

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**El proceso de estructuración de mecanismos de cooperación bilateral:
consideraciones para la lucha contra la trata de personas a partir del caso
peruano-ecuatoriano**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en
Relaciones Internacionales**

AUTOR

Melina Alejandra Galdos Frisancho

ASESOR

Oscar Vidarte Arévalo

LIMA – PERÚ

2016



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	i
II.	CAPÍTULO I: La trata de personas como fenómeno transnacional: el <i>issue framing</i> y la formación de consensos en torno a este delito	1
	1. El delito de trata de personas: conceptos, modalidades y comportamiento territorial	1
	2. El <i>issue framing</i> en la trata de personas: una mirada a la evolución de los marcos de interpretación de este delito en el ámbito internacional	6
	3. La trata de personas y la formación de consensos a nivel internacional	14
III.	CAPÍTULO II: Respuestas ante la trata de personas: una mirada top-down del proceso de estructuración de mecanismos de lucha contra este delito	24
	1. Los instrumentos internacionales para la lucha contra la trata de personas	24
	2. La jerarquía entre los Estados como factor explicativo de la participación de Perú y Ecuador en la construcción de instrumentos internacionales	29
	3. Los determinantes en la construcción de mecanismos cooperación bilateral para la lucha contra la trata de personas: un análisis desde el caso peruano-ecuatoriano	40
IV.	CAPITULO III: La infructuosidad de la lucha bilateral contra la trata de personas: una lectura a partir de la teoría de isomorfismo institucional aplicada al caso peruano ecuatoriano	54
	1. El isomorfismo institucional como concepto de análisis	54
	2. El isomorfismo y su aplicación en el tratamiento del delito de trata de personas entre Perú y Ecuador	59
	2.1. El comportamiento del delito	59
	2.2. La capacidad institucional	71
V.	CONCLUSIONES	85
VI.	BIBLIOGRAFÍA	91

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se estima que existen 2.4 millones de víctimas de trata de personas al rededor del mundo. Este delito se sitúa, según información de la Organización Internacional del Trabajo (2013), como el tercer negocio ilícito más lucrativo después del tráfico de drogas y la venta de armas. Se calcula que cada año sus ganancias alcanzan aproximadamente los US\$ 32 billones de dólares, de los cuales el 76% proviene exclusivamente de la explotación sexual. Si bien es cierto, esta práctica tiene lugar en todas las regiones del mundo, el informe sobre el estado de la trata de personas elaborado por Naciones Unidas (2014) señala que América es el tercer continente con mayor presencia de este delito, después de Asia y África. En esta región, si bien los flujos de trata de personas son similares, las modalidades y los actores involucrados son significativamente distintos, pues en América del Norte, Central y el Caribe existe evidencia de una presencia más extendida de flujos transnacionales, a diferencia de América del Sur, donde la trata es un fenómeno preponderantemente intranacional.

En el caso concreto del Perú, los datos del Sistema de Registro y Estadística de Trata de Personas arrojan que, entre el 2004 y el 2012, se detectaron 1960 víctimas, de las cuales el 38.9% (763) eran niños y adolescentes sometidos a situaciones de explotación sexual y laboral (Novak y Namihas, 2014: 129).

En su definición más extendida, la trata de personas es descrita como “[...] la captación, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (UNODC, 2000).

Por su naturaleza y complejidad, el delito de trata de personas no solo es explicado desde una perspectiva de seguridad internacional, sino también humana. Estos factores han permitido que en los últimos 20 años, la atención de organismos internacionales, de cooperación hemisférica, regional y multilateral, así como de organizaciones no gubernamentales, y los propios Estados se concentren en la generación de capacidades institucionales y la construcción de mecanismos de cooperación regional y bilateral para la mitigación de este ilícito. Tanto en el Perú como en el resto de la región, esta generación de capacidades, intuitivamente, ha respondido a los lineamientos establecidos por el Régimen Internacional contra la Trata de Personas antes que al comportamiento diferenciado de este delito a lo largo del territorio. Asimismo, parece no existir suficiente evidencia empírica que sustente la forma en cómo estas capacidades se vienen diseñando, su viabilidad al momento de implementarse y su impacto en la reducción *de facto* del delito en cuestión.

Respecto a esto, la generación de capacidades institucionales en el Perú y las estrategias de cooperación que este país viene construyendo con sus vecinos, particularmente con Ecuador, constituyen un caso ilustrativo. En la última década, el Perú ha respondido a las demandas del Régimen Internacional contra la Trata de Personas a través del diseño e implementación de medidas para prevenir, reprimir y sancionar este delito y sus formas de explotación. Dentro de este marco, Ecuador, a diferencia del resto de países de vecinos, se ha convertido en el país con el que más se ha avanzado en lo que respecta a la construcción de una agenda bilateral contra la trata de personas. De acuerdo con Novak y Namihás, el Perú ha asumido compromisos con Ecuador en materia de intercambio de información y experiencias, de capacitación de autoridades y funcionarios, de realización de operaciones y acciones conjuntas, y de establecimiento de mecanismos de comunicación (2014: 146-149).

En relación a lo mencionado, surgen dos cuestionamientos que necesitan ser tomados en cuenta. En primer lugar, esta agenda común no parecería responder al comportamiento del fenómeno de trata en esa zona fronteriza, pues no hay registros de un tránsito de personas cuantioso o fluido, ni tampoco de nodos, por ejemplo, de extracción ilícita de recursos naturales que generen una demanda de servicios sexuales o de mano de obra, como sí ocurriría en otras fronteras como la que el Perú comparte con Colombia, Brasil y Bolivia. En segundo lugar, las acciones que materializan los acuerdos establecidos entre Perú y Ecuador son variadas, empero parecen tener una capacidad limitada debido a la estructura y alcance del Estado en zonas

fronterizas como la que comparte con Ecuador. Es a la luz de estos cuestionamientos que esta investigación se propone determinar los factores que perfilaron el proceso de construcción e implementación de mecanismos de cooperación bilateral entre Perú y Ecuador en materia de trata de personas entre el 2005 y el 2015.

Para ello, se propuso un estudio de caso basado en una metodología cualitativa. Así, se emplearon herramientas de recolección de información como entrevistas en profundidad semi-estructuradas y fichas de registro de información cualitativa y cuantitativa. Las principales fuentes de información que se emplearon en esta investigación son, en primer lugar, la información de archivo de Naciones Unidas (particularmente de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito), de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización Mundial para las Migraciones, la Comunidad Andina de Naciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Interior del Perú, así como la de los ministerios homólogos en Ecuador; y, en segundo, el conocimiento y experiencia de los funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización Mundial para las Migraciones, la Comunidad Andina de Naciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Interior del Perú. La información recogida durante el trabajo de campo ha sido organizada en tres grandes secciones que representan los capítulos de esta investigación.

La primera es una sección predominantemente teórica en la que se analiza el delito de la trata de personas como fenómeno transnacional a la luz

de procesos como el *issue framing* (el enmarcado del delito), en el que identificamos la presencia de dos grandes marcos –uno de seguridad y otro de derechos humanos-, y la generación de consensos en torno a este ilícito, en el que el enmarcado juega un rol determinante.

La segunda sección de esta investigación explica el proceso de construcción de los mecanismos de cooperación bilateral entre Perú y Ecuador en materia de trata de personas. En este capítulo se defiende la construcción de mecanismos de cooperación bilateral en materia de trata de personas del Perú ha avanzado con Ecuador de forma diferenciada con respecto al resto de sus vecinos. No obstante la necesidad e importancia de estos avances, no existe evidencia científica que sustente la construcción de los mismos en función al comportamiento del delito, pues, a pesar de la presencia de flujos de víctimas entre Perú y Ecuador, existen otras zonas fronterizas que representan mayor riesgo y para las cuales existen bajos o nulos compromisos de cooperación para la mitigación de este delito.

Básicamente, y ante la ausencia de tal evidencia, planteamos que la construcción de mecanismos de cooperación bilateral entre Perú y Ecuador respondería, antes que al comportamiento y particularidades de este delito en esa zona geográfica en particular, a: i) la presión del Régimen Internacional contra la trata de personas, materializada en las exigencias a ambos Estados por parte de entidades de cooperación multilateral como Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, y Organismos No Gubernamentales; y ii) las pretensiones de

Ecuador de recuperar su posición como país cooperante en la esfera internacional, a través de su mejora relativa respecto de la Ley de Protección de Víctimas de trata de Personas y Violencia (TVPA), la que se mide por un ranking elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, donde se evalúa el nivel de compromiso de los gobiernos en la lucha con la trata de personas.

La tercera sección de esta investigación presenta un análisis sobre las limitaciones para el éxito de los mecanismos de cooperación bilateral generados entre Perú y Ecuador. Sostenemos que estos mecanismos, al no guardar coherencia con el particular comportamiento del fenómeno delictivo en dicha zona fronteriza, condicionan su efectividad y eficacia, pues existen problemas referidos estrictamente a las capacidades de ambos Estados reflejados, principalmente, en la oferta limitada de recursos organizacionales, infraestructurales y humanos que ambos poseen, los que tienen un impacto en procesos que abarcan desde la generación y procesamiento de información (registro de datos y análisis), hasta la captura y procesamiento judicial de los infractores, y la atención de la víctimas rescatadas. Esta investigación cierra con un apartado de conclusiones.

La investigación que planteamos se basa predominantemente en un enfoque de política exterior, pues evidencia cómo marcos institucionales de carácter internacional y espacios intergubernamentales constriñen procesos bilaterales entre el Perú y sus vecinos en materia de lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación. Sus resultados constituyen un aporte

importante a la escasa literatura académica sobre trata de personas escrita en el Perú desde la Ciencia Política, particularmente desde las Relaciones Internacionales con énfasis en política bilateral. La introducción de un marco teórico de política exterior como herramienta de análisis ha permitido explicar cómo se desarrollan instituciones e implementan prácticas al interior del Estado peruano que encuentran limitantes estructurales antes y durante su puesta en práctica, lo que condiciona la eficacia de las estrategias que el aparato estatal ha puesto en marcha.

Es por ello que se espera que los hallazgos de esta investigación constituyan un insumo para los tomadores de decisiones al interior de diversos órganos de gobierno, pues la identificación de las falencias y limitaciones del actual sistema anti trata de personas en el Perú en relación a uno del países con los que más acuerdos de cooperación bilateral se ha logrado (Ecuador) es un punto de partida para rediseñar las estrategias del Estado, reorientar el curso de la implementación de las mismas, y plantear un sistema de monitoreo y evaluación de la política más adecuados.

Finalmente, esta investigación se alinea con las agendas de investigación e incidencia de organismos como la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Andina de Naciones y la Unión de Naciones Sudamericanas, los cuales vienen promoviendo acciones afirmativas multilaterales para el trato de este delito.

CAPÍTULO I

LA TRATA DE PERSONAS COMO DELITO TRANSNACIONAL: EL ISSUE FRAMING Y LA FORMACIÓN DE CONSENSOS EN TORNO A ESTE DELITO

1. El delito de trata de personas: conceptos, modalidades y comportamiento territorial

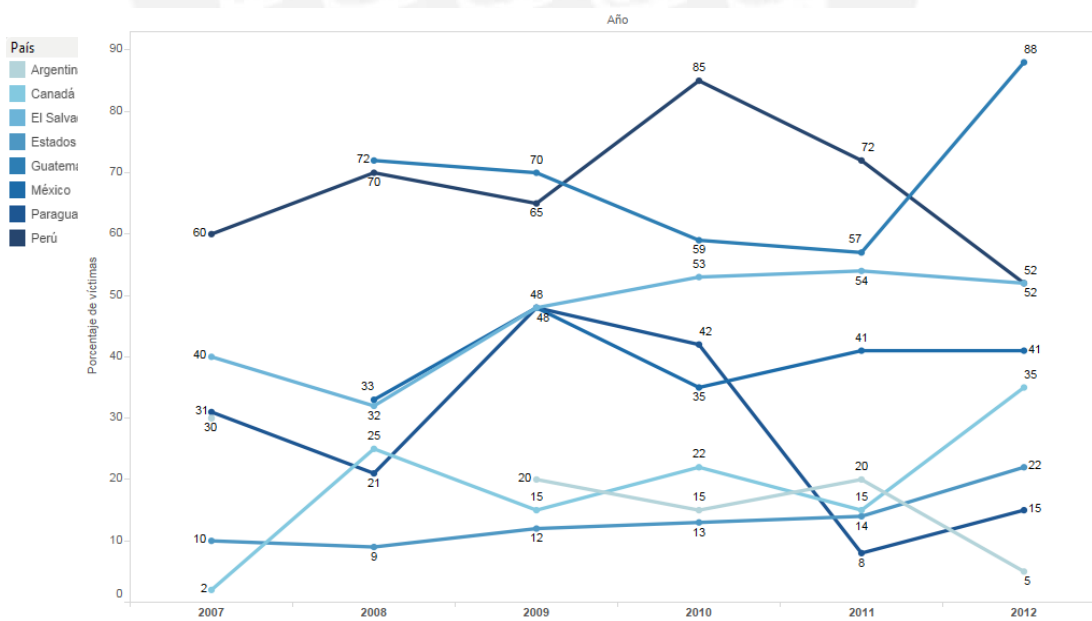
La trata de personas se ha convertido en la última década en uno de los delitos más importantes a nivel nacional e internacional. Según cifras de la United Nations Office on Drugs and Crime, entre el 2010 y el 2012, se identificaron víctimas de 152 nacionales en 124 países diferentes. Asimismo, se estima que existen, aproximadamente, 510 flujos -rutas que conectan países de origen y destino- de trata de personas, de los cuales, un número importante responde a patrones de movimiento de víctimas intrarregional e intrasubregional (2014: 7-8).

La mayoría de víctimas de trata de personas identificadas en un país son extranjeras; se estima que seis de cada diez víctimas han sido obligadas a cruzar una frontera. Sin embargo, la trata doméstica de personas es también una realidad común; en uno de cada tres casos de trata de personas, la explotación de la víctima se ha dado en su país de origen¹ (UNODC, 2014: 9).

¹ Estas cifras provienen de información oficial brindada a los países a Naciones Unidas. Al ser la trata de personas un fenómeno delictivo difícil de detectar y reprimir, es altamente posible que exista un subregistro de víctimas, por lo que este número podría ser mucho mayor.

Los flujos de trata de personas son cualitativamente y cuantitativamente distintos cuando se hace un análisis comparado entre regiones; no obstante, se pueden registrar patrones diferenciados del delito a nivel intrarregional. Así, por ejemplo, la región de América (conformada por las subregiones de América del Norte, América Central y el Caribe, y América del Sur) es intrínsecamente distinta en lo que compete a flujos, empero guarda similitud en término de patrones. Según data oficial, el 30% del total de víctimas de este delito en la región son niños, de los cuales dos de cada tres son niñas. Asimismo, en esta región, la trata de personas para trabajos forzados es la modalidad más prominentemente detectada (alrededor del 40% de las víctimas) (UNODC, 2015: 72).

Gráfico 1.1.- Porcentaje de víctimas de trata de personas que son menores de edad en la región de América (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2014).

Este delito, debido a su crecimiento –no solo territorial, sino también organizacional- ha impulsado la generación de un consenso a nivel internacional en cuanto a su tipificación penal, sus patrones de comportamiento y de soporte organizacional. Así, el delito de trata de personas se encuentra tipificado y penalizado a nivel internacional por el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños” elaborado por Naciones Unidas en el año 2000 y puesto en vigencia desde el 2003. El Protocolo define este delito como:

“[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”. (Naciones Unidas: 2000)

Pese a la existencia de esta tipificación, el delito de trata de personas es de compleja identificación, pues los límites entre este, el tráfico de personas y la inmigración ilegal son tenues², ya que un caso inicial de tráfico de personas o de inmigración ilegal puede convertirse posteriormente en uno de trata; no obstante esto, existe un amplio consenso –proveniente del ámbito académico- en lo que

² De acuerdo con la clasificación de Giguere, la inmigración ilegal es la categoría más amplia y está referida a cualquier tipo de cruce de frontera que implica la violación de una ley de migración impuesta por un Estado. Este delito abarca desde la inmigración ilegal laboral a gran escala hasta la inmigración de un individuo o una familia que cruza una frontera buscando mejores oportunidades económicas. El tráfico de personas, por otro lado, introduce a una tercera parte dentro de la ecuación: el traficante (un intermediario que facilita la movilización de la víctima), pero no implica ninguna relación de volición entre este y la víctima. En este caso, la víctima puede ser traficada bajo coerción o enteramente bajo su voluntad (2013: 4).

respecta a los elementos que constituyen el primero y que están ausentes en los dos siguientes. En primer lugar, la trata de personas implica la captación, transporte, acogida o recepción de una persona sin que ello implique necesariamente el cruce de una frontera. En segundo lugar, este delito implica necesariamente el uso de la amenaza, la coacción, fraude, engaño o concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la víctima o de la persona que tenga autoridad sobre esta³. En tercer lugar, para que un delito sea considerado como trata, debe existir el propósito de explotación de la víctima⁴ (Novak & Namihas, 2014: 128).

La trata de personas puede ser llevada a cabo fácilmente por individuos con una organización limitada, siempre y cuando esta involucre el movimiento de pocas víctimas y una lógica de explotación local. No obstante, las operaciones de trata pueden también ser complejas e involucrar a más de un infractor; esta figura es más común cuando se trata de flujos transnacionales (subregionales y transregionales) de víctimas de trata. Naciones Unidas ha establecido tres tipologías de tráfico a partir de la naturaleza de los flujos, el número de víctimas

³ En el caso de que se trate de un menor de edad, siempre se considerará la tipología de trata de personas a pesar de que el menor haya otorgado su consentimiento o aceptación, pues la ley considera que por su edad y desarrollo no está preparado para brindar libre consentimiento (Novak & Namihas, 2014: 127-128).

⁴ El propósito de explotación permite el establecimiento de, al menos, siete categorías para este delito, que son las siguientes: laboral (trabajos forzados), sexual (prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual y matrimonios serviles), militar (soldados cautivos y niños soldados), servidumbre, prácticas esclavistas, esclavitud clásica (personas sobre la que se ejerce un derecho de propiedad) y física (extracción de órganos).

que son sometidas a explotación, y la perdurabilidad de estos patrones. Estas tipologías son recogidas en la tabla 1.1.

Tabla 1.1.- Tipología de patrones organizacionales de trata de personas

Operaciones locales y pequeñas	Operaciones subregionales y medianas	Operaciones transregionales y a gran escala
Corrientes de trata nacionales o a corta distancia.	Corrientes de trata dentro de una misma subregión o en las subregiones cercanas.	Corrientes de trata a larga distancia que abarcan diferentes regiones.
Uno o unos pocos tratantes.	Pequeños grupos de tratantes.	Tratantes involucrados en la delincuencia organizada.
Número de víctimas reducido.	Número medio de víctimas.	Número de víctimas elevado.
Explotación por parte de la pareja.	Ciertas inversiones y ganancias están en función del número de víctimas.	Inversiones y ganancias elevadas.
Inversiones y beneficios limitados.	Cruces de frontera con o sin documentos de viaje.	Los cruces de frontera siempre requieren documentos de viaje.
No se precisan documentos de viaje para el cruce de fronteras.	El nivel de organización necesario depende de los cruces de fronteras y del número de víctimas.	Se precisa un complejo nivel de organización para trasladar a larga distancia a un gran número de víctimas.
No se precisa ningún tipo de organización o la que se requiere es muy reducida.		La actividad delictiva es duradera.

Fuente: UNODC (2014: 18).

Además de la clasificación en base al tipo de organización que lleva a cabo la explotación, este delito puede ser catalogado en función al ámbito espacial en el que se realiza. Así, la trata de personas interna se da cuando el delito no implica el cruce de una frontera; es decir, la víctima es trasladada al interior de un mismo país. La trata internacional, por el contrario, sí implica el cruce de fronteras. En

ambos casos, un elemento constitutivo presente casi en la totalidad de los casos es la participación de grupos criminales organizados (UNODC, 2012: 17).

2. El *issue framing* en la trata de personas: una mirada a la evolución de los marcos de interpretación de este delito en el ámbito Internacional

En este capítulo sostenemos, al igual que Charnysh et al. (2015: 327), que el *issue framing* ha tenido un rol importante en la formación de consensos en materia de trata de personas a nivel internacional. Una creciente y multidisciplinaria literatura sostiene que el *issue framing* marca los resultados de procesos políticos y sociales. Respecto a esto, la psicología política ha reconocido que las actitudes individuales son susceptibles al *issue framing* y que sus efectos se dan cuando el transmisor de un mensaje hace énfasis en un subconjunto de consideraciones potencialmente relevantes al describir o presentar un hecho o evento, lo que causa que un individuo se concentre en estas consideraciones cuando construye sus opiniones (Kahneman, 1981; Druckman, 2001; Chong y Druckman, 2007).

Según Rein y Schön, el *framing* (en adelante “enmarcado”) puede ser entendido a grandes rasgos como una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, de modo que se generen pautas para conocer, analizar, persuadir y actuar (1993:146). Estos marcos, creados

consciente o inconscientemente, permiten filtrar información para hacer a algunos de sus aspectos más relevantes que otros (Charnysh et al. 2015: 327).

Al igual que en la psicología política, este concepto ha tomado una importante notoriedad en la sociología política. Autores como Gamson y Modigliani (1989) y Mc Adam et al. (1996), señalan que los actores acuden al enmarcado (*framing*) para crear entendimientos comunes de un evento (un mismo sistema de ideas y percepciones sobre este) que permitan tanto legitimar, como motivar ciertos tipo de acciones.

Estos marcos (*frames*) que se construyen en torno a eventos o fenómenos, tienen el potencial de cambiar la forma en cómo los individuos deliberan y qué tipo de elementos consideran como importantes (Nelson y Oxley, 1999); además de ello, estos tienen especial influencia cuando son fomentados por instituciones u organizaciones que son vistas por los individuos como creíbles o legítimas.

Aterrizando estas definiciones al campo de la relaciones internacionales, podemos sostener que el *issue framing* (o enmarcado de eventos) tiene cierto protagonismo al momento de entender las relaciones entre los Estados. Según Alder (2002), las teorías constructivistas enfatizan que la interpretación es un aspecto esencial de la construcción de la realidad; por lo tanto, concentran su atención en cómo la realidad que analizan es construida socialmente.

La literatura sobre seguridad internacional guarda consistencia con lo mencionado en el párrafo anterior, empero enfatiza “el proceso mediante el cual

un fenómeno es presentado como una amenaza existencial” de modo que desencadenen un comportamiento extraordinario por parte de los actores en el Sistema Internacional (Buzan et. al., 1998: 24). Esta aproximación, al igual que las planteadas desde la psicología y sociología política, identifica que la construcción de problemas se realiza a través de prácticas discursivas, y enfatiza el rol de la audiencia, del comunicador y de la cultura en el proceso discursivo (Watson, 2012: 284).

A partir de lo mencionado, queda claro que el enmarcado (*framing*) influencia las actitudes de los individuos, así como su posible comportamiento social y político. Al mismo tiempo, este constituye una potente herramienta para dar forma a los procesos de construcción de consensos. Siguiendo lo planteado por Charnysh et. al., si el enmarcado de eventos (*framing of issues*) tiene un impacto significativo en la actitud de las personas, en su comportamiento político, y en sus preferencias de política, “existen amplias razones para creer que este tiene un fuerte efecto en la formación de consensos en torno a políticas. La forma en cómo un fenómeno toma forma, es representado y discutido tiene un poderoso efecto sobre la probabilidad de llegar a un acuerdo entre actores que pueden tener preferencias y perspectivas iniciales distintas” (2015: 328).

La trata de personas, como mencionamos en la sección anterior, es un fenómeno sumamente complejo. Por ello, no es de extrañar que existan distintas aproximaciones para interpretar este fenómeno. A lo largo del tiempo, los marcos

que han servido como base para la interpretación y el tratamiento de este delito han variado; no obstante, existen tres marcos prominentes que se han posicionado en la esfera internacional y han marcado la pauta de los debates en torno a este.

El primero de ellos es el marco de **protección de víctimas**. Este marco tuvo un componente de género prominente y estuvo vigente durante la primera mitad del siglo XX (Locher, 2007; Pajnick, 2010). Según este, la trata de personas estaba tenía una relación intrínseca con la prostitución de mujeres; debido a ello, la mirada sobre este delito estaba ligada a la protección de los grupos vulnerables ante la explotación sexual. A diferencia de otros marcos –como el de derechos humanos-, este no negaba, pero le quitaba énfasis a la naturaleza de la autonomía y titularidad de derechos de las víctimas de este delito (Charnysh, et. al., 2015: 329).

Este marco, pese a que aún tiene presencia en instrumentos legales de carácter internacional como el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños” –por la mención especial que se hace al trato de las víctimas-, se ha debilitado después de la década de 1950 debido a las divergencia de opiniones en torno al trabajo sexual (Dozema, 1999; Farrel an Fahy, 2009), no solo entre organizaciones no gubernamentales conservadoras y liberales, sino también entre aquellos Estados que legalizaron y criminalizaron la prostitución como Holanda y Suecia respectivamente (Scarpa,

2008). Adicionalmente, este marco se debilitó por la imposibilidad de determinar con certeza quiénes eran víctimas de trata de personas y quienes infractores de leyes de inmigración que se amparaban en haber sido víctimas de este delito para exigir una repatriación inmediata.

En 1990, la forma de interpretación de este delito dio un giro que marco una pauta que se mantiene vigente hasta la actualidad. La introducción del marco de **derechos humanos** brindó una nueva forma de interpretar y legislar este delito. Bajo este marco, las víctimas son consideradas como individuos con libertades y derechos que deben ser respetados y no solamente protegidos. De igual modo, a diferencia del marco anterior, este puso sobre el tablero de discusión la violación – durante la comisión de este delito- de un amplio espectro de derechos. Esta evolución en la interpretación del delito tuvo lugar debido a que, junto con la globalización, se dio una revolución de derechos humanos en las leyes nacionales e internacionales desde 1960 que permitió adoptar una nueva forma de pensar ciertos delitos, incluyendo el de trata de personas (Charnysh, et. al., 2015: 329). En ese sentido, la novedad de este marco permitió enfatizar los aspectos coercitivos y aquellos relacionados a la esclavitud en la trata de personas, los que continúan siendo elementos troncales de una forma altamente relevante de pensar este problema.

Este marco llegó a posicionarse gracias a la acción de actores no estatales como Amnistía Internacional, la Oficina del Alto Comisionado para Derechos

Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR), agencias internacionales como The United Nations Children's Fund (Unicef) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Gallager, 2001), los que llegaron a articular los esfuerzos en torno a este tema y convencieron a los Estados de la importancia de esta perspectiva. No obstante esto, los Estados en general, tenían pocos incentivos para adoptar genuinamente los marcos de protección a los derechos humanos por los costos que un tratamiento tan especializado podrían generarles (sobre todo en los países de tránsito y destino de las víctimas de este delito).

Un tercer marco –que claramente contrasta con el énfasis que hacen los dos anteriores- tuvo lugar a mediados de la década de 1980. Así, el marco del **crimen organizado transnacional** hacía hincapié en los agentes que cometían el delito y en cómo estos se erigían como una amenaza para la autoridad del Estado y el bienestar de la sociedad. Este marco sitúa el delito de trata dentro de un problema más amplio relacionado, más bien, con las redes de crimen organizado que traspasan fronteras nacionales y otros delitos conexos como el lavado de activos, el tráfico de personas, la corrupción, entre otros (Hughes, 2000; Salt, 2000).

La importancia de este marco, siguiendo los argumentos de Thachuk (2007) y Hughes (2012), recae en que la trata es vista como un elemento corrosivo de la autoridad de los Estados y busca darle un tratamiento equivalente al que se aplica a una potencial amenaza de seguridad nacional. Andreas y Price (2001), en

consonancia con lo planteado por Kaldor et. al. (2007), sostienen que en los últimos treinta años, los paradigmas de seguridad han cambiado gradualmente del combate de la guerra al combate del crimen organizado, lo cual ha significado una modificación sustantiva en la forma en cómo se dirige la política exterior y la política de seguridad.

Es interesante la forma en cómo los medios globales han reflejado este cambio. Charnysh, et. al. (2015: 331) realizaron una revisión todos los artículos periodísticos que se encuentran registrados en la base de datos LexisNexis sobre trata de personas publicados entre 1990 y el 2010. Su hallazgo muestra que, a partir del año 1997 hay un notable incremento en los artículos abordados desde una perspectiva (o marco) de crimen, lo que genera una distancia importante entre estos y los artículos escritos desde una perspectiva de derechos humanos. Puntualmente, mientras los artículos con el primer marco llegan a alcanzar un promedio de 1700 por año entre el 2000 y el 2010, los artículos con el segundo alcanzan un promedio de 800 durante el mismo espacio temporal. Esto refleja que si bien el marco de crimen organizado es más preponderante, el de derechos humanos aún mantiene una vigencia importante a nivel internacional.

Gráfico 1.2. Preponderancia y grado de influencia de los marcos empleados en la lectura de la trata de personas como delito



Fuente: Elaboración propia.

Snow y Benford (1988) propusieron en su trabajo “Ideology, frame resonance, and participant mobilization” el concepto de *framing alignment*. Este hace referencia a aquellos marcos (frames) que están ligados en congruencia y complementariedad. Ambos autores sostienen que un cambio tiene mayor probabilidad de darse cuando múltiples marcos se alinean para interpretar un fenómeno y motivar respuestas ante el mismo. En esta investigación, sostenemos que la complementariedad de los marcos de derechos humanos y crimen organizado transnacional motivó el posicionamiento de la trata de personas como un problema que necesitaba ser abordado de manera urgente.

Queda claro entonces que el posicionamiento de este tema en la agenda internacional y la movilización que le dio origen a este, no brindaron respuestas claras sobre la manera en la que debía ser abordado. La forma en cómo se convino que debía ser tratada la trata por los países del mundo se estudiará en las siguientes secciones de esta investigación a través del análisis de la formación de consensos y la producción de instrumentos normativos en espacios de diálogo y debate como la Asamblea General de Naciones Unidas.

3. La trata de personas y la formación de consensos en el sistema internacional

Determinar cómo se forma un consenso en torno a marcos específicos (frames) suele ser una tarea complicada. El consenso suele ser definido como un conjunto de actitudes que son difíciles de observar directamente, empero que se expresan en foros públicos formales (como los espacios de discusión de Naciones Unidas). De igual modo, los marcos (frames) pueden ser difíciles de identificar directamente, es por ello que en la literatura sobre el tema se emplea como indicador de su existencia los discursos, tanto orales como escritos (Entman, 1953: 52; Charnysh, et. al., 2015: 332).

La investigación de Charnysh, Lloyd y Simons (2015) analiza las resoluciones de Naciones Unidas para determinar la presencia los marcos de

derechos humanos y de seguridad en el tratamiento del delito de trata de personas. Pese a que es evidente (y se demostrará a lo largo de este acápite) la predominancia de un marco –el de seguridad- sobre de otro –el de derechos humanos-, es interesante traer a colación el hallazgo de Guiguere (2013:18), quien sostiene que dada la evidencia disponible actualmente, no existen argumentos convincentes para basar la lucha contra este delito en motivos de seguridad. Así, la data existente no cuenta con el rigor necesario para realizar estimaciones serias, ni tomar decisiones de política. No obstante esto, el marco de seguridad sigue siendo el que cuenta con más poder de movilización. ¿Cómo es posible determinar esa preponderancia y capacidad de movilización?

Charnysh, et. al. sostienen que para ello “las resoluciones [de Naciones Unidas] son especialmente útiles, debido a que la formación de consensos es un proceso que se despliega en el tiempo mientras los Estados luchan para definir la naturaleza del problema que enfrentan y las alternativas para confrontarlo” (2015: 333). En ese sentido, el apoyo de los Estados a textos comunicativos representa un indicador observable y útil para comparar actitudes a lo largo del tiempo. Según Lloyd, et al. (2012), a diferencia de la ratificación de los tratados, estos acuerdos reflejan el proceso –y con ello las actitudes, posturas, alineaciones y discrepancias- que dio origen a este.

La base de datos empleada por Charnysh, Lloyd y Simons (2015) está compuesta por las resoluciones (en total doce) adoptadas por la Tercera Comisión

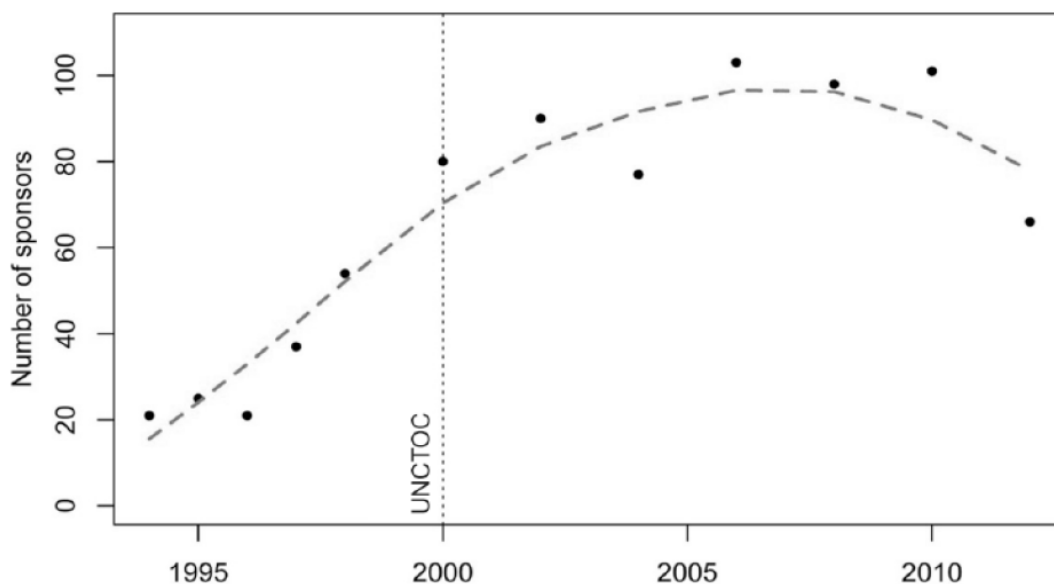
de la Asamblea General de Naciones Unidas: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales entre 1994 y el 2012 sobre trata de mujeres y niñas⁵. Una de las debilidades que salta a la vista, empero que no invalidan este trabajo, es que estas resoluciones no cuentan con el registro de votos a favor y en contra. Ante esta ausencia, se empleó el cambio en el contenido de las resoluciones, y el registro de las aprobaciones y adopciones de cada una de ellas como indicador para medir el consenso. Asimismo, la ratificación (*endorsement*) es definida como una acción significativa, pues “requiere atención burocrática, por lo tanto, no es un gesto gratuito” por parte de los Estados (2015: 333).

Luego del análisis de estas doce resoluciones, es posible plantear que el problema de la trata de personas se ha posicionado dentro de los asuntos más importantes en la agenda internacional. Esta afirmación se desprende del hecho que, desde la adopción del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo TIP), se han adoptado resoluciones focalizadas en mejorar los esfuerzos de coordinación en materia de lucha contra este delito. Además de ello, desde el año 2000 ha aumentado el número de patrocinadores (*sponsors*) de esta causa y actualmente se mantiene en alrededor de cien co-sponsors desde el año 2006. (Charnysh, et. al., 2015:335). Además de ello, la diversidad de Estados que apoya la lucha contra este delito

⁵ Si bien el título de las resoluciones hace referencia a mujeres y niñas, desde 1995 estas resoluciones reconocen la victimización de varones (Charnysh, et. al., 2015).

también ha aumentado. En el gráfico 1.3. se observa la evolución en la adhesión de patrocinadores y Estados partidarios.

Gráfico 1.3.- Apoyo a la lucha contra la trata de personas (1995 – 2010)

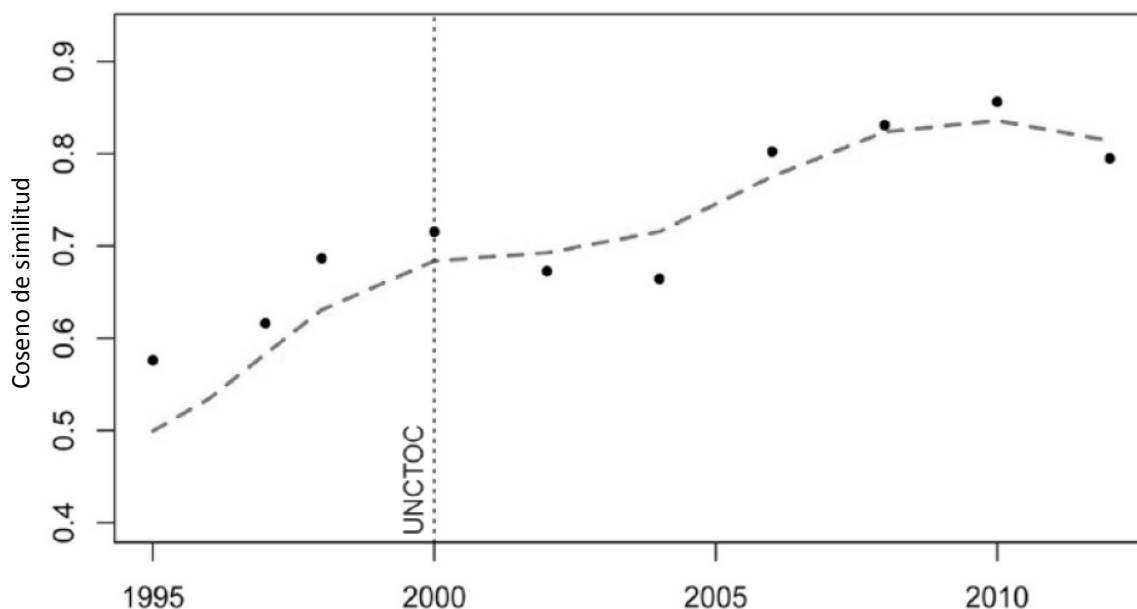


Fuente: Charnysh, et. al. (2015: 334).

Otro indicador de la existencia consenso es el contenido de las resoluciones. Charnysh et. al. sostienen que cuando el consenso es bajo o inexistente, deberíamos esperar resoluciones que contengan puntos de vista dispares. Asimismo, un bajo consenso suele traer consigo cambios en el lenguaje de una resolución a otra. De este modo, cuando se empiezan a formar consensos en torno a un fenómeno, se espera observar más homogeneidad entre resoluciones (no solo en su lenguaje, sino también en la interpretación del problema) (2015: 334).

Empleando estos indicadores, podemos afirmar que existe un consenso en torno al fenómeno de la trata de personas a nivel internacional. Las resoluciones analizadas entre 1994 y el 2010 cambian menos en el tiempo (ver la figura 2.3. que muestra cómo el coseno de similitud aumenta en el tiempo). Cada vez se observan menos cambios radicales en el lenguaje, lo cual denota que conforme se producen más resoluciones, menos ajustes son necesarios para recoger el apoyo de los Estados.

Gráfico 1.4.- Coseno de similitud de las resoluciones de la UNGA



Fuente: Charnysh, et. al. (2015: 335)

Si bien esta progresión es casi constante en el tiempo, este indicador es particularmente notorio a partir de la aprobación del Protocolo TIP. Adicionalmente, Charnysh, et. al. identifican que existe un incremento lineal en la frecuencia del uso de la fuerza del lenguaje (*strenght of lenguaje*) – según la cual

se invita a los Estados a tomar acciones particulares y que se observa a través del uso de un “lenguaje de presión” donde se aplican cláusulas como “se invoca” o “se insta”. Este uso del lenguaje no ha generado menos adhesiones, sino que, por el contrario, podría existir una correlación positiva entre el uso de este y el número de Estados que apoyan estas resoluciones en el tiempo (2015: 335-336).

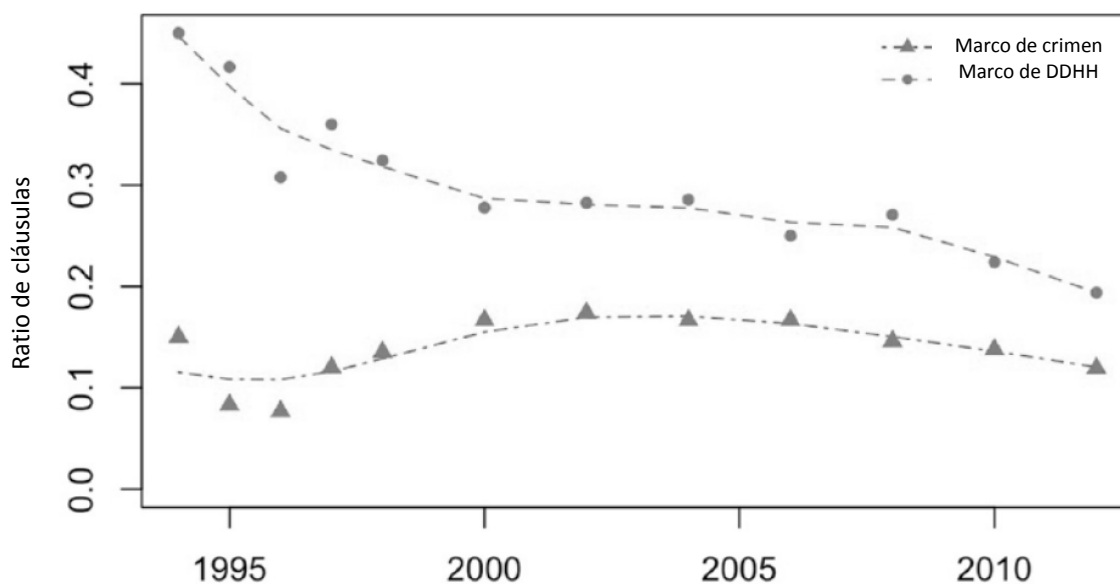
Esta formación de consenso entre Estados heterogéneos en un periodo relativamente corto de tiempo ha sido posible gracias a la forma en cómo se ha enmarcado el problema. Luego del análisis de las resoluciones de la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGA por sus siglas en inglés), se ha encontrado que los Estados tienden a apoyar aquellas resoluciones que enmarcan a la trata de personas como un problema de criminalidad organizada transnacional.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que los Estados se preocupan del lenguaje que se emplean en las resoluciones, especialmente cuando hay evidencia de que sus ciudadanos pueden ser victimizados por este delito. Así, los Estados pueden presionar por la inclusión de expresiones particulares y, en algunos casos, negarse a apoyar resoluciones que contengan lenguaje con el que discrepen.

En el caso particular de la trata, se observa una notable variación en la prominencia del marco de derechos humanos en favor del marco de criminalidad organizada transnacional. Antes del año 2000 –y la firma del Protocolo TIP-, más

del 40% del contenido de las resoluciones estaba basado en un enfoque de derechos y solo el 20% en uno de crimen organizado. A partir del 2005, dos años luego de la ratificación de dicho protocolo, las cláusulas de derechos humanos descendieron a un 25% mientras que las de crimen se duplicaron marcando un notorio cambio en el énfasis de las resoluciones. Esta variación se observa en el gráfico 1.5.

Gráfico 1.5.- Variación de las cláusulas empleadas en el enmarcado del delito de trata de personas en la UNGA (1995 – 2010)



Fuente: Charnysh, et. al. (2015:338).

Este cambio ha logrado no solo generar más consenso en torno a cómo debe entenderse y enfrentarse la trata de personas, sino que también ha generado más apoyo y adhesiones por parte de los Estados. La información presentada en la tabla 1.2. es una adaptación de los hallazgos de Charnysh, et. al. (2015: 339) y

ejemplifican bien este punto. Estos datos revelan que cada palabra adicional asociada a crimen atraen alrededor de 13 patrocinadores. Adicionalmente, los coeficientes hallados reflejan que el énfasis en crimen está positivamente correlacionado a un lenguaje más fuerte y urgente en las resoluciones. Además, aunque el coeficiente no alcanza significancia, puede que el enfoque de crimen esté relacionado con la diversidad países que brindan su apoyo a estas resoluciones.

Tabla 1.2. Enmarcado y número de patrocinadores de las resoluciones sobre trata de personas

	N° de patrocinadores	N° de cláusulas de presión	N° total de cláusulas	Índice de Herfindhal según nivel de ingreso
N° de cláusulas sobre crimen	12.754 (3.509)**	1.535 (0.467)**	3.561 (1.788)+	0.008 (.005)
N° de cláusulas sobre DDHH	-1.079 (4.677)	0.256 (0.623)	2.598 (2.348)	-.012 (.006)+

Fuente: Adaptado de Charnysh, et, al. (2015).

Nota: Coeficientes de la regresión, P (value) o prueba de significancia: +p < .10; *p < .05; **p < .01. N = 12

Los resultados para las cláusulas de derechos humanos que figuran en las doce resoluciones analizadas son distintos. Los hallazgos sintetizados en la tabla 1.2. indican tres cosas: i) las clausulas sobre derechos humanos no atraen más patrocinadores; ii) estas cláusulas no están correlacionadas a cláusulas de

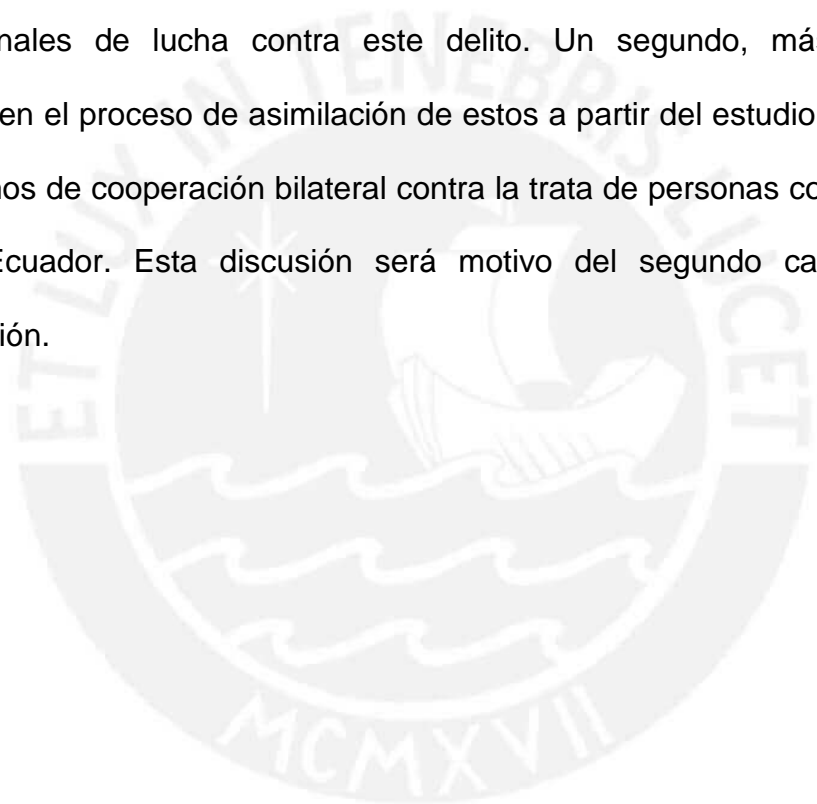
presión; y iii) puede que estas reduzcan la diversidad de partidarios de estas resoluciones.

En esta línea, es posible afirmar que la probabilidad de recibir apoyo de un Estado crece cuando hay presencia de cláusulas que reflejan un enmarcado de seguridad, lo que no ocurre cuando estas reflejan un enmarcado de derechos humanos. El efecto del lenguaje sobre crimen y seguridad es sustancialmente amplio en las resoluciones de la TC-UNGA y estadísticamente significativo para todos los países, al margen del grupo económico al que pertenece o de su exposición a este delito.

A partir de la evidencia presentada, podemos realizar tres sólidas afirmaciones. En primer lugar, las resoluciones aprobadas por Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas (y formuladas en el seno de otras instancias de cooperación multilateral) demuestran que el consenso internacional en torno a la lucha contra la trata de personas ha crecido en el tiempo, no solo en términos de número de resoluciones, sino también en términos de número y diversidad de patrocinadores y partidarios. En segundo lugar, podemos afirmar que el énfasis en las resoluciones cambio radicalmente desde el 2005: mientras las cláusulas que hacían referencia a un enfoque de derechos humanos se redujeron drásticamente, las que hacían referencia a un enfoque criminológico se duplicaron. En tercer lugar, la presencia de cláusulas que hacen referencia a crimen en las resoluciones ha atraído más patrocinadores (en un ratio de 13:1),

están relacionadas directamente a la presencia de lenguaje de presión, y atraen más diversidad de partidarios a diferencia de las cláusulas de derechos humanos.

Tras este análisis, nos interesa establecer una relación entre estos procesos y la forma en cómo se han estructurado las respuestas ante este delito en dos momentos. El primero de ellos abarca la generación de instrumentos internacionales de lucha contra este delito. Un segundo, más bien, estará enfocado en el proceso de asimilación de estos a partir del estudio de caso de los mecanismos de cooperación bilateral contra la trata de personas construidos entre Perú y Ecuador. Esta discusión será motivo del segundo capítulo de esta investigación.



CAPÍTULO II

RESPUESTAS ANTE LA TRATA DE PERSONAS: UNA MIRADA TOP-DOWN DEL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE LOS MECANISMOS DE LUCHA CONTRA ESTE DELITO

1. Los instrumentos internacionales para la lucha contra la trata de personas

La conjunción de una serie de elementos como la existencia de normas, procesos de toma de decisión y organismos que cumplen una función reguladora nos permite afirmar que existe un Régimen Internacional vigente respecto a la trata de personas¹. Este está compuesto por actores (gubernamentales y no gubernamentales) y un cuerpo institucional que se sostiene en instrumentos legales. Si bien estos instrumentos (sintetizados en la tabla 2.1.) han ido cubriendo diferentes áreas relacionadas a este delito, el desarrollo incremental, y consecuente convergencia de los mismos, ha terminado en la redacción del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, el que se constituye como el marco legal más importante en materia de este delito.

¹ El concepto de régimen que empleamos es aquel que lo define como el conjunto de principios (y paradigmas), normas, reglas, procesos de toma de decisión, y organismos que regulan un área de actividad internacional. Los regímenes son diseñados y manejados fundamentalmente por Estados, pero en muchos casos cuentan con la participación privada. Dentro de estos pueden distinguirse aspectos formales e informales sobre todo en aquellos que son incompletos (por ejemplo, el caso de la trata de personas). Los regímenes no solo pueden traslaparse entre sí, sino que, en algunos casos pueden estar subordinados a otros (como los regímenes de desarrollo y ayuda); esto configura una compleja red de regímenes que rigen las actividades en el ámbito internacional.

Tabla 2.1.- Marco Jurídico Internacional contra la trata de personas y sus formas de explotación

Instrumento		Descripción
DD.HH	Declaración Universal de los Derechos Humanos	Adoptada y proclamada por el Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III), 10 diciembre 1948. En el Perú, fue aprobado mediante Resolución Legislativa N° 13282 del 9 de diciembre de 1959.
Esclavitud	Convención relativa a la Esclavitud (1926)	Firmada en Ginebra el 25 septiembre 1926 y el Protocolo que enmienda la Convención relativa a la esclavitud de 1953. El Art. 1.1. de la Convención define la esclavitud como el "estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad sobre ellos". De la misma forma, el Art. 1.2. señala que la trata de esclavos comprende "todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderlo o cambiarlo; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo adquirido para venderlo o cambiarlo; en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos".
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre los Derechos Humanos, en San José el 7 noviembre de 1969, en vigor en 1978. Los Art. 5 y 6 establecen que "nadie será sometido a esclavitud o servidumbre involuntaria, prácticas prohibidas en cualquiera de sus formas, así como la trata y el tráfico de mujeres".
Explotación Sexual	Convención internacional para la supresión de la trata de mujeres y niños	Firmada en Ginebra el 30 de septiembre de 1921. El Perú se adhirió, ad-referéndum, el 15 de septiembre de 1924.
	Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949)	Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949. Entrada en vigor: 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24. El Perú se adhirió en octubre de 1983.
	Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Menores (1994)	Define al tráfico como la "sustracción, traslado o la retención; o la tentativa de sustracción, traslado o la retención de un menor con propósitos ilícitos o medios ilícitos". Adoptada por el Estado peruano el 18 de marzo de 1994 y ratificada el 4 de mayo de ese mismo año.
Trabajo Forzado	Convenio 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930)	Firmado en Ginebra el 28 de junio de 1930, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 13284 del 12 de septiembre de 1959, vigente para el Perú a partir del 2 de enero de 1961. El Art. 2 define el trabajo forzoso como "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente".

	Convenio 105 Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, (1957)	Firmado en Ginebra el 25 de junio de 1957, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 13467 del 18 de noviembre de 1960, vigente para el Perú a partir del 3 de diciembre de 1961.
Discriminación de la Mujer	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General, en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1). Fue ratificado por el Estado peruano el 3 de septiembre de 1982.
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem Do Para" (1994)	Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, del 9 de junio de 1994, en Belem do Para, Brasil, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26583 de fecha 22 de marzo de 1996, vigente para el Perú desde el 04 de julio de 1996. El Art. 1 de la convención define la violencia contra la mujer como "cualquier acción o conducta, basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer.
Protección de Niños, Niñas y Adolescentes	Convención de los Derechos del Niño (1989)	Presenta los lineamientos de protección y ayuda para la infancia en el ámbito internacional. Fue ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa No 25278, del 3 de agosto de 1990, y tiene como fecha de adhesión el 5 de setiembre del mismo año. Establece la obligación de los Estados a tomar las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños y niñas para cualquier fin o en cualquier forma, así como de promover su recuperación física, psicológica y su reintegración social (Art. 35 y 36).
	Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999)	Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 27549. Entre las peores formas de trabajo infantil se incluyen todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la trata de niños.
	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución Infantil y la utilización de los niños en la pornografía (2000)	Dicho Protocolo se refiere al "tráfico de niños, niñas y adolescentes" como venta de niños y lo define como "todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución". El Estado peruano ratificó este Protocolo el 9 de mayo de 2002.

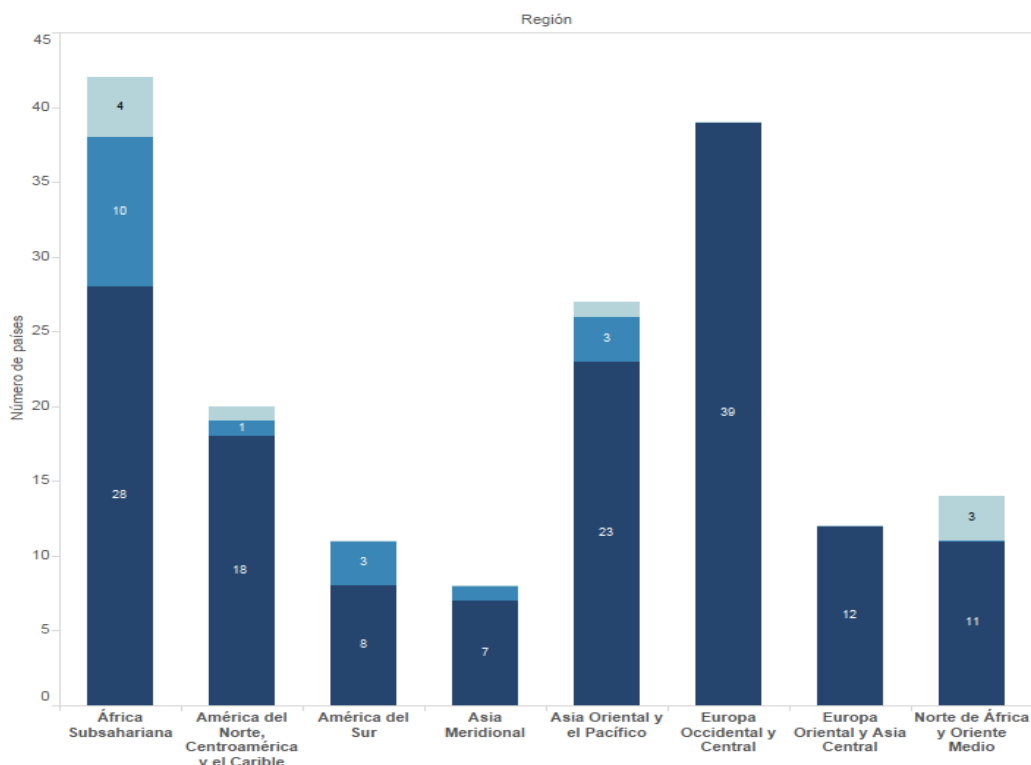
	Estatuto de Roma	Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. En sus Art. 7 (1) (C) (2) (C) establece que la esclavitud y la trata son delitos de lesa humanidad y en su Art. 8 (2) se contempla como crimen de Guerra. El Estado peruano ratificó el Estatuto de Roma el 10 de noviembre 2001.
	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	Es el instrumento jurídico que establece las definiciones, normas y procedimientos a seguir por los países firmantes para defender los derechos humanos de millones de víctimas atrapadas en las redes de esta modalidad criminal.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas en el Perú 2011-2016 (Mininter, 2011: 26-29).

Como se evidencia en el gráfico 2.1., actualmente, más del 90% de los países a nivel mundial han firmado y ratificado este protocolo. A partir de estas adhesiones, el cuerpo normativo contra este delito ha ido creciendo y materializándose en políticas, planes y estrategias nacionales, bilaterales y multilaterales. Sin embargo, a pesar del progreso en la criminalización de la trata de personas, los resultados son aún limitados.

Por ejemplo, según el Global Report on Trafficking in Persons, el número de convictos por este delito es aún muy bajo a nivel mundial; solo cuatro de cada diez países han reportado tener diez o más personas presas por este delito y casi el 15% de países ha reportado no tener ninguna. Este hecho refleja las dificultades de los componentes de represión penal de las políticas contra este delito (UNODC: 2014, 17).

Gráfico 2.1.- Tipificación de la trata de personas como delito específico según número de países y subregiones (2014)



Fuente: UNODC (2014: 12).

Debido a este tipo de limitaciones, no solo en la represión penal, sino también en los ámbitos de prevención y detección, la atención de organismos internacionales, de cooperación hemisférica, regional y multilateral, así como de organizaciones no gubernamentales, y de los propios Estados se ha venido concentrando en la generación de herramientas institucionales, tanto nacionales, como bilaterales para combatir este ilícito.

Sin embargo, en muchos países alrededor del mundo, esta generación de herramientas ha respondido a los marcos jurídicos establecidos por el Régimen Internacional contra la Trata de Personas y

no al comportamiento diferenciado de este delito en los distintos territorios, ni a las capacidades estatales que poseen los países que las implementan. Esto puede tener que ver, entre otras cosas, con el rol de los Estados en este régimen y su participación en la generación de consensos y, posteriormente, de instrumentos legales para combatir la trata de personas y sus formas de explotación.

A continuación, expondremos estas incongruencias a partir del análisis de dos países de la subregión sudamericana -Perú y Ecuador-, primero examinando el rol de ambos en la generación de consensos en torno a este delito y, luego, determinado la influencia de la legislación internacional en la producción de sus instrumentos de cooperación bilateral.

2. La jerarquía entre los Estados como factor explicativo de la participación en la construcción de instrumentos internacionales

Los hallazgos de las secciones precedentes nos invitan a cuestionarnos sobre el rol que desempeñan Estados como Perú y Ecuador en la generación de consensos en materia de lucha contra la trata de personas y cómo estos procesos que tienen lugar en la esfera internacional le dan forma a los instrumentos que desarrollan estos países ante dicho delito.

La hipótesis que sostenemos en esta investigación es que ambos países, debido a su posición relativa en el sistema internacional, antes de tener una participación activa en estos procesos, se han acomodado a los consensos ya

establecidos en dicha esfera, los cuales han sido dirigidos por Estados que no necesariamente son países de origen, tránsito o destino de las víctimas de este delito, empero que: i) cuentan con mayor capacidad de congregar actores en torno a una causa; y que ii) al ver enmarcado el problema de la trata de personas como un problema de criminalidad organizada transnacional, han destinado recursos para atenderlo.

Asimismo, sostenemos que tanto Perú como Ecuador han diseñado sus estrategias de afrontamiento contra este delito siguiendo la pauta establecida en los acuerdos adoptados en espacios de diálogo internacional, como por ejemplo la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales (en adelante Tercera Comisión de la UNGA), los que, pese a brindar una guía para la lucha contra este delito, no necesariamente atienden a las particularidades de la trata dentro o entre los territorios de estos países sudamericanos.

Para probar esta hipótesis, en primer lugar, presentaremos una clasificación de Perú y de Ecuador dentro del sistema internacional, para luego, a la luz de la posición que ostentan, analizar el rol que han desempeñado en la generación de consensos en torno al problema de la trata de personas, mediante la firma y ratificación de acuerdos internacionales generados en los espacios antes mencionados.

Es indiscutible que en el sistema internacional existen jerarquías entre los Estados. Dentro de esta organización, el concepto de hegemonía cumple un rol preponderante. Siguiendo a Joshua Goldstein, la hegemonía es la

capacidad de un Estado de dictar, o al menos dominar, las reglas y acuerdos en base a los cuales se conduce las políticas internacionales (2005: 107). En esta línea, Robert Cox (1987) plantea un argumento similar al sostener que la hegemonía es también la capacidad de un Estado de conseguir una amplia aceptación de principios generales, y al mismo tiempo ofrecer perspectivas de satisfacción para los Estados menos poderosos. Así, en el plano de las ideas: el hegemón (o hegemones) proporciona los criterios y principios de base para elaborar reglas de juego colectivas.

Si bien es cierto, estos planteamientos están pensados para el ordenamiento internacional en su más amplia dimensión, podríamos extrapolar estas definiciones a nuestra argumentación sobre la generación de consensos y desarrollo de estrategias a partir de marcos ya establecidos en la lucha contra la trata de personas. Así, podemos sostener que tanto Perú como Ecuador podrían ser clasificados como potencias menores dentro del sistema internacional y que, debido a esta posición relativa, no han sido proveedores de criterios ni de principios que hayan sido empleados para elaborar las normas que han enmarcado la lucha contra este delito, sino que, por el contrario, estos pertenecen al gran grupo de Estados que asimilan las perspectivas generadas por otros actores en la esfera internacional.

En esta investigación entendemos por potencias menores a aquellos Estados que por sí solos no son capaces influir en el sistema internacional. Según la definición de Keohane y Nye, estos generalmente son incapaces de iniciar de manera individual acciones que puedan afectar de manera

substancial a las grandes potencias y a las potencias intermedias; no obstante esto, pueden ejercer alguna influencia en sus regiones. Otra característica de estos Estados es que se encuentran en la mira de las grandes potencias o de las potencias intermedias, pues estas buscan incorporarlas en esferas de influencia, intervenir en estas de diversas formas, o condicionar su comportamiento interno o externo. Estas, además, son defensoras de las organizaciones internacionales y del derecho internacional (1988: 64-74).

Aterrizando estas definiciones al caso concreto de la lucha contra este delito, podemos afirmar que ni Perú ni Ecuador impulsaron la agenda de trata de personas. Tampoco fueron promotores de los principios generales para iniciar acciones contra este fenómeno. Asimismo, ninguno de los dos Estados tuvo un rol protagónico en la definición de las reglas y acuerdos en base a los cuales se empezó a legislar sobre la trata de personas en el ámbito internacional. Planteamos, además, que ni siquiera participaron de manera activa en el proceso de enmarcado de este delito, ni en la generación de consensos en torno a este, sino que, por el contrario, ambos Estados fueron persuadidos de tomar acción a partir de la firma de distintos tratados y convenios internacionales, y la ratificación las cláusulas en las resoluciones de la Tercera Comisión de la UNGA descritas anteriormente.

La forma en cómo fueron incorporados –o se incorporaron- ambos países al régimen de lucha contra la trata de personas no entra en contradicción con su categoría de potencias menores, pues tanto Perú como Ecuador tienen una buena relación con las organizaciones internacionales y son Estados respetuosos del derecho internacional.

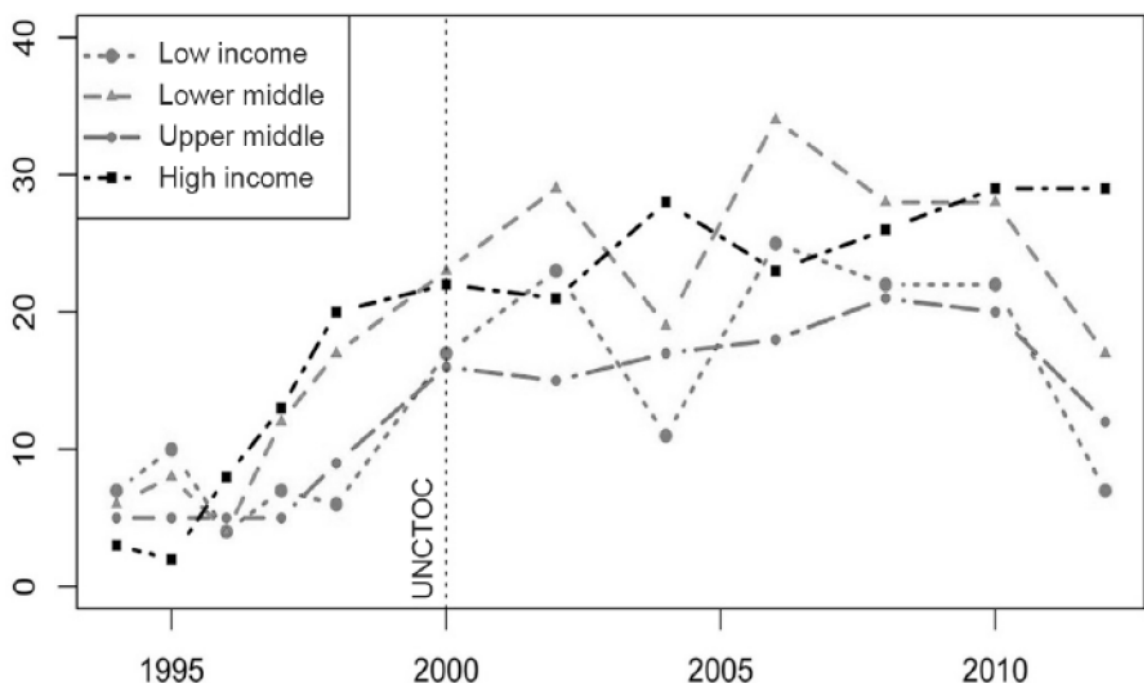
Si bien es cierto, no podemos determinar con precisión qué países impulsaron la agenda de lucha contra la trata de personas –debido a que el registro de las votaciones que se realizaron en la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales no está disponible-, es posible que realicemos un ejercicio de inferencia sobre la participación de Perú y Ecuador en este espacio de discusión, pues su accesibilidad nos ha permitido recoger más información.

Además del rol que ambos Estados detentan dentro del sistema internacional, sabemos que estos pertenecen a un grupo de países que, de forma sostenida, han tenido una participación limitada en la generación de consensos en torno a este delito dentro de espacios de discusión como la Tercera Comisión de la UNGA (TC-UNGA).

Según los hallazgos de Charnysh, et. al., (2015: 335)- se ha comprobado que existe diversidad entre los países que patrocinaron las resoluciones de la TC-UNGA sobre trata de personas. Dentro de estos patrocinadores, también sabemos que los países de altos ingresos y los de ingresos medios bajos son los que más apoyaron las resoluciones adoptadas entre 1995 y el 2015 como se muestra en el gráfico 2.2.

De acuerdo con el método de clasificación del Banco Mundial “World Bank Atlas Method”, tanto Perú como Ecuador son países de ingresos medios altos, pues el ingreso nacional neto per cápita o GNI (por sus siglas en inglés) de ambos países es mayor a US\$ 4,126 dólares pero menores a US\$12,736 dólares como se muestra en el gráfico 2.3².

Gráfico 2.2. Patrocinadores de las resoluciones sobre trata de personas según nivel de ingreso (1995-2015)



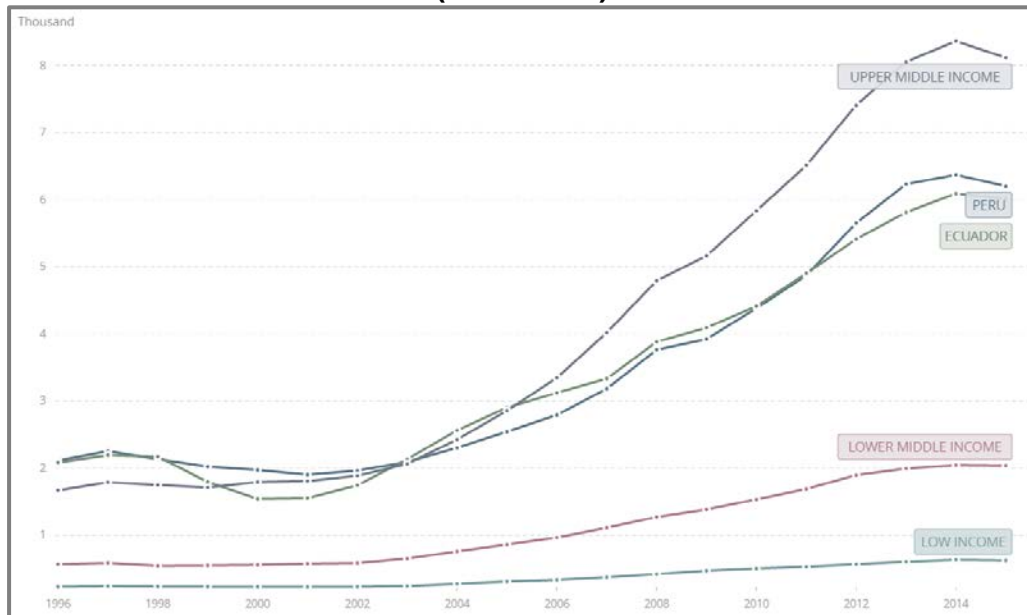
Fuente: Charnysh, et al. (2015: 338).

Si comparamos el gráfico 2.2 con el 2.3 podemos observar que tanto Perú como Ecuador al tener un ingreso medio alto de forma sostenida desde 1995 hasta el presente se encuentran ubicados en una de las dos

² Si bien es cierto, el nivel de ingresos de ambos países no siempre estuvo entre US\$ 5,000 y US\$ 6,000 dólares, el cálculo de la metodología Atlas de los montos que establecen los cortes entre categorías también ha variado. Según la información del Banco Mundial, desde la última década del siglo pasado, tanto Perú como Ecuador son parte del grupo de países con ingresos medios altos.

categorías de países que brindó menos apoyo a las resoluciones sobre trata de personas generadas en la TC-UNGA.

Gráfico 2.3.- Ingreso nacional neto per cápita de Perú y Ecuador (1985-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Por el contrario, la evidencia indica que los grupos de países más interesados en promover y respaldar estas resoluciones, no solo en los primeros años, sino de manera sostenida hasta el día de hoy, son los que pertenecen a los grupos con ingresos nacionales netos per cápita medios bajos (entre US\$ 1,046 y US\$ 4,125 dólares) e ingresos nacionales netos per cápita altos (por encima de los US\$ 12,736 dólares) según la categorización actual del Banco Mundial.

¿Qué explica este apoyo? Como mencionamos líneas arriba, los países que pertenecen al segundo grupo cuentan con mayor capacidad de congregar actores y, consecuentemente, apoyo en torno a una causa que se enmarca

como un problema de seguridad para estos Estados. Los países del primer grupo, por otro lado, han podido ser influenciados para mostrar su adhesión a esta causa. No ahondaremos más en el comportamiento de estos dos grupos de países, pues escapa a los objetivos de esta tesis; sin embargo, consideramos que más investigación en torno al tema podría ampliar el conocimiento existente sobre la creación de una agenda de trata de personas en el plano internacional y las dinámicas de poder en torno a ella.

Retomando el análisis sobre Perú y Ecuador, no nos ha sido posible identificar exactamente qué países brindaron su apoyo a estas resoluciones, debido a que la información sobre las votaciones de los países en la TC-UNGA no se encuentran disponibles. No obstante esto, lo que sí hemos podido hacer es identificar, a través de la normativa de Perú y Ecuador, en qué momento se posicionó el tema de la trata de personas en la agenda nacional de ambos países.

De acuerdo con la información oficial del gobierno peruano y ecuatoriano, estos países han firmado y ratificado tratados internacionales, han emitido normas que tienen como finalidad la lucha contra la trata de personas, y han elaborado planes de acción contra este delito (demostrando que este se encuentra en su agenda política) desde la segunda década del 1900. La tabla 2.2. sintetiza esta información.

Tabla 2.2.- Instrumentos legales para la lucha contra el delito de trata de personas en Perú y Ecuador

INSTRUMENTOS NACIONALES				INSTRUMENTOS INTERNACIONALES							
Perú		Ecuador		Resoluciones UNGA		Tratados, Convenciones Y Protocolos					
Nombre	Año	Nombre	Año	Resolución	Promulgación	Nombre	Promulgación	Perú	Diferencia entre P y R (años)	Ecuador	Diferencia entre P y R (años)
Ley 27934	2003			A/RES/49/166	1994	Convención internacional para la supresión de la trata de mujeres y niños	1921	1924	3	-	-
Ley 28022	2003			A/RES/50/167	1995	Convenio 29 de la OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio	1930	1959	29	1999	69
Decreto Supremo 002-2004-IN	2004			A/RES/51/66	1996	Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	1959	11	-	-
Resolución Ministerial 624-2005-MIMDES	2005	Ley Reformativa al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad	2005	A/RES/52/98	1997	Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	1949	1983	34	1979	30
Ley 28950	2007			A/RES/53/116	1998	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	1969	1978	9	1977	8
Decreto Legislativo 989	2007			A/RES/55/67	2000	Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Menores	1994	1994	0	1996	2

Resolución Ministerial 129-2007-IN-0105	2007			A/RES/57/176	2002	Convención de los Derechos del Niño	1989	1990	1	1990	1
Decreto Supremo 007-2008-IN	2008			A/RES/58/137	2003	Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación	1999	2001	2	2000	1
Decreto Supremo 003-2010-MIMDES	2010			A/RES/59/166	2004	Estatuto de Roma	1998	2001	3	2002	4
Decreto Supremo 004-2011-IN	2011			A/RES/61/180	2006	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	2000	2001	1	2004	4
Ley 29918	2012			A/RES/63/194	2008	Promedio de años		9.3		14.88	
Ley 30068	2013			A/RES/64/293 A/RES/65/190	2010						
Ley 30077	2013			A/RES/67/108 A/RES/67/145 A/RES/67/190	2012						
Resolución Ministerial 1305-2013-IN-DGSD	2013			A/RES/68/192	2013						
Plan de Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT)	2011-2016	Plan Nacional para el Combate de la trata de personas	2004	A/RES/69/149	2014						

Fuente: Elaboración propia con información del gobierno de Ecuador, el gobierno de Perú y la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales.

Como se puede observar, la Asamblea General de Naciones Unidas a través de su Tercera Comisión viene debatiendo acerca de la trata de personas de forma sostenida desde inicios de la década de 1990. Asimismo, a nivel internacional, se han venido elaborando tratados y acuerdos, no solo en lo que respecta al delito en sí, sino sobre temas indirectamente relacionados con este desde finales de la década de la segunda década del siglo pasado.

Tanto Perú como Ecuador han firmado y ratificado casi el total de estos instrumentos internacionales; sin embargo, no en todos los casos la ratificación de estos se ha dado durante los dos años siguientes a su promulgación. Como se observa en la tabla 2.2. el promedio de la diferencia entre la promulgación y la ratificación de estos instrumentos en el caso del Perú es de 9.3 años, mientras en el caso de Ecuador es de 14.8 años. Esto, nuevamente, demuestra que ambos países no tuvieron una participación activa en la construcción de dichas herramientas de carácter normativo, sino que su incorporación como marcos de acción fue, en algunos casos, hasta 34 años después de que estas fueron promulgadas en el caso de Perú, y 69 en el caso de Ecuador.

Esto nos permite afirmar que el posicionamiento del delito en la agenda peruana y ecuatoriana parece ser muy posterior a la de otros países como Estados Unidos, Francia, Dinamarca, entre otros, quienes participaron activamente en la elaboración de los marcos para la lucha contra la trata de personas. La evidencia con la que contamos indica que antes de la década de

1990 la trata de personas como tal no había recibido atención por parte de estos Estados, salvo a través de la firma de convenios y tratados relacionados indirectamente a este delito, y de la firma del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, y la Convención internacional para la supresión de la trata de mujeres y niños (que si atañen al delito directamente, empero que no originaron el desarrollo de ningún tipo de normativa nacional respecto a estos).

Más bien, el posicionamiento –inducido– del tema en la agenda de ambos gobiernos inicia en el año 2000 con la firma del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La producción de legislación nacional sobre esta materia inicia, en el caso del Perú, un año después de la firma de dicho protocolo, con la promulgación de la Ley 27934, mientras la de Ecuador inicia cuatro años después de este acto con la Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad.

En lo que respecta a políticas contra este delito, materializadas en planes de lucha, Ecuador declaró primero como política prioritaria la lucha contra este delito en el año 2004 y, junto con ello, creo el Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas que vio la luz en el año 2006. Perú, en cambio, pese a haber tenido una producción de legislación más tupida que la

ecuatoriana en los último diez años, lanzó su primer Plan de Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el año 2011, lo que, nuevamente evidencia que la participación de ambos países en la toma de decisiones sobre trata de personas en la esfera internacional no tuvo un cariz de liderazgo, sino más bien de acoplamiento a lo ya establecido desde finales de la década de 1960.

Ahora que hemos visto que la producción de normativa en ambos países es posterior a los acuerdos y resoluciones promulgadas por organismos como Naciones Unidas, en la siguiente sección analizaremos cómo se estructuraron los mecanismos de cooperación bilateral para la lucha contra este delito entre ambos países.

3. Los determinantes en la construcción de los mecanismos de cooperación bilateral para lucha contra la trata de personas: un análisis desde el caso peruano-ecuatoriano

La trata de personas, por su impronta transnacional, ha dejado de ser un problema de jurisdicción interna de los Estados. La gravedad de este delito ha fomentado algunos espacios de cooperación bilateral en la región. En el caso particular del Perú, encontramos que en la última década se han llevado a cabo esfuerzos para el combate del mismo con todos sus países vecinos exceptuando Brasil. Dentro de los marcos de cooperación bilateral que Perú ha

establecido con sus vecinos, el trabajo con Ecuador es, hasta el momento, el más desarrollado.

En líneas generales, existen tres o cuatro grandes ámbitos de cooperación en los que el Perú ha trabajado con sus vecinos en materia de trata de personas; estos son i) el establecimiento de mecanismos de comunicación; ii) el intercambio de información y experiencias; iii) la capacitación de autoridades y funcionarios; y iv) la realización de operaciones y acciones conjuntas. De forma particular, el Perú ha desarrollado estrategias incipientes en los tres últimos ámbitos con Bolivia, al igual que con Chile, empero en un nivel mucho más avanzado y desde hace más de una década. Con Colombia, el desarrollo de estrategias en el segundo y tercer ámbito se encuentra en agenda, pero carece aún de un marco institucional que lo avale, a diferencia del último ámbito de cooperación, en el que ya operan estrategias para mitigar este delito. Con Ecuador, en cambio, se han llegado a cubrir los cuatro ámbitos de cooperación y las estrategias que se han desarrollado entre ambos países no solo superan en número, sino también en complejidad a las elaboradas con el resto de países.

Dentro de la relación con Bolivia, los dos primeros ámbitos de cooperación vieron la luz con la Declaración Conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, la que se dio en la primera reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación 2+2, llevada a cabo en Lima en octubre de 2010. El marco de cooperación para el tercero fue el

Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Policía Nacional del Perú y la Policía Nacional de Bolivia, suscrito en La Paz en octubre de 1991³.

En el caso de Colombia, el Perú se ha proyectado establecer con este país canales institucionales de comunicación permanentes, así como mecanismos de intercambio de información⁴. En lo que respecta al último ámbito de cooperación, el Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y los Ministerios de Defensa y del Interior del Perú, suscrito en el 2011, plantea la realización de seminarios conjuntos sobre la materia, el establecimiento de un control migratorio eficaz, y la coordinación de operativos conjuntos para la prevención y judicialización del delito de trata de personas.

Con respecto a Chile, las principales acciones establecidas para el primer ámbito de cooperación señalado se desarrollaron a partir del Acuerdo adoptado por la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial de la Comisión de Facilitación Fronteriza en la décimo segunda reunión del Comité de Frontera (2011) y en la Declaración Conjunta de la Subsecretaría

³ En este ámbito se contemplan como principales acciones la identificación de pasos no autorizados o ilegales que son utilizados para la trata y el tráfico ilícito de personas. Con ello, se ha buscado realizar acciones conjuntas que contribuyan a la mitigación de este delito. Asimismo, se plantea el establecimiento de mecanismos de cooperación operativa entre las policías nacionales de ambos países para los casos de raptos de menores y trata de personas. Además, se proyectó la realización de operaciones simultáneas y coordinadas contra los delitos ya mencionados.

⁴ Estos mecanismos de comunicación y de intercambios de información se implementarán entre las dependencias nacionales con competencia en otros temas que puedan estar vinculados con la trata de personas en lo que respecta a la prevención y judicialización de este delito, personas u organizaciones que apoyen o encubran la comisión de este delito, actividades de organizaciones criminales, y métodos y tendencias utilizadas por las organizaciones dedicadas a estos crímenes.

del Interior de Chile y el Viceministerio de Orden Interno del Perú (2013)⁵. Los acuerdos en materia de capacitación de autoridades y funcionarios suscritos entre ambos países, por otro lado, se encuentran recogidas en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio Público de Chile y el Ministerio Público del Perú (2005), así como en el Acuerdo Específico de Cooperación Interinstitucional (2002) y en el Acuerdo adoptado por la Subcomisión de Turismo de la Comisión de Integración en la segunda reunión del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2010)⁶.

Sostenemos que con Chile se ha avanzado más que con Bolivia y Colombia en la lucha contra la trata de personas debido a que, además de lo ya mencionado, existe un compromiso entre ambos Estados para la realización de diagnósticos sobre la situación de la trata de personas; la elaboración de un registro único de casos de trata de personas, y de un perfil de las organizaciones criminales, nacionales e internacionales vinculadas a este delito; y el establecimiento de estrategias comunes⁷. Por último, entre Chile y

⁵ Estas acciones incluyen el levantamiento de estadísticas de denuncias policiales por la comisión del delito de trata de personas en la zona fronteriza; la determinación de rutas nacionales e internacionales detectadas para la trata y el tráfico de personas; la identificación de las redes gubernamentales y no gubernamentales que operan en ambos países y que trabajan el tema de trata de personas; y, por último, el intercambio de información con el propósito de facilitar la captura de las mafias dedicadas a estos crímenes.

⁶ En este ámbito se ha fomentado la organización de seminarios de capacitación del personal estatal encargado de luchar contra este delito; la ejecución de programas de capacitación entre los Ministerios Públicos de ambos países, lo que implica la realización de pasantías, asesoría técnica, desarrollo de proyectos de investigación, entre otras actividades; finalmente, se contempla la ampliación de los programas de capacitación a los funcionarios y empleados de aeropuertos, terminales de buses, taxistas y choferes, al gremio hotelero, servidores de transporte turístico, entre otros.

⁷ Dentro de esta última, se encuentra la creación de una red binacional contra la trata de personas que incluya a los funcionarios de ambos países competentes en esta materia, por un lado, y la creación de la Subcomisión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes dentro de la comisión de Facilitación Fronteriza por el otro. Todas estas acciones se encuentran

Perú existen acuerdos para la cooperación y asistencia jurídica entre los Ministerios Públicos de ambos países cuando se presentan requerimientos de información, gestiones o la ejecución de diligencias en el territorio del otro país. Estas acciones se encuentran contempladas en el Convenio entre los Ministerios Públicos de Chile y Perú (2005) mencionado líneas arriba.

Con respecto al caso ecuatoriano, el Perú ha planteado una serie de acciones conjuntas en los ámbitos de comunicación, intercambio de información y experiencias, capacitación de autoridades, y realización de acciones conjuntas. Esta información ha sido sintetizada en la tabla 2.3. Como mencionamos con anterioridad, los acuerdos bilaterales establecidos entre ambos países para combatir la trata de personas son cualitativa y cuantitativamente mayores a los establecidos con el resto de países como se evidencia en el gráfico 2.4.

Tabla 2.3.- Compromisos de Cooperación Bilateral en materia de trata de personas entre Perú y Ecuador

Ámbitos de Cooperación	Compromisos de Cooperación	Instrumentos Legales
Establecimiento de mecanismos de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de oficiales de enlace de las unidades de policía especializada en la lucha contra la trata de personas en ambos países. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre los ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2013).

enmarcadas en la Declaración Conjunta de la Subsecretaría del Interior de Chile y el Viceministerio de Orden Interno del Perú (2006 y 2013); el Acuerdo adoptado por la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial de la Comisión de Facilitación Fronteriza en la octava reunión del Comité de Frontera (2007); y el Acuerdo adoptado por la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial de la Comisión de Facilitación Fronteriza, en la segunda reunión del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2013).

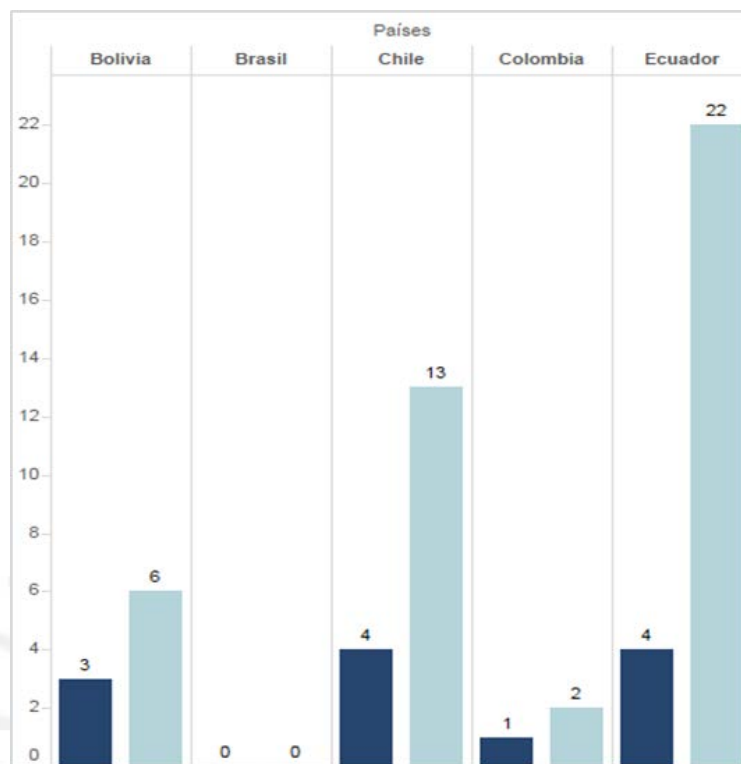
Intercambio de información y experiencias	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de publicaciones e información estadística especializada sobre el delito objeto de control. - Implementación de mecanismos de acceso, en tiempo real, a los registros nacionales de identificación, base de datos y otros instrumentos de verificación de autenticidad de los documentos de identidad. - Intercambio de información e inteligencia que facilite una rápida intervención policial y legal para la protección de las víctimas de trata y tráfico de personas, especialmente de menores de edad. - Identificación de personas y organizaciones criminales que actúen en el territorio de cada una de las partes. - Intercambio sobre el marco doctrinario y jurídico en la investigación del delito en cuestión. - Intercambio de información y de experiencias relativa a las órdenes de detención y capturas nacionales e internacionales que emitan los tribunales de justicia de cada país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Lucha Antidrogas y en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2012). - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre los ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2013).
Capacitación de autoridades y funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación e intercambio de experiencias, pasantías, conferencias, seminarios y talleres de actualización profesional policial 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre los ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2013).
Realización de operaciones y acciones conjuntas	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de los controles fronterizos a efectos de detectar trata y tráfico de personas, así como intercambios de estrategias en la lucha contra estos delitos. - Realización de un inventario de los distintos pasos de frontera no autorizados para determinar aquellos que puedan estar siendo utilizados para actividades ilícitas transfronterizas como la trata y el tráfico ilícito de personas. - Realización de visitas de inspección conjunta a los 33 pasos de frontera no autorizados, con el propósito de incrementar la presencia institucional y la seguridad en aquellos pasos donde existen mayores flujos de actividades ilegales. - Implementación de patrullajes coordinados y combinados en los pasos de frontera para desalentar la comisión de ilícitos. - Formulación de políticas, programas y acciones para prevenir y enfrentar la trata de personas, especialmente de mujeres y menores de edad. - Adopción de medidas destinadas a la coordinación en tiempo real para prever y prevenir el delito de trata de personas a nivel binacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Lucha Antidrogas y en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional entre los Ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2012). - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre los ministerios del Interior del Perú y del Ecuador (2013).

	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de un protocolo de protección a las víctimas de este delito para que las instituciones nacionales competentes operen de manera coordinada. – Cooperación y asistencia mutua en el empleo de procedimientos especiales de investigación (agentes encubiertos en apoyo de las operaciones policiales en zonas de frontera). – Ejecución de operativos coordinados por parte de las policías de ambos países, a efectos de rescatar a las víctimas de trata y tráfico de personas. – Intervención rápida para rescatar personas víctimas de trata y tráfico, especialmente menores de edad. – Realización de campañas de información y sensibilización, destinadas particularmente a personas, grupos o comunidades vulnerables. – Impulso de redes descentralizadas contra la trata de personas. – Creación de centros de monitoreo para el seguimiento de la gestión institucional y comportamiento de la criminalidad en las zonas fronterizas. – Conformación de un comité de evaluación y monitoreo para la ejecución y cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre ambos países en este tema. 	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información de Novak & Namihas (2014).

Este hecho resulta interesante para nuestro análisis, pues, a diferencia de otras fronteras (como la que compartimos con Colombia y Brasil) que tienen un carácter más vulnerable, no existe suficiente evidencia que indique que i) la frontera con Ecuador sea el espacio geográfico donde se registre un mayor tránsito de víctimas; ii) exista una presencia de economías ilegales que demanden de mano de obra o de provisión de servicios (expendio de alimentos o servicios sexuales) como en zonas portuarias, aserraderos –legales e ilegales-, y nodos de explotación informal y formal de minerales (Mujica y Cavagnaud, 2014); y iii) exista una presencia de redes criminales organizadas de tratantes de personas.

Gráfico 2.4.- Ámbitos de cooperación y acciones para combatir la trata de personas entre el Perú y sus países vecinos



Fuente: Elaboración propia

A raíz de estos hechos, resulta importante preguntarnos qué factores motivaron el establecimiento de una agenda común entre Perú y Ecuador en materia de trata de personas y qué elementos podrían contribuir a explicar su predominante desarrollo en perspectiva comparada.

En esta investigación planteamos que el proceso de estructuración de estos mecanismos tiene dos momentos. El primero de ellos se da a partir de las demandas que Régimen Internacional contra la trata de Personas impone sobre ambos países y que se materializa en la firma y ratificación de tratados y convenios, por un lado, y en el diseño de herramientas normativas, políticas y planes nacionales para reprimir este delito por el otro. Este primer momento es

la base del nacimiento de las acciones de cooperación bilateral contra este delito.

El segundo momento tiene lugar a partir del año 2012 con el nacimiento de los Convenios Marco entre Perú y Ecuador (descritos anteriormente en la tabla 2.3.). Durante el diseño y la primera parte del trabajo de campo de esta investigación, pensamos que el surgimiento de estos acuerdos de cooperación tenía que ver directamente con el entendimiento e interiorización del fenómeno por ambos países, luego de casi una década de haber firmado el Protocolo TIP. Esta presunción se confirmó solo parcialmente, pues, si bien ambos países adoptaron la lucha contra la trata de personas como una prioridad de Estado, la presión internacional continuó siendo un factor determinante en el desarrollo de sus estrategias para mitigar este delito. Esto se debe a nivel internacional se exige que los Estados miembros cooperen entre sí, y con las organizaciones internacionales y regionales en los ejes de prevención, detección y represión del delito, y en el de protección de víctimas.

Pero ¿por qué estas acciones bilaterales iniciaron en el año 2012 y no antes? A lo largo de esta investigación hemos identificado un catalizador: el Reporte de trata de personas elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Cada año, esta entidad realiza un diagnóstico sobre el cumplimiento de los estándares de la Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA) para cada país del mundo. Esta ley es internacionalmente reconocida como una de las herramientas más importantes para la lucha contra este delito.

Como parte de este diagnóstico, se ha creado una categorización que ubica a los países del mundo en cuatro niveles según el cumplimiento de estos estándares. Estos son descritos en la siguiente tabla.

Tabla 2.4.- Niveles de cumplimiento de los estándares de la Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA)

Niveles	Descripción
Nivel 1	Son aquellos países cuyos gobiernos cumplen completamente con los estándares de Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA).
Nivel 2	Son aquellos países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares mínimos de Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA), empero realizan esfuerzos significativos para cumplir con estos.
Nivel 2 Lista de vigilancia (Watch List)	Son aquellos países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares de Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA), empero realizan esfuerzos significativos para cumplir con estos. Sin embargo: <ul style="list-style-type: none"> a. El número absoluto de víctimas de formas severas de trata de personas es muy significativo o está incrementando significativamente. b. Existe una falla en la provisión de evidencia sobre el incremento de esfuerzos para combatir la trata de personas. c. La determinación de que un país se encuentra haciendo esfuerzos significativos para cumplir con estos estándares mínimos está basado en los compromisos que este ha hecho para tomar acciones en los próximos años.
Nivel 3	Son aquellos países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares de Ley de protección de víctimas de trata de personas (TVPA), ni tampoco realizan esfuerzos significativos para lograr este objetivo.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Departamento de Estado de Estados Unidos de América.

Como se puede observar en la tabla 2.5., Ecuador descendió un nivel en el año 2012 pasando de pertenecer del nivel 2 (en el que si bien los países no cumplen con los estándares mínimos de la TVAP, hacen

esfuerzos por lograrlo) al nivel 3, lo que significó que el gobierno ecuatoriano no realizaba ningún esfuerzo por combatir este delito. La creación de acciones bilaterales para combatir en el año 2012 y 2013 entre Perú y Ecuador explican el ascenso de este último en esta clasificación a partir del año 2014.

Tabla 2.5.- Clasificación de países sudamericanos según su nivel de cumplimiento con la Ley TVAP (2001-2015)

Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perú	-	-	-	2 L.V.	2	2 L.V.	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Ecuador	-	-	-	3	3	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2
Colombia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Brasil	2	2	2	2	2	2 L.V.	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bolivia	-	-	2	2 L.V.	3	2 L.V.	2	2	2	2	2	2	2	2 L.V.	2 L.V.
Chile	-	-	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1

Fuente: Elaboración propia base a información del Departamento de Estado de Estados Unidos de América.

Es posible también, aunque no hemos podido comprobarlo, que la elaboración de legislación nacional sobre trata de personas en Perú y en Ecuador a mediados de la década del 2000 guarde relación con esta clasificación, pues Perú se encontraba como un país observado y Ecuador como uno no cooperante con esta causa. Es así que, en aras de mejorar su imagen, ambos países hayan buscado generar mecanismos que les permitan proyectar un perfil de naciones comprometidas con la mitigación de este delito.

Consideramos que existe un elemento pernicioso en este tipo de acciones, pues las catalogamos como responsivas. Tal como mencionamos anteriormente, la trata de personas, por su carácter transnacional, necesita del trabajo colaborativo entre países, y entre estos y distintos organismos multilaterales. La presión internacional que ejercen estos últimos (y, en algunos casos, países como Estados Unidos –principalmente debido al enmarcado de este delito como una amenaza de seguridad) empuja a los Estados a plantear respuestas que no están acorde con sus capacidades. Asimismo, no parece haber evidencia de que el diseño de los mecanismos de cooperación bilateral para mitigar este delito estén basados en un conocimiento y entendimiento de cómo se comporta este fenómeno en estos territorios, principalmente porque en ninguno de los dos países existe data fiable sobre la trata de personas.

A lo largo de este capítulo hemos analizado el proceso de estructuración de los mecanismos de cooperación bilateral entre Perú y Ecuador. Este proceso, según la evidencia recogida, presenta dos momentos. El primero de ellos inicia con el enmarcado del delito y la generación de consensos en la esfera internacional que desembocan en instrumentos normativos que se instituyen como guías de acción para países como Perú y Ecuador. En un segundo momento, estos países parecen haber diseñado sus estrategias como una medida para mejorar su imagen como Estados cooperantes con esta causa. Esto, al parecer, ha traído consigo dos problemas fundamentales. El primero de ellos es que estas estrategias no responden a la forma en cómo el delito se desarrolla dentro de sus territorios; es decir, no son compatibles con el

tipo de organización criminal que los lleva a cabo, el tipo de desplazamiento de las víctimas, los patrones de captación de víctimas, etc. El segundo problema es que la forma de enfrentar el delito que ambos Estados han adoptado exige capacidades y recursos de los que carecen (como por ejemplo los humanos, los organizacionales, los económicos e incluso los de infraestructura). Esta discusión será materia del tercer capítulo de esta investigación.



CAPITULO III

LOS ESFUERZOS BILATERALES CONTRA LA TRATA DE PERSONAS: UNA LECTURA A PARTIR DE LA TEORÍA DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL APLICADA AL CASO PERUANO-ECUATORIANO

1. El isomorfismo institucional como concepto de análisis

El isomorfismo institucional es un concepto introducido por DiMaggio y Powel (1983) en su libro “The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. Los autores parten de la hipótesis de que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como el resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares sin hacerlas, necesariamente, más eficientes (DiMaggio y Powel 1983: 147). La investigación de estos autores gira en torno a entender cómo y por qué el medio afecta a la estructura organizacional de las instituciones. Sin embargo, hacen énfasis en comprender no la variación, sino la semejanza institucional, enfocándose en el hecho de cómo esta puede afectar la eficiencia de las entidades en las que tiene lugar¹.

¹ El tipo de afectación que genera la semejanza institucional (positiva o negativa) está en función del caso que se estudie. Mientras que en esta investigación planteamos que los efectos del isomorfismo en la construcción de marcos institucionales entre Perú y Ecuador para luchar contra la trata de personas fue negativo, Dargent (2014) plantea que esta forma de desarrollo organizacional ha optimizado el desempeño de algunas agencias estatales en Perú y Colombia en los sectores de salud y educación.

DiMaggio y Powel identifican dos tipos de isomorfismo. Antes de desarrollar estas variantes, es importante aclarar que si bien ambos autores se han enfocado en el estudio de organizaciones y sus respectivos marcos estructurales, el concepto de isomorfismo institucional se adecúa bastante bien al análisis de marcos institucionales, los que pueden como no implicar la presencia de estructuras organizacionales. Así, los acuerdos bilaterales entre Perú y Ecuador son marcos institucionales que, al momento de materializarse en compromisos de cooperación requieren de este tipo de estructuras para ser ejecutados.

El primer isomorfismo que presentan los autores es el competitivo. Este está relacionado directamente con aspectos técnicos de las instituciones. A través de este, se difunden los efectos al interior de un área organizacional al que denominan “campo organizativo”, entendido este último como el conjunto de organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional (Azkoaga 2013:14).

Con respecto a la segunda variante del isomorfismo, el institucional, DiMaggio y Powel identifican tres mecanismos mediante los cuales el cambio isomórfico ocurre: el isomorfismo coercitivo, que deriva de la influencia política y del problema de legitimidad; el isomorfismo mimético, que resulta de las respuestas estandarizadas que una organización adopta; y el isomorfismo normativo, asociado con la profesionalización de los funcionarios al interior de las organizaciones. Esta tipología, según los autores, es solamente analítica, ya que

los tres tipos no siempre son empíricamente distintos, empero sí pueden derivar en diferentes condiciones, las que, a su vez, pueden generar resultados disímiles (1983: 150).

El isomorfismo coercitivo, en primer lugar, resulta tanto de presiones formales e informales -ejercidas por organizaciones sobre otras que son dependientes-, como de expectativas culturales de las sociedades en donde estas funcionan. Esas presiones suelen materializarse en forma de una obligación, a través de la persuasión o como una invitación a la colusión (Powel y DiMaggio, 1983: 150-151).

El isomorfismo normativo, por otro lado, se da a través de la profesionalización de las direcciones de las organizaciones. Uno de los mecanismos más comunes es la importación de personal, a través de la contratación de individuos de otras organizaciones pertenecientes a un mismo rubro (Powel y DiMaggio 1983: 151). Esto permite que a través de prácticas del día a día se dé una socialización que contribuye a que los directivos tengan una forma parecida de percibir, interpretar, entender y solucionar los problemas a los que se enfrenta la organización (Azkoaga 2013: 15-16).

Si bien el componente de presión suele estar presente la mayoría del tiempo, no todos los isomorfismos institucionales se derivan de formas coercitivas de autoridad, sino que, en muchos casos, la incertidumbre percibida ante un fenómeno puede empujar a las organizaciones a que imiten a sus competidores.

Así, el isomorfismo mimético se da cuando las organizaciones se motivan a imitar comportamientos de sus pares porque las conductas de estos han sido percibidas como exitosas y les han conferido cierto grado de legitimidad. En este caso concreto, lo que lleva a la homogeneización de las instituciones es el deseo de éxito y aceptación social (Powel y DiMaggio 1983: 153, Azkoaga 2013: 16).

Como vimos en los capítulos anteriores la formación de consensos en materia de lucha contra la trata de personas se vio facilitada gracias a que este fue enmarcado (*framed*) como un fenómeno que desafía la autoridad, y la seguridad de los Estados y sus sociedades. Dentro de este proceso, tanto Perú como Ecuador, debido a su posición relativa en el sistema internacional –como potencias menores-, han detentado un rol marginal. Esto ha tenido como consecuencia que ambos países diseñen los instrumentos que emplean para la lucha contra este delito a partir de los lineamientos establecidos en tratados y resoluciones de carácter internacional, principalmente aquellas generadas en el seno de Naciones Unidas.

Es a la luz de esta evidencia que sostenemos que tanto la agendación como el diseño de la política contra la trata de personas en el Perú fue consecuencia, en primer lugar, de presiones formales (a través de la firma de tratados internacionales que implicaron la modificación de nuestra legislación doméstica) e informales (a través de la implementación de recomendaciones no vinculantes dadas por organismos internacionales) y, en segundo lugar, de la

adopción del sistema de creencias de la comunidad internacional en esta materia; es decir, de la forma de comprender, interpretar y abordar el delito. En otras palabras, la estructuración de estrategias de lucha contra la trata de personas en el Perú responde procesos isomórficos del tipo coercitivo. Esta afirmación se hace extensiva al caso de Ecuador.

Además de ello, planteamos que el proceso de estructuración de mecanismos de cooperación bilateral entre Perú y Ecuador también fue consecuencia de la adopción de estrategias que demostraron cierto grado de éxito en la detección, prevención y represión de este delito en otros países; es decir, estos mecanismos son producto de isomorfismos institucionales del tipo mimético. Esto es particularmente interesante, pues la evidencia recogida a lo largo de esta investigación nos dice que durante el proceso de construcción de estos mecanismos el factor determinante no fue la coerción (lo que no significa que esta no haya estado presente, aunque sea en una menor medida), sino la incertidumbre de ambos países ante la pregunta de cuál es la mejor manera de mitigar el delito en sus fronteras y la necesidad de proyectar una imagen de países comprometidos con esta causa.

Perú y Ecuador, como vimos anteriormente, cooperan en cuatro ámbitos: el establecimiento de mecanismos de comunicación, el intercambio de información y experiencias, la capacitación de autoridades y funcionarios, y la realización de operaciones y acciones conjuntas. Dentro de estos cuatro ámbitos, el hecho de

que la comprensión del fenómeno de trata de personas, así como la legislación creada para combatirla, por un lado, y la imitación de mecanismos de cooperación bilateral para tratar su variante transnacional, por el otro, respondan a procesos de isomorfismo institucional coercitivo y mimético ha tenido un impacto negativo en la efectividad de estos instrumentos.

Precisamente, en materia de trata de personas -al menos en el caso peruano-ecuatoriano, lo que no excluye que esta pueda ser una realidad extrapolable a otros países de la región- el resultado del devenir de estos procesos ha hecho que tengamos mecanismos de lucha contra este delito más similares y menos eficientes. En las siguientes secciones explicaremos dos aspectos en el tratamiento del delito que sustentan esta afirmación: la primera de ellas versa sobre las características del delito dentro de la jurisdicción peruana con especial énfasis en el espacio que comparte con Ecuador; la segunda aborda el tema de las capacidades que ambos Estados poseen para mitigar este delito.

2. El isomorfismo y su aplicación en el tratamiento del delito de trata de personas entre Perú y Ecuador

2.1. La estructura del delito en el Perú

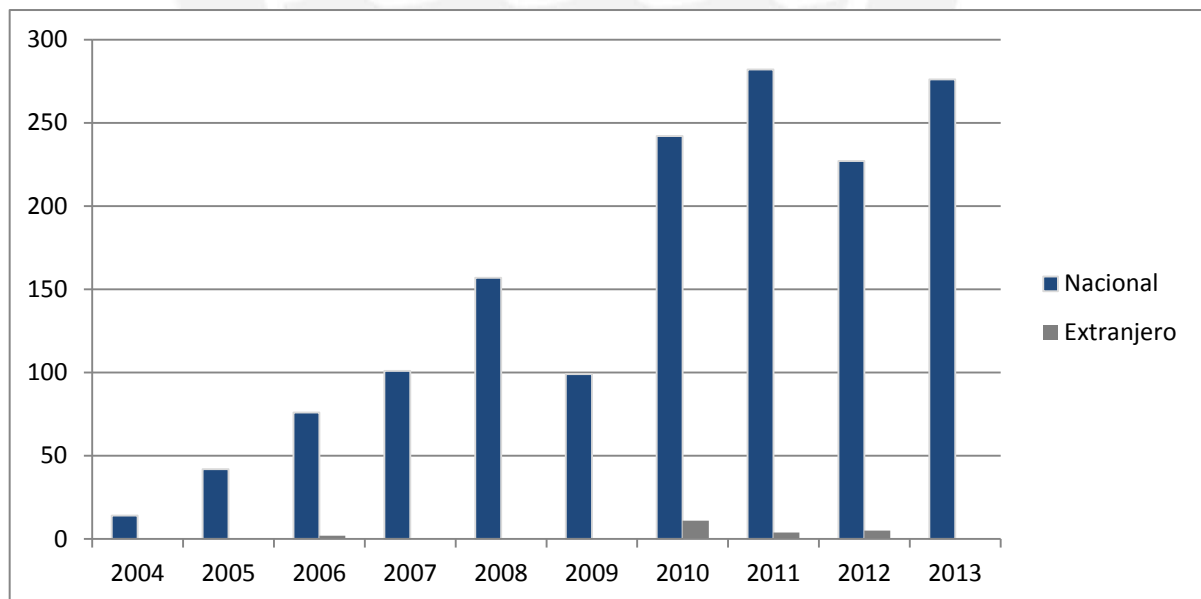
La trata de personas es un delito que se comporta de forma distinta de territorio a territorio, por lo que diseñar mecanismos de acción contra este delito de

forma estandarizada puede ser contraproducente. Luego de haber analizado los veintidós compromisos de cooperación establecidos entre Perú y Ecuador en esta materia, pudimos advertir que no existe i) ninguna referencia explícita a cómo se comporta el delito en la zona fronteriza donde estos se pretendían implementar, ni ii) un estudio oficial riguroso que nos dé luces sobre las características estructurales del delito en el territorio peruano, léase cómo se comporta el delito en general, qué tipo de organizaciones lo llevan a cabo, la tipología de las víctimas, los métodos de captación empleados por los tratantes. A pesar de esto, la información de campo que pudimos recoger a lo largo de este estudio nos ha permitido esbozar algunos de los patrones que son comunes en la frontera que el Perú comparte con Ecuador y que describiremos en las siguientes líneas.

Estos dos hallazgos nos han permitido poner en evidencia que el diseño de los mecanismos de cooperación bilateral contra la trata de personas entre Perú y Ecuador no guarda relación con la estructura del delito, pues no existe un conocimiento especializado sobre la estructura de este. Este desfase entre la estructura del delito y los mecanismos puestos en vigor para mitigarlo tiene severas consecuencias en la efectividad de estos últimos y, por ende, trunca la consecución de los objetivos previstos en este marco de cooperación. A continuación, explicaremos algunas de las particularidades estructurales del delito de trata de personas en el Perú, lo que nos permitirá ilustrar lo descrito líneas arriba.

La trata de personas en el Perú es predominantemente intranacional. Según la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, 2014), el 81.7% de la trata en el Perú responde a patrones de desplazamiento intranacional. Así, por ejemplo, del universo de víctimas detectadas entre el 2004 y el 2013 en nuestro país, solo 1.5% fueron de nacionalidad extranjera, mientras que el 98.5% eran naturales del Perú. En el grueso de los casos, los ejecutores no pertenecen a grandes redes de crimen organizado, sino a pequeños núcleos de intermediarios llamados “coyotes” o “madrinas” que se encargan de captar a las víctimas con la promesa de una mejor situación de vida en otra ciudad o país.

Gráfico 3.1.- Víctimas nacionales y extranjeras de trata de personas identificadas en el Perú (2004-2013)



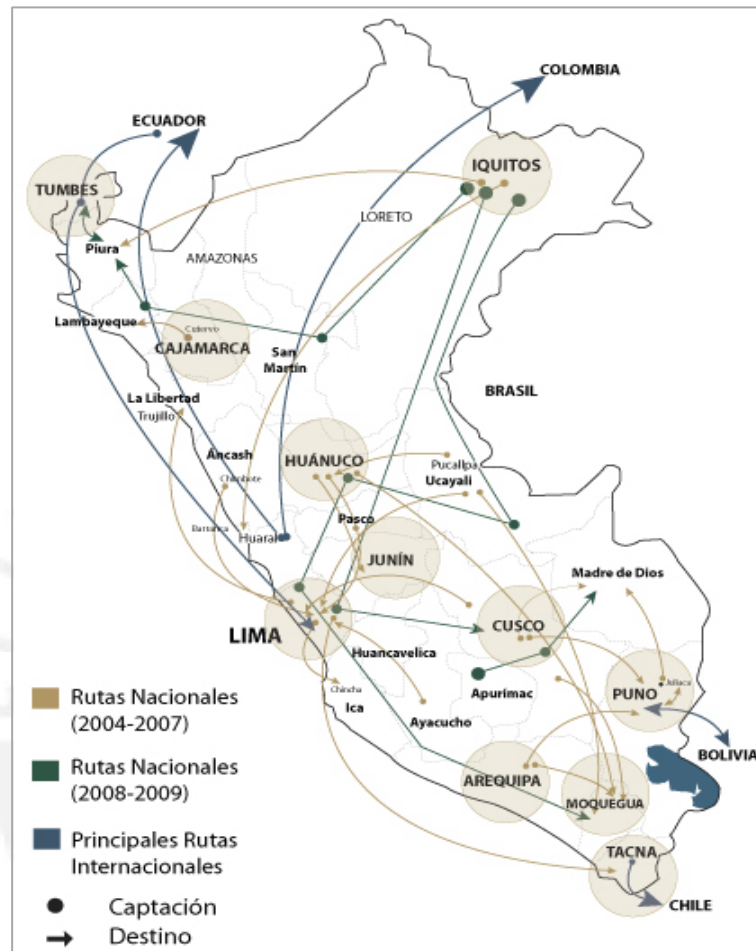
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú.

Los patrones de movilización de víctimas tienen lugar a través micro y macro-rutas de desplazamiento que conectan todo el territorio peruano y, en algunos casos, lo trascienden como se muestra en el gráfico 3.2., pues existen movimientos bidireccionales de víctimas entre Perú y Ecuador, y entre Perú y Bolivia, y movimiento unidireccionales de Perú a Chile y de Perú a Colombia (según fuentes oficiales, lo que no excluye que existan otros tipos de flujos, por ejemplo de Brasil a Perú o de Colombia a Perú).

Entre enero del 2004 y febrero del 2011, según la información registrada por el Sistema RETA-PNP, los expedientes policiales y los casos investigados por la ONG CHS Alternativo, se detectaron dos casos de víctimas de trata de personas de nacionalidad peruana cuyo destino final fue Ecuador. Pese a que no hay registros fiables de víctimas ecuatorianas en territorio peruano, datos oficiales recogidos por la PNP indican que, desde el año 2011, los casos de víctimas de este delito en Tumbes y Piura han ido en ascenso.

Esto se explica debido a que el norte del país existen diversas rutas de desplazamiento de víctimas de trata de personas. La primera de ellas es desde Yurimaguas hacia Lambayeque; la segunda es desde las zonas de Iquitos, hacia Tarapoto; y la tercera es desde Tarapoto a la Zona de Tocache. San Martín es una zona de tránsito dentro de la ruta Piura (Paita), y desde Iquitos hacia Paita.

Gráfico 3.2.- Rutas nacionales e internacionales de trata de personas en el Perú (2004 - 2010)



Fuente: CHS Alternativo (2010) con información del Sistema RETA-PNP.

A través de la Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas de la DIRINCRI (DIVITRAP), también se ha identificado una macro ruta en la sierra sur² del Perú, donde la zona aledaña a la Rinconada en Puno es la más

² La data de la Policía Nacional del Perú indica que las principales ciudades de captación de víctimas son Sicuani, Quillabambá, Arequipa, Puerto Maldonado, San Martín, Juliaca y la zona aledaña a “La Rinconada” en el departamento de Puno. Si bien es cierto los destinos de las

vulnerable a este delito. Más al sur, en la frontera con Chile, se ha identificado que, a diferencia de Bolivia, el flujo de víctimas de este delito es unidireccional, pues existen registros de víctimas peruanas encontradas en Chile pero no víctimas chilenas encontradas en el Perú. Según información del Sistema RETA, las víctimas de este delito no son captadas en las ciudades de la macro-ruta del sur, sino que son trasladadas de Lima a Tacna y luego desde este último punto hacia Chile. Asimismo, la DIVITRAP ha identificado la existencia de una tercera macro-ruta de trata de personas: la ruta de la selva norte³, cuyo país de destino de las víctimas es Colombia. Además de las macro-rutas ya mencionadas, existe otra denominada “selva-sur”⁴, cuyo destino principal de las víctimas es Madre de Dios y Ucayali.

víctimas son principalmente capitales turísticas del país, se ha identificado un flujo bidireccional desde el Perú hacia Bolivia y viceversa. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, a finales del 2015 se identificaron alrededor de 4,500 víctimas de trata de personas solo en el límite con Bolivia, en la comunidad minera “La Rinconada”.

³ Dentro de esta ruta, se considera que Iquitos es el lugar principal de origen de las víctimas. Si bien es cierto, estas pueden ser trasladadas a otras ciudades del país, existe evidencia de que uno de los lugares de destino de estas es Colombia y los fines de explotación de las víctimas son sexuales. A pesar de que no existe un registro confiable de las víctimas de trata en esta frontera, se ha establecido que aproximadamente se podría hablar de una estadística de 2 a 6 víctimas mensuales debido al potencial que la zona ofrece (nodos de venta de carbón, mercados, aserraderos) para ejercer la explotación laboral y sexual, y a las vías de transporte de las víctimas (lanchas que recorren las zonas ribereñas de los ríos ante la ausencia de puntos de control fronterizo).

⁴ En esta, las víctimas provienen de Puno, Cusco, Junín, Huánuco, Arequipa y Moquegua, y tienen como destino la ciudad de Madre de Dios, y la de Pucallpa en menor medida. Actualmente no existen estadísticas disponibles que den cuenta de un flujo de víctimas de Perú hacia Brasil, ni viceversa. Esta ausencia de registros no representa necesariamente la realidad del delito de trata de personas en esta frontera, pues, si bien es cierto, casi el 80% de este delito responde a patrones de trata intranacional, existen nodos económicos de explotación ilícita de recursos (minería ilegal y tala ilegal) que demandan tanto mano de obra como de servicios sexuales. Es así que en la selva sur el principal destino de explotación son las localidades de Ucayali (Pucallpa) y Madre de Dios, y las víctimas son principalmente captadas o trasladadas desde departamentos como Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa pasando por Puno.

La existencia de estas rutas de trata se condice con un modelo de economía del delito que ha sido inadvertido por el Estado peruano. Luego de nuestra investigación de campo, pudimos identificar que durante el diseño de los mecanismos para combatir este ilícito, criterios de oferta y demanda de personas que provean servicios sexuales y laborales habían sido ignorados por el Estado. Según la literatura especializada en el tema (Bales, 2007; Molloy, 2012) la trata de personas se basa en decisiones de demanda y oferta de trabajo, y se apoya en un mercado de tráfico de personas donde se compran y venden servicios de inmigración ilícita. Estas, a su vez, se encuentran condicionadas por variables como la economía local, la cultura, la densidad del Estado, el desarrollo humano y la accesibilidad territorial. Estas variables, denominadas “pull factors”, hacen a la población vulnerable ante los mercados de explotación y de trata de personas (Noralizawati y Othman 2010: 77-81).

Es de este modo que, mientras existan negocios ilícitos que demanden de estas personas y mercados para que poblaciones vulnerables oferten (con las condiciones que implica la trata) este tipo de servicios, muy poco se podrá hacer para reducir el delito. Esta situación está presente en el Perú, empero no se ha constituido como un punto de inicio para diseñar los mecanismos que este país emplea en su lucha contra este delito.

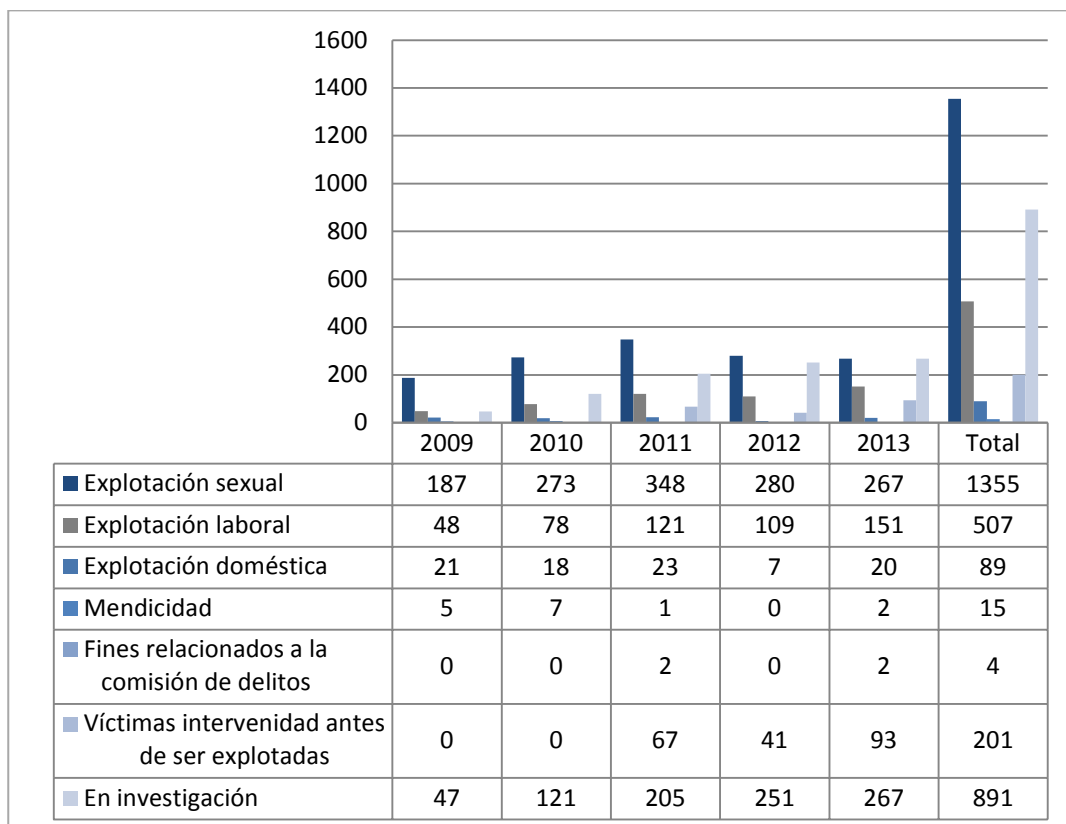
Además de lo ya mencionado, en la región andina, principalmente en Perú y Ecuador, los principales mecanismos de captación que se emplean son la

seducción, el ofrecimiento de puestos de trabajo, el ofrecimiento de ayuda económica a la víctima o a sus tutores legales, convencimiento por parte de amistades o familiares, padrino, presunto secuestro y adopciones ficticias. Estos mecanismos de captación se alimentan de la presencia de determinados “pull factors” como la permisividad cultural ante la explotación sexual y laboral de las víctimas, las necesidades económicas y el bajo acceso a la educación de los ciudadanos en los espacios geográficos donde se asienta la trata.

En el caso peruano, el Ministerio Público, a través de su Observatorio de Criminalidad, identificó que de 3,129 víctimas de trata de personas detectadas entre el 2009 y el 2013, el 50% fue captado a través de ofertas de trabajo que sirven como un tipo de gancho y que, a través de la adjudicación de deudas y la retención de documentos, obligan a las víctimas a permanecer bajo la tutela del tratante para ser explotadas sexual y laboralmente, los dos fines de explotación preponderantes en la región andina.

Según la información del Sistema RETA, en el Perú entre el 2004 y el 2010, el 70% de las víctimas de trata de personas fueron explotadas sexualmente, mientras que el 15.3% lo fueron laboralmente. En el gráfico 3.3. se puede observar de forma desagregada la cantidad de víctimas y los tipos de explotación a la que fueron sometidas entre el año 2009 y el 2013 (la data para los años entre el 2004 y el 2008 no se encontraba disponible).

Gráfico 3.3.- Fines de la trata de personas en el Perú (2009-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

En el Perú, según estudios los hallazgos de Bedoya Garland y Bedoya Silva-Santisteban (2005), y Novak y Namihas (2009), Ucayali, Loreto y Madre de Dios (zonas altamente afectadas por la extracción de madera ilegal) son departamentos que concentran alrededor de 33,000 víctimas de explotación laboral. Estas víctimas son captadas a través del reclutamiento por enganche para trabajar en campamentos madereros. Aproximadamente dos tercios de los trabajadores de estos aserraderos son casos de trabajo forzosos, los que implican una pérdida de libertad para las víctimas, la que se hace efectiva a través de

amenazas de muerte, retención de documentos, establecimiento de límites a su movilidad y amenazas de no pagarles lo adeudado, explotación e incluso en algunos casos esclavitud.

Otro sistema de captación empleado en los aserraderos es el reclutamiento de trabajadores es forzoso, a través de la coacción que ejercen “personas armadas” que capturan poblaciones vulnerables y los obligan a trabajar en estos campamentos. En otros casos, si bien el inicio de la relación en un porcentaje de estos no se da a través de la coacción, se va transformando progresivamente en una relación de trabajo forzoso.

Según un estudio del año 2005 elaborado por Bedoya Garland & Bedoya Silva-Santisteban (2005: 19), en el Perú existen cerca 1,500 de campamentos madereros donde se reproducen estas formas forzosas de trabajo. El lugar de origen de las personas reclutadas en estos campamentos eran principalmente Puno, Cusco, Pucallpa o Puerto Maldonado, y en menor medida provincias fronterizas de Brasil y Bolivia. En estos nodos, no solo existe una fuerte demanda de mano de obra barata, sino también de mujeres que trabajan en el expendio de alimentos y de sus “ahijadas” o protegidas para la atención de estos comercios y, ocasionalmente, el acompañamiento sexual a trabajadores de la zona (Novak & Namihás, 2009: 70).

Estas dinámicas económicas, completamente inadvertidas al momento de diseñar los mecanismos de cooperación bilateral contra la trata entre Perú y

Ecuador, no solo se generan en torno al negocio –lícito y no ilícito- de madera, sino también en torno al de la explotación de minerales. Precisamente, según un estudio de Mujica (2014), aquellos lugares donde se dan actividades extractivas con poca presencia del Estado, constituyen contextos en donde se vuelve más probable encontrar casos de trata de personas.

Dentro de las regiones más afectadas por estas prácticas, Madre de Dios es una de las que más destaca, ya que más de 50 mil hectáreas de bosques han sido arrasadas por esta actividad. Al igual que en el caso de la tala ilegal, la informalidad y la ausencia del Estado son dos variables con permanente presencia en estos territorios. En jurisdicción, por ejemplo, el 90% de la actividad minera es ilegal o informal. Desafortunadamente, este escenario se repite en las 25 regiones que tiene el Perú, principalmente en regiones como Puno y La Libertad (Alvarado, 2014).

Al igual que en el caso de la tala ilegal, la minería ilegal se encuentra asociada a la trata de personas en sus variantes de explotación laboral y sexual. Así por ejemplo, de acuerdo al Ministerio del Ambiente, en la zona minera de Huepetuhe, Pukiri y Delta, se calcula que 400 púberes y adolescentes son explotadas sexualmente en las cantinas llamadas localmente “prostibares”. La trata se refuerza en zonas de intercambio y auge comercial como la Rinconada, Puno; el “107” en Inambari, Madre de Dios; la ruta norte del río Ucayali en Pucallpa; entre otras (OIM, 2006; Mujica & Cavagnoud, 2011).

Nuevamente, la data recogida nos muestra que el delito de trata de personas se comporta de manera distinta en el Perú a como ocurre en otras partes de la región. Los métodos de captación, el tipo de explotación a la que se someten las víctimas y las economías en las que son insertadas advierten que el delito requiere de un tratamiento diferenciado. Asimismo, la evidencia presentada nos lleva a concluir que la frontera con Ecuador no es el espacio geográfico donde se registre un tránsito más fluido de víctimas, sino que las fronteras que el Perú comparte Bolivia, Brasil y Colombia son potencialmente más vulnerables por la presencia de nodos de explotación ilícita de recursos naturales (principalmente oro y madera); asimismo, los lugares de intercambios comercial aledaños a dichos espacios son focos de concentración de víctimas de trata, no solo por la demanda de mano de obra que estos centros generan, sino también por la demanda de servicios de alimentación y de acompañamiento sexual que acompañan las jornadas de trabajo.

Lo expuesto, así, nos lleva a concluir que los mecanismos de cooperación bilateral para luchar contra la trata de personas entre Perú y Ecuador no están cimentados sobre i) un entendimiento de la economía de este delito que comprenda un riguroso análisis de las dinámicas de oferta y demanda de personas; ii) la identificación de nodos económicos –zonas portuarias, campamentos madereros, campamentos mineros, entre otros-, iii) la observación de los “pull factors” que contribuyen a que el delito se asiente en algunas zonas de

manera más predominante que en otras, y iv) los mecanismos de captación de víctimas a la luz de las variables ya mencionadas.

Con ello no cuestionamos que los esfuerzos realizados conjuntamente con Ecuador no sean valiosos en sí mismos, empero sí nos llama la atención y consideramos importante exponer que estas omisiones en un contexto de cooperación bilateral no solo generan costos (políticos y económicos) altos para ambos Estados, sino que, además, están probando ser altamente ineficientes.

2.2. La capacidad institucional

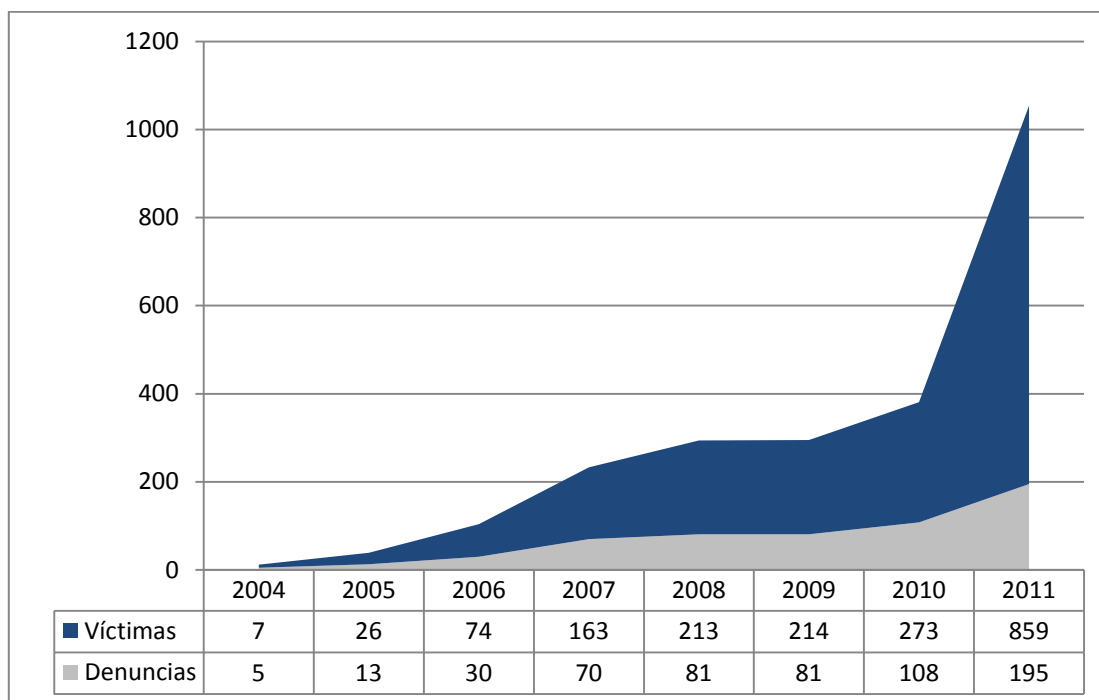
La trata de personas es un fenómeno complejo y elusivo. Al igual que la mayoría de delitos, su etiología y fenomenología requieren de una medición específica e investigación especializada. Es por ello que esta medición debe valerse, por un lado, de la creación de herramientas particulares que tengan la capacidad de registrar el fenómeno, su estructura práctica y sus patrones, y, por el otro, del desarrollo de instrumentos que permitan el estudio de cuantificaciones sobre su recurrencia. Este no es caso de la trata de personas en el Perú, ni de muchos otros delitos dentro de esta jurisdicción.

Siguiendo a Mujica (2013: 161), los ejercicios cuantitativos de registro de delitos han enfrentado problemas relacionados a la disponibilidad de información de primera mano y de herramientas precisas para el recojo de estas. En el caso

particular de la trata de personas, es posible proponer dos grandes problemas relacionados con la medición de este delito. En primer lugar, este ilícito se mide a través de la evolución de sus denuncias. En segundo lugar, la cifra oculta del delito de trata de personas es considerablemente grande respecto de estas últimas.

Este primer problema es fundamental, pues la literatura científica especializada en el tema nos dice que la cantidad de denuncias no está directamente relacionada al nivel del delito, sino que, por el contrario, más denuncias significarían, por un lado, mayor alcance del Estado (a través de dependencias policiales) o mayor acceso a instancias institucionales para la población denunciante; y, por el otro, menor permisividad social ante el delito o más educación sobre este. Es así que la disminución o aumento de las denuncias no significa que el delito se haya reducido o incrementado respectivamente.

Gráfico 3.4. Denuncias y casos de victimización por el delito de trata de personas (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA-PNP).

En el Perú, entre el año 2004 y 2011 se han registrado 583 denuncias y 1,829 casos de victimización por el delito de trata de personas. Como se puede observar en el gráfico 3.4. la brecha entre denuncias efectivas y víctimas supera los 1,246 casos en el acumulado, y los 644 casos solo en el año 2011. La situación entre el 2011 y el 2015 es igual de alarmante. Según información el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre el año 2011 y julio del 2015 se registraron 1,794 denuncias de trata de personas como se muestra en la tabla 3.1.; si bien no hemos podido acceder a la data sobre victimización para este

periodo, sabemos por los estudios previos de este delito que la victimización se mantiene constante.

Tabla 3.1.- Denuncias por el delito de trata de personas según distrito fiscal (2011-2014)

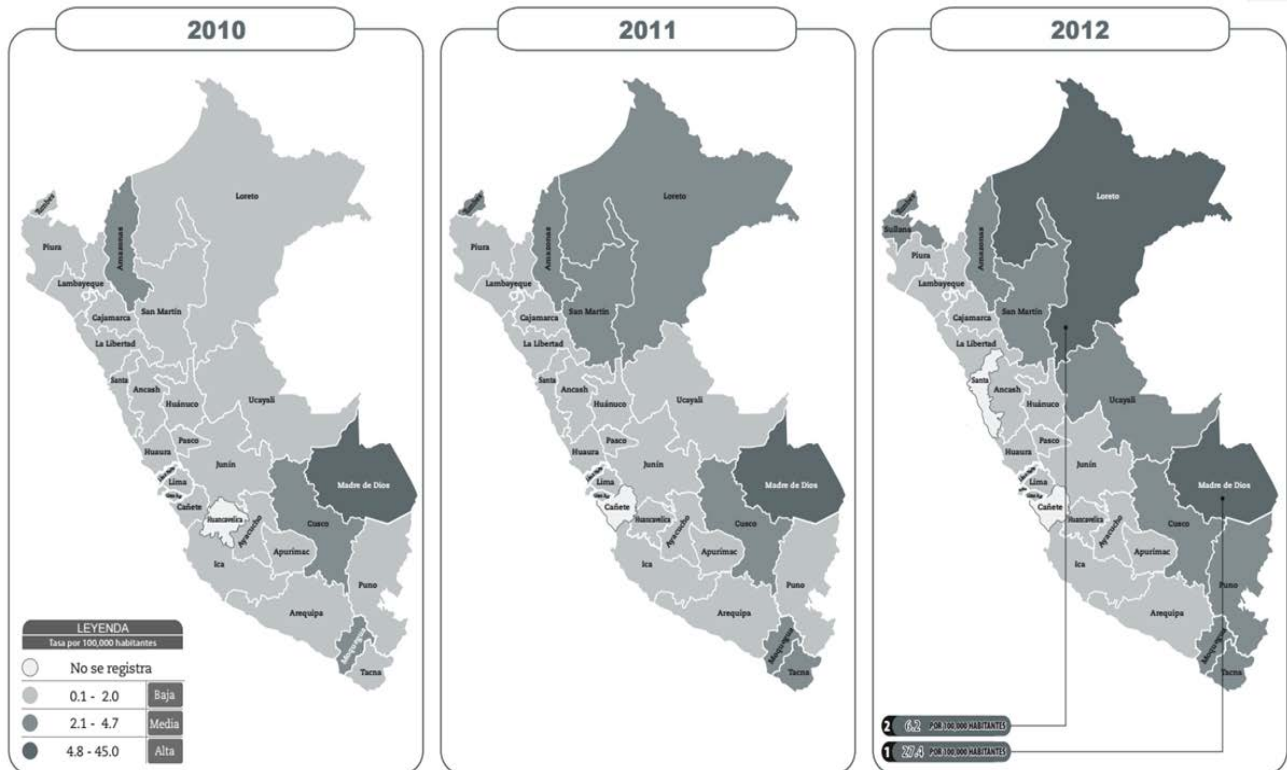
Distrito Fiscal	2011	2012	2013	2014
Amazonas	24	19	12	2
Áncash	6	1	7	4
Apurímac	5	5	3	3
Arequipa	17	12	7	22
Ayacucho	6	9	8	15
Cajamarca	3	2	5	5
Callao	8	7	12	10
Cañete	0	0	0	7
Cusco	53	44	24	13
Huancavelica	2	2	1	2
Huánuco	9	4	8	7
Huaura	2	1	7	4
Ica	8	10	6	12
Junín	8	8	16	26
La Libertad	5	12	7	8
Lambayeque	2	4	9	8
Lima	59	50	59	108
Lima Este	0	12	20	28
Lima Norte	3	8	14	1
Lima Sur	11	11	10	6
Loreto	29	55	70	80
Madre de Dios	56	35	29	54
Moquegua	6	4	6	7
Pasco	1	1	0	5
Piura	18	22	25	13
Puno	16	31	4	7
San Martín	20	42	17	5
Santa	1	0	1	4
Sullana	4	21	26	10
Tacna	8	7	6	2
Tumbes	5	6	8	17
Ucayali	8	12	8	4
Nacional	403	457	435	499

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Es interesante reflexionar sobre el caso peruano-ecuatoriano a la luz de estos datos, pues dos de los departamentos cuyos territorios forman parte de la frontera con Ecuador se encuentran entre los cinco departamentos donde mayor cantidad de denuncias por este delito se realizaron entre el 2009 y el 2014. Así, durante este lustro, Loreto ocupó el tercer lugar registrando un total de 243 denuncias, lo que representó aproximadamente el 10% del total a nivel nacional y Piura el quinto, registrando 103 denuncias, las que equivalieron al 4.3% de estas. Lima es el departamento que encabezó la lista con un total de 350 denuncias, las que representaron cerca del 15% del total nacional. Los otros dos departamentos que integran esta lista son Cusco y Madre de Dios, en la segunda y cuarta posición respectivamente.

Como se puede observar en el gráfico 3.5, en el año 2011, Tumbes, Amazonas y Loreto se encontraban entre los departamentos con mayores tasas (por cada 100,000 habitantes) de denuncias por este delito. En el año 2012, a estos departamentos se añadió el de Piura. Estas cuatro dependencias conforman, junto con Cajamarca, la frontera que Perú comparte con Ecuador. Según la información de campo que recogimos durante esta investigación, la situación de estos cuatro departamentos fue también uno de los catalizadores para la creación de mecanismos de cooperación bilateral para la lucha contra este ilícito.

Gráfico 3.5.- Mapa del delito de trata de personas (2011-2013)



Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

Este hecho llama la atención por dos motivos. El primero de ellos es que, medido a través de las denuncias, el delito de trata de personas está presente en otros departamentos que conforman las fronteras con Colombia, Brasil y Bolivia, empero que no han experimentado la implementación de los mecanismos que sí operan en la frontera que compartimos con Ecuador. El segundo es que el diseño de instrumentos basados en denuncias solo ofrece un panorama parcial de la real magnitud de este, lo que estaría originando que el Estado destine recursos al combate de la trata de personas en jurisdicciones que pueden tener un carácter menos prioritario en perspectiva comparada.

Esto nos lleva a un segundo problema: la trata de personas tiene una cifra negra considerablemente grande respecto de las denuncias. Este hecho nos abre paso a discutir la precisión de las herramientas de lucha contra este delito. Por ejemplo, la trata de personas ha sido catalogado como “el tercer gran ilícito en el Perú después del narcotráfico y el tráfico ilícito de armas” según la Comisión de la Mujer del Congreso de la República (2012), empero este hecho no se refleja en la data sobre denuncias que manejan la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, y el Instituto Nacional de Informática y Estadística.

Esto, asimismo, nos dice que las cifras con las que el Estado peruano cuenta actualmente no son confiables, ni tampoco deberían ser la única fuente para la elaboración de información veraz que sirva para tomar decisiones sobre este delito. Sumado a esto, actualmente existen más de tres entidades oficiales que producen información estadística sobre trata de personas, la que no está normalizada ni homologada. Esto es particularmente preocupante, pues no hay canales institucionalizados de recojo, registro y procesamiento de datos sobre este delito que, además, estén centralizados por una sola institución. Si bien el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA PNP) se creó inicialmente para ser la única fuente de generación de datos sobre este delito, en la práctica adolece de serias falencias que solo han contribuido a reforzar el carácter impreciso de la información que en el Perú se genera.

Dentro de las principales falencias que hemos podido identificar están la falta de acceso homogéneo a este sistema, pues necesita de computadoras e internet para ser alimentado. Una gran parte de dependencias policiales carecen de estos recursos tecnológicos, sobre todo aquellas que se encuentran en espacios donde la presencia del Estado es mínima y actividades ilícitas – como el narcotráfico, la tala de madera y la minería ilegal- que demandan de víctimas de trata de personas tienen lugar. En segundo lugar, se encuentra la falta de mantenimiento y actualización del Sistema, pues se han registrado varias denuncias sobre el mal funcionamiento de este; entre las más alarmantes se registró una en el 2012 que ponía en evidencia que este sistema dejó de funcionar por más de un año debido a la falta de pago por mantenimiento y de un router que valía S/.250 (RPP: 2012). En tercer lugar, hemos identificado dificultades técnicas que los oficiales de la PNP afrontan al momento del llenado de las denuncias⁵.

Gracias a esta información, es posible advertir que el Estado peruano no cuenta con la capacidad de generar data fiable y con los estándares de rigor necesarios para emplearla en la toma de decisiones sobre este delito. Ahora bien, como mencionamos en la primera sección de este capítulo, uno de los ámbitos de cooperación que ha establecido Perú con Ecuador es el intercambio de

⁵ Según el Brigadier Ismael Vásquez, jefe de la Sección de Trata de Personas de la DIVINCRI Loreto, el Sistema RETA solicita diversas variables, como el número de DNI, nombre completo, fecha de nacimiento, y, además, para llegar a poder tener un mejor control, es necesario registrar una copia completa del documento que se generó a partir de la denuncia. Cumplir a cabalidad esta tarea es complicado para muchas dependencias policiales al interior del país, pues según el último Censo Nacional de Comisarías, la mitad de estas dependencias no puede obtener fichas de la Reniec y dos terceras partes no puede acceder al sistema de denuncias.

información y experiencias, dentro del cual, las acciones principales son el intercambio de información estadística especializada; la implementación de mecanismos de acceso en tiempo real a los registros nacionales de identificación y otros instrumentos de verificación de autenticidad de la identidad; el intercambio de información e inteligencia que facilite una rápida intervención policial y legal; y la identificación de personas y organizaciones criminales que actúen en el territorio de cada una de las partes. La evidencia expuesta líneas arriba da cuenta de que, hoy en día, estas acciones no son viables debido a la falta de capacidad del Estado peruano para proveer los insumos que estas necesitan para operar de manera eficiente.

De igual modo, es importante mencionar que todos estos problemas también tienen un impacto directo en la efectividad de un segundo ámbito de cooperación generado entre Perú y Ecuador: el establecimiento de mecanismos de comunicación. De acuerdo con el titular del Ministerio del Interior, entre el 2014 y 2015, se implementó un sistema policial de lucha contra la trata de personas a través del fortalecimiento de la Dirección de Investigación del Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional del Perú. Como parte de este sistema, se crearon 23 departamentos policiales de investigación de este delito a nivel nacional con carácter desconcentrado.

Además de ello, se pusieron en circulación 110 instructores distribuidos en las distintas regiones policiales, y 40 en capacitación que ejercerían labores en las

escuelas de Policía. Asimismo, en abril del 2016 se iniciaron las reuniones técnicas para establecer el proceso de interconexión del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA PNP) con el Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (SISTRA) del Ministerio Público.

Con todas estas acciones, el Estado peruano ha buscado conseguir la interoperabilidad de estos sistemas, el seguimiento de las denuncias y la uniformización de la información sobre el delito de trata de personas, mientras que en paralelo esperaba fortalecer el sistema RETA y mejorar el trabajo de inteligencia. Si bien es cierto, estos avances constituyen un paso importante en la lucha contra este delito, se están materializando dos años después de la gestación de las acciones de cooperación bilateral con Ecuador y cuatro después de la aprobación del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas, lo que significa que en los tres últimos no hubo avances sustanciales en la mitigación de este delito dentro del ámbito de cooperación mencionado.

Ahora bien, el Estado peruano no cuenta con sistemas de monitoreo ni evaluación permanente de este tipo de acciones, por lo que es posible que tengamos evidencia de la funcionalidad y efectividad de estas en el mediano o largo plazo. Este último punto es preocupante, pues estas acciones están basadas en una forma de abordar el delito errada (a través de las denuncias) y, además, pueden estar siendo desplegadas en espacios geográficos donde este ilícito no es

tan apremiante. Esto nos lleva a cuestionarnos ¿cómo es posible asegurar la efectividad de estas acciones si la institución que las llevará a cabo no cuenta con la infraestructura necesaria para materializarlas?

Con respecto al tercer ámbito de cooperación en la lucha contra la trata de personas establecido entre Perú y Ecuador hay menos que objetar. Durante esta investigación hemos recogido información que nos permite afirmar que en estos tres últimos años, se han realizado capacitaciones de funcionarios y autoridades peruanas y ecuatorianas. Hasta mayo del 2015 se llegaron a realizar tres cursos de formación que fueron tomados por personal policial de ambos países (Canal N: 2015). Asimismo, la ONG CHS Alternativo concluyó en su informe sobre la participación de los ministerios en la ejecución del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas 2011-2016 que los sectores involucrados, en su mayoría, se centraron en brindar charlas, talleres, convenciones, etc.

Si bien este ámbito de cooperación es fundamental, su impacto se ve limitado ante la ausencia de otros recursos como la infraestructura y un adecuado presupuesto. Por ejemplo, pese a que el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas fue aprobado en el año 2011, este no contó con presupuesto por tres años consecutivos. Asimismo, según la ONG CHS Alternativo, en el año 2013 apenas se dispuso el 0.000015% del presupuesto nacional – el que equivale a 1 millón 600 mil soles– para la lucha contra la trata de personas. En el año 2014 la figura no fue distinta, pues solo se destinó 0.0025% del presupuesto de la

República a los ministerios de la Mujer y del Interior para atender temas relacionados a este delito.

Sumado a esto, tenemos evidencia de que no se asignan recursos a los gobiernos locales, los que son los encargados de fiscalizar bares, restaurantes y otro tipo de locales que son puntos de explotación de las víctimas. La Fiscalía Especializada de Delitos de Trata de Personas tampoco cuenta con un presupuesto propio para luchar contra esta situación y la DIVITRAP -división de la PNP encargada de este delito- carece de presupuesto para desactivar mafias y hacer trabajo de inteligencia, y solo cuenta con 32 agentes.

Ante este panorama, la capacitación de autoridades y funcionarios parece ser el ámbito de cooperación que, además de ser poco efectivo, parece ser el que menos repercusión tiene en la lucha contra este delito, no porque no se estén dando las acciones a las que Perú y Ecuador se habían comprometido, sino porque no existen las condiciones que hagan que estas acciones tengan el impacto previsto.

Finalmente, dentro del marco de cooperación entre Perú y Ecuador para luchar contra este delito existe un cuarto ámbito para el que se han trazado acciones concretas: la realización de operaciones y acciones conjuntas. Dentro de este ámbito se han planteado compromisos de cooperación que abarcan el fortalecimiento de controles fronterizos, la realización de inventarios de pasos de frontera, inspecciones conjuntas, patrullajes coordinados, coordinación de

acciones en tiempo real, la creación de centros de monitoreo para el seguimiento de la gestión institucional, e intervenciones rápidas para el rescate de víctimas. Ninguna de estas acciones se ha materializado hasta el momento. Como describimos líneas arriba, la lucha contra la trata de personas carece de presupuesto e infraestructura, a lo que se le suma la complejidad geográfica que existe en el espacio limítrofe que el Perú comparte con Ecuador. La insuficiente provisión de combustible, el escaso equipamiento operativo, el precario estado de las bases operativas de la PNP, la alta rotación del servicio y la ausencia de soporte por vía aérea y terrestre son las condiciones en que viven los oficiales de frontera y los policías destacados en la zona. En este contexto, la PNP no ha podido posicionarse como una fuerza disuasiva en la frontera, lo que también tiene un impacto en los resultados de este ámbito de cooperación.

La convergencia de todas las limitaciones descritas en este apartado nos permiten pensar que no solo cerca del 90% de los compromisos de cooperación establecidos entre Perú y Ecuador, sino también el establecimiento de mecanismos de control en los 33 pasos ilegales que estos dos países comparten están lejos de materializarse en el corto o mediano plazo. El panorama es desalentador, pues toda la evidencia recogida en esta investigación nos permite concluir que el Estado peruano actualmente no cuenta con la capacidad necesaria para cumplir con 21 de los 22 compromisos de cooperación bilateral que ha establecido con Ecuador en los últimos tres años.

Como hemos venido desarrollando a lo largo de este capítulo, tanto Perú como Ecuador han desarrollado los instrumentos que emplean para mitigar la trata de personas a partir de los lineamientos establecidos en tratados y resoluciones de carácter internacional, por un lado, e imitando las prácticas que han dado resultado en otros espacios dedicados a lucha contra este delito, lo que nos permite afirmar que este desarrollo corresponde a procesos isomórficos coercitivos y miméticos.

Esta forma particular de desarrollo ha traído consigo dos problemas fundamentales; el primero de ellos está relacionado a los aspectos estructurales del delito; es decir, su etiología y fenomenología de facto, y la distancia que existe entre estas y los mecanismos que hoy operan en este espacio geográfico. El segundo de ellos está relacionado a la capacidad del Estado para ponerlos en práctica. Hemos podido comprobar que, aunque la frontera compartida entre Perú y Ecuador no constituye el principal espacio de tránsito transnacional de víctimas de trata de personas, la institucionalidad es superada por la realidad de un delito que vulnera no solo la seguridad del Estado, sino que deshumaniza a las personas, viola sistemáticamente sus derechos y reduce su calidad de vida al nivel de una esclavitud del siglo XXI.

CONCLUSIONES

En los últimos quince años, entre el Perú y Ecuador se ha generado un marco institucional de cooperación bilateral para luchar contra la trata de personas. Dicho marco ha sido el resultado de presiones internacionales que ocasionaron que el diseño de los compromisos de cooperación que este alberga se vea condicionado por procesos isomórficos de tipo coercitivo y mimético. Esto último nos ha permitido cuestionar la efectividad de este marco institucional, pues la evidencia recogida durante esta investigación nos señala que existe una brecha entre i) el diseño de los compromisos de cooperación y la estructura del delito; y ii) entre el diseño de los compromisos de cooperación y la capacidad del Estado peruano para implementarlos. Este hallazgo se sustenta en las siguientes conclusiones:

1. La trata de personas se ha convertido en las últimas cinco décadas en uno de los delitos transnacionales más importantes a nivel internacional, pues ha llegado a detectarse en 124 países a través de 510 rutas que conectan países de origen, tránsito y destino de víctimas de este ilícito. A pesar de la presencia extendida de la trata de personas a nivel mundial, existen patrones diferenciados de desplazamiento de víctimas cuando se hace un análisis comparado entre regiones. Así, en la subregión de América del Sur, la trata de personas posee un carácter intranacional más que transnacional, ya que es llevada a cabo en su mayoría a través de operaciones pequeñas y locales. Esto ha hecho que sea aún

más difícil identificar los tenues límites entre este delito, el tráfico de personas y la inmigración ilegal, aun cuando la trata de personas requiere del uso de medidas de coacción, fraude y engaño para llevar a cabo la explotación de las víctimas para ser identificadas como tal.

2. La complejidad intrínseca del delito de trata de personas ha desencadenado el desarrollo de distintas aproximaciones para interpretarlo y comprenderlo. A lo largo de los últimos cincuenta años, tres marcos interpretativos se han posicionado en la esfera internacional: uno victimológico, uno de derechos humanos y uno de seguridad ligado a la criminalidad organizada transnacional. Estos dos últimos son los que se mantienen vigentes, y gracias a su complementariedad y congruencia (*framing alignment*), han posicionado el tema de la trata de personas en la agenda internacional y, al mismo tiempo, han motivado la generación de respuestas ante este fenómeno.

3. Las respuestas internacionales ante la trata de personas son la consecuencia visible de un proceso de formación de consensos que está ligado indefectiblemente al posicionamiento de los dos marcos de interpretación ya mencionados. El análisis de las resoluciones adoptadas en la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas durante los últimos veinte años nos ha permitido determinar que el consenso entre Estados heterogéneos en un periodo relativamente corto de tiempo ha sido posible gracias al enmarcado de este delito. La interpretación de la trata como una amenaza a la seguridad de los Estados y sus sociedades ha dado como resultado no solo un aumento sostenido

de patrocinadores de esta causa, sino también el uso de cláusulas de presión (lenguaje fuerte y con énfasis de urgencia que invita a tomar acción) que se han materializado en instrumentos normativos de carácter internacional y doméstico.

4. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños – Protocolo TIP (2000) se ha convertido en el instrumento normativo con mayor alcance y representatividad en el plano internacional al haber sido firmado y ratificado por cerca del 90% de los países del mundo. En el plano doméstico, el cuerpo normativo de los Estados comprometidos con la lucha contra la trata de personas ha tenido lugar a partir de la adhesión a este Protocolo. Sin embargo, pese al avance en la criminalización de la trata de personas a través del desarrollo de políticas y planes nacionales, bilaterales, hemisféricos y multilaterales, los resultados de la lucha contra este ilícito son aún limitados.

5. El estudio de caso sobre los mecanismos de cooperación bilateral para la lucha contra la trata de personas entre Perú y Ecuador desarrollado en esta investigación nos han permitido demostrar que, al menos en este caso en particular –aunque estos resultados no están exentos de hacerse extensivos a otras circunscripciones–, la generación de herramientas por parte de los Estados, antes de responder al comportamiento diferenciado del delito y ser coherentes con las capacidades de los aparatos que los implementan, responden a los marcos jurídicos establecidos por un régimen internacional contra la trata de personas.

6. Dentro del proceso de estructuración de este régimen, Perú y Ecuador han detentado un rol marginal, pues, debido a la posición relativa que ocupan en la jerarquía internacional (como potencias menores), no tenían (ni tienen) la capacidad de proveer criterios ni principios para elaborar las normas que han enmarcado la lucha contra este delito. Esta conclusión se reafirmó tras analizar el desarrollo de su normativa nacional contra este ilícito, pues esta se originó recién a mediados de la década del 2000, casi cuatro años después del posicionamiento –inducido por la firma del Protocolo TIP– del tema en sus agendas de gobierno.

7. La trata de personas, al ser un fenómeno transnacional, no puede ser abordado solo desde el plano doméstico, sino requiere de la cooperación interestatal para dar viabilidad a las propuestas para mitigarla. Ecuador, en perspectiva comparada, es el país con el que cuantitativa y cualitativamente el Perú ha dialogado más para construir una agenda bilateral para luchar contra este delito.

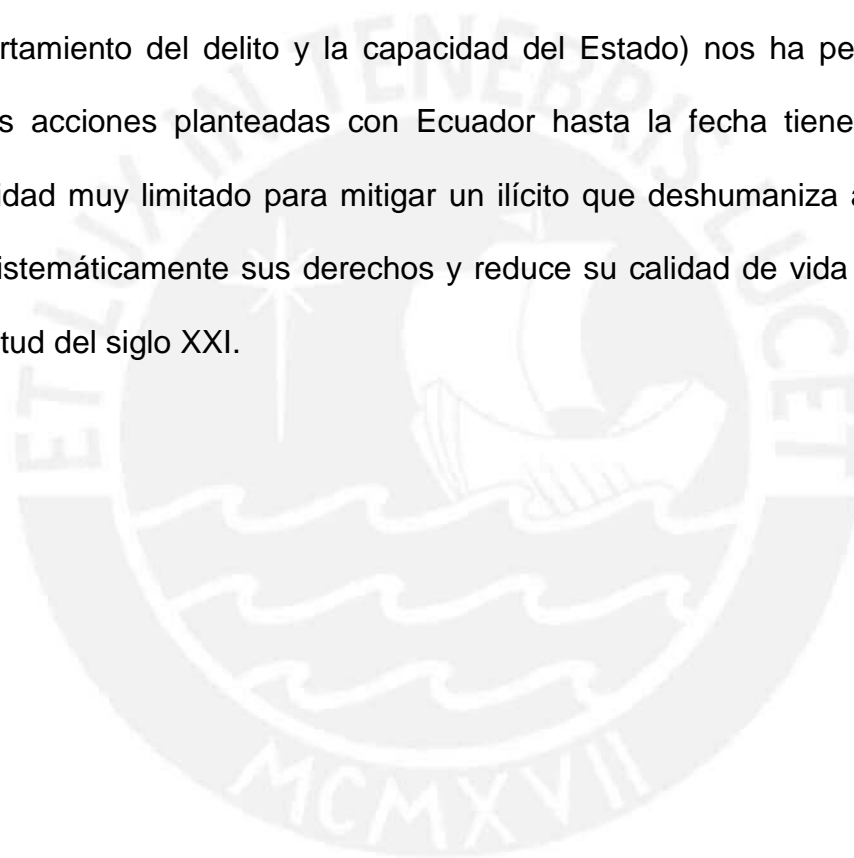
8. Entre ambos países se han establecido cuatro ámbitos de cooperación: establecimiento de mecanismos de comunicación, intercambio de información y experiencias, capacitación de autoridades y funcionarios, y realización de operaciones y acciones conjuntas. Dentro de estos cuatro ámbitos, en total, se han planteado veintidós compromisos de cooperación que han sido recogidos en cuatro convenios. El desarrollo de estos ámbitos y acciones tuvo lugar en dos momentos. El primero de ellos toma lugar a partir de la firma del Protocolo TIP y

la imposición de la trata de personas como prioridad gubernamental para ambos Estados (2001-2010). El segundo, se da a partir de los esfuerzos de Ecuador para mejorar su imagen internacional como país cooperante con esta causa, luego de que experimentó un descenso en el sistema de clasificación de cumplimiento de estándares de la Ley TVAP gestionado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2012-2015).

9. Las presiones internacionales y el rol marginal del Perú y Ecuador durante la formación de consensos en torno a la trata de personas son agravantes en los procesos de construcción de mecanismos de cooperación bilateral para mitigar la trata de personas, pues ocasionaron que estos posean un cariz isomórfico de tipo coercitivo y mimético.

10. Este carácter isomórfico, en sus dos variantes, nos abrió paso a cuestionar la efectividad de estas medidas. En primer lugar, los mecanismos para la lucha contra la trata de personas establecidos entre ambos países han ignorado aspectos estructurales de este delito como las dinámicas de oferta y demanda de personas; la identificación de nodos económicos –zonas portuarias, campamentos madereros, campamentos mineros, entre otros–, la observación de los “pull factors” que contribuyen a que el delito se asiente en algunas zonas de manera más predominante que en otras; y los mecanismos de captación de víctimas a la luz de las variables ya mencionadas.

11. Asimismo, el Estado peruano ha podido cumplir solo con uno de los veintidós compromisos de cooperación bilateral establecidos con Ecuador. La ausencia de infraestructura adecuada, presupuesto, capital humano, equipamiento operativo y la complejidad geográfica de los espacios donde se asienta la trata ha probado que la institucionalidad es superada grandemente por la realidad de este delito. La evidencia recogida en torno a estos dos aspectos (el comportamiento del delito y la capacidad del Estado) nos ha permitido concluir que las acciones planteadas con Ecuador hasta la fecha tienen un grado de efectividad muy limitado para mitigar un ilícito que deshumaniza a las personas, viola sistemáticamente sus derechos y reduce su calidad de vida al nivel de una esclavitud del siglo XXI.



BIBLIOGRAFÍA

- Adler, E. (2002). "Constructivism and International Relations", En: W. Carlsnaes, T. Risse y B.A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*. London: Sage
- Akee, R., Bedi, A., Basu, A. K., y Chau, N. H. (2011). *Transnational Trafficking, Law Enforcement and Victim Protection: A Middleman's Perspective*, IZA Discussion Paper N°. 6226.
- Alvarado, Laura (2014). *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socio-ambientales: El caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*. Lima: CIES.
- Andreas, P. y Price, R. (2001). "From war-fighting to crime-fighting: Transforming the American national security state". *International Studies Review* Vol. 3(3), pp. 31–52.
- Avdeyeva, O. (2010). "Trafficking in Persons: Why Do States Comply with International Treaties?" *Paper presented at the 51st International Studies Association Annual Convention, Theory vs. Policy: Connecting Scholars and Practitioners*, New Orleans, FL.
- Banco Mundial (1995-2015). *World Economic Data*. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country>
- Bartilow, H. (2010). *Gender Representation and International Compliance against Human Trafficking*. Department of Political Science, University of Kentucky.
- Bedoya Garland, Eduardo y Alvaro Bedoya Silva-Santisteban (2005). *El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana*, Documento de trabajo N° 40. Organización Internacional del Trabajo.
- Belser, P. (2005). *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*, International Labour Office Working Paper 42/2005.

- Buzan B, Wæver O. y Wilde JD. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Cameron, S. y Newman, E. (2008). "Trafficking in Humans: Structural Factors". En S. Cameron y E. Newman (eds.), *Trafficking in Humans: Social, Cultural and Political Dimensions*. Tokyo: United Nations University Press.
- Canal N (2015). *Policías de Perú y Ecuador iniciaron curso contra la trata de personas*. Disponible en: <http://goo.gl/NQ6M6M>
- Charnish, Volha; Lloyd, Paulette y Simmons, Beth (2014). "Frames and Consensus formation in international relations: the case of trafficking in persons". *European Journal of International Relations*, Vol. 21 (2), pp. 323-351.
- Cho, S-Y. (2012). *Modelling for Determinants of Human Trafficking, Economics of Security*. Working Paper Series 70. Berlin: German Institute for Economic Research.
- Cho, S-Y. y Vadlamannati, K. C. (2012). "Compliance with the Anti-Trafficking Protocol". *European Journal of Political Economy* 28, pp. 249–265.
- Cho, S-Y., Dreher, A. y Neumayer, E. (2012). "The Determinants of Anti-Trafficking Policies: Evidence from a New Index". *Economics of Security Working Paper Series 72*. Berlin: German Institute for Economic Research.
- Chong, D. y Druckman, JN. (2007). "Framing theory". *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, pp. 103–126.
- CHS – Alternativo. Capital Humano y Social (2010a). *La trata de personas en el Perú. Normas, casos y definiciones*. Lima: CHS-Alternativo.
 --(2010b) *Segundo balance de la implementación de la ley 28950. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su reglamento*. Lima: CHS-Alternativo.
 --(2006) *Situación de la aplicación de la ley N°28251 para el combate a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. Lima: CHS Alternativo.

- Cortés, Dolores (2006). *El concepto de la trata de personas y su lugar en la agenda migratoria: el caso de los Países Andinos*. Working Paper. Organización Internacional para las Migraciones.
- Cox, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Danailova-Trainor, Gergana y Belser, Patrick (2006). *Globalization and the illicit market for human trafficking: an empirical analysis of supply and demand*. Working Paper, Sepcial Action Programme to combat Forced Labour. International Labour Office.
- Danailova-Trainor, Gergana and Laczko (2012). *Trafficking in Persons and Development: Towards Greater Policy Coherence*. Working Paper. International Migration Vol. 48 (4).
- Dargent, Eduardo (2014). “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales; lecciones a partir de Colombia y el Perú”. *Apuntes*, Vol. 41 (74), pp. 9-40.
- DiMaggio, Paul J. y Walter w. Powell (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review*, Vol. 48 (2), pp. 147-160
- Dixon, W. (1993) “Democracy and the Management of International Conflict”. *Journal of Conflict Resolution* 37, 42–68.
- Doezema, J. (1999). “Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of white slavery in contemporary discourses of trafficking in women”. *Gender Issues* 18 (1), pp. 23–50.
- Druckman, JN (2001). “On the limits of framing effects: Who can frame?” *The Journal of Politics* Vol. 63(4), pp. 1041–1066.
- Entman, RM. (1993). “Framing: Toward clarification of a fractured paradigm”. *Journal of Communication*, Vol. 43(4), pp. 51–58.
- Farrell, A. y Fahy, S. (2009). “The problem of human trafficking in the U.S.: Public frames and policy responses”. *Journal of Criminal Justice* Vol. 37(6), pp. 617–626.

- Friebel, G. and Guriev, S. (2006). “Smuggling Humans: A Theory of Debt-Financed Migration”. *Journal of the European Economic Association* Vol. 4, pp. 1085–1111.
- Gamson, WA y Modigliani, A (1989). “Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach”. *The American Journal of Sociology* Vol. 95(1), pp. 1–37.
- Gassebner, M., Gaston, N., y Lamla, M. (2011). “The Inverse Domino Effect: Are Economic Reforms Contagious?”. *International Economic Review* Vol. 52, pp. 183–200.
- Gallagher, A. (2001). “Human rights and the new UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A preliminary analysis”. *Human Rights Quarterly* Vol. 23 (4), pp. 975–1004.
- Giguere, James (2013). “Human Trafficking: A security perspective”. En *International Affairs Review*, Vol, XXI (2), pp. 2-21.
- Goldstein, Joshua (2005). *International Relations*. New York: Pearson Longman.
- Hughes, DM. (2000). “The ‘Natasha’ trade: The transnational shadow market of trafficking in women”. *Journal of International Affairs*, Vol. 53(2), pp. 1–18.
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). Casos intervenidos por el delito de trata de personas, según distrito fiscal 2008-2014, Lima: INEI.
- Kaldor, M.; Martin, M. y Selchow, S. (2007). “Human security: A new strategic narrative for Europe”. *International Affairs* Vol. 83(2), pp. 273–288
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. México D.F.: Grupo Editor Latinoamericano.
- Locher, B. (2007). *Trafficking in Women in the European Union: Norms, Advocacy-Networks and Policy Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Luz i Álvarez, D. (2014). “Desafíos en la agenda regional de seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada”. *OPERA*, Vol. 15, pp. 33-54.
- Mahmoud, T. y Trebesch, C. (2010). “The Economics of Human Trafficking and Labor Migration: Micro-Evidence from Eastern Europe”. *Journal of Comparative Economics* Vol. 38, pp. 173–188.
- McAdam, D; McCarthy, JD y Zald, MN (1996). “Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes — toward a synthetic, comparative perspective on social movements”. McAdam D, McCarthy JD and Zald MN (eds). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge and New York, NY: Cambridge University Press, pp. 1–22.
- Ministerio del Interior (2011). *Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas en el Perú 2011-2016*. Disponible en: <http://goo.gl/G07DZw>
- Ministerio Público (2016). *Informe de trata de personas (2012-2016)*. Disponible en: <http://goo.gl/R7DdIK>
--(2013) *Mapa del delito de trata de personas (2010-2012)*. Disponible en: <http://goo.gl/5usl2a>
- Mujica, Jaris (2014). *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas y adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios*. Lima: Anesvad, Promsex, OMS-OPS.
--(2013) “Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú”. *El Perú subterráneo*. Serie: Perú Hoy, N° 24. Lima: DESCO, pp. 159-178.
- Mujica, Jaris y Robin Cavnoud (2011). “Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa”. *Anthropologica*, Vol. XXIX (29), pp. 91-110
- Nelson, TE y Oxley, ZM (1999). “Issue framing effects on belief importance and opinión”. *The Journal of Politics*, Vol. 61(4), pp. 1040–1067.

- Neumayer, E. (2005). "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?" *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, pp. 925–953.
- Noralizawati Mohamed y, Noriah Othman (2010). "Push and Pull Factor: Determining the Visitors' Satisfactions at Urban Recreational Area". *Asian Journal of Environment-Behaviour Studies (ajE-Bs)*, Vol. 1(2), pp. 77-84.
- Novak, Fabián y Namihas, Claudia (2014). *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales. Instituto de Estudios Internacionales. PUCP.*
--(2009) *La trata de personas con fines de explotación laboral en el Perú. El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios.* Lima: IDEI (PUCP), OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú. Investigación realizada en el marco del Proyecto "Trata internacional de mujeres para la industria del sexo en Perú".* Lima: OIM.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). *Informe Final de la Reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral.* Ginebra, noviembre. Disponible en: <http://goo.gl/jC9F1g>
- Pajnik, M. (2010) Media framing of trafficking. *International Feminist Journal of Politics* Vol. 12(1): 45–64.
- Policía Nacional del Perú (2016). Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas (RETA-PNP).
- Potrafke, N. (2013). *Policies against Human Trafficking – The Role of Religion and Political Institutions*, CESifo Working Paper No. 4278.
- Rein, M. y Schön, D. (1993). "Reframing policy discourse". En: Fischer F and Forester J (eds) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham, NC: Duke University Press.
- Ribando Seelke, Clare (2011). *Trafficking in persons in Latin America and the Caribbean.* Congressional Research Service.

- RPP (2012). *Registro de trata de personas no funciona por falta de router de 250 soles*. Disponible en: <http://goo.gl/ER19pG>
- Salt, J. (2000). "Trafficking and human smuggling: A European perspective". *International Migration* Vol. 38 (1), pp. 31–56.
- Scarpa, S. (2008). *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*. Oxford: Oxford University Press.
- Simmons, B. y Lloyd, P. (2010). *Subjective Frames and Rational Choice: Transnational Crime and the Case of Human Trafficking*. Department of Government, Harvard University.
- Simmons, B. (1998). "Compliance with International Agreements". *Annual Review of Political Science* 1, 75–93.
- Snow, DA. y Benford, RD. (1988). "Ideology, frame resonance, and participant mobilization". *International Social Movement Research* Vol. 1(1), pp. 197–217.
- Thachuk, KL. (2007). *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs, and Human Life*. Westport, CT: Praeger Security International.
- Tversky, A. y Kahneman, D, (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science, New Series* Vol. 211(4481), pp. 453–458.
- United Nations (1995-2015). *Agreements on Human Trafficking approved by the General Assembly of the United Nations: Social, Humanitarian and Cultural – Third Committee*. Disponibles en: <http://www.un.org/en/ga/third/>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Disponible en: <https://goo.gl/WE7ITB>
--(2000) *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. Disponible en: <http://goo.gl/iivBle>
- U.S. Department of State (2016). *Trafficking in Persons Report*. Disponible en: <http://goo.gl/iA5nHz>

- Watson, SD (2012). “Framing’ the Copenhagen School: Integrating the literature on threat construction”. *Millennium Journal of International Studies* Vol. 40(2), pp. 279–301
- Zhang, Sheldon, Pacheco-McEvoy, Rodrigo y Campos, Roxanna (2012). “Sex trafficking in Latin America: dominant discourse, empirical paucity, and promising research”. *Global Crime* Vol. 13(1), 22–41.

