les frais relatifs au Groupe Multisectoriel de travail), 80% de la somme restante soit environ 210 000 euros sont revenus au Ministère de la Femme (qui rappelons-le vient d'inaugurer à Madre de Dios un nouveau foyer d'accueil). Les quelques 50 000 euros restants ont été attribués au Ministère du Tourisme pour sa campagne contre l'exploitation sexuelle dans le secteur touristique (mais pas orientée exclusivement contre la traite). Au bas du tableau, le Ministère de la Justice, le Ministère du Travail, et les autres institutions publiques dont nous avons détaillé les responsabilités précédemment ne se sont vues attribuer aucune somme et doivent donc composer avec leur budget habituel et dégager des fonds d'une autre ligne budgétaire

<sup>80</sup> Chiffre extrait du Rapport Alternatif de CHS Alternativo, 2013 « Informe Alternativo, Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de trata de personas en el Perú ».

pour assumer leurs responsabilités et lutter, comme prévu dans le Règlement de la loi 28950, contre la traite. La conséquence directe est bien évidemment que les services qui devraient être fournis ne le sont pas, ou le sont de manière partielle. L'accès des victimes aux services de santé laisse pour le moins à désirer étant donné que le Ministère de la Santé figure parmi les Ministères « délaissés » et ne dispose donc d'aucun budget pour envoyer des équipes dans la zone de la Pampa et ses alentours.

De la même manière, le système RETA-PNP du Ministère Public a (en partie semblerait-il donc) cessé de fonctionner dans les premiers mois de l'année 2012, faute de budget suffisant. Et ce, alors même que la plus grosse part du budget a été donnée au Ministère de l'Intérieur...

Le peu de fonds alloués et disponibles pour la cause de la traite des personnes est la raison pour laquelle le Gouvernement développe si peu d'actions pour assurer le volet de protection des victimes<sup>81</sup>. Celui-ci est, parmi les différentes étapes de la route d'attention prévues dans le Plan National, la plus onéreuse puisqu'elle implique non seulement une logistique lourde pour organiser des opérations de sauvetage des victimes, mais également une prise en charge adaptée par un personnel médical formé et un transfert au sein de structures d'accueil spécialisées. L'attention et l'assistance aux victimes est en effet l'axe principal du Plan National pour lequel les actions du Gouvernement sont les plus rares. Ce dernier se contente donc de faire des actions de prévention et de sensibilisation, beaucoup moins coûteuses, toutes aussi importantes certes mais beaucoup moins concrètes.

Dans le cadre de la décentralisation, les Gouvernements régionaux ne sont pas tenus de suivre le Plan National. Il relève de leur responsabilité de concevoir eux-mêmes un plan régional et d'y allouer des ressources et du personnel. Et là encore, le problème se répète. En dépit de la volonté affichée par le Gouvernement régional de Madre de Dios avec son propre Plan Régional de lutte contre la traite, il résulte après une étude rapide de ce même Plan que depuis cette date, aucun nouveau seul n'a été investi pour cette cause. « *On distribue des responsabilités mais rien de plus !* » se désolait Oscar GUADALUPE, Directeur de l'Association Huarayo, localisée à Mazuko, à Madre de Dios, lors de notre entretien<sup>82</sup>. « *Le Plan Régional de Madre de Dios a été créé avec l'appui d'institutions de la Société Civile et de l'État, sans budget propre* ». Et ceci participe à expliquer que le phénomène ait pris une telle ampleur alors même qu'un Plan d'Action avait été conçu. Le Directeur de CHS Alternativo nous confirmait que, comme pour tous les thèmes « *à la mode* », on avait créé une

<sup>81</sup> Faisant allusion à la restitution des droits, réinsertion sociale et récupération psychologique.

<sup>82</sup> En date du 14 juillet.

Table Ronde pour discuter de la traite à Madre de Dios, sans pour autant lui accorder des ressources. C'est ce même Gouvernement régional de Madre de Dios qui, à plusieurs reprises, s'est tourné vers les institutions de la Société Civile dans le but d'obtenir des financements. Ceux-ci lui ont été refusés, notamment par CHS Alternativo, là n'étant pas le rôle de la Société Civile que de financer les actions de l'État.

C'est enfin le Gouvernement local qui pourrait voter des ordonnances politiques et mettre en place des mesures concrètes afin d'exiger la fermeture de tous les établissements nocturnes de Madre de Dios où a lieu, à la vue de tous, le délit. Il a cependant été accusé à plusieurs reprises d'être le niveau de l'État le moins actif dans la lutte. Faute de budget encore, il a récemment refusé la gestion du nouveau foyer d'accueil inauguré fin juin par la Ministre de la Femme, une responsabilité qui lui revenait pourtant.

La notion de faible investissement pour les causes sociales fait également référence à l'investissement en termes de ressources humaines. Le personnel qui se consacre, uniquement ou partiellement, à cette cause est très limité. Au sein du Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme, avec qui nous avons pu discuter, seules deux personnes s'occupent du programme contre l'exploitation sexuelle, et ce à l'échelle nationale. A l'intérieur du Gouvernement régional de Madre de Dios, personne n'est chargé de vérifier la mise en application du Programme et n'effectue de suivi des Codes de Conduite signés par les établissements touristiques. Au sein de la DIVINTRAP enfin, division de la Police spécialisée dans les cas de traite, le problème est le même. Pour Madre de Dios et Cusco (deux des régions où l'incidence des cas de traite est la plus forte), quatre policiers s'occupent de recevoir les plaintes et de les transférer aux services des Procureurs pour investigation.

L'infime budget alloué à la lutte contre la traite, et pour les causes sociales en règle générale, apparaît d'autant plus dérisoire quand on le compare avec les sommes investies par le Ministère de l'Energie et des Mines pour les récentes opérations d'interdiction de l'activité minière. On ne connaît pas avec précision les sommes dépensées à l'échelle nationale pour éradiquer<sup>83</sup> l'extraction minière illégale, mais selon Gabriel ARRIARÁN, on s'approcherait des cent millions de dollars américains. Le contraste est d'autant plus significatif quand on sait que la majeure partie de cette somme a précisément été dépensée à Madre de Dios, où ont eu lieu de très nombreuses interdictions. De ce montant, la Direction Régionale de l'extraction minière à Madre de Dios disposerait en effet d'un million de dollars pour toute l'année 2014.

---

<sup>83</sup> Bien que n'ayant pas été dit officiellement, il est clair qu'avec de tels moyens, il ne s'agit plus seulement de formaliser ou même d'interdire l'extraction minière.



Le manque d'investissement social ainsi que le sort des victimes de traite à travers tout le pays constitue une préoccupation croissante depuis la nomination de Daniel URRESTI au poste de Ministre de l'Intérieur (en d'autres termes chef de la Police et des Armées, des acteurs fondamentaux dans le processus de lutte contre la traite). Alors que son prédécesseur, un ancien membre de la « Defensoría del Pueblo », était un fervent défenseur des droits de l'Homme, Daniel URRESTI se moque ouvertement des organisations les revendiquant. Ceci a conduit à ce que dès le lendemain de sa nomination au mois de juin, la Coordination Nationale des Droits de l'Homme au Pérou publie un communiqué officiel faisant part de son inquiétude au vu du manque de dialogue du nouveau Ministre avec la Société Civile, les organismes de défense des Droits humains et les journalistes. Dans ce même communiqué, la Coordination Nationale s'inquiétait des conséquences de cette nomination sur le respect des Droits de l'Homme dans le pays. Plus récemment, le 7 juillet dernier, cette même Coordination Nationale exigeait dans un nouveau communiqué, la démission immédiate de Daniel URRESTI, suite au scandale politique qui a éclaté dans la presse, où des accusations pour le meurtre d'un journaliste en 1988 alors qu'il était Chef du département d'Intelligence de l'Armée à Ayacucho, sont venues entacher toujours plus son image et sa réputation.

Malgré le peu de fonds alloués et cette sombre histoire politique qui a surgi dans l'actualité récente, des actions ont été et continuent d'être mises en place, à petite échelle pour la plupart, pour juguler les cas de traite à Madre de Dios. Cependant le manque de planification et d'assignation budgétaire fixe et anticipée constitue incontestablement un des freins majeurs à l'efficacité des mesures étatiques.

#### **b. Failles dans le système**

##### ***❖ Manque de coordination entre les institutions étatiques et les niveaux décentralisés de l'État***

Alberto ARENAS, Directeur de l'ONG CHS Alternativo, Claudio BONATTO, responsable du projet de lutte contre la traite à Madre de Dios de Save The Children et Ana Cecilia ROMERO, coordinatrice de projet au GIN ont tous les trois cité, via différents termes, le manque de coordination comme étant le principal obstacle à l'efficacité des actions de l'État. « *Absence d'un leader* », « *ego institutionnel* », « *manque d'articulation* » sont précisément les termes qu'ils ont utilisés.

Il est vrai qu'au-delà de la volonté politique, un autre défi pour les institutions publiques s'attellant à gérer un problème aussi complexe que la traite à Madre de Dios est de réussir à

coordonner leurs efforts, et à se concerter pour orienter toutes leurs actions dans une seule et même direction. Comme nous l'avons vu, les fonctions et responsabilités de chaque institution sont clairement définies dans le Plan National, tout comme le sont les prérogatives de chaque niveau de Gouvernement dans le cadre de la décentralisation. Des efforts et des progrès ont été faits depuis l'approbation de la loi en 2007. Cependant, à la fois au niveau national entre les différents Ministères tout comme entre les différents niveaux décentralisés de Gouvernements, un manque criant d'articulation entrave l'efficacité des mesures prises et des actions implémentées.

Au niveau national, l'exemple le plus probant du manque de coordination est l'existence de deux systèmes de registre des victimes de traite<sup>84</sup>. La simple comparaison entre les chiffres des deux registres illustre ce manque de coordination. Même si le SISTRA ne date que de 2013, il est rétroactif et en plus de publier des chiffres sur les tendances actuelles, il fournit des données quantitatives remontant à l'année 2007. Les derniers chiffres du RETA-PNP rendus publics révélaient qu'entre novembre 2006 et avril 2012, 630 plaintes avaient été enregistrées au niveau national. Il aurait aussi permis de sauver 1960 victimes et d'identifier 104 présumés coupables. De ces 630 cas nationaux, seulement 31 auraient été enregistrés à Madre de Dios, un chiffre qui semble particulièrement bas quand on connaît l'ampleur du phénomène dans la zone. Pour sa part, en mai 2013, le Système SISTRA avait enregistré 1548 cas de traite entre 2007 et 2013 (soit plus du double que le RETA-PNP sur quasiment la même période) et identifié 2426 victimes présumées. Ces deux systèmes de registre n'étant pas gérés par le même Ministère, – Ministère de l'Intérieur pour le RETA-PNP et Ministère Public pour le SISTRA -, les critères ne convergent pas, faute de coordination sur les méthodes de compte. La divergence des chiffres dans de telles conditions est donc inévitable. La contradiction ici est d'autant plus importante qu'au Pérou, l'obsession pour les chiffres est forte, mais que pour autant, les efforts communs pour créer un seul et unique système de registre fiable et cohérent, capable de fournir une quantification rigoureuse, n'ont pas été fait. L'État, comme la Société Civile, s'évertue à donner des chiffres alors qu'aucun de ceux dont nous disposons à ce jour n'est assez sérieux pour constituer une référence sur laquelle se baser pour rendre compte de la magnitude réelle du phénomène. Et la raison qui explique l'incohérence totale entre ces deux systèmes est simple. Etant administré par le Ministère de l'Intérieur, la gestion du RETA-PNP revient à la Police Nationale, qui reçoit les plaintes et est chargée d'identifier les cas de traite. La Police est, comme nous l'avons expliqué, le tout

---

<sup>84</sup> Si on en croit les sources qui nous affirment que le système RETA-PNP est effectivement toujours opérationnel.

premier interlocuteur dans la « route de plainte ». Ceci conduit parfois à une erreur de perception de la part des policiers qui croient reconnaître des cas présumés de traite et les inscrivent dans le registre sans avoir de preuves du délit ou, à l'inverse, ne sont pas en mesure d'identifier clairement des cas quand ils se présentent, par faute de réelle investigation et ne les inscrivent donc pas au registre. L'existence même de ce système est paradoxale dans le sens où, au regard de la loi, la Police ne dispose en aucun cas de la faculté de qualifier une conduite de délit de traite. Cette responsabilité revient au Ministère Public et il est donc plus logique de confier la gestion d'un système de registre à ce dernier. Plus en amont dans la « route de plainte », le Ministère Public, en la personne du Procureur, réalise en effet les investigations sur les cas. La conduite de ces investigations permet d'identifier clairement les délits et donc de pouvoir inscrire au registre SISTRA les cas de traite, avec plus de certitude, en précisant des données qualitatives (sur les lieux de captation, les méthodes, les routes parcourues, les moyens de transport) qui n'apparaissent pas dans le RETA-PNP. En ce sens, nous pouvons dire que le système SISTRA est plus fiable et plus complet car il enregistre les cas de traite après investigations, juste avant qu'ils ne soient dirigés pour sanction vers les Autorités judiciaires compétentes. En outre, le Ministère Public reçoit des informations du Pouvoir Judiciaire, après qu'aient été rendues les sentences et ces informations figurent également parmi les données collectées par le SISTRA.

Les dispositifs d'investigation, de fichage ne sont pas non plus croisés entre eux. Dès le dépôt de plainte, le manque de coordination se fait ressentir. Prenons l'exemple d'un cas fictif où une mère de famille se rendrait à la Police pour signaler la disparition de sa fille. La plainte serait alors mise au registre des personnes disparues, celui-ci n'étant pas croisé avec le registre des possibles victimes de traite, le lien ne serait pas fait. Dans le cas où cette jeune fille réapparaîtrait, la Police se contenterait de considérer qu'elle s'était faite enlevée, sans chercher à savoir dans quel objectif, ni les conditions de sa détention ou même si elle était tombée aux mains d'un réseau de trafiquants. Ceci peut donner lieu à des erreurs au cours du processus judiciaire car les opérateurs de justice confondent souvent la traite avec d'autres délits, ce que nous verrons un peu plus tard.

Un autre exemple du manque de coordination des ministères est l'élaboration par plusieurs d'entre eux de protocoles d'action pour l'attention aux victimes de traite, comme celui présenté officiellement à la presse par le Ministère Public au début du mois de février 2014. Le Ministère de l'Intérieur dispose lui aussi d'un Protocole semblable, autant de protocoles internes qui prévoient une concertation et distribuent des responsabilités aux employés de ce

ministère sans chercher à coordonner avec les autres, dont les outils sont sensiblement similaires.

Entre les différents niveaux décentralisés du Gouvernement, le problème d'articulation est tout aussi prégnant. Ces derniers se renvoient la responsabilité de la lutte contre la traite. Le Gouvernement local, en l'occurrence de Madre de Dios, se décharge de toute responsabilité, et pense la traite comme un problème national qui requiert une attention globale, alors que le Gouvernement central s'en remet aux ordonnances locales qui définissent les prérogatives de chacun. Cela s'est illustré ces dernières années avec l'exemple du foyer d'accueil récemment inauguré à Madre de Dios. Aucune structure de ce type n'existait jusqu'à récemment dans la région, en dépit des actions de plaidoyer faites par les organisations de la Société Civile dans ce sens. Parallèlement à cela, le Gouvernement Régional avait construit en 2013, dans le cadre d'un projet d'investissement public, une infrastructure dans le but d'accueillir des femmes victimes de violence conjugale. La gestion de cette structure a ensuite été confiée au Gouvernement Local de Tambopata, une des provinces de Madre de Dios. N'ayant pas les ressources nécessaires pour se charger de l'administrer, le Gouvernement local n'a pas assumé la responsabilité qui lui incombait et le foyer d'accueil, bien que déjà tout équipé, est resté vide, comme abandonné, pendant plus d'un an. Considérant qu'il avait amplement rempli son rôle en construisant la structure, le Gouvernement Régional de Madre de Dios n'a pas repris le relai pour sa gestion. C'est finalement au mois de juin dernier que l'INABIF<sup>85</sup>, service du Ministère de la Femme en charge de plusieurs Centres d'Attention Résidentiels (CAR) dans le pays, a repris le projet et a officiellement inauguré le foyer d'accueil, des mois après sa construction. Le travail d'incidence politique des organisations de la Société Civile tel que Save the Children a permis que soit intégré un volet pour prévoir l'accueil de jeunes victimes de traite. Mais une année avait néanmoins été perdue pour la prise en charge des victimes de traite, ceci étant dû à l'incapacité des institutions publiques à s'articuler.

Bien au-delà de parvenir à une action concertée et efficace, les instances du Gouvernement sont enfermées, selon Claudio BONATTO, dans une recherche de l'excellence de leur propre institution, pour remplir leur rôle sans se soucier du travail effectué par leurs pairs. C'est précisément ce trop fort « *ego institutionnel* » qui entrave la coordination des actions des institutions publiques et explique que l'État n'est pas en mesure de combiner le volet social, sanitaire, et juridique et de définir une route unique et claire de plainte et d'attention pour les victimes de traite. En effet, même si chaque institution connaît ses responsabilités au regard

---

<sup>85</sup> Programme Intégral National pour le Bien-être Familial.

de la loi, quand se présente un cas, tous se demandent qui est là pour diriger et coordonner toute l'intervention. C'est exactement la présence d'un « leader », capable de coordonner les actions de tous qui manque, selon Alberto ARENAS, le Directeur de l'ONR CHS Alternativo. Selon lui, les outils déjà existants et le cadre juridique qu'il considère très satisfaisant seraient amplement suffisants s'il y avait une entité responsable d'articuler le travail de tous. Alberto ARENAS explique que le piège dans lequel tombent les institutions de l'État, à la vue du manque de coordination, est de continuer à toujours créer plus de tables rondes de discussion, des groupes de travail, et par là-même fournir plus de services et donner toujours plus de responsabilités à ceux qui en ont déjà, tout cela dans le but d'avoir l'impression de gagner en efficacité. Or, là n'est pas la solution car il ne s'agira, à plus ou moins long terme, que de nouvelles institutions qu'il faudra elles aussi coordonner aux autres. Au-delà même d'un Plan national, ce qu'il faudrait serait, selon lui, l'établissement d'un programme national à l'intérieur d'un ministère chargé de coordonner les actions à l'échelle nationale. Une grande entreprise qui ne semble pour l'instant pas du tout en projet.

#### ❖ *Vide juridique, incohérences et confusions sur les termes de la loi*

La loi 28950 définit très exactement ce qu'est la traite, sous quelles formes elle peut se présenter et quels sont les risques encourus par ceux qui enfreignent la loi. Cependant, des incohérences persistent dans le cadre normatif péruvien en général et ce sont ces incohérences et vides juridiques qui mènent bien souvent à des erreurs de qualification du délit et à une confusion avec d'autres crimes ou délits proches mais distincts.

Dans le cas de Madre de Dios et de la traite des jeunes filles mineures à des fins d'exploitation sexuelle, il est très courant d'entendre parler, à la fois dans les médias comme dans la bouche des hommes politiques, voire des organisations internationales (telles que l'UNICEF !<sup>86</sup>) de « prostitution infantile ». Cet abus de langage est grave car, au Pérou, la prostitution est un métier légal, encadré par la Loi 17515 sur les travailleuses sexuelles. Ces dernières sont enregistrées auprès du Ministère de la Santé et ont le droit d'exercer leur métier en toute liberté sans enfreindre aucune loi. C'est pourquoi au Pérou il existe des maisons closes légales (appelées « prostibulos » en espagnol) qu'il convient de distinguer des lieux où a lieu la traite, appelés « prostibars », tous illégaux. Etant légale, la prostitution n'est pas considérée comme un problème social par le Gouvernement ou la population, habitués à ce genre de pratiques. La prostitution, ou travail sexuel, est le fruit d'un choix des femmes qui la

<sup>86</sup> Unicef qui souligne dans cette même publication que « les enfants ne se prostituent pas » mais qui, pour autant continue d'utiliser l'expression « prostitution infantile ».

pratique et il est par conséquent tout à fait inadapté de parler de « prostitution infantile » dans la mesure où, par définition, un enfant ne travaille pas<sup>87</sup> et ne fait jamais le choix éclairé de se prostituer. En son article 3, la Convention de l'OIT n°182 cite explicitement « l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques » comme une des pires formes de travail des enfants, en d'autres termes une des formes inacceptables et prohibées par la norme internationale et ce, quel que soit l'âge du sujet car elle est considérée comme dangereuse<sup>88</sup>. Cette convention ayant été, comme nous l'avons dit en introduction, ratifiée par le Pérou, il est contraire à la norme d'encourager le travail sexuel forcé de mineurs dans ce pays et de parler de « prostitution infantile ». L'utilisation de ce terme participe à banaliser et à rendre toujours plus invisible le phénomène aux yeux du grand public car cette pratique n'est pas associée, dans l'inconscient collectif, à une quelconque forme de contrainte contre laquelle il faut lutter.

Même si le cadre normatif péruvien relatif à la traite est un bon outil, des modifications auraient dû être réalisées dans l'ensemble des lois faisant allusion à la traite des enfants. Le fait que cela n'ait pas été fait conduit à des incohérences et à des confusions.

Le Code Pénal péruvien<sup>89</sup> dans plusieurs de ses articles, le n°179 sur *l'encouragement à la prostitution*, notamment de mineures, le n°182 sur *la traite des personnes*, le n° 182-A sur *la publication dans les médias sur les délits relatifs à la liberté sexuelle* et le n° 183 sur *l'exhibition et les publications obscènes mettant en scène des mineurs*, font tous les quatre directement ou indirectement allusion à la dite « prostitution infantile ». L'État devrait modifier le texte pour pallier ces anomalies.

Les incohérences dans le cadre juridique ne sont pas seulement conceptuelles, mais peuvent être plus concrètes. La Loi 29408 sur le tourisme<sup>90</sup> précise par exemple en son article 44 sur la prévention de l'exploitation sexuelle des enfants dans le secteur du tourisme, que l'entrée d'un ou une mineure accompagné(e) d'une personne adulte dans un établissement de nuit, sans autorisation explicite écrite des parents, est interdite et constitue un délit. En vertu de cet article, la plupart des hommes de Madre de Dios se consacrant à l'extraction minière et se rendant dans des établissements du type hôtels avec des mineures sont hors-la-loi et ce, sans

<sup>87</sup> L'âge minimum de travail pour les enfants dans les pays développés est de 15 ans et de 14 ans dans les pays en voie de développement, parmi lesquels figure le Pérou, selon la Convention n°183 de l'OIT sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail.

<sup>88</sup> Voir tableau récapitulatif en annexe sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail en annexe 6.

<sup>89</sup> <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-codpenal.htm&vid=Ciclope:CLPdemo> .

<sup>90</sup> <http://faolex.fao.org/docs/pdf/per89826.pdf> .

même faire allusion au délit de traite. Cet article de la loi sur le tourisme est important car il devrait permettre de sanctionner de nombreux abus. Ce qui est paradoxal est le fait que, en revanche, l'entrée dans un établissement de restauration ou débit de boisson, avec un mineur ou une mineure et sans l'autorisation explicite écrite des parents, ne figure pas dans cet article de loi. Aux yeux des juges, un homme se rendant dans un bar avec une jeune fille mineure ne commet donc aucun délit. Ce genre de pratique n'a pas de nom au regard de la loi, elle n'a jamais été typifiée. Et cela constitue une faille dans le cadre normatif quand on sait que c'est précisément ce qui se passe à Madre de Dios dans des « bars », discothèques et autres lieux de divertissements nocturnes, qui n'ont officiellement pas de lits, et ne sont donc pas des « établissements de nuit » tels que définis dans la loi. Ce vide juridique est indéniablement une des raisons qui explique que le phénomène persiste car de nombreux cas passent au travers des mailles du filet du système judiciaire.

Une autre incohérence qu'il est nécessaire de souligner est le fait qu'au jour d'aujourd'hui, il n'existe pas de « Route officielle d'attention aux victimes de traite des êtres humains », une mesure pourtant prévue dans le Plan National contre la traite, et qui décrirait les étapes de la prise en charge, de la dénonciation au processus de récupération psychologique des victimes. Un outil similaire existe toutefois, à charge du Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables, pour les victimes d'exploitation sexuelle<sup>91</sup>. Le délit d'exploitation sexuelle forcée de mineures et la finalité du délit de traite à des fins d'exploitation sexuelle faisant allusion aux mêmes pratiques, il est étonnant qu'une route d'attention pour les victimes de traite n'ait pas été élaborée, inspirée de la route de prise en charge existante. Les prérogatives et compétences des Ministères intervenant dans la prise en charge de victimes d'exploitation sexuelle ne changeant pas en fonction du délit, la route d'attention devrait être la même. Pour autant, elle n'existe pas, ce qui constitue un manquement supplémentaire majeur des institutions publiques.

L'exploitation sexuelle commerciale dite simple (qui n'implique pas le déplacement d'une victime d'un lieu de recrutement à un lieu d'exploitation), le trafic de migrants, la réduction en esclavage ou la servitude, des termes qui ne sont plus utilisés depuis que l'esclavage a été aboli, sont autant de délits avec lesquels est souvent amalgamé le délit de traite. Le fait que le cadre juridique général soit imprécis et inadapté et que le délit de traite soit particulièrement difficile à identifier et à prouver, notamment pour les juges, fragilise le processus judiciaire auxquels sont soumis les trafiquants et conduit à des abus.

<sup>91</sup> [www.diariolaprimera.peru.com/online/actualidad/alto-a-la-trata-de-personas\\_120806.html](http://www.diariolaprimera.peru.com/online/actualidad/alto-a-la-trata-de-personas_120806.html).

### ❖ *Un système judiciaire défaillant*

Lors d'une étude réalisée en 2010 par CHS Alternativo, la nécessité de sanctionner les trafiquants apparaissait comme la sixième et avant-dernière solution citée pour lutter efficacement contre la traite. Trois ans plus tard en 2013, 37% de la population<sup>92</sup> plaçait le besoin d'un système de sanction plus fort en première position, à égalité avec la nécessité de lancer des opérations policières. Cette évolution est significative dans la mesure où, il est vrai, le système judiciaire au Pérou présente de nombreuses failles que le Gouvernement devrait s'atteler à pallier. Par « système judiciaire », on entend la Police, les Procureurs et le Pouvoir Judiciaire, en d'autres termes les tribunaux.

Mais en quoi le système judiciaire en charge de sanctionner les cas de traite au Pérou est-il défaillant ?

En premier lieu, les poursuites judiciaires entamées contre les trafiquants sont rares. Parce qu'elles craignent les représailles, qu'elles souffrent d'un sentiment de honte ou tout simplement parce qu'elles ne sont pas conscientes d'être les victimes d'un délit aussi grave que celui de traite des personnes, les jeunes filles qui portent plainte sont très peu nombreuses. Seulement 53% de celles ayant été accueillies par CHS Alternativo, dans le cadre de leur Centre d'Attention Légal et Psychologique avaient déposé une plainte en 2013. Le manque de confiance en le système judiciaire est également une des raisons qui explique ce faible taux. Selon une enquête<sup>93</sup> quantitative de 2013 menée par Vox Populis, une société de consulting en communication et marketing, plus de la moitié (52% exactement) de la population interrogée disait avoir « peu confiance » en le Pouvoir Judiciaire péruvien et l'indice général de confiance envers celui-ci était de 37%. S'employer à restaurer cette confiance est un défi de chaque jour auquel devrait s'attacher le Gouvernement car cela permettrait que beaucoup plus de cas de traite soient portés devant la Justice et que les trafiquants soient jugés et sanctionnés pour leurs conduites abusives. En 2010, le Gouvernement affirmait avoir condamné douze personnes alors qu'en réalité, elles n'étaient que six selon une étude de l'ONG CHS Alternativo. Le nombre de cas ayant fait l'objet d'une condamnation est d'autant plus difficile

<sup>92</sup> Extrait de la publication de CHS Alternativo "Percepción y realidad: hay trata de personas en el Perú? Resultados de la Primera Encuesta Urbana sobre Percepción de la Trata de Personas 2013, en relación a la acción del Estado y testimonios periodísticos"

<sup>93</sup> Etude quantitative de satisfaction des usagers du Pouvoir Judiciaire au Pérou (pour l'usage exclusif du Pouvoir Judiciaire) et datant de novembre 2013.

[www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/1e6ab98042f7afb0a73be7f6aa5adbd7/CS\\_D\\_ESTSATUSPJ\\_17022014.pdf?MOD=AJPE\\_RES&CACHEID=1e6ab98042f7afb0a73be7f6aa5adbd7](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/1e6ab98042f7afb0a73be7f6aa5adbd7/CS_D_ESTSATUSPJ_17022014.pdf?MOD=AJPE_RES&CACHEID=1e6ab98042f7afb0a73be7f6aa5adbd7)



à chiffrer que les registres existants ne sont pas complètement fiables<sup>94</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle peu nombreux sont les pays qui se risquent à publier des statistiques sur le phénomène, par manque de système de registre actualisé, adéquat et systématisé.

La seconde raison qui permet d'affirmer que le système judiciaire est défaillant est le fait que les cas qui arrivent effectivement devant les Tribunaux et sont jugés, après avoir été transférés par la Police et le Procureur, ne respectent pas les peines de prison minimales définies dans la Loi 28950, à savoir de huit années fermes. Parmi les six condamnations de l'année 2010, cinq incluaient des peines d'emprisonnement entre 4 à 8 ans. Les raisons qui expliquent ce manque de sanctions exemplaires et adaptées sont diverses. En premier lieu, il ressort des études des organisations de la Société Civile que beaucoup de cas n'aboutissent pas, faute de preuves tangibles. Selon les chiffres enregistrés par le système RETA-PNP, entre janvier 2004 et février 2011, sur 356 cas ayant fait l'objet d'une plainte, seuls 78 ont été jugés et 9 personnes seulement ont été condamnées<sup>95</sup>. Pour le reste des cas, les trafiquants sont relâchés, sans surveillance, libres de reprendre leurs activités illégales. A noter que dans la quasi-totalité des cas, les sanctions n'ont en plus jamais pour conséquence de faire disparaître les réseaux de traite, pour la simple et bonne raison que le peu de personnes condamnées ne sont pas les têtes des mafias, mais des intermédiaires (ayant facilité le recrutement, le transport, l'hébergement ...) ou les propriétaires des établissements de nuit. Comme nous le verrons plus en détails plus tard, la disparition de preuves est souvent le fruit d'actes de corruption ou d'une collusion entre les opérateurs de justice en charge des cas.

Dans un second temps, la complexité du phénomène de traite participe à limiter le nombre de sanctions exemplaires rendues. En effet, le délit de traite est difficile à prouver. Au regard du Droit International comme du droit interne péruvien, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement et l'accueil des personnes constituent, ensemble, l'acte de traite alors que l'exploitation qui en découle en est la finalité. Juridiquement parlant, pour entamer des poursuites judiciaires et condamner quelqu'un pour ce délit, il est indispensable de pouvoir apporter la preuve de l'acte et de sa finalité, ce qui dans la majorité des cas, s'avère très complexe. Alberto ARENAS, Directeur de CHS Alternativo nous expliquait lors de notre entretien que, selon lui, le fait qu'il y ait si peu de sanction exemplaire n'est pas dû à des oublis dans le cadre normatif péruvien. Il explique cette tendance par le manque de volonté des opérateurs de justice, entre d'autres termes les juges, à exiger des investigations

<sup>94</sup> Car, outre le débat sur l'efficacité des systèmes de registre, il faut préciser qu'aucun des deux ne peut vraiment rendre compte de l'ampleur du fléau car on ne parle que des cas faisant l'objet de plainte, ce qui limite grandement les chiffres.

<sup>95</sup> Capital Humano y Social Alternativo, "La Trata de Personas en la región de Madre de Dios - 1ª ed. Lima, 2012.

approfondies pour prouver le délit de traite ou par leur réticence à condamner des hommes pour des peines de prison qu'ils jugent personnellement trop élevées. La méconnaissance du délit de traite parmi les juges, et l'incapacité à le qualifier correctement est également une réalité qu'il ne faut pas négliger. Dans le cas précis de Madre de Dios, le Pouvoir Judiciaire est représenté par la Cour Supérieure de Justice. Les juges qui y siègent (dont seulement 10% étaient originaires de la région en 2012<sup>96</sup>), ne sont pour la plupart pas formés sur ce délit ni sur ce cas régional complexe et son lien avec l'activité minière non-formelle. La conséquence directe de ces faits est la suivante. Les trafiquants arrivés devant la justice ne sont finalement pas condamnés pour délit de traite, mais pour d'autres délits impliquant des peines de prison moindres. Il n'est pas rare en effet que, même parmi les membres du Pouvoir Judiciaire, le délit de traite soit confondu, volontairement ou non, avec des délits proches mais distincts, auxquels nous avons fait allusion dans la précédente partie, le plus souvent exploitation sexuelle commerciale simple.

Le résultat de tout cela est l'absence de sanctions exemplaires, dissuasives à l'encontre des trafiquants et le discrédit croissant des institutions judiciaires dans le pays. Entre 2010, et 2012, seulement vingt et une condamnations effectives ont été enregistrées par CHS Alternativo et seulement trois d'entre elles impliquaient des peines supérieures à trente ans de prison... De cette situation résulte un cercle vicieux tant pour les trafiquants, qui ne se sentent pas menacés par le système judiciaire et qui continuent donc de déraciner toujours plus de jeunes filles et de les exploiter à Madre de Dios, que pour les victimes elles-mêmes, délaissées par l'État et envers qui, justice n'est que trop rarement rendue.

Au Pérou, et particulièrement à Madre de Dios, l'impunité face aux trafiquants d'êtres humains persiste. Dans cette région du pays qu'Oscar GUADALUPE<sup>97</sup> décrit comme « le royaume de l'impunité », la corruption notamment du personnel judiciaire est très forte et constitue un autre frein majeur à l'efficacité des mesures prises par l'État.

### **c. Corruption et informalité**

Dans la région de Madre de Dios, plus que dans n'importe quelle autre région du pays, sont brassées des sommes d'argent conséquentes, cette zone d'effervescence économique ne

---

<sup>96</sup> Capital Humano y Social Alternativo, "La Trata de Personas en la región de Madre de Dios - 1ª ed. Lima, 2012.

<sup>97</sup> Directeur de l'Association Huarayo.

reposant quasiment que sur une unique activité : l'extraction minière aurifère non-formelle. Ce sont précisément ces mouvements massifs d'argent qui créent un climat d'instabilité, peu favorable à la présence de l'État, et qui sont la source de dérives et abus en tout genre.

La traite des mineurs à des fins d'exploitation sexuelle se déroule à Madre de Dios au milieu de nombreuses autres activités délictuelles, informelles et illégales, dont le contrôle échappe aux Autorités. La corruption, le narcotrafic, la falsification de documents d'identité, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent issu de l'extraction minière non-formelle sont autant d'activités qui ébranlent l'État de Droit et affaiblissent le Gouvernement du fait des pertes financières considérables qu'elles induisent.

❖ « *Parler de traite des personnes, c'est parler de corruption* »<sup>98</sup>

Alors que certains voient la corruption comme une variable secondaire quand on parle de traite des mineurs à Madre de Dios<sup>99</sup>, d'autres vont jusqu'à parler d'un État absent dont « *les mains seraient liées par la corruption* »<sup>100</sup>. Pour Oscar GUADALUPE, Directeur de l'Association Huarayo, la corruption est l'obstacle majeur à l'efficacité des mesures étatiques et politiques publiques en matière de lutte contre la traite. La « *culture de la corruption* »<sup>101</sup> est un mal dont souffre le Pérou, des plus bas échelons de sa société aux sphères les plus hautes du Gouvernement. Même si les chiffres officiels qui le démontrent manquent, les rapports de la Société Civile mettent en lumière que c'est à Madre de Dios que la corruption est la plus fréquente.

La corruption peut se définir comme le comportement adopté par une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, faisant mauvais usage du pouvoir qui lui a été confié en sollicitant ou acceptant un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte dont elle a la responsabilité dans le cadre de ses fonctions, et ce dans le but d'en retirer un avantage, indu, personnel ou au bénéfice d'un tiers.<sup>102</sup> La corruption est une pratique qui, de fait, affecte la réalisation des obligations étatiques et viole directement ou indirectement des droits fondamentaux. C'est un fait criminel grave qui peut

<sup>98</sup> « *Hablar de trata es hablar de corrupción* » Maria Eugenia VILLAREAL, Directrice Executive de l'ONG ECPAT – End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes -, au Guatemala, lors du colloque des 17 et 18 juin, à l'Université Catholique de Lima.

<sup>99</sup> Jaris MUJICA, lors de notre entretien du 18 juin dernier.

<sup>100</sup> Erick GUIMARAY, Coordinateur du Département Anticorruption de l'IDEHPUCP, lors de la table ronde sur la corruption et le blanchiment d'argent. Colloque National sur la traite, le 18 juin dernier, à l'Université Catholique de Lima.

<sup>101</sup> Gabriel ARRIARÁN, lors de notre entretien du 25 juin dernier.

<sup>102</sup> Définition inspirée de la définition [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/scpc2004-7.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2004-7.pdf) et de celle donnée par un intervenant lors du colloque à l'Université Catholique de Lima, le 17 et 18 juin dernier.

compromettre une économie toute entière du fait des mouvements illégaux considérables d'argent qu'elle implique. La corruption constitue un obstacle majeur au développement d'un pays et à l'atténuation de la pauvreté.

La corruption, notamment de fonctionnaires, est un mal dont souffrent tous les pays d'Amérique Latine<sup>103</sup> et là encore, le Pérou ne fait pas exception. Entre janvier 2007 et avril 2014, la corruption de fonctionnaires y était estimée à environ 190 millions de dollars américains<sup>104</sup> (soit environ 0,1% du PIB péruvien en 2012). Selon une étude de 2013 de l'ONG Transparency International, le Pérou figurait au 83<sup>ème</sup> rang parmi une liste de 177 pays, classés en fonction du niveau de corruption de leur secteur public, avec un score de 38<sup>105</sup> (allant de 0 pour les pays hautement corrompu à 100 pour les pays libres de corruption dans le secteur public)<sup>106</sup>. C'est au sein du Pouvoir Judiciaire qu'on estime que les faits de corruption les plus graves ont lieu au Pérou. Aussi, à Madre de Dios, corrompre les fonctionnaires est un moyen efficace de se voir ouvrir des portes, au sens littéral du terme puisque c'est en soudoyant les Autorités le long des routes, que les trafiquants arrivent à faire entrer autant de victimes jusqu'aux « prostibars » ou qu'au contraire, ils arrivent à passer entre les mailles du filet de la justice, sans encombre.

Madre de Dios était la première région du pays en 2010 à adopter un Plan Régional de lutte contre la traite. Cependant, le phénomène n'a pour le moins pas disparu, jusqu'à atteindre l'ampleur que nous lui connaissons aujourd'hui. Cette tendance n'est pas étrangère à la corruption. Comme nous le relatait Alberto ARENAS, Directeur de CHS Alternativo lors de notre entretien, l'équipe politique du précédent Gouvernement Régional a été très fortement entachée par des scandales de corruption, au point que le Président du Gouvernement de l'époque, José Luis AGUIRRE PASTOR, actuellement en fuite, a vu ses fonctions suspendues en 2012 et a été condamné à une peine de prison préventive de neuf mois pour détournement de fonds et collusion aggravée contre l'État<sup>107</sup>. Au mois de décembre 2013, il était toujours recherché par la Police. Suite à cela, l'équipe toute entière du Gouvernement régional a été changée. Ceci n'a fait que retarder la mise en application du Plan Régional de lutte contre la traite dans la mesure où, sans personnel pour le mettre en œuvre (et qui plus est sans budget), le Plan Régional est resté lettre morte pendant de nombreux mois avant que les

<sup>103</sup> Voir annexe Transparency International [www.ei.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2013/\\$FILE/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2013.pdf](http://www.ei.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2013/$FILE/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2013.pdf) .

<sup>104</sup> [www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/2/jer/esta\\_transparenciaoperativa/2014-02-21-Bol\\_Enero\\_2014.pdf](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/2/jer/esta_transparenciaoperativa/2014-02-21-Bol_Enero_2014.pdf) .

<sup>105</sup> Voir la carte du monde élaborée par Transparency International en annexe 5.

<sup>106</sup> [www.transparency.org/country#PER](http://www.transparency.org/country#PER) .

<sup>107</sup> <http://elcomercio.pe/peru/lima/jne-suspendio-al-presidente-regional-madre-dios-noticia-1512522> .

fonctions ne soient reprises par la nouvelle équipe du Gouvernement Régional actuel. A noter que les scandales de corruption n'ont pas pour autant disparu du paysage de Madre de Dios. L'actuel Président régional, Jorge Alberto ALDAZABAL SOTO, qui remplace l'ancien fonctionnaire, jusqu'à ce que la suspension de ses fonctions arrive à terme, fait lui aussi l'objet de huit investigations fiscales pour corruption<sup>108</sup>... Face à de tels faits, il n'est pas étonnant de lire, dans le rapport de la dernière enquête de la société privée d'audit, Ciudadanos al Dia, datant de novembre 2013, que le taux de perception d'intégrité de la population de Madre de Dios envers son propre Gouvernement régional était de 0%<sup>109</sup>. En d'autres termes, personne parmi les individus interrogés ne considérait le Gouvernement régional honnête. La corruption dans la région est d'autant plus courante que l'État y est absent. Il est important de comprendre ici que la corruption en soi ne génère pas la traite des personnes mais qu'elle en est un facilitateur. Sans vouloir ni pouvoir en dire davantage, Oscar GUADALUPE a insisté à plusieurs reprises, lors de notre entretien, sur le fait que s'il y a autant de mineures en situation d'exploitation sexuelle dans la région, « c'est parce que quelqu'un le permet, permet qu'elles transitent à travers tout le pays jusqu'à Madre de Dios, quelqu'un qui en bénéficie ». Quand on pense « corruption », on pense à collusion entre fonctionnaires mais la corruption ne se résume pas à cela, tous les citoyens peuvent être corrompus. Des petits orpailleurs qui touchent des commissions, aux modiques sommes versées à ceux qui amènent des jeunes filles dans la région, en passant par les Policiers qui ferment les yeux lors de contrôles improvisés sur le bord des routes et laissent entrer à Madre de Dios des jeunes filles qui voyagent non accompagnées, sans document d'identité, et jusqu'aux membres du Pouvoir Judiciaire qui font disparaître des preuves ou ne donnent pas suite à des investigations de cas, la corruption existe à tous les niveaux. Et elle suppose, tout comme les réseaux mafieux de traite, un degré d'organisation élevé qui, comme nous l'avons déjà dit, constitue une circonstance aggravante au regard de la loi. La corruption est incontestablement un obstacle à l'efficacité des actions de l'État à Madre de Dios. Comme le relatait le Chef de la « Defensoría » de la ville de Cusco<sup>110</sup>, la corruption a fait échouer nombre d'interventions policières, déjà rares, dans la zone. Il racontait que dans les premiers mois de l'année 2014, alors que se préparaient les premières opérations d'interdiction de l'activité minière à Madre de Dios, il avait été appelé par les Autorités de sa région voisine<sup>111</sup>

<sup>108</sup> [www.rpp.com.pe/2014-05-28--cuantos-casos-por-corrupcion-acumulan-los-19-presidentes-regionales-noticia\\_695743.html](http://www.rpp.com.pe/2014-05-28--cuantos-casos-por-corrupcion-acumulan-los-19-presidentes-regionales-noticia_695743.html) .

<sup>109</sup> [www.ciudadanosaldia.org/](http://www.ciudadanosaldia.org/) d'après l'information du RankinCAD 2013.

<sup>110</sup> Lors du colloque national sur la traite des personnes, les 17 et 18 juin derniers à l'Université Catholique de Lima.

<sup>111</sup> Pour une meilleure visualisation du découpage territorial du pays et de la localisation des différentes régions du pays, se référer à l'annexe 2.

pour le prévenir qu'une opération policière allait avoir lieu et qu'ils estimaient qu'une centaine de jeunes filles seraient sorties de leur condition d'exploitation et transférées à Cusco pour être hébergées en attente de prise en charge. En tant que responsable de la « Defensoría del Pueblo », il fut chargé de trouver un local pour ces cent jeunes filles. Le dénouement de cette intervention dans la région ne fut pas celui attendu puisqu'en arrivant sur les bords de la Route Interocéanique, les forces policières ne trouvèrent que des « prostibars » vides, comme abandonnés, et aucune jeune victime de traite. L'information avait filtré, les propriétaires des locaux nocturnes et trafiquants avaient été prévenus et avaient donc évacué la zone, en emportant dans leur fuite les mineures. L'opération qui aurait pu permettre un flagrant délit fut un échec total. Ce récit n'est qu'un exemple parmi d'autres d'opérations infructueuses dans la région<sup>112</sup>. C'est une des raisons pour lesquelles les opérations policières exclusivement destinées à sauver des victimes de traite se font si rares depuis 2012 car les résultats des dernières opérations de ce type ne sont pas à la hauteur des moyens déployés et des sommes investies par les Autorités, qui se heurtent à ce mal profond qui les ronge, la corruption.

Au fil des années, un cercle vicieux s'est établi à Madre de Dios entre les activités de traite et les actes de corruption. Dans les pays où la permissivité face à la corruption est plus importante, il y a généralement plus de situations de traite<sup>113</sup>. La corruption est aujourd'hui une « condition favorable » à la traite des personnes dans le sens qu'elle lui permet de perdurer. Trop de gens bénéficient de cette activité dangereusement lucrative, et s'en satisfont au point de ne rien faire pour y mettre fin.

### ❖ *Informalité*

Une des raisons principales qui expliquent l'absence de chiffre officiel sur la traite à Madre de Dios, sur la corruption, sur le nombre d'hommes travaillant le long des fleuves est le fait que toutes ces activités, en plus d'être illicites, sont informelles. Elles se déroulent en marge de la loi et ne répondent à aucune règle officielle. L'informalité est en effet une caractéristique prépondérante du contexte dans lequel se déroule la traite des jeunes filles à Madre de Dios. Des agences informelles de travail partout dans le pays où sont publiées les fausses offres d'emploi alléchantes, aux groupes informels mafieux sur lesquels reposent toute cette organisation, aux activités d'extraction aurifère en passant par les « prostibars » mêmes où sont conduites les jeunes filles, l'ensemble de la trajectoire que parcourent les victimes de

<sup>112</sup> Capital Humano y Social Alternativo en relate d'autres dans sa publication "La Trata de Personas en la región de Madre de Dios - 1<sup>er</sup> ed. Lima, 2012.

<sup>113</sup> Transparency International.

traite est empreinte d'informalité. Une autre caractéristique de la région de la Pampa est le fait que les prix ne soient pas fixés par le marché de l'offre et de la demande, comme dans le reste du pays, mais sont gonflés artificiellement. Les propriétaires de restaurants, bars dans la zone augmentent volontairement les prix des biens et services qu'ils proposent, et ce dans le but d'absorber les excédents financiers obtenus grâce à la vente de l'or. On estime que les prix pratiqués dans la Pampa subiraient une augmentation de 300% par rapport aux prix de la capitale. Un gramme de cocaïne à 50 centimes de dollars dans le reste du pays coûte 10 dollars dans la Pampa, un pack de douze bières à 15 dollars à Lima peut atteindre les 70 dollars<sup>114</sup>.

La création de chaînes d'interdépendance et mouvements massifs d'argent sale dans la zone génère évasion fiscale et blanchiment d'argent, des pratiques annexes à la traite des êtres humains contre lesquelles le Gouvernement devrait s'employer à lutter. En effet, le fait de réinvestir leur argent sale issu de la vente de l'or illégal dans des activités telles que les négoce de pièces détachées, la nourriture, l'alcool ou la « location » d'un abri de taule au bord du fleuve est un moyen pour les mineurs de blanchir cet argent.

Enfin, comme toutes les activités informelles, la traite et l'extraction minière illégale ne génèrent pas de revenus à l'État. On estime que le montant des pertes fiscales relatives à l'extraction minière illégale et informelle fluctuerait, selon les sources, entre 190 millions et 305 millions de dollars américains par an<sup>115</sup> et que le blanchiment d'argent lié à l'activité minière illégale aurait quasiment doublé entre août 2012 et janvier 2014<sup>116</sup>, jusqu'à dépasser amplement le blanchiment d'argent lié au narcotrafic. Cette incapacité du Gouvernement à extraire des revenus fiscaux, un des facteurs utilisés comme nous l'avons dit par Hillel D. SOIFER<sup>117</sup> pour mesurer la capacité et la force d'un État, confirme une nouvelle fois que l'État péruvien est définitivement faible à Madre de Dios.

Les activités informelles et la corruption constituent des accélérateurs du phénomène de traite dans la région de Madre de Dios qui participent à expliquer la fragilité des institutions étatiques et le climat ambiant d'instabilité dans lequel sont exploitées les jeunes filles.

<sup>114</sup> MUJICA, Jaris. "Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios".

<sup>115</sup> [http://gestion.pe/2012/05/16/economia/macroconsult-se-exporta-us-1800-millones-oro-ilegal-mas-que-narcotrafico-2002772?\\_ga=1.185378601.1464156969.1397136526](http://gestion.pe/2012/05/16/economia/macroconsult-se-exporta-us-1800-millones-oro-ilegal-mas-que-narcotrafico-2002772?_ga=1.185378601.1464156969.1397136526).

<sup>116</sup> Aurait connu une augmentation de 49,6% très exactement. <http://elcomercio.pe/peru/pais/lavado-dinero-mineria-ilegal-crece-ritmo-acelerado-noticia-1728807>

<sup>117</sup> Dans son article "Measuring State capacity in Contemporary Latin America".

#### d. Une « tolérance sociale excessive » <sup>118</sup>

L'expression « tolérance sociale excessive » résume parfaitement la tendance qui prédomine au sein de la société péruvienne. Celle-ci ne peut être tenue responsable de la perdurance et l'accentuation du phénomène de traite dans le sens où elle ne l'encourage pas directement. Mais elle la tolère car la considère à la fois acceptable et lointaine. Il ressort en effet de nos entretiens que la traite est souvent considérée comme un problème qui n'existe qu'ailleurs. Personne ne se sent jamais proche de ce phénomène alors qu'en 2011, 30 des 31 districts judiciaires du pays avaient enregistré des cas de traite et que bien souvent, comme à Madre de Dios, elle a lieu à la vue et au su de tous. En ce sens, il ne semble pas incorrect de dire que la société est « complice »<sup>119</sup> de ces pratiques illégales et fait preuve d'une trop grande négligence et permissivité à l'égard de ce délit grave et crime contre l'humanité. Au Pérou, on ne dénonce pas et on ne condamne moralement pas le délit car on se le justifie culturellement. Et ce, pour plusieurs raisons.

Dans ce pays andin, prédomine encore une culture forte de la subordination<sup>120</sup> au sens où il est très courant et tout à fait normal de déléguer les tâches ménagères, domestiques, de surveillance des enfants à des personnes que l'on paie. Il est commun de trouver dans une seule et même maison deux ou trois employées domestiques, qui vivent 24 heures sur 24 dans le foyer de leur employeur. Avoir recours à un tiers, bien souvent des femmes, bien souvent des mineures pour effectuer ces tâches domestiques, est monnaie courante. Cette culture de la délégation du service, à l'excès, donne lieu à des dérives plus ou moins graves.

D'autre part, comme dans la plupart des pays d'Amérique Latine, le Pérou est un pays conservateur, où le machisme est très ancré. La violence envers les femmes, et notamment les féminicides, est un problème de société grave et prégnant. En 2013, dans le cadre de l'enquête démographique et de santé familiale nationale réalisée par l'INEI<sup>121</sup>, 36,4% des femmes interrogées déclaraient avoir déjà été victimes de violence physique ou sexuelle de la part de leur conjoint. Ce chiffre atteint les 42,8% dans la région de Madre de Dios. Dès le plus jeune

<sup>118</sup> José SOTO, responsable national du projet du MINCETUR contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le secteur du tourisme, lors de notre entretien du 10 juin dernier.

<sup>119</sup> Capital Humano y Social Alternativo, "Sistematización del Primer Encuentro Nacional sobre Trata y Tráfico de Personas". 1<sup>re</sup> ed. – Lima, 2013.

<sup>120</sup> Fabio GONZALEZ FLORES, Coordinateur Régional pour la zone Amérique Latine, pour l'association ECPAT International, au cours de la table ronde sur la prévention et la récupération psychologique, lors du Colloque National sur la traite, le 18 juin dernier, à l'Université Catholique de Lima.

<sup>121</sup> [www.promsex.org/actualidad/item/2429-inauguran-casa-refugio-para-victimas-de-violencia-de-genero-y-trata-en-madre-de-dios.html](http://www.promsex.org/actualidad/item/2429-inauguran-casa-refugio-para-victimas-de-violencia-de-genero-y-trata-en-madre-de-dios.html) .



âge, les petites filles sont dévalorisées, envoyées à travailler et victimes de discrimination. Cela s'explique en outre par le fait que la société péruvienne, en plus d'être machiste, est patriarcale et très « adultocentrée ». Les enfants sont généralement vus comme des *objets* plutôt que des *sujets* de droit, capables de formuler des désirs qui leurs sont propres et d'exprimer des refus. La relation parents-enfants est bien souvent basée sur la domination et peut donner lieu à de nombreux abus<sup>122</sup>. Comme le signalait Maria Santiago BAILLETI, la représentante du Ministère de la Femme et des Populations vulnérables, un nombre important d'adultes « considèrent les enfants comme des objets pour satisfaire leurs impulsions<sup>123</sup> ». Et c'est précisément cette perception qui est à l'origine des maux dont souffrent trop d'enfants.

Une étude réalisée par le Groupe d'Analyse pour le Développement en octobre 2011<sup>124</sup>, (GRADE) dans trois régions du Pérou (Lima, Loreto, et Huancayo) a permis de conclure que la majorité des cas de violence infligée aux enfants avait lieu au domicile familial. Selon cette étude, parmi les enfants de zéro à huit ans interrogés et issus de 900 foyers différents, 44,2% étaient victimes de violence familiale et 28,3% de violence à l'école. Ces chiffres ne sont que le reflet de la réalité à l'échelle nationale. Dans beaucoup de cas, le recours à la violence envers les enfants dans l'enceinte du foyer familial est considéré comme un instrument légitime de discipline ou de punition. De plus, il ressort de cette étude qu'un pourcentage significatif de mères de famille approuve l'exercice de violence physique sur leurs enfants par les professeurs à l'école. Pour ce qui est des cas de violence familiale, il ressortait de cette même étude que le châtiment physique était le plus souvent exercé par les mères de famille mais que la violence physique « la plus sévère » émanait des pères. Parmi les formes les plus sévères de violence physique figure en premier lieu le viol. Dans un article publié le 1er mai 2014 et basé sur des données quantitatives et qualitatives du Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables (MIMP), on apprenait qu'en 2013, plus de 5000 plaintes ont été déposées au Pérou pour violence sexuelle<sup>125</sup>. De ces 5000 plaintes, 73% concernaient des viols de mineurs<sup>126</sup>. Et parmi ces mineurs, 93% étaient des petites filles. Les cas de violence sexuelle dans le pays sont de plus en plus visibles et de plus en plus fréquents. Dans les trois premiers mois de l'année 2014, près de 1000 cas ont déjà fait l'objet d'une plainte<sup>127</sup>, soit environ 10 cas de viol par jour à travers le pays, un chiffre alarmant d'autant plus quand on

<sup>122</sup> <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1408/0> .

<sup>123</sup> <http://peru21.pe/actualidad/peru-alarma-violencia-sexual-menores-2181309> .

<sup>124</sup> Faute de chiffres plus récents, nous nous baserons sur ces données.

<http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/1408/0> .

<sup>125</sup> <http://peru21.pe/actualidad/peru-mas-5-mil-denuncias-al-ano-violacion-sexual-2176212> .

<sup>126</sup> <http://laprensa.pe/actualidad/noticia-73-victimas-violacion-menor-edad-6844> .

<sup>127</sup> <http://peru21.pe/actualidad/peru-alarma-violencia-sexual-menores-2181309> .

apprend que dans plus de la moitié de ces cas, l'agresseur est un membre de la famille de la jeune victime. Les groupes les plus vulnérables face aux cas de violence sexuelle familiale sont les jeunes filles de 12 à 17 ans (qui représentent 59,6% des cas) et celle de 6 à 11 ans (en seconde position, dans 31,8% des cas).

La violence sexuelle au Pérou est une infraction en expansion qui fait l'objet d'une attention particulière de la part du MIMP, dans le cadre du Programme national contre la violence familiale et sexuelle. C'est en effet pour essayer de mettre un frein aux nombreuses pratiques abusives et violations des droits dont souffrent les femmes et les enfants que des entités spécialisées ont été créées, telles que les Centres d'Urgence pour les Femmes, les « Defensoría » municipal pour les enfants et les adolescents (DEMUNA), jusqu'au niveau le plus haut de l'État, avec le remaniement en 2012 du Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables. Il n'en reste pas moins que les discriminations envers les personnes de sexe féminin, de tout âge, subsistent et que les cas de violence sexuelle continuent d'augmenter.

Dans le cas précis de Madre de Dios, un dernier facteur vient s'ajouter à ceux qui expliquent l'acceptation sociale généralisée de la violence sexuelle. Le mythe de l'hypersexualité de la femme amazonienne participent à justifier le phénomène de traite. Ce stéréotype constitue indéniablement un facteur de risque et augmente la vulnérabilité des femmes en général et des jeunes filles mineures dans la région.<sup>128</sup>

Si on combine tous ces facteurs culturels et sociaux au fait qu'au Pérou, le désir sexuel est considéré comme une demande commerciale parmi d'autres, répondant à un besoin naturel et pour lequel il est normal d'avoir institutionnalisé un marché, celui de la prostitution, on comprend mieux – sans les justifier – les raisons d'une telle acceptation sociale face au phénomène de traite. Ce dernier répond, comme nous l'avons précédemment vu, à une demande de la part des hommes mineurs dans la région de Madre de Dios. Tant que la demande ne diminuera pas, que la société ne prendra pas conscience de la gravité de la situation, la traite continuera d'exister.

La conséquence grave de ce manque de discernement d'une grande part de la population à l'égard du phénomène est que des familles peuvent, sciemment ou non, devenir directement complices de la traite. Pour *sortir une cousine de sa situation de pauvreté dans la province andine* ou tout simplement *lui donner la chance de venir découvrir la capitale*, il est courant de faire venir à Lima des jeunes filles, pour les faire travailler comme employées de maison

<sup>128</sup> [www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2013/Nov2013/25NOV/USAID-PRODES-Diagnostico-Genero-Amazonia.pdf](http://www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2013/Nov2013/25NOV/USAID-PRODES-Diagnostico-Genero-Amazonia.pdf) .

ou nourrice chez leur tante. Sans parler du risque pour cette même cousine de se voir finalement confier à une *connaissance*, elle pourrait se retrouver dans une maison close informelle, forcée à exercer des faveurs sexuelles à des inconnus. En termes pénaux, ce genre de situation relève de l' « erreur de prohibition<sup>129</sup> » dans la mesure où, même s'il n'y paraît pas et qu'elle ne sera quasiment jamais reconnue comme telle, cette situation des plus banales décrit un cas de traite. Les personnes impliquées, bien qu'ayant transgressé la loi en envoyant leur fille chez sa tante dans le but de l'y faire travailler, en l'ayant reçu ou en lui confiant une activité rémunérée, ne seront jamais inquiétées et condamnées au regard de ce que la législation péruvienne définit pourtant comme le délit de traite des êtres humains.

C'est dans ce contexte général de tolérance sociale exacerbée et de trop grande permissivité que l'État doit faire face au phénomène de traite et se donner les moyens d'agir pour que ce délit cesse d'être banalisé, assumé et justifié socialement et culturellement.

Malgré un semblant de volonté de la part du Gouvernement et un ensemble de politiques publiques lancées aux différents niveaux de l'État pour lutter contre le fléau de traite à Madre de Dios, les Autorités manquent encore à leurs responsabilités, notamment celles relatives à l'assistante et la protection aux victimes et à la garantie d'un système effectif de sanctions. Face à ces carences des institutions publiques et aux incohérences que nous avons tenté de mettre en lumière, grandit la défiance de la population envers les institutions publiques, incapables de s'articuler entre elles pour fournir une action concertée. C'est là que la Société Civile, comme groupe de population organisé pour la défense de ses droits, entre en jeu et unit ses efforts à ceux des Autorités. Mais quelle stratégie doit-elle adopter ? Quelles sont ses responsabilités ? A mi-chemin entre une forme de contre-pouvoir, un palliatif, et un substitut, comment les acteurs de la Société Civile péruvienne se positionnent-ils et participent-ils à la lutte contre la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle à Madre de Dios ? C'est ce que nous tenterons de montrer dans cette dernière partie.

---

<sup>129</sup> Erick GUIMARAY, Coordinateur du Département Anticorruption de l'IDEHPUCP, lors de la table ronde sur la corruption et le blanchiment d'argent, lors du Colloque National sur la traite, le 18 juin dernier, à l'Université Catholique de Lima.

### III. La Société Civile : agent articulateur des institutions étatiques

---

### III. La Société Civile : agent articulateur des institutions étatiques

---

L'article 36 du chapitre 4 du Décret Suprême d'approbation du Règlement de la loi 28950, intitulé *Coopération et Solidarité nationale et internationale* prévoit que l'État promouvra des « accords de coopération avec les entités de la Société Civile, donnant priorité aux ONG ». Même si elles n'ont pas été détaillées, des responsabilités reviennent aux acteurs de la Société Civile au regard de la loi dans le cadre de la lutte contre la traite des personnes. Il incombe à la Société Civile, en tant qu'experte de la problématique de la traite des personnes, d'identifier les failles principales des Autorités et d'intervenir en conséquence dans le but d'y pallier. Sans pour autant pouvoir agir sur les causes profondes du phénomène de traite, la Société Civile développe des projets dans la limite de ses compétences et en respectant les prérogatives de l'État, sans jamais chercher à s'y substituer ni à reproduire ce qui a déjà fait l'objet de programmes de la part des Autorités. Du panorama que nous venons de réaliser comme de nos entretiens, il ressort que le manque de coordination et de concertation constitue la carence majeure des institutions étatiques. C'est donc dans le but de remédier à cette fragilité que la Société Civile contribue à la lutte contre la traite en structurant les interventions de l'État et en jouant le rôle d'articulateur des institutions publiques. Toutes ses actions sont réalisées dans le but de renforcer les capacités de l'État en lui fournissant les outils nécessaires qui lui permettront de gagner en efficacité et de l'aider à créer des instruments et des espaces de coordination pour homogénéiser son approche et la réponse qu'il apporte au problème.

Avant de détailler les trois axes principaux d'action de la Société Civile péruvienne pour la lutte contre la traite, il convient dans un premier temps de cartographier les acteurs qui la composent et qui jouent effectivement un rôle au quotidien dans la lutte contre la traite de mineures à Madre de Dios. Parmi ces acteurs de la Société Civile figurent les ONG, qu'elles soient d'incidence politique<sup>130</sup> ou de terrain, ou encore les médias, les Universités, et l'Eglise. Peu nombreuses sont les ONG présentes sur le terrain qui peuvent affirmer avoir été témoins de la situation d'exploitation de ces jeunes filles. Une seule ONG est reconnue à l'échelle nationale pour son assise locale et son travail dans la zone de la Pampa, il s'agit de

---

<sup>130</sup> Une expression qu'elles préfèrent souvent au terme de « plaidoyer ».

l'Association Huarayo, un des vingt-huit membres du Groupe d'Initiative Nationale pour les droits de l'enfant<sup>131</sup>. Depuis 1997, l'ONG est présente dans la zone et accueille au quotidien dans son refuge des victimes de traite liée à l'extraction minière. Depuis 2012, la section péruvienne de l'association Save The Children a également développé un projet local, en collaboration avec trois autres ONG, PROMSEX<sup>132</sup>, Agape<sup>133</sup> et Caritas, ces deux dernières étant des organisations à vocation chrétienne.

Même si les projets de ces dernières comprennent presque toujours un volet d'incidence politique, à l'échelle nationale deux ONG en particulier sont considérées comme les spécialistes du plaidoyer autour du problème de traite. Centro Humano Social y Alternativo, appelé plus généralement CHS Alternativo et l'IDEIF, Institut d'Etudes pour l'Enfance et la Famille, font toutes deux parties du GMTPTP.

L'approche de la Société Civile se résume en trois axes principaux, à savoir la diffusion d'information, une tâche très vaste consistant aussi bien en des actions de sensibilisation, prévention qu'en des dénonciations pures et simples de cas dans le but d'attirer l'attention, l'incidence politique dans tous les espaces de prises de décision et le renforcement des capacités de l'État.

## **1. La Société Civile comme vecteur de connaissance : de la sensibilisation à la dénonciation**

### **a. Sensibilisation, prévention et « Conscientisation »**

Comme nous l'avons précédemment dit la Société Civile se compose dans notre cas d'étude d'ONG, d'universitaires et des médias, des acteurs qui ont parmi leurs fonctions propres de réaliser des enquêtes, des investigations, et d'effectuer un travail de recherche constant, actualisé du phénomène sur lesquels ils sont spécialisés. C'est donc en tant qu'expert du délit de traite que la Société Civile joue un rôle de vecteur de connaissance. La diffusion d'informations est une étape cruciale dans sa stratégie car elle permet de rendre visible le phénomène et de le faire connaître à la population, dans le but d'en diminuer le risque d'occurrence.

---

<sup>131</sup> Premier réseau de défense des droits de l'enfant à l'échelle nationale, structure d'accueil de mon stage de fin d'études.

<sup>132</sup> Centre de Promotion et de Défense des droits sexuels et reproductifs.

<sup>133</sup> A noter qu'Agape est également membre du GIN.

Phénomène ancien, la traite en général fait l'objet d'une littérature académique abondante, dans plusieurs langues, mais celle-ci n'est pas toujours accessible à toute la population. Aussi, la Société Civile a-t-elle pour rôle de vulgariser l'information pour que tous soient plus à même de la comprendre. Le cas particulier de Madre de Dios, plus récent, n'est encore que trop peu connu et ignoré. En 2013, 60% de l'échantillon de population ayant participé à une enquête réalisée par CHS Alternativo considérait avoir des connaissances faibles voire nulles sur le problème de traite<sup>134</sup>. A cette même date, les chiffres du Ministère Public révélaient des tendances encore plus fortes ; 80% des enfants et 76% de leurs parents méconnaissaient le délit. C'est précisément cette méconnaissance qui constitue le principal facteur de vulnérabilité et c'est pourquoi la sensibilisation de la population est l'un des objectifs premiers de la Société Civile. Cette priorité fut également formulée par la population quand, au cours de l'enquête de CHS Alternativo en 2013, 41,7% des personnes interrogées positionnaient l'information comme le moyen principal pour lutter contre la traite des personnes. D'autres chiffres mis en lumière lors de ce sondage sont également très révélateurs. Parmi les 1588 interrogés lors de cette enquête sur la perception du phénomène de traite au Pérou, 27,9% des personnes estimaient que le travail forcé n'existait pas dans le pays, et 25,2% pensait la même chose de l'exploitation sexuelle. La conclusion de cette enquête datant de l'année dernière est qu'une personne sur quatre en moyenne était donc totalement inconsciente de l'ampleur du phénomène dans le pays au point que 4,3% des interrogés répondaient que la traite des personnes n'existait tout simplement pas au Pérou.

Sans avoir à se référer aux chiffres, la réalité des faits témoigne aussi du faible niveau d'information de la population. Le fait même que des jeunes filles continuent de croire aux fausses offres de travail qui abondent dans les marchés, alors que tout le monde devrait être conscient qu'il s'agit du moyen de captation le plus couramment utilisé par les trafiquants, est une preuve que la population a peu de notion sur le phénomène. C'est non seulement sur les moyens et les lieux de recrutement que doivent informer les ONG mais également sur les formes d'exploitation que peut revêtir le délit<sup>135</sup> et les risques encourus par ceux qui transgressent la loi.

---

<sup>134</sup> Capital Humano y Social Alternativo. "Percepción y realidad: hay trata de personas en el Perú? Resultados de la Primera Encuesta Urbana sobre Percepción de la Trata de Personas 2013, en relación a la acción del Estado y testimonios periodísticos"-

<sup>135</sup> Toujours selon l'enquête de CHS Alternativo, parmi les gens qui connaissaient le phénomène de traite, 52,7% pensait que la forme d'exploitation la plus courante était le travail forcé avant l'exploitation sexuelle (51,6%), une donnée fausse.

Même si le terme le plus utilisé est la « sensibilisation » de la population, il semblerait qu'au Pérou, cette première phase consistant à rendre la population réceptive et consciente de l'existence du phénomène ait été dépassée. La preuve en est que le problème est officiellement reconnu par les Autorités et a fait l'objet d'une conceptualisation juridique. Il est plus exact dans ce contexte de parler de prévention du délit, terme qui rappelons-le fait référence à l'un des trois axes principaux de la Convention de Palerme et du Règlement de la Loi 28950. Cette tâche incombe de manière commune à la Société Civile comme à l'État péruvien qui, conjointement, lancent des actions de prévention à travers le pays. Parmi les trois lignes d'action de la Convention de Palerme, la prévention est jusqu'à aujourd'hui celle que le Gouvernement a le plus développé car c'est celle qui requière le moins d'investissement financier. La prévention est un procédé qui se fait généralement en trois temps. Le premier, appelé « prévention primaire » s'adresse aux professionnels. Les professeurs dans les écoles, les chauffeurs de bus qui travaillent dans les compagnies qui traversent le pays de part en part, le personnel médical en charge des victimes dans les foyers d'accueil ou les hôpitaux, les Policiers et tous les fonctionnaires en général intervenants le long de la procédure judiciaire ou de prise en charge de santé sont autant d'acteurs auprès desquels la prévention doit se faire. La seconde étape, celle de la prévention « secondaire » a lieu au plus près des groupes de populations dont le degré de vulnérabilité est le plus élevé. Le groupe cible est celui des jeunes filles, entre 10 et 17 ans environ, principalement dans les hauts plateaux des Andes, où les niveaux de pauvreté sont forts et les alternatives économiques sont limitées, ainsi que dans les zones touristiques du Sud du pays d'où proviennent beaucoup de victimes exploitées à Madre de Dios. En général, et bien que des cas de traite aient lieu dans la capitale, la prévention devrait se faire de manière plus forte dans les zones rurales, car ce sont là que la grande majorité des jeunes filles sont recrutées. Au-delà des actions de prévention, on inclut ici les actions de « conscientisation » des victimes de traite ou de celles qui l'ont été. Faute de connaissance du phénomène, de nombreuses jeunes filles ne sont pas conscientes de leur condition de victimes. Le troisième temps de la prévention dite « tertiaire » consiste en une approche plus générale. Dans notre cas précis, il s'agirait non pas de se limiter à de la prévention sur le délit de traite et à une « conscientisation » sur sa gravité au regard de la loi et de la morale, mais d'élargir à une prévention sur les droits de l'Homme, et ce auprès de toute la population, par des campagnes de grande ampleur à échelle nationale.

La division du volet de prévention en trois phases implique une identification précise des acteurs auprès desquels doivent se faire les interventions, car comme pour toutes les actions



de communication, l'approche et les méthodes utilisées changent en fonction du public cible. Par l'élaboration de manuels, de matériel interactif ou éducatif, l'organisation de colloques ou la rédaction et publication de rapports, en passant par les campagnes de masse, les outils de prévention dont dispose la Société Civile sont nombreux. En 2013, une campagne de prévention a été lancée spécifiquement à Madre de Dios par le Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme, intitulée « Madre de Dios Protégeme »<sup>136</sup> pour tenter de prévenir les cas d'exploitation sexuelle dans le secteur du tourisme. A cette campagne publique s'est ajouté Save the Children qui dans le cadre de son projet à Madre de Dios, avait prévu de financer trois activités de prévention<sup>137</sup>. Afin de ne pas risquer de reproduire le travail fait par le MINCETUR dans le cadre de sa propre campagne de prévention, Save the Children a choisi de s'associer au Gouvernement, pour lancer une campagne commune, illustration de la possible coopération entre les acteurs étatiques et non gouvernementaux<sup>138</sup>. Cette campagne n'ayant pas été spécifiquement destinée à prévenir le délit de traite dans un premier temps, les actions d'incidence politique de Save the Children auprès du Ministère et la participation financière de l'ONG à cette campagne ont eu pour conséquence l'inclusion d'un volet sur la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle dans la région de Madre de Dios et la réalisation d'un spot à visée préventive.

Les résultats attendus des actions de prévention sont simples. Le premier est de participer à la diffusion d'une culture de respect des Droits de l'Homme à travers le pays en essayant de faire évoluer les mentalités et changer les référents culturels qui peuvent conduire chez certains, comme nous l'avons vu, à normaliser le phénomène. Par ces actions de prévention, les ONG, les universités, ou l'État cherchent à mettre fin aux idées reçues pour faire comprendre aux habitants que même si la victime perçoit un salaire pour les services sexuels, même si elle est sous la domination d'un membre de sa famille, même si elle a donné son consentement pour se rendre dans une autre région du pays alors qu'elle était en recherche d'emploi, même si un sentiment d'attachement envers son bourreau peut s'être développé au point d'en tomber amoureuse<sup>139</sup> et de ne plus vouloir s'échapper, et même si elle ne formule pas le besoin qu'on l'aide, elle reste une victime de traite et doit être sortie de cette situation d'exploitation à laquelle elle a été soumise.

<sup>136</sup> « Madre de Dios Protège-moi ».

<sup>137</sup> Claudio BONATTO, lors de notre entretien du 16 juillet dernier.

<sup>138</sup> Save the Children a également participé à la campagne de prévention intitulée « Plus de contrôle, moins de routes d'exploitation » faite auprès des transporteurs, en collaboration avec le Ministère des Transports et le Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables et une dernière campagne nationale avec tous les membres du GTMPTP.

<sup>139</sup> Connu en psychologie comme le « syndrome de Stockholm ».

Mener des actions de prévention dans les lieux principaux de captation des victimes est également un moyen de faire connaître le délit de traite aux proches et à l'entourage des mineures qui ont été recrutées dans la zone et qui, d'une manière ou d'une autre, ont participé à rendre précaire le cadre de vie de ces jeunes filles. Les victimes sont bien souvent issues de milieux aux ressources financières limitées, et où le schéma familial est fragile, plus ou moins indifférent voire dangereux. S'employer à modifier l'environnement même où les jeunes filles ont été repérées et recrutées est une stratégie qui permettra de faciliter leur retour et leur réinsertion dans la société, dans un environnement plus chaleureux, sans qu'elles ne subissent les effets d'une quelconque forme de « revictimisation » (autrement appelée « victimisation secondaire »). Ce terme a été défini par l'ONU comme la situation « ne résultant pas directement d'un acte criminel mais de la réponse inappropriée apportée par les institutions et les individus à une victime »<sup>140</sup>. Ce concept ne s'applique presque exclusivement qu'aux cas semblables à ceux de traite ou qui impliquent des actes de violences sexuelles. Sécuriser l'environnement par le biais d'actions de prévention est un moyen de diminuer le risque qu'une victime ne retombe aux mains de trafiquants.

Enfin, et il s'agit là d'un des objectifs majeurs visés par les actions de prévention, la prise de conscience d'un groupe de population vis-à-vis du fléau de traite est un moyen de lui donner la capacité de s'autonomiser et de s'organiser pour participer activement au processus de lutte. Ceci constitue un défi pour la Société Civile dans son ensemble dans le cas précis de Madre de Dios au sens où, selon Jaris MUJICA, il n'existe pas à proprement parler de Société Civile locale organisée pour la défense de ses droits<sup>141</sup>. Ceci s'explique notamment comme nous l'avons dit par le caractère migrant et itinérant de sa population depuis plusieurs décennies au cours desquelles des générations d'hommes originaires d'autres régions du pays se sont succédé dans les zones minières et sont repartis vivre dans leur région après un temps passé à Madre de Dios. Cette caractéristique, combinée à une grande dispersion<sup>142</sup> de la population dans la zone (du fait de la géographie escarpée) implique qu'il n'existe pas de réel sentiment d'appartenance à une société propre à Madre de Dios, capable de s'organiser. Les organisations de la Société Civile qui jouent un rôle dans la lutte contre la traite sont, mis à part Huarayo, tous « importés » de Lima ou de l'étranger. Pour exemple, dans le cadre du

<sup>140</sup>

<http://untarm.un.org/DGAACS/untarm.nsf/0f99a7d734f48ac385256a07005e48fb/8f5d38ad50043d6d85257a1a0060bc2b?OpenDocument>.

<sup>141</sup> Il précise que pourtant, une société civile environnementale existe.

<sup>142</sup> La densité de population est de 1,3 habitant par kilomètre carré à Madre de Dios contre 242,7 habitants par kilomètre carré à Lima.

projet lancé par Save the Children contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle dans la région de Madre de Dios et Cusco, l'un des objectifs principaux était d'impliquer et implanter de nouveaux acteurs qui n'ont historiquement pas de présence dans la région. Agape, PROMSEX et Caritas, toutes trois basées à Lima, ont donc participé au projet comme partenaires de Save the Children. Après deux ans passés à Puerto Maldonado (le projet ne s'est pas déroulé dans les zones d'exploitation telle que la Pampa), les équipes sont sur le point de se retirer en août, alors que le projet touche à sa fin. Cette situation pose des problèmes en termes de durabilité car cela implique qu'au départ des équipes en charge, le relai n'est jamais passé à des acteurs locaux capables de poursuivre les efforts. Au fil des années, s'est installée une situation de dépendance envers les acteurs extérieurs à la zone. C'est pour sortir de ce cercle vicieux et pour que la population de Madre de Dios prenne conscience de la gravité du fléau, de son ampleur et qu'elle s'organise pour lutter contre celui-ci qu'il faut continuer à prévenir sur le phénomène. L'action de la Société Civile doit fomentier l'« empowerment » et la participation des communautés locales, et la création d'une société civile, à moindre échelle.

Une Société Civile, qu'elle s'organise à travers une structure reconnue telle qu'une ONG ou de manière plus informelle est une Société Civile capable de formuler des revendications, des propositions de changements et d'exiger de l'État qu'il remplisse ses fonctions. Là réside le second axe de la stratégie de la Société Civile péruvienne : l'incidence politique, comme nous le verrons dans une seconde sous-partie.

#### **b. « Naming and shaming » : le rôle des médias**

Outre le fait d'informer la population, de mettre en lumière de nouvelles tendances relatives à la traite des personnes et de faire don de son expertise sur le sujet, la Société Civile peut aussi choisir de se positionner comme une force qui remet en question l'État et son action, et en dénonce les abus et les failles. Dans la littérature des Relations Internationales, la pratique consistant à montrer du doigt, dans le but de lui faire honte, une personne ou une institution qui n'a pas respecté une norme ou une règle, a failli à ses obligations ou a été impliquée dans des activités tenues pour répréhensibles<sup>143</sup>, est appelée le « naming and shaming » et a été

---

<sup>143</sup> Définition inspirée de la définition donnée à l'adresse suivante [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/).

traduite en français par l'ONU comme la « méthode de la dénonciation publique »<sup>144</sup>. Alors que les acteurs de la Société Civile peuvent publier leurs propres rapports pour dénoncer et rendre plus éloquents des faits cachés, ils peuvent également avoir recours aux médias, dont la portée et le public cible sont généralement plus larges. Aussi, comme simple outil de communication des ONG ou comme véritables acteurs engagés de la Société Civile, les médias permettent de dénoncer des abus, des failles, des fautes commises par les Autorités et constituent par conséquent un instrument de pression sur le Gouvernement.

Au Pérou, plusieurs médias se sont positionnés comme des acteurs à part entière de la Société Civile en se saisissant de la question de la traite au cours des dernières années. Qu'ils soient plus ou moins formels, massifs ou d'investigation, en faisant la lumière sur des cas de traite, les médias participent incontestablement à la lutte contre ce fléau. Nous nous concentrerons sur le rôle clé tenu par les journaux d'investigation, en comprenant que cette distinction d'avec les journaux de masse suppose une plus grande rigueur dans le traitement fait de l'information, un travail de terrain et de vérification des sources, des qualités qui permettent aux journalistes d'investigation d'avoir une vision globale du phénomène afin d'être en mesure de l'étudier en profondeur. Selon Gabriel ARRIARÁN, journaliste de La Mula, journal d'investigation alternatif en ligne, il en va de la responsabilité éthique des journalistes de constamment « questionner l'État et les relations de pouvoir dans une société »<sup>145</sup>. Ce rôle est d'autant plus exacerbé dans une société telle que celle du Pérou où la corruption est prégnante. Selon lui, le rôle des médias d'investigation devrait s'apparenter à celui du Pouvoir Judiciaire, dans une moindre mesure, à savoir de dénoncer des abus, les juger – moralement, à défaut de plus – pour attirer l'attention. Ce travail de dénonciation publique des faits doit avoir pour conséquence de générer dans l'inconscient collectif une sanction morale, précédant ou remplaçant une sanction pénale effective. Les médias peuvent aller, dans certaines situations, jusqu'à se positionner comme un réel contre-pouvoir, acteur d'influence capable d'impacter les esprits, de changer les représentations que le Pérou se fait de la traite et ainsi de lutter par l'information.

Enfin, un autre atout dont disposent les médias est le fait qu'ils sont souvent plus en mesure de prendre des risques et qu'ils jouissent d'une marche de manœuvre plus grande car sont plus indépendants que les ONG vis-à-vis des Autorités, en termes de financement notamment. Le

<sup>144</sup> <http://unterm.un.org/DGAACS/unterm.nsf/WebView/B3CAAB6CC80F47B285256DA400462FA0?OpenDocument>.

<sup>145</sup> Lors de notre entretien le 25 juin 2014.

journalisme d'investigation est souvent engagé et les journalistes n'hésitent pas, au risque de l'entacher, à associer leur image à des causes controversées<sup>146</sup>.

Des articles sur la traite des personnes sont parfois publiés dans les journaux de masse mais bien souvent, ils ne sont que la compilation de tous les écueils du journalisme massif, sensationnaliste, stigmatisant pour les victimes, moralisateur, sous la forme de récits de faits divers sordides qui peuvent conduire à une revictimisation pour les jeunes filles tout juste sorties de leur situation d'exploitation. Par la publication d'une photo, la divulgation d'un nom ou de détails relevant de la vie privée d'une victime, ou tout simplement en ayant été l'objet de trop de reportages, cette dernière peut subir un préjudice. Les ONG, comme experts, se doivent de responsabiliser les médias pour s'assurer du bon traitement fait de l'information et veiller à ce que les articles publiés ne soient pas que le résultat d'un « intérêt politico-médiatique »<sup>147</sup> passager. Le fait que les médias parlent de la traite est déjà une avancée mais ce n'est pas une fin en soi car l'information peut être erronée. Les médias façonnent l'inconscient collectif et ne peuvent par conséquent pas se permettre de se tromper, de diffuser des chiffres non vérifiés, ou de se confondre dans les termes utilisés au risque de véhiculer une image altérée de la réalité. « Prostitution infantile » est un terme qui apparaît encore trop fréquemment dans les moyens de communication, autant nationaux<sup>148</sup> qu'internationaux<sup>149</sup>, une preuve que les médias sont parfois mal informés. Leur participation dans la lutte contre la traite est donc à double tranchant.

Enfin, sans pour autant être des acteurs politiques autonomes et engagés de la Société Civile, les médias peuvent être des outils de diffusion pour les ONG. Oscar GUADALUPE, Directeur de Huarayo, nous expliquait lors de notre entretien qu'il les considère comme des « alliés stratégiques » auxquels il est indispensable d'avoir recours. C'est par ce biais que Huarayo dénonce depuis des années la situation de Madre de Dios, au niveau international<sup>150</sup> ou au niveau national, en se faisant inviter régulièrement sur des plateaux de télévision notamment. Aujourd'hui, il est possible de dire que les actions de prévention qui ont été menées et le travail des médias d'investigation commencent à porter leurs fruits au sens où dans l'inconscient collectif, la région de Madre de Dios est plus que jamais associée à la traite des

<sup>146</sup> Gabriel ARRIARÁN a rencontré de nombreux mineurs dans la région de Madre de Dios et s'est, de nombreuses fois, positionné pour défendre leur cause face aux abus du Gouvernement lors des opérations d'interdiction de l'activité minière.

<sup>147</sup> Jaris MUJICA, lors de notre entretien le 18 juin.

<sup>148</sup> [www.rpp.com.pe/2011-03-09-mineria-informal-en-madre-de-dios-genera-prostitucion-infantil-noticia\\_343785.html](http://www.rpp.com.pe/2011-03-09-mineria-informal-en-madre-de-dios-genera-prostitucion-infantil-noticia_343785.html).

<sup>149</sup> [www.channel4.com/news/the-social-price-of-gold-child-prostitution](http://www.channel4.com/news/the-social-price-of-gold-child-prostitution).

<sup>150</sup> Le média américain Vérité a publié plusieurs articles sur la situation de Madre de Dios et le travail de Huarayo. [www.verite.org/sites/default/files/images/IndicatorsofForcedLaborinGoldMininginPeru.pdf](http://www.verite.org/sites/default/files/images/IndicatorsofForcedLaborinGoldMininginPeru.pdf)

personnes et non plus seulement aux causes environnementales et à l'extraction minière illégale.

Tirer la sonnette d'alarme sur des conduites abusives ou jeter l'opprobre sur le Gouvernement en mettant au jour des incohérences, des manquements ou des faux-pas sont des moyens pour la Société Civile d'attirer les regards et ainsi de faire pression sur les Autorités. C'est une stratégie d'incidence politique parmi d'autres visant à générer des changements et des améliorations en vue d'une meilleure prise en charge du problème.

## **2. La Société Civile comme auditeur citoyen : surveiller et exiger**

Informers et dénoncer est un des axes de la stratégie de la Société Civile dans la lutte contre la traite des jeunes filles à Madre de Dios. Sa seconde ligne d'action, qui incombe presque exclusivement aux ONG, est de faire de l'incidence politique. Définie comme le « discours ou l'écrit en faveur de quelqu'un, d'une idée ou qui combat une doctrine ou une institution »<sup>151</sup>, le plaidoyer, autre nom qu'on donne à cette pratique, consiste à faire pression sur une entité, ici l'État, dans le but qu'il assume les responsabilités qui lui sont assignées. Dans cet objectif, la Société Civile péruvienne a créé des instruments qui lui permettent d'exercer une surveillance<sup>152</sup> professionnelle sur le terrain, dans le but de veiller à l'exécution effective des politiques publiques en matière de lutte contre la traite et de pointer du doigt les failles de l'État pour le forcer à y remédier.

### **a. Surveillance sociale et citoyenne : le réseau de « veedurías ciudadanas », une initiative de la Société Civile**

En 2008, l'ONG CHS Alternativo a créé et promu au niveau national un mécanisme de participation citoyenne à travers lequel la société effectue un suivi du respect des obligations et engagements pris par les entités publiques. Il s'agit à la fois d'un observatoire qui entreprend des investigations, des analyses et des évaluations sur la situation de lutte contre la traite des personnes dans le pays et d'un réseau de « vigilance citoyenne » appelé *veedurías*

---

<sup>151</sup> [www.larousse.fr/](http://www.larousse.fr/).

<sup>152</sup> Le terme espagnol «vigilancia» est sûrement plus explicite. Néanmoins, nous choisirons de le traduire par « surveillance ».

*ciudadanas*<sup>153</sup>. Présente dans neuf régions du Pérou (Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios et Piura), cette initiative confie à des organisations locales, qu'il s'agisse d'associations de quartier, d'ONG plus ou moins spécialisées dans le délit ou même de canaux de radio, la responsabilité de procéder à une surveillance dans leur région des actions mises en place par le Gouvernement en matière de lutte contre la traite. Ces alliés régionaux sont tous des acteurs reconnus pour leur travail, à l'échelle locale, ce qui leur confère un poids politique et une légitimité dans la formulation des critiques aux Autorités. L'incidence politique se faisant à tous les niveaux de Gouvernements, dans le cadre de la décentralisation les *veedurías* régionales jouent, au même titre que CHS Alternativo à Lima et Iquitos<sup>154</sup>, un rôle clé de plaidoyer auprès des institutions publiques locales et régionales. Au sein de tables de discussion, les *veedurías* ont l'opportunité d'exprimer leurs critiques et de faire des propositions de changement pour aider l'État en l'orientant dans ses décisions.

Alors que les *veedurías* dans les régions peuvent se composer de plusieurs acteurs, l'Association Huarayo est depuis 2010 l'unique membre de la *veedurías* de Madre de Dios. La présence de l'association dans la zone (depuis plus de 17 ans, bien avant que ne soit votée la loi contre la Traite en 2011), son travail de terrain et ses résultats probants, ainsi que sa connaissance et son expertise sur le thème lui ont permis de se faire une place de référent dans l'espace public, d'établir une relation de confiance avec les Autorités et de jouir aujourd'hui d'un certain respect institutionnel auprès de celles-ci, tant au niveau régional qu'au niveau national. Aujourd'hui, Huarayo dispose d'une légitimité assez forte aux yeux des institutions de l'État pour pointer du doigt des manquements, failles ou incohérences dans les mesures étatiques prises. Comme le disait à juste titre Alberto ARENAS, Directeur de CHS Alternativo, *« ce n'est pas parce que l'État et la Société Civile travaillent ensemble que cette dernière ne doit pas être en mesure de lui formuler des critiques pour lui dire ce qui ne va pas. L'État doit être assez mature pour comprendre que la critique citoyenne est une opportunité qui lui est offerte pour fournir de meilleurs services à la population et changer les choses »*. Ce serait du « laisser-faire » que de ne rien dire et ne pas forcer l'État à réajuster son approche quand cela est nécessaire.

Ce réseau de *veedurías* est un instrument de rassemblement de la Société Civile. C'est précisément ce travail en réseau, qui plus est « de terrain », qui permet aux institutions

---

<sup>153</sup> Nous ne nous risquons pas à une traduction hasardeuse et préférons utiliser le terme espagnol. A noter pour mieux en comprendre la signification que « *veedurías* » vient du verbe « *ver* » qui signifie « voir » et que « *ciudadanas* » se traduit pas « citoyen/nne »

<sup>154</sup> Son second siège social.

membres de gagner en crédibilité. C'est également le biais de ce réseau que CHS Alternativo, en tant qu'articulateur, canalise l'information (issue de l'expérience de terrain de ses alliés locaux) qui lui permet de formuler une critique homogène à l'État central. Pour être en mesure d'identifier les acteurs pertinents auprès desquels faire des actions de plaidoyer et leur adresser les critiques de la manière la plus professionnelle possible, la Société Civile doit être capable d'évaluer ceux qui présentent le plus de failles dans la gestion du problème de traite faite par l'État. CHS Alternativo a acquis cette expertise au fil des années jusqu'à devenir l'allié de taille de l'État dans la lutte contre la traite des personnes dans le pays<sup>155</sup>. De l'étude du budget à l'analyse des raisons de sa mauvaise gestion, en passant par les manquements en termes de sanctions, les *veedurías* de CHS Alternativo observent chaque étape de la supposée route d'attention et mettent le doigt sur ce qui devrait faire l'objet de modifications.

La surveillance se fait également directement auprès des citoyens « lambda », à qui les membres de la *veedurías* expliquent comment reconnaître une situation anormale, comment détecter qu'il s'agit de cas de traite et à qui s'adresser pour les dénoncer. L'objectif recherché est ici que tous les citoyens soient à même de déposer des plaintes pour des faits dont ils auraient pu être témoins.

Il est à noter que les *veedurías* ne sont pas les seules formes d'organisations citoyennes de surveillance ayant émergé de manière volontaire. En un sens, la « Defensoría del Pueblo », à laquelle nous avons déjà fait allusion en est une, formellement reconnue par l'État et promue par les municipalités. L'Association Huarayo a créé à l'échelle de Madre de Dios un réseau de « Defensoría » spécialisée dans la défense des droits des enfants. Cette initiative met à disposition des familles un avocat et un psychologue pour aider dans leurs démarches de justice ou de prise en charge psychologique les familles dans le besoin. Pour ne citer que quelques exemples d'initiatives citoyennes de vigilance, on pourrait également mentionner les « Rondas Campesinas<sup>156</sup> », un système de quartier, plus informel, qui s'organise généralement pour effectuer une surveillance en prévention à la délinquance dans les zones les plus rurales du pays (surtout dans les villages andins). Même si ces quelques exemples ne sont pas toujours liés directement à la lutte contre la traite, cela montre bien que la population péruvienne sait s'organiser pour défendre ses citoyens et leurs droits.

<sup>155</sup> CHS alternativo est également le représentant au Pérou de l'ONG internationale ECPAT, End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes .

<sup>156</sup> « Ronde paysanne ».



C'est le fait même d'attirer l'attention, non seulement des Autorités responsables sinon du reste de la population qui tourne alors ses regards vers l'État, qui permet d'exercer une pression sur le Gouvernement, pour le forcer à réagir, à repenser et corriger son approche.

#### **b. Des actions d'incidence politique : avancées et défis**

Il existe de nombreux espaces au sein desquels les ONG font de l'incidence politique. Le Groupe de Travail Multisectoriel Permanent sur la Traite des Personnes est le principal. Le fait que les ONG soient représentées au sein de cet espace de concertation est l'opportunité pour elles de faire entendre leur voix et leurs revendications, directement aux entités étatiques compétentes. De la même manière, au niveau régional, au sein des tables rondes, les ONG – Caritas et Save the Children dans le cas de Madre de Dios<sup>157</sup> - font pression sur les entités gouvernementales<sup>158</sup>, pour obtenir des avancées dans la lutte contre la traite. De nombreuses ONG, à l'instar du GIN, sont également présentes au sein d'autres groupes de travaux intersectoriels tels que la *Table Ronde de concertation et de lutte contre la pauvreté*. Ces groupes de travail n'étant pas spécialisés sur la question de la traite, le travail des ONG se résume avant tout à des actions de « mainstreaming », consistant à introduire dans le débat et dans l'agenda le thème de la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle. L'objectif final de ces actions est qu'il soit intégré à toutes les déclarations et documents publics relatifs au sujet général de l'enfance au Pérou et qu'il fasse ainsi l'objet d'une prise en compte systématique dans toutes les décisions politiques à venir. Le « gender-mainstreaming » effectué par les ONG est particulièrement important pour le cas des jeunes victimes de Madre de Dios, étant donné que nous avons identifié la condition de genre comme l'un des facteurs principaux de vulnérabilité des victimes.

Il est indéniable que depuis dix ans, le travail des ONG a porté ses fruits et leurs actions d'incidence politique ont été à l'origine de nombreuses, sinon de toutes les décisions prises et initiatives lancées pour lutter contre la traite. Nous citerons quelques exemples dans le but de mettre en lumière le travail des ONG que nous avons rencontrées lors de nos entretiens. L'IDEIF, CHS Alternativo, Save the Children et Huarayo sont parmi les ONG les plus

<sup>157</sup> [www.andina.com.pe/agencia/noticia-madre-dios-equipo-tecnico-contra-trata-personas-dara-operatividad-a-plan-regional-501569.aspx#.U9KoHvI5NqW](http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-madre-dios-equipo-tecnico-contra-trata-personas-dara-operatividad-a-plan-regional-501569.aspx#.U9KoHvI5NqW) .

<sup>158</sup> Représentées par le Président du Conseil des Procureurs de la région et le coordinateur de l'Unité d'assistance aux victimes et aux témoins du Ministère Public.

influentes dans le pays sur le thème de la traite des personnes. Comme nous l'avons déjà indiqué, CHS Alternativo est à l'origine de la création au Congrès de la République du groupe de députés qui a élaboré la Loi 28950. L'IDEIF, ONG spécialisée sur le volet normatif et conceptuel du délit a pour sa part rédigé la première version de cette même loi, en collaboration avec les entités compétentes de l'État. Au niveau régional, cette ONG a également participé, avec Huarayo, à l'écriture du Plan Régional de lutte contre la traite de Madre de Dios tel qu'il existe aujourd'hui.

Alors que le volet de prise en charge de santé des victimes ne figurait officiellement pas dans le Plan National, il y a récemment été intégré grâce au travail réalisé par CHS Alternativo. De la même manière, à Madre de Dios, le thème de la traite ne figurait pas dans l'agenda sanitaire de la Direction Régionale de Santé. Grâce au travail d'incidence de plusieurs ONG, c'est désormais chose faite depuis fin 2012.

Dans l'actualité, le travail d'incidence de Huarayo auprès des Autorités a porté ses fruits car, lors des dernières interventions policières dans la zone contre l'activité minière, rien n'avait initialement été prévu pour le sauvetage de jeunes filles mais, après s'être entretenu avec les Autorités en charge de l'opération, Huarayo a obtenu que soient sauvées une vingtaine de jeunes filles. Toutes ont ensuite été placées dans le refuge temporaire de cette même association ou envoyées à Lima pour recevoir plus de soins.

Par ses actions de plaidoyer, Save the Children a, pour sa part, obtenu l'organisation de réunions bi-régionales entre Cusco et Madre de Dios qui ont mené à la signature d'accords entre les Autorités de ces régions voisines pour le déroulement d'interventions policières conjointes et un plus fort contrôle des routes entre ces deux zones du pays par où transitent la quasi-totalité des victimes. Cet exemple illustre bien le rôle d'articulateur de la Société Civile qui pousse les Autorités à dialoguer et à joindre leurs efforts et ainsi, être plus efficaces.

Malgré son rôle d'agent articulateur des actions de l'État, il n'en reste pas moins que la Société Civile souffre, dans une moindre mesure, des mêmes maux. En effet, un des écueils des ONG dans leur travail pour l'éradication de la traite au Pérou est qu'elles agissent parfois seules, sur les thèmes qui leur paraissent prioritaires, sans partager d'agenda officiel commun entre elles. Même si les actions d'incidence politique des ONG sont reconnues comme la source de changements majeurs, elles seraient plus efficaces si elles étaient coordonnées. Un exemple est significatif. Save the Children, l'IDEIF et CHS Alternativo font des actions de plaidoyer auprès de l'État pour obtenir la construction et l'ouverture, à Madre de Dios, d'un

Centre d'Attention Résidentiel réservé exclusivement aux victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail forcé. Parallèlement, l'Association Huarayo estime que cette approche n'est pas la bonne et que les victimes ne devraient pas être forcées à rester dans cette même région qui fût le théâtre de leur exploitation mais devraient être renvoyées dans leur lieu de vie d'origine pour y recevoir le soin psychologique qu'elles requièrent. Faute d'engagement de la part des Autorités, de budget, mais également faute de coordination dans leurs requêtes, les ONG n'ont toujours pas obtenu que soit construit un lieu d'accueil de la sorte. Aussi, les victimes seront dorénavant accueillies dans le nouveau foyer récemment inauguré par la Ministre de la Femme et des Populations Vulnérables, qui n'est pas spécialisé dans la prise en charge de victimes de délit de traite.

Même s'il est vrai que des avancées ont eu lieu en terme d'incidence politique, le chemin est encore long et les revendications des ONG restent les mêmes face aux problèmes et incohérences persistantes. Les ONG cherchent à ce que le Gouvernement se responsabilise et entreprenne les changements qui relèvent de sa compétence, pour lesquels la Société Civile seule ne peut pas agir. Il ressort de nos entretiens et de diverses publications d'ONG, que l'une des exigences principales de la Société Civile est l'intégration dans les politiques publiques d'un volet de durabilité. Bien des décisions prises ces dernières années ont été pensées sur le court terme, un problème préoccupant car il est évident que la situation de Madre de Dios continuera d'avoir des effets néfastes dans de nombreuses années, tant sur l'environnement que dans la vie des victimes ayant subi un traumatisme. En effet un des exemples les plus criants du manque de vision à long terme est la sous-optimalité de la prise en charge des victimes jusqu'à aujourd'hui. Après leur sauvetage et leur sortie de la situation d'exploitation à laquelle elles étaient soumises, celles-ci se retrouvent bien souvent sans attention, renvoyées dans leur famille sans avoir reçu une prise en charge adaptée. Il faut relier cette carence à l'absence d'une route d'attention aux victimes définie et au manque de moyens financiers de l'État. En effet, la dernière étape de la prise en charge des victimes est le volet de récupération (aussi appelé réhabilitation) psychologique, la phase la plus coûteuse et la plus longue (entre trois et quatre ans) de la prise en charge, que l'État n'est pas en mesure de fournir. Et cela constitue un véritable problème en termes de durabilité quand on sait que sans processus de récupération complet et optimal, les jeunes filles ont plus de risques d'être recrutées et exploitées à nouveau ou, plus grave encore, de s'impliquer volontairement dans les rouages des systèmes mafieux en tant que trafiquante, recruteuse ou propriétaire d'un

établissement de nuit. On estime aujourd'hui que seulement 2% des victimes de traite<sup>159</sup> bénéficieraient d'un processus de récupération psychologique efficace. Les conséquences à long terme de cette tendance pourraient s'avérer lourdes. Si le Gouvernement n'inclut pas une dimension de durabilité dans ces politiques publiques, le fléau de traite à Madre de Dios pourrait devenir une bombe à retardement pour la Société du fait des séquelles psychologiques graves laissées aux victimes. Un des chevaux de bataille d'Oscar GUADALUPE, de l'Association Huarayo est celui-ci : établir une prise en charge adaptée, non seulement des victimes pour leur permettre de se remettre de ce traumatisme, mais également de ceux qu'il appelle les victimes « invisibles » de la traite, à savoir tous les enfants des jeunes victimes, nés depuis 2007 dans les « prostibars » de Madre de Dios et qui continuent de grandir en voyant évoluer leur mère dans de telles conditions. Oscar GUADALUPE s'inquiète des conséquences de cette situation sur la vie et le comportement futur de ces enfants, ainsi que du risque que cela pourrait représenter pour le reste de la société dans quelques années, s'ils en venaient à perpétuer cette situation. Le problème n'est pourtant pas traité par le Gouvernement qui n'a jamais fait aucune action pour protéger ces victimes indirectes de la traite.

Lors de notre entretien, le directeur de Huarayo estimait que l'approche du Gouvernement n'était pas la bonne et « qu'au lieu de faire du populisme et de donner 10 nouveaux soles aux familles » pour les aider à subsister sur le court terme, il devrait s'employer à améliorer la qualité éducative non seulement à Madre de Dios sinon à l'échelle nationale et accroître l'investissement social dans les zones périphériques. Proposer des alternatives de vie aux mineurs qui viennent de tout le pays pour travailler à Madre de Dios serait une approche beaucoup plus durable pour diminuer les activités minières, et par ce biais limiter l'arrivée d'hommes et la demande de services sexuels dans la région. Ceci requerrait de travailler autant dans les régions d'origine des travailleurs miniers qu'à Madre de Dios où l'écotourisme pourrait, pour quelques-uns d'entre eux être une solution<sup>160</sup>, dans cette région qui attire chaque année toujours plus de touristes.

Outre la visibilisation générale du phénomène, la mise sur l'agenda de la lutte contre la traite a été citée dans tous nos entretiens comme la principale avancée de ces dernières années. Cependant, il est clair que le chemin reste long et que la Société Civile devrait s'imposer

<sup>159</sup> Chiffre donné par Ana Cecilia ROMERO.

<sup>160</sup> Une idée soulevée dans le cadre du « Projet Spécial pour le Développement de Madre de Dios » lancé par la Présidente du Conseil des Ministres le 11 mai 2014.

davantage face aux Autorités, et prendre plus de risques. Mais s'agissant d'un thème social non prioritaire aux yeux du Gouvernement, le pouvoir de levier des ONG et de leurs alliés est faible. Pour être vraiment professionnel, le travail de ces derniers ne doit pas se résumer à formuler des critiques et à exiger de l'État qu'il assume ses responsabilités. La Société Civile doit lui fournir les outils pour ce faire. Cette idée renvoie à ce qu'on appelle en Relations Internationales à la notion de « capacity-building », le dernier axe stratégique de la Société Civile péruvienne en matière de lutte contre la traite des jeunes filles à Madre de Dios.

### **3. La Société Civile comme appui institutionnel : renforcement des capacités de l'État**

En effet, pour espérer voir s'opérer un changement de la part de l'État, la Société Civile ne peut pas se contenter de formuler des critiques et d'exiger des améliorations. Le travail de surveillance effectué par les ONG et autres acteurs non-étatiques par le biais de *veedurias*, pour être vraiment professionnel, doit combiner la critique à la formulation de propositions. Pour que ces dernières soient réalistes, les acteurs de la Société Civile doivent avoir une vision claire et exacte du fonctionnement des institutions. Outre de simples recommandations, la Société Civile peut également soumettre à l'État des modèles d'action, des méthodes de travail à adopter dans le but d'améliorer la performance de ses institutions et l'efficacité des mesures prises. Cette idée renvoie à la notion de « renforcement des capacités », ou « capacity-building », définie par l'Union européenne comme « le processus visant à faciliter, conjointement avec les acteurs, la consolidation de leurs capacités au niveau individuel, organisationnel et sectoriel, pour leur permettre d'évoluer et de s'adapter aux nouvelles exigences du contexte afin de jouer le rôle qui leur appartient dans un système de gouvernance ». Le renforcement des capacités est une notion récente mais déjà récurrente dans la littérature institutionnelle et l'agenda des administrations publiques, organisations non gouvernementales et agences internationales de coopération qui l'ont toutes décliné différemment. Il n'en existe en effet pas de définition univoque. Le PNUD et l'agence allemande de coopération GIZ<sup>161</sup> ajoute à la définition de l'UE une dimension de durabilité pour les objectifs à atteindre au terme du processus de renforcement des capacités. Il est à

---

<sup>161</sup> Défini par le GIZ comme "Process of strengthening the abilities of individuals, organizations, and societies to make effective use of resources in order to achieve their own goals on a sustainable basis".

noter qu'il s'agit d'un processus à long-terme qui requiert un effort consenti et la participation active de la part de l'institution « fragile » et l'appropriation par cette dernière de modèles créés par la Société Civile. Alors qu'on parle souvent du renforcement des capacités des organisations de la Société Civile, ces dernières sont dans notre cas d'étude, le vecteur du changement par lequel s'opère le renforcement des capacités de l'État.

C'est grâce à un panorama tel que celui que nous avons dressé et une évaluation précise des résultats des politiques publiques que la Société Civile propose des modèles d'intervention adaptés à la situation. Il est important de noter que le processus de renforcement des capacités implique toujours de partir des institutions existantes et de chercher à en amplifier le potentiel pour améliorer leurs actions. Il ne s'agit jamais de tout modifier pour imposer un nouveau système, ni de fournir des solutions clé-en-mains importées d'autres projets ou créés pour d'autres situations. De plus, la stratégie de renforcement des capacités de la Société Civile péruvienne consiste à accompagner l'État, sans jamais chercher à s'y substituer, dans la réalisation de ses politiques publiques, et à pallier son absence de manière temporaire quand il manque à son devoir. Comme nous l'a confirmé Oscar GUADALUPE lors de notre entretien, la Société Civile cherche toujours à se différencier de l'État dans ses actions pour ne jamais faire concurrence aux institutions publiques et risquer de répéter des mesures déjà prises. La relation entre les deux entités, étatiques et non gouvernementales, est basée sur la complémentarité et non sur la compétition.

Dans le contexte de lutte contre la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle dans le contexte minier non-formel de Madre de Dios, le processus de renforcement des capacités de l'État s'articule autour de deux des trois axes principaux du Protocole de Palerme et du Règlement de la loi 28950, à savoir la prévention du délit et la protection des victimes.

#### **a. Mise à disposition d'outils et de modèles d'intervention**

##### ***❖ Prévention du délit***

Comme nous l'avons déjà dit, la Société Civile et l'État développent tous deux des actions de prévention du délit. La Société Civile, comme experte, est également à l'origine de nombreux modules de formation aux fonctionnaires impliqués dans la route d'attention aux victimes de traite, des agents de la Police Nationale, aux Procureurs, en passant par tous les opérateurs de Justice, ou encore les professeurs et instituteurs dans les établissements scolaires. Le but de

ces sessions de formation qu'organisent l'IDEIF, CHS Alternativo et Save the Children, au sein du Gouvernement central et des niveaux infra étatiques, est de rappeler à chacun de ses acteurs leurs prérogatives et responsabilités.

La formation et la dissémination d'informations sont parmi les outils de renforcement des capacités les plus courants, et sont principalement fournis par les ONG et le monde académique, de la recherche, en d'autres termes les Universités qui publient des investigations sur le sujet dans le but d'informer sur les nouvelles tendances relatives à la traite. L'IDEHPUCP, l'Institut de Démocratie et Droits de l'Homme de l'Université Catholique Pontificale du Pérou, organisatrice avec CHS Alternativo du Colloque National sur la traite des 17 et 18 juin 2014, a par exemple organisé des sessions privées de formation aux fonctionnaires du Pouvoir Judiciaire et de la Police Nationale. Pour être efficace, la formation doit se faire de manière fréquente et régulière pour s'assurer que malgré un taux de rotation élevé (par exemple au sein des forces de Police à Madre de Dios), les nouveaux fonctionnaires sur le terrain sont toujours informés et formés pour faire face au délit de traite de manière adaptée. Enfin, un volet crucial de la prévention et de la formation est celui destiné au personnel de santé et travailleurs sociaux car, comme nous l'avons déjà dit, la prise en charge de santé autant physique que psychologique des victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle est distincte de la prise en charge courante fournie aux victimes de violence sexuelle. Il est donc indispensable que ceux chargés de prendre soin des victimes après leur sauvetage, dans les centres d'accueil soient à même d'approcher celles-ci adéquatement afin de permettre l'établissement d'une relation de confiance, essentielle dans le processus de récupération psychologique.

L'objectif des sessions de formation organisées par les ONG est de donner les connaissances et les outils aux fonctionnaires pour qu'ils puissent à leur tour organiser de manière autonome des formations à leurs pairs et ainsi participer à accroître toujours plus le niveau d'information sur le délit.

#### ❖ *Protection des victimes*

C'est autour de cet axe que la Société Civile, comme appui de l'État, est la plus à même à agir. C'est également en matière de protection que l'État manque le plus à ses devoirs, une action complémentaire et articulée est donc ici cruciale.

La Société Civile peut être amenée à se positionner comme un palliatif à l'État et fournir des services et une assistance quand ce dernier est absent. L'objectif de la Société Civile n'est alors pas de se substituer sur le long-terme à l'État, mais de le remplacer quand il n'est pas

suffisamment présent, en attendant qu'il reprenne le relai et assume ses responsabilités. C'est précisément dans ce genre de situations que les acteurs non-gouvernementaux développent des modèles d'intervention qu'ils transféreront ensuite aux Autorités pour lui permettre d'améliorer la prise en charge des victimes et l'intervention publique en général.

Selon la définition donnée par UN-Term, le « capacity-building » vise à renforcer les moyens matériels et humains. En ce sens, la Société Civile est parfois amenée à fournir des moyens matériels aux Autorités, quand elles ne disposent pas des moyens financiers pour se les procurer. Au cours de notre entretien, Claudio BONATTO, responsable national du projet de lutte contre la traite de Save the Children, nous apprenait que dans le cadre de ce même projet, l'ONG avait pourvu les équipes de la Police Nationale en matériel d'investigation dont elles avaient besoin pour les interventions qu'elles s'apprêtaient à lancer dans la zone de la Pampa. De la même manière, Save the Children a été amené à participer financièrement aux opérations de retour des victimes dans leur lieu de vie d'origine. Les victimes ont alors pu retourner vivre dans leur famille, tout en bénéficiant d'une prise en charge psychologique continue grâce au réseau tissé par Save the Children dans les communautés d'origine des jeunes, un des volets principaux du projet. Parmi les membres de ce réseau figurent des institutions privées, des associations et des institutions publiques qui travaillent main dans la main, afin d'assurer la continuité des soins aux victimes. En ce sens, une fois encore, Save the Children, comme financeur et coordinateur de ce projet, participe à articuler les acteurs dans le cadre de la lutte contre la traite à Madre de Dios.

Les deux entités, État et Société Civile, ne peuvent pas travailler indépendamment l'une de l'autre. S'il est clair que l'État a besoin de la Société Civile pour s'articuler et orienter ses politiques, la Société Civile a également besoin de l'État, dont les actions et services publics ont une portée plus large. CHS Alternativo dispose à Lima et Iquitos de deux Centres d'Attention Légale et Psychologique (CALP) pour les victimes de traite que les institutions publiques lui transfèrent. L'IDEIF dispose pour sa part d'un foyer d'accueil à Iquitos, et Huarayo d'un refuge temporaire à Mazuko, dans la zone de la Pampa, lieu où sont exploitées la majorité des jeunes filles. Ces mesures de la Société Civile ont été prises pour pallier les défaillances des Autorités en matière d'assistance, accueil et protection aux victimes. En ce sens, la Société Civile remplace l'État. Mais ce faisant, l'objectif recherché est de lui « souffler des idées » pour lui permettre d'ajuster son approche et lui transmettre des bonnes pratiques pour qu'il puisse reproduire de tels centres à l'échelle nationale à long-terme. Même



s'il faut les renforcer, il est indéniable que l'État dispose de plus grandes capacités que la Société Civile. En effet, si CHS Alternativo peut accueillir cinq victimes dans son CALP, l'État pourra fournir proportionnellement le même service à cinquante voire cent victimes, s'il finance et met en place un service similaire correctement géré. La complémentarité entre les acteurs étatiques et ceux de la Société Civile est indispensable car permet de décupler les effets de leur intervention.

La Société Civile montre l'exemple et ouvre la voie vers de nouvelles pratiques non seulement en matière d'accueil et prise en charge psychologique des victimes mais également de réinsertion de ces dernières dans la société. Aussi, CHS Alternativo travaille depuis le début de l'année 2014 avec des hôtels de Lima, dans le cadre d'un partenariat de RSE (Responsabilité Sociale d'Entreprise). Le but de cette collaboration, outre la sensibilisation du personnel hôtelier des quartiers les plus touristiques de la capitale, est d'offrir aux jeunes victimes en phase de réinsertion professionnelle des alternatives après leur sortie de la situation d'exploitation. Les hôtels s'engagent à les former à un nouveau métier afin de leur ouvrir des perspectives pour leur vie future. Ce genre de collaboration entre des acteurs privés et associatifs de la Société Civile est un moyen d'impliquer toujours plus de partenaires dans la lutte contre la traite et de souffler à l'État des idées d'initiatives à développer pour optimiser la réinsertion des victimes.

#### **b. Recommandations : la Société Civile, force de propositions**

La Société Civile, aussi experte soit-elle de la situation de traite, ne peut pas proposer des modèles d'intervention pour remédier à toutes les failles des Autorités. Certaines responsabilités n'incomberont jamais à la Société Civile ou ne sont tout simplement pas déléguables. Personne ne peut par exemple punir à la place de l'État, et c'est précisément la raison pour laquelle la Société Civile ne peut pas influencer directement sur les poursuites judiciaires, le troisième axe du Protocole de Palerme. Le système judiciaire péruvien existe, il n'est donc pas question ici de reconstruire un système judiciaire entier avec de nouvelles institutions comme cela peut se faire dans des processus de renforcement des capacités dans des pays ravagés par des conflits ou des catastrophes naturelles. Même s'il est évident que ce système judiciaire ne fonctionne pas comme il le devrait, qu'il ne rend pas assez de sanctions exemplaires et ne condamne que trop peu ceux qui enfreignent la loi. La Société Civile ne peut ici qu'exiger du Gouvernement qu'il veille à ce que les juges fassent appliquer les peines

prévues au regard de la législation en vigueur et qu'il impose des mesures internes de lutte contre la corruption afin de rendre tout son sens à la notion d'État de Droit .

Pour ce sur quoi elle ne peut pas agir, la Société Civile se contente de formuler des recommandations. Au sein des espaces de concertation où elles font des actions de plaidoyer ou sous la forme de rapports, les ONG et autres acteurs de la Société Civile peuvent, sans exiger, recommander aux Gouvernements des mesures ou bonnes pratiques qui lui paraissent nécessaires pour améliorer l'approche et la gestion faite du problème de traite. CHS Alternativo a publié en 2012 un rapport dit « alternatif », de la Société Civile pour mettre en lumière les manquements et avancées de chaque ministère dans la lutte contre la traite. De la même manière, le GIN, Groupe d'Initiative des Droits de l'Enfant a publié à la même date *le 4<sup>ème</sup> Rapport Alternatif de la Société Civile sur le respect de la Convention des Droits de l'enfant au Pérou*. Y figurent des recommandations adressées à l'État pour combattre le phénomène de traite telle que la création d'un registre de trafiquants et délinquants sexuels ou encore la création d'un programme national d'assistance et protection, multidisciplinaire et intégral, une idée également soumise par Alberto ARENAS lors de notre entretien.

La recommandation la plus souvent citée reste la création d'une institution indépendante qui serait chargée du contrôle et suivi des politiques publiques en matière de lutte contre la traite. L'absence d'un système d'évaluation au Pérou doit être mise en relation avec le manque de durabilité des actions de l'État. Jaris MUJICA, et Alberto ARENAS ont tous les deux souligné le fait que l'une des priorités du Gouvernement devrait être la création d'un tel système car jusqu'à aujourd'hui, aucun instrument n'a été créé pour mesurer l'impact des mesures entreprises en matière de lutte contre la traite et le Gouvernement n'est donc pas en mesure de réajuster son approche en tirant des conclusions de ses erreurs, pour l'établissement de politiques publiques futures. La création d'un système pourrait, outre la mesure des impacts, permettre au Gouvernement de systématiser des données, planifier et anticiper davantage le lancement de nouvelles politiques publiques. Il n'est en effet pas suffisant de faire des actions de prévention sans s'assurer de l'impact qu'a eu l'information diffusée sur les populations. A noter qu'à l'échelle régionale, il n'existe pas non plus en Amérique Latine de système de contrôle des résultats ni de recueil des données pour chacun des pays comme c'est le cas au niveau européen<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> VALDES CAVASSA, Ricardo. "Trata de personas: atrapadas sin salida".

Sans pour autant forcer à l'adoption de ces mesures, le but est ici d'orienter l'action de l'État. Ces efforts communs, articulés de la part de la Société Civile et l'État participent à diminuer les facteurs de risques, par le biais d'actions de prévention et de formation, et à renforcer les facteurs de protection grâce aux initiatives modèles de prise en charge des victimes. La vulnérabilité étant la variable qui découle du rapport entre facteurs de risque et facteurs de protection, nous en déduisons que la collaboration entre Société Civile et État participe donc à diminuer la vulnérabilité des victimes.

# Conclusion

---

« *Une histoire sans fin* »<sup>163</sup>. C'est justement ce qu'il ne faut pas que devienne le fléau de la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle dans la région de Madre de Dios. Il n'existe aucune ruée vers l'or dans l'Histoire qui ne se soit terminée avant l'or. Quand l'or arrivera à épuisement, la traite disparaîtra. Et si on en croit les sources qui affirment que le Pérou disposerait des plus grosses réserves d'or non découvertes de la planète<sup>164</sup>, le Gouvernement central ne peut décemment pas attendre que s'épuisent les ressources aurifères des sols et rivières de Madre de Dios pour voir disparaître ces cas de violation majeure des Droits de l'Homme. Il est de sa responsabilité d'intervenir efficacement pour mettre une halte définitive à ces pratiques inhumaines. Les mesures prises au cours des dix dernières années sont la preuve qu'une volonté politique, aussi timide soit-elle, existe et que des efforts ont été et continuent d'être faits pour lutter contre le phénomène. La récente condamnation à douze ans de prison ferme le 28 juin dernier<sup>165</sup> de deux femmes ayant soumis à une situation de traite à des fins d'exploitation sexuelle une jeune fille mineure à Madre de Dios est l'illustration que le changement est en cours. Mais il ne s'opère pas assez vite au point de pouvoir contrer l'augmentation du nombre de victimes dans le pays. La traite des êtres humains est, au Pérou, un phénomène encore en cours de conceptualisation, fruit d'une prise de conscience récente et qui décrit un fait social jeune. Pourtant ancien, ce délit ne constitue une préoccupation que depuis quelques années. Les efforts qui ont découlé de cette prise de conscience progressive doivent être soutenus pour que les outils, en cours d'adaptation, puissent enfin être mis en place pour subvenir de manière adéquate aux besoins de la population. Il est très difficile d'adresser une réponse à ce phénomène qui, comme tous les phénomènes sociaux, est multi-causal. En outre, d'un point de vue criminologique, la traite des personnes est un délit pluri-offensif face auquel il est donc compliqué de réagir de manière univoque. Aussi, la réponse se doit d'être concertée entre tous les acteurs de la société car la lutte contre la traite des êtres humains est une lutte collective. Les efforts individuels<sup>166</sup>, aussi louables soient-ils ne sont pas suffisants car ils ne permettent pas d'agir sur le phénomène de traite des êtres humains comme un tout. Il faut renoncer aux actions

---

<sup>163</sup> Expression « *cuento de nunca acabar* » tirée du reportage intitulé « *Esclavitud moderna en Madre de Dios* », de l'Institut Presse et Société et utilisée pour parler de la situation des victimes de traite à Madre de Dios.

<sup>164</sup> <http://qz.com/129623/peru-exports-more-illegal-gold-than-cocaine-and-its-the-worlds-biggest-exporter-of-cocaine/>

Le pays aurait bénéficié d'investissements étrangers à hauteur de 53 millions de dollars en 2012 pour capitaliser sur l'activité minière dans le pays.

<sup>165</sup> <http://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/doce-anos-carcel-cometer-delito-trata-personas-noticia-1739343>.

<sup>166</sup> A l'échelle d'un individu ou d'une institution, en d'autres termes de manière isolée.

sectorielles, fragmentées et opter pour des actions conjointes basées sur une vision transversale et systémique du problème. Mais comme nous l'avons vu, tout cela est plus compliqué qu'il n'y paraît et que ce soit par manque de volonté politique ou par réel manque de capacités institutionnelles, la réponse de l'État péruvien n'est bien souvent que partielle ou inopportune, trop tard, trop peu ou n'adoptant pas la bonne démarche. Et c'est justement ici que la Société Civile joue un rôle crucial, celui d'agent articulateur des institutions publiques et de leurs actions. Alors que dans certains cas, la Société Civile agit comme un contre-pouvoir, dans notre cas d'étude, sa stratégie consiste à prendre part à la lutte contre la traite en se positionnant en allié de l'État. Ce rôle d'appui de la Société Civile repose sur plusieurs approches desquelles découlent des responsabilités. Le renforcement des capacités institutionnelles en est une. Celle-ci vise un apprentissage durable de la part des Autorités de nouveaux instruments et outils élaborés par la Société Civile. Pour que soit efficace ce processus de renforcement des capacités, l'État ne doit pas être réticent aux propositions et recommandations de la Société Civile, mais doit au contraire s'efforcer à s'approprier les modèles d'intervention qui lui sont soumis et continuer à les développer seul. La Société Civile, en plus de fournir des outils aux institutions pour les rendre plus fortes en leur faisant bénéficier de son expertise, s'emploie aussi à favoriser la participation d'un nombre toujours plus important de citoyens sensibilisés au problème. En d'autres termes, la Société Civile encourage l'État à se responsabiliser et le reste de la société à s'autonomiser. Cela passe notamment et avant tout par la diffusion d'informations aux citoyens, une seconde approche stratégique de la Société Civile. Pour que ces derniers deviennent individuellement des vecteurs de changement, capables d'exiger du Gouvernement qu'il remplisse ses obligations, ils doivent être sensibilisés et prendre la mesure du phénomène. En effet, qu'on ignore par méconnaissance ou par négligence, la conséquence reste la même : l'inertie qui fait que le phénomène perdure. Et la sensibilisation ne doit pas se limiter à la prévention au Pérou car s'il est évident que des changements dans les mentalités doivent avoir lieu au niveau national, la prise de conscience face au phénomène doit s'opérer aux quatre coins du monde, de là où émane la demande d'or. En 2011, le Pérou exportait en Suisse 187,9 tonnes d'or<sup>167</sup>, soit l'équivalent de 5,72 milliards de dollars américains<sup>168</sup>. Une fois fondu, il est impossible de tracer l'origine de l'or et de remonter la filière. Mais il est évident que parmi ces 25 tonnes d'or, un certain pourcentage était le fruit d'activités illégales et informelles.

---

<sup>167</sup> BROCARD, Martine. Maurisse, Marie (23/09/12) « La Suisse raffine l'or illégal de Madre de Dios », Le Matin Dimanche.

<sup>168</sup> Selon les derniers chiffres de 2014, la Suisse (qui reçoit 37% de l'or péruvien exporté), les États-Unis (26%) et le Canada (25%) sont les principaux partenaires du Pérou pour le commerce de l'or.

C'est donc jusque dans les joailleries fines de Genève qu'il faut sensibiliser les clients sur la face cachée de cet or, souillé par l'exploitation infantile, qu'ils s'arrachent. L'effort pour l'éradication du phénomène doit être celui de tous. Et tant que la demande d'or péruvien ne diminuera pas, le fléau de la traite à Madre de Dios perdurera. Cette baisse devra passer par une prise de conscience car s'il est vrai que le Gouvernement ne peut pas attendre que s'épuisent les ressources d'or de la région, il ne peut pas non plus rester inactif dans l'espoir que diminue « naturellement » le cours de l'or sur les marchés internationaux. L'État et la Société Civile doivent donc adopter une approche réactive. Anticipation et durabilité sont les maîtres mots de la stratégie à adopter. La grande majorité des actions mises en place par les Autorités n'intègre pas ce volet de durabilité et celles-ci se contentent de résultats à court terme, sans se soucier de ce qu'il adviendra dans le futur. C'est notamment pour remédier à cela et forcer l'État à modifier son intervention que la Société Civile fait de l'incidence politique le troisième axe principal de sa stratégie. Suite aux récentes opérations policières d'interdiction de l'activité minière dans la Pampa, le nombre de travailleurs dans la zone a diminué, ce qui a engendré une baisse de la demande de services sexuels et donc une baisse de près de 60%<sup>169</sup> du nombre de jeunes filles dans les « prostibars » par rapport à la même période en 2013. Comment peut-on s'assurer que le nombre de victimes de traite dans la zone continuera à baisser ? Jusqu'à quand ce chiffre va-t-il rester si bas ? Quelles mesures le Gouvernement mettra-t-il en place quand les mineurs reviendront dans la zone avec du nouveau matériel d'extraction et que la demande de services sexuels remontera de nouveau en flèche ? Et jusqu'à quand le climat social dans la zone de la Pampa sera-t-il calme ? Combien de temps l'État réussira-t-il à maintenir une pression militaire comme il le fait jusqu'à aujourd'hui, avec les coûts que cela implique ? Que se passera-t-il pour toutes ces jeunes filles quand les troupes se retireront de la zone et que l'insécurité quotidienne et le climat latent de violence reprendra ses droits ? Autant de questions qui restent sans réponse car les Autorités n'assimile pas le concept de durabilité dans leurs politiques publiques.

Dans une autre mesure, au-delà même du manque d'engagement relatif de l'État dans la lutte contre la traite à Madre de Dios, il est évident que ce cas est l'illustration d'un problème plus large, à savoir le désintérêt des Autorités pour les zones éloignées de la capitale, où la population est bien souvent laissée pour compte. Près de 500 ans après la conquête du pays par les troupes de Francisco Pizarro, Madre de Dios, région délaissée et « zone de non-droit »,

---

<sup>169</sup> Oscar GUADALUPE, lors de notre entretien du 14 juillet dernier. Les derniers chiffres divulgués par l'Association remontaient à janvier 2014. Quatre cents jeunes filles étaient toujours en situation de traite à cette date. Les chiffres de fin juillet ne nous ont pas été communiqués par le Directeur de l'Association qui avouait s'attendre à une légère diminution du nombre de victimes dans la zone pour le premier semestre de 2014.

est toujours « l'Enfer Vert » comme l'avait surnommé et connu les Espagnols. Madre des Dios est un exemple à part du fait de sa géographie, des migrations, de son contexte d'insécurité et de désordre social permanent. C'est l'illustration parfaite des maux dont souffre une société ravagée par la pauvreté et l'appât du gain rapide. C'est la raison pour laquelle l'État se devrait de porter plus d'attention en général à cette zone du pays dont le contrôle territorial et politique lui échappe et qui témoigne un peu plus chaque jour des conséquences néfastes des activités minières sur l'environnement. La déforestation de la forêt amazonienne, poumon de la Terre, est une menace pour la planète entière, contre laquelle le Gouvernement devrait réagir vite. Réagir vite également pour freiner la fuite des agences de coopération internationale qui commencent à retirer leur financement pour les projets relatifs à la traite. Un des effets pervers de la criminalité organisée est qu'elle sape l'aide au développement reçue car elle participe à générer un climat de méfiance. Restaurer la confiance en les institutions publiques devra être une autre des priorités de la stratégie d'intervention commune de l'État et de la Société Civile.

C'est un défi considérable qui se dresse ici devant les Autorités péruviennes car la réponse à formuler est globale. Même si du fait de sa complexité et parce que toutes les ramifications du problème n'ont pas encore été identifiées, il est impossible de prétendre agir sur ses causes profondes du phénomène, la lutte contre la traite se doit de s'organiser pour limiter les facteurs extérieurs qui lui permettent d'exister et de continuer de prendre de l'ampleur jour après jour. Lutter contre la traite des jeunes filles à des fins d'exploitation sexuelle à Madre de Dios revient à lutter contre la corruption, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent. Sans une approche macro, considérant la traite comme une dynamique impliquant une multitude d'acteurs et générant d'autres délits, la réponse sera toujours incomplète. Le Gouvernement ne doit pour autant pas perdre de vue ses objectifs de développement et c'est pourquoi la lutte pour l'éradication de la traite doit davantage passer par l'enrayement des effets pervers de l'activité minière non-formelle plutôt que par son éradication pure et simple. Arrêter d'extraire l'or de Madre de Dios n'est pas une approche pertinente. Le Pérou dispose de richesses inestimables et non-négligeables qui pourraient lui permettre de se développer et d'atteindre un niveau de croissance économique bien supérieur au 6,3% de l'année 2012. Pour se faire, le Gouvernement devrait chercher à réguler et encadrer ces activités minières, en promouvant une extraction durable et responsable, respectueuse de l'environnement et des êtres humains et renforcer sa présence dans la zone afin d'empêcher de possibles dérives futures. En effet, si les ressources aurifères arrivent un jour à épuisement, les convois de

cocaïne continueront de transiter le long de la route Interocéanique<sup>170</sup>. C'est là une menace réelle qui pourrait continuer de fomentier, de par la quantité d'argent qu'elle brasse, le fléau de la traite dans la région si le Gouvernement ne sort pas, au plus vite, de sa torpeur.

---

<sup>170</sup> Idée soulevée par Jaris MUJICA lors de notre entretien du 18 juin dernier.



# ANNEXES

---

# Table des Annexes

---

|                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b><u>Annexe 1</u></b> : Carte des principales villes du Pérou .....                                                                                                                                                                   | 96  |
| <b><u>Annexe 2</u></b> : Division territoriale du pays : les 24 régions et Lima .....                                                                                                                                                  | 97  |
| <b><u>Annexe 3</u></b> : Tracé de la Route Interocéanique Pérou – Brésil .....                                                                                                                                                         | 98  |
| <b><u>Annexe 4</u></b> : Graphique illustrant la corrélation entre la proportion de petites filles identifiées comme victimes et la proportion de femmes condamnées pour délit de traite des personnes, sur la période 2007-2010 ..... | 99  |
| <b><u>Annexe 5</u></b> : Niveaux de corruption en Amérique Latine .....                                                                                                                                                                | 100 |
| <b><u>Annexe 6</u></b> : Tableau récapitulatif de l'âge minimal au travail pour les enfants.....                                                                                                                                       | 101 |
| <b><u>Annexe 7</u></b> : Récapitulatif des entretiens réalisés.....                                                                                                                                                                    | 102 |
| <b><u>Annexe 8</u></b> : Echantillon de questions posées lors des entretiens .....                                                                                                                                                     | 105 |

# Références

---

## Ouvrages monographiques

MUJICA, Jaris. “Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios”. Lima: Anesvad, Promsex, OMS-OPS. 2014. 124pp. [ISBN: 978-612-4106-18-7]

## Publications

### ○ D’organisations non-gouvernementales

- Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEm), “Instituciones y normas legales sobre violencia sexual referidas a Niños, Niñas y Adolescentes, 2011
- Capital Humano y Social Alternativo, “La Trata de Personas en la región de Madre de Dios - 1ª ed. Lima, 2012
- Capital Humano y Social Alternativo, “Sistematización del Primer Encuentro Nacional sobre Trata y Tráfico de Personas”. 1ª ed. – Lima, 2013
- Capital Humano y Social Alternativo, “Percepción y realidad: hay trata de personas en el Perú? Resultados de la Primera Encuesta Urbana sobre Percepción de la Trata de Personas 2013, en relación a la acción del Estado y testimonios periodísticos”- 1ª ed. – Lima, CHS Alternativo, 2013.
- Capital Humano y Social Alternativo, “Informe Alternativo, Un balance desde la sociedad civil sobre la situación de trata de personas en el Perú”, septiembre 2013.
- Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN), Asociación Nacional de Centros, Aldeas Infantiles SOS, Campana Peruana por el Derecho a la Educación, Plan Internacional, Save the Children, Terre des Hommes Holanda, Terre des Hommes Lausanne, WorldVision. “IV informe alternativo de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Perú” (Periodo 2006-2012), 2013.
- Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del CMP Flora Tristán, “Diagnostico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú”
- QUEROL LIPCOVICH, Andrea. “Más allá del rescate de las víctimas : Trata de Personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos”. 1ª ed. – Lima, CHS Alternativo, 2013.

- VALDES CAVASSA, Ricardo. “Trata de personas: atrapadas sin salida”. Quehacer -- No. 193 p. 58-65 (Ene.-mar. 2014)

- D’organisations internationales intergouvernementales

- Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, “El Estado de la Trata de personas en el Perú”, 2012
- Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, « Global Report on Trafficking in Persons », 2012
- « Renforcement des capacités dans les États fragiles », *Revue de l’OCDE sur le développement* 3/ 2008 (n° 9), p. 297-299
- URL : [www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2008-3-page-297.html](http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2008-3-page-297.html)
- Organisation de coopération et de développement économique « Capacity development and civil society organizations », Janvier 2011.

## Documents Officiels

- Législation péruvienne

- Plan National d’Action pour l’Enfance et l’Adolescence 2012-2021, PNAIA 2021, Ministère de la Femme et des Populations Vulnérables. Dépôt légal Bibliothèque Nationale du Pérou N° 2012-04892
- Loi 28950 contre la Traite des Personnes et le Trafic illicite de migrants
- Règlement de la Loi n°28950 contre la Traite des Personnes et le Trafic illicite de migrants
- Décret Suprême N° 007-20086IN d’approbation du Règlement de la Loi N°28950
- La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes. Defensoría del Pueblo. Rapport N°158, Mars 2013. Dépôt légal Bibliothèque Nationale du Pérou N° 2013-03823

- Normes internationales d’agences onusiennes

- Convention des Nations Unies contre la délinquance organisée transnationale et ses Protocoles additionnels visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et de lutte contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

- Convention n°182 de l'Organisation Internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants, 1999

### Articles académiques

- HYLAND, Kelly E. "The Impact of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children." Human Rights Brief 8, no. 2 (2001): 30-31, 38.
- NAY, Olivier, «Grand angle» La théorie des «États fragiles»: un nouveau développementalisme politique?, Gouvernement et action publique, 2013/1 n°1, p. 139-151. DOI : 10.3917/gap.131.0139
- SOIFER, Hillel David, « Measuring State Capacity in Contemporary Latin America – Midiendo la capacidad estatal en la America Latina contemporanea », Temple University, Revista de Ciencia Politica n°3, 2012 (Vol.32), p. 585-498
- VERMEULEN Gert, « International trafficking in women and children », *Revue internationale de droit pénal* 3/ 2001 (Vol. 72), p. 837-883. URL : [www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2001-3-page-837.html](http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2001-3-page-837.html). DOI : 10.3917/ridp.723.0837

### Conférences, colloques et groupes de travail (auxquels j'ai assisté)

- Conférence Magistrale au Congrès de la République (Lima), le 13 mai 2014 sur la Traite des Personnes en présence du député nord-américain (Parti Républicain), Christopher Smith, auteur de la loi contre la traite des êtres humains, « The Trafficking Victims Protection Act of 2000 ».
- 2<sup>ème</sup> Rencontre Nationale sur la Traite et le Trafic des Personnes, Université Catholique de Lima (PUCP) 17 et 18 juin 2014 – Tables rondes :
  - Ouverture : *Bonnes pratiques dans la région andine : Panel Intergouvernemental*
  - *Moyens de communication : Rôle du journalisme d'investigation*
  - *Corruption et blanchiment d'actifs : La corruption dans le processus d'investigation et de sanction de la traite des êtres humains.*
  - *Un chemin pour la prévention et la récupération des victimes mineures d'exploitation sexuelle*
  - *Nouvelles tendances autour de la traite : Informalité, frontière et flux mixtes*
  - *Traite et mobilité humaine : Les enfants en mouvement*
  - *Le rôle des organisations internationales*
  - Clôture : *Traite internationale : Les routes en Amérique Latine*
- Réunion mensuelle du Groupe de Travail Multisectoriel Permanent contre la Traite des Êtres Humains, Ministère de l'Intérieur (Lima), 3 juillet 2014.  
Validation du plan national de communication sur la traite.

## Reportages écrits

- LUNA AMANCIO, Nelly, pour Save the Children Pérou. “Un infierno de mercurio y explotación”, 15/06/2014
- MOCHIZUKI, Lourdes, pour .Edu “ Esclavizados”, 23 au 29 juin 2014

## Reportages vidéos

- « Bijoux en or, la face obscure d’un scandale », Romain Miranda pour TSR2, 2010  
Disponible sur : < <http://www.rts.ch/emissions/temps-present/international/2633371-bijoux-en-or-la-face-obscur-d-un-scandale.html> >
- « Esclavitud moderna en Madre de Dios », Instituto Prensa y Sociedad IPYS, 2011  
Disponible sur : < <https://www.youtube.com/watch?v=Rkqu2OA7O4g> >
- « La Noche de Jhinna », CHS Alternativo  
Disponible sur : < <http://tratadepersonasenelperu.blogspot.fr/2011/08/documental-la-noche-de-jhinna-trailer.html> >
- « La Trata de Personas en el Perú », CNN, 2012  
Disponible sur : < <https://www.youtube.com/watch?v=ACRctylBpwQ> >
- «Sepa cómo operan mafias de trata de personas en el centro de la minería ilegal en Madre de Dios», America TV, Cuarto Poder, 2014  
Disponible sur : < <http://www.americatev.com.pe/cuarto-poder/reportajes/sepa-como-operan-mafias-trata-personas-centro-mineria-ilegal-madre-dios-noticia-7417> >
- « Trata de personas en el Perú », NAPATV, 2012  
Disponible sur : < <https://www.youtube.com/watch?v=BDMGpSzwu5c> >
- « The social price of gold: child prostitution », Channel 4, 2013  
Disponible sur : < <http://www.channel4.com/news/the-social-price-of-gold-child-prostitution> >
- « Voces en el silencio », moyen métrage [DVD], fruit de la collaboration entre le Ministère du Commerce Extérieur et du Tourisme et la Fondation privée Telefonica, 2009.

## Articles de périodiques

- [ARCE, A. \(13/10/2013\) “La Muñecas de la Mafia”, Caretas \(page consultée le 22 juin 2014\)](http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1122&idS=327#.U6b56Pl5NqU)  
[www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1122&idS=327#.U6b56Pl5NqU](http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1122&idS=327#.U6b56Pl5NqU)

- ASENCIOS, M. (23/09/2013) “Conexión mortal: Minería ilegal y trata de personas”, El Peruano (page consultée le 22 juin 2014)  
www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-conexion-mortal-mineria-ilegal-y-trata-personas-10454.aspx#.U6bxnfl5NqU  
c.
- ASENCIOS, M. (05/06/14) “Infierno en la selva”, El Peruano (page consultée le 7 juin 2014)  
www.elperuano.pe/Edicion/noticia-infierno-en-selva-19007.aspx#.U\_upQvl5NqU  
d.
- BENAVIDES, E. (31/07/2012) « Peru overtakes Colombia as top cocaine producer », NBC News (page consultée le 8 juin 2014)  
e. http://worldnews.nbcnews.com/news/2012/07/31/13045253-us-peru-overtakes-colombia-as-top-cocaine-producer?lite  
f.
- BROCARD, Martine. Maurisse, Marie (23/09/12) « La Suisse raffine l’or illégal de Madre de Dios », Le Matin Dimanche (page consultée le 22 juillet 2014)  
g.
- DANIELS, A. (28/01/2011) “Gold Rush in the Amazon”, The Telegraph (page consultée le 25 août 2014) www.telegraph.co.uk/earth/8284407/Gold-rush-in-the-Amazon.html
- DANIELS, A. (21/09/2010) “Allí nadie se salva: te violan y te botan”, BBC Mundo (page consultée le 25 août 2014)  
h. www.bbc.co.uk/mundo/america\_latina/2010/09/100809\_peru\_explotacion\_sexual\_infant\_il\_amazonia\_mineria.shtml  
i.
- ESCALANTE, V. (05/09/2012) “La inocencia robada y explotada”, El Diario La Primera (page consultée le 22/06/2014)  
j. www.diariolaprimeraperu.com/online/especial/la-inocencia-robada-y-explotada\_119419.html  
k.
- FIN (NDP/LIT). (10/04/2014) “Madre de Dios: equipo técnico contra trata de personas dará operatividad a plan regional”, Andina (page consultée le 4 juin 2014)  
www.andina.com.pe/agencia/noticia-madre-dios-equipo-tecnico-contra-trata-personas-dara-operatividad-a-plan-regional-501569.aspx#.U6clhfl5NqU
- JIMENEZ, B. (4/5/2010) “Las ninas del Oro”, El Mundo, (page consultée le 25 mai 2014)  
www.elmundo.es/america/2010/05/04/noticias/1272993937.html
- JIMENEZ, B. (28/05/2013) “El infierno de la trata : La mafia de la trata de mujeres en Madre de Dios”, La Republica (page consultée le 22 juin 2014)  
l. www.larepublica.pe/28-05-2013/la-mafia-de-la-trata-de-mujeres-en-madre-de-dios  
m.
- ROTTET, P. (8/3/2011) « La face sombre de la ruée vers l’or », Le Courrier (page consultée le 25 août 2014) www.terredeshommesuisse.ch/sites/default/files/courrier-08032011-page11.pdf  
n.  
o.

## p. Sites Internet

- 20 MINUTES SUISSE. *Vous allez en parler*. [en ligne]. 2011. Disponible sur : < <http://www.20min.ch/> >. [Consulté le 25 août 2014]
- ANDINA. *Del Perú para el mundo*. [en ligne]. 2011. Disponible sur : < <http://www.andina.com.pe/> >. [Consulté le 25 août 2014]
- ANESVAD. *Por el derecho a la salud*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.anesvad.org/fr/nous-realisons-des-projets-solidaires/perou-traite-des-etres-humains-promsex/> >. [Consulté le 25 août 2014]
- AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPEMENT. *Développeur d'avernirs durables* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < [http://www.afd.fr/home/projets\\_afd/appui-renforcement-capacites/comprendre-renforcement-capacites](http://www.afd.fr/home/projets_afd/appui-renforcement-capacites/comprendre-renforcement-capacites) >. [Consulté le 25 juillet 2014]
- AGENZIA FIDES. *Organe d'information des Oeuvres Pontificales Missionnaires depuis 1927* [en ligne]. Disponible sur : < <http://www.fides.org/fr/news/pdf/32967> >. [Consulté le 5 avril 2014]
- q.
- ASOCIACION HUARAYO. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://pazybien.org/web/Huarayo/0000009a2a0064007/index.html> >. [Consulté le 5 avril 2014]
- CAD. Ciudadanos al Día. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.ciudadanosaldia.org/> >. [Consulté le 16 juillet 2014]
- CAIRN. *Chercher, repérer, avancer* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.cairn.info/> >. [Consulté le 25 juillet 2014]
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The work of a Nation, the center of Intelligence* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> >. [Consulté le 1er mars 2014]
- CHS ALTERNATIVO. *Capital Humano y Social Alternativo*. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.chsalternativo.org/> >. [Consulté le 1er août 2014]
- CiSocH. *Civil Society Helpdesk* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <https://webgate.ec.europa.eu> >. [Consulté le 24 juillet 2014]
- CLIMATE ACTION PROGRAMME. [En ligne] 2014. Disponible sur : < [http://www.climateactionprogramme.org/blogs/the\\_business\\_of\\_humanity/](http://www.climateactionprogramme.org/blogs/the_business_of_humanity/) >. [Consulté le 1er avril 2014]



- CONFEDERATION SUISSE. *Direction du développement et de la coopération*. [en ligne]. 2014. Disponible sur :  
< [http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Themes/Migration/Traite\\_des\\_etres\\_humains](http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Themes/Migration/Traite_des_etres_humains) >.  
[Consulté le 1er mars 2014]
- CRIN. Child Rights International network. [en ligne]. 2014. Disponible sur :  
< <https://www.crin.org/en/library/publications/putting-childrens-right-local-agenda-experience-demuna-model-peru> >. [Consulté le 10 mars 2014]
- DEPARTAMENTO PARA EL DESAROLLO INTERNACIONAL. *Una vida sin violencia es un derecho* [en ligne]. 2014. Disponible sur :  
< [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l\\_20140108\\_02.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20140108_02.pdf) >. [Consulté le 3 juillet 2014]
- EL COMERCIO. *Noticias del Perú y del mundo*. [en ligne]. 2014. Disponible sur :  
< <http://elcomercio.pe/> >. [Consulté le 14 mai 2014]
- ECPAT. *Mettre fin à la prostitution infantile, à la pornographie infantile et au trafic d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://ecpat-france.fr/> >. [Consulté le 25 juillet 2014]
- EL UTERO DE HIERRO. *Trata de personas, minería ilegal y corrupción en Madre de Dios*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://uterodehierro.wordpress.com/> >. [Consulté le 13 juillet 2014]
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS. [En ligne] 2014. Disponible sur :  
< <http://spanish.peru.usembassy.gov/tip.html> >. [Consulté le 10 juin 2014]
- EXPLOTACION SEXUAL EN EL PERU. *Enfrentando la demanda de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes* [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.explotacionsexualenperu.com/> >. [Consulté le 1er février 2013]
- GESTION. *El diario de economía y negocios de Perú*. [En ligne] 2014. Disponible sur :  
< [http://gestion.pe/2012/05/16/economia/macroconsult-se-exporta-us-1800-millones-oro-ilegal-mas-que-narcotrafico-2002772?\\_ga=1.185378601.1464156969.1397136526](http://gestion.pe/2012/05/16/economia/macroconsult-se-exporta-us-1800-millones-oro-ilegal-mas-que-narcotrafico-2002772?_ga=1.185378601.1464156969.1397136526) >.  
[Consulté le 1er avril 2014]
- GIN. *Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Nino* [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.gin.org.pe/> >. [Consulté le 1er février 2014]
- GIZ. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.giz.de/> >. [Consulté le 24 juillet 2014]

- HAITI PRESS NETWORK. *Que voulez-vous savoir aujourd'hui ?* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.hpnhaiti.com/> >. [Consulté le 25 mars 2014]
- HUMANIUM. *Aide les enfants* [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.humanium.org/fr/> >. [Consulté le 4 avril 2014]
- INSIGHT CRIME. *Organized Crime in the Americas*. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.insightcrime.org/news-briefs/peru-dismantles-major-sex-trafficking-network> >. [Consulté le 4 avril 2014]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS E INFORMATICA. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.inei.gob.pe/> >. [Consulté le 10 juillet 2014]
- INTERPOL. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.interpol.int/> >. [Consulté le 1er mai 2014]
- INVERSION EN LA INFANCIA. *Factor clave para la erradicación de la pobreza*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://inversionenlainfancia.net/> >. [Consulté le 28 juin 2014]
- LA MULA. *No se abstiene*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <https://lamula.pe/> >. [Consulté le 23 juin 2014]
- LA PRENSA. *Periodismo digital para el nuevo siglo* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://laprensa.pe/> >. [Consulté le 20 juillet 2014]
- LAROUSSE. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.larousse.fr/> >. [Consulté le 20 juillet 2014]
- MINERIA ONLINE. *Instituto de ingenieros de minas del Perú*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < [www.mineriaonline.com.pe/adminmine/filepdf/392%20El%20Sector.pdf](http://www.mineriaonline.com.pe/adminmine/filepdf/392%20El%20Sector.pdf) >. [Consulté le 1er mars 2014]
- MINISTERIO DEL INTERIOR. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <https://www.mininter.gob.pe/> >. [Consulté le 1er avril 2014]
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.minjus.gob.pe/> >. [Consulté le 1er avril 2014]
- MINISTERIO DE LA MUJER Y DE LAS POBLACIONES VULNERABLES. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.mimp.gob.pe/> >. [Consulté le 1er avril 2014]
- MINISTERIO PUBLICO. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.peru.gob.pe/> >. [Consulté le 1er avril 2014]

- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.mintra.gob.pe/> >. [Consulté le 1er avril 2014]
- MIRADA CIUDADANA. *Una forma de participación y de vigilancia de los ciudadanos* [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.veeduriamiradaciudadana.org/> >. [Consulté le 14 juillet 2014]
- NATIONS UNIES DROITS DE L'HOMME. *Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme*. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.ohchr.org/> >. [Consulté le 4 mai 2014]
- NEWS.VA. *Official Vatican Network*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.news.va/fr/news/ameriqueperou-trafic-denfants-dans-la-foret-peruvi> >. [Consulté le 15 février 2014]
- ONUDC. *Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.unodc.org/> >. [Consulté le 24 mars 2014]
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *C'est votre monde !* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.un.org/fr> >. [Consulté le 12 avril 2014]
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. *Pour l'enfance et un développement solidaire* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.iom.int/> >. [Consulté le 25 mars 2014]
- PERU 21. *Noticias del Perú y del mundo*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://peru21.pe/> >. [Consulté le 24 juillet 2014]
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < [http://www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/mdg\\_goals/mdg1/](http://www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg1/) >. [Consulté le 1er mai 2014]
- PROMSEX. *Centro de Promoción y de Defensa de los derechos sexuales y reproductivos des droits sexuels et reproductifs*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.promsex.org/> >. [Consulté le 12 juillet 2014]
- QUARTZ. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://qz.com/129623/peru-exports-more-illegal-gold-than-cocaine-and-its-the-worlds-biggest-exporter-of-cocaine/> >. [Consulté le 1er avril 2014]
- SAVE THE CHILDREN PERU. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.savethechildren.org.pe/> >. [Consulté le 1er février 2013]

- TERRES DES HOMMES SUISSE. *Pour l'enfance et un développement solidaire* [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.terredeshommessuisse.ch/fr/au-sud/defense-des-droits-de-lenfant-n558> >. [Consulté le 15 février 2014]
- THE WORLD BANK IBRD-IDA. *Working for a world free of poverty*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/> >. [Consulté le 24 juillet 2014]
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The global coalition against corruption*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < [www.transparency.org/country#PER](http://www.transparency.org/country#PER) >. [Consulté le 9 juillet 2014]
- U.S DEPARTMENT OF STATE. *Diplomacy in Action*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.state.gov/documents/organization/226848.pdf> >. [Consulté le 23 juillet 2014]
- UNESCO. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://whc.unesco.org/fr/list/402> >. [Consulté le 23 juillet 2014]
- UN.GIFT.HUB. *Global Initiative to fight Human trafficking*. [En ligne] 2014. Disponible sur : < <http://www.ungift.org/> >. [Consulté le 5 mai 2014]
- UNICEF. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.unicef.org/> >. [Consulté le 9 mai 2014]
- UN TERM. *United Nations Multilingual Terminology Database*. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <https://unterm.un.org/> >. [Consulté le 27 juillet 2014]
- VERITE. [en ligne]. 2014. Disponible sur : < <http://www.verite.org/sites/default/files/images/IndicatorsofForcedLaborinGoldMininginPeru.pdf> >. [Consulté le 16 juillet 2014]

# Table des matières

---

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Sommaire .....                                                                                                             | 6         |
| Introduction.....                                                                                                          | 8         |
| <br>                                                                                                                       |           |
| <b>I. La traite des personnes à Madre de Dios, un phénomène complexe puni par la loi. ....</b>                             | <b>15</b> |
| 1. Madre de Dios: approche socio-culturelle d'un cas régional complexe .....                                               | 15        |
| a. La ruée vers l'or .....                                                                                                 | 16        |
| b. Le coût humain de l'extraction aurifère informelle et illégale .....                                                    | 21        |
| 2. Pendant juridique du phénomène : une conceptualisation et une prise des mesures récentes .<br>.....                     | 24        |
| b Des responsabilités et rôles clairement définis .....                                                                    | 27        |
| c. Les mesures et initiatives concrètes prises par l'État .....                                                            | 31        |
| <br>                                                                                                                       |           |
| <b>II. Les carences de l'État passées au crible : facteurs explicatifs.....</b>                                            | <b>35</b> |
| 1. Vision conjoncturelle : Les obstacles intrinsèques à la situation de Madre de Dios.....                                 | 35        |
| a. L'accessibilité en Amazonie .....                                                                                       | 35        |
| b. Proximité avec la frontière : mouvements de population et narcotrafic.....                                              | 36        |
| c. Faiblesse institutionnelle et zone de non-droit .....                                                                   | 39        |
| 2. Vision structurelle : la mise en abyme de maux profonds dont souffre la société péruvienne                              | 42        |
| a. Difficile mise sur l'agenda de thèmes sociaux et sociétaux .....                                                        | 42        |
| b. Failles dans le système .....                                                                                           | 46        |
| c. Corruption et informalité .....                                                                                         | 55        |
| d. Une « tolérance sociale excessive » .....                                                                               | 61        |
| <br>                                                                                                                       |           |
| <b>III. La Société Civile : agent articulateur des institutions étatiques.....</b>                                         | <b>66</b> |
| 1. La Société Civile comme vecteur de connaissance : de la sensibilisation à la dénonciation ....                          | 67        |
| a. Sensibilisation, prévention et « Conscientisation » .....                                                               | 67        |
| b. « Naming and shaming » : le rôle des médias.....                                                                        | 72        |
| 2. La Société Civile comme auditeur citoyen : surveiller et exiger.....                                                    | 75        |
| a. Surveillance sociale et citoyenne : le réseau de « veedurías ciudadanas », une initiative de<br>la Société Civile ..... | 75        |
| b. Des actions d'incidence politique : avancées et défis .....                                                             | 78        |

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. La Société Civile comme appui institutionnel : renforcement des capacités de l'État ..... | 82  |
| a. Mise à disposition d'outils et de modèles d'intervention.....                             | 83  |
| b. Recommandations : la Société Civile, force de propositions .....                          | 86  |
| Conclusion .....                                                                             | 89  |
| Table des Annexes.....                                                                       | 95  |
| Références.....                                                                              | 108 |
| Table des matières .....                                                                     | 118 |