

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**LOS PROBLEMAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN TRATA
DE PERSONAS EN EL PERÚ, ENTRE LOS AÑOS 2003 - 2015**

Tesis para optar el grado de Magistra en Ciencia Política y Gobierno que
presenta

MELISSA SUSANA GAMARRA VALENCIA

Asesora

MG. SOFÍA ISABEL VIZCARRA CASTILLO

San Miguel, 2017

RESUMEN

La investigación apunta a determinar los problemas surgidos en la fase de diseño de la política pública en materia de trata de personas en el Perú y evalúa los sucesos relevantes en la creación de la mencionada política, los actores y los factores externos e internos que impulsaron su creación. La investigación aborda tres puntos centrales. El primero, son los escenarios en los que se ha desarrollado el diseño de la política pública en materia de trata de personas, describiendo los hitos relevantes presentados en los doce años de análisis (2003 – 2015). El segundo punto, es sobre las características del diseño de la política pública destacando el carácter reactivo, fragmentado y centralizado del diseño, se realiza desde un enfoque descriptivo. El tercer punto aborda las causas que han dificultado el desarrollo secuencial de la fase de diseño de la política pública.

Palabras claves: trata de personas, problema público, diseño de políticas públicas.

INDICE

Los problemas en el diseño de la política pública en trata de personas en el Perú, entre los años 2003 - 2015

Índice	03
Introducción	06
Capítulo 1: Estado de la cuestión y marco teórico	10
1.1. Estado de la cuestión	10
1.2. Marco teórico	13
1.2.1. Trata de personas	13
1.2.2. Problema Público	15
1.2.3. Política pública	16
a. Modelo secuencial o de ciclo de políticas públicas	18
i. Identificación del problema y formación de agenda ..	19
ii. Formulación de las soluciones a los problemas y toma de decisiones	20
iii. Implementación	20
iv. Evaluación	20
b. Flujos múltiples	21
c. Modelo de equilibrio interrumpido	22
d. Modelo de cuadro de coaliciones de causa e interés	22
1.2.4. Diseño de políticas públicas	24
Capítulo 2: Escenarios en la construcción de la política pública de trata de personas entre 2003 – 2015	27
2.1. Escenario 1: la trata de personas en el mundo y en el Perú, 2003 – 2006	31
a) Ámbito internacional y los avances de los estados en el marco del Protocolo de Palermo	31
b) Construcción de la política pública en materia de trata de personas, 2003 – 2006	35
b.1. Propuesta normativa	36
b.2. Informes de monitoreo de Estados Unidos	38
2.2. Escenario 2: creación de instrumentos de la política pública, 2007 – 2009	40
a) Construcción normativa en materia de trata de personas, 2007 – 2009	40
b) Grupo de Trabajo multisectorial contra la trata de personas	45
c) Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación	51

2.3. Escenario 3: proceso de descentralización de la política pública de trata de personas	52
a) Constitución de mesas, redes y comisiones regionales	53
b) Presupuesto en materia de trata de personas	56
Capítulo 3: Características del diseño de la Política pública de trata de personas, 2003 – 2015	59
3.1. La formulación reactiva del diseño de la política pública en trata de personas	60
3.2. Diseño fragmentado	62
3.3. El diseño no se adapta a la realidad nacional	64
3.4. Diseño centralizado de la política pública de trata de personas	66
3.5. Diseño sin presupuesto	68
Capítulo 4: Causas de los problemas de diseño de la política pública de la trata de personas	70
4.1. Política pública creada por presión internacional, sociedad civil y cooperación internacional	70
a. Factor N° 01: Informe de monitoreo contra la trata de personas	71
i. Informe de monitoreo del año 2004	71
ii. Informe de monitoreo del año 2006	72
b. Factor N° 02: Sociedad civil y cooperación internacional	74
i. Sistema de registro de denuncias de trata de personas: RETA – PNP y el SISTRA	74
ii. Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011 – 2016	77
4.2. Acciones de los sectores de forma desarticulada	78
4.3. Desconocimiento del fenómeno de trata de personas	82
4.4. Óptica global de la trata de personas, no se inició trabajo en regiones	85
4.5. La trata de personas no era visto como un problema público	86
Capítulo 5: Conclusiones	88
Bibliografía	93
Anexo N° 01	103

*Gracias Rossana, Pedro y Sofía por insistir
cada día en cerrar este capítulo, y mil gracias
a R&A por ser mis compañeros silenciosos en
cada día de este largo proceso.*



INTRODUCCIÓN

En el año 2003, el Perú ratificó el “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, también conocida como Convención de Palermo, así como sus protocolos adicionales, entre ellos el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” conocido como el Protocolo de Palermo, con ello, el estado peruano acepta la exigencia internacional de tipificar la trata de personas en su legislación nacional. Así como el diseñar e implementar políticas públicas destinadas a enfrentar este delito.

En el marco de la política pública, el Estado peruano implementó el “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” encargado de elaborar una propuesta legislativa y diseñar la política pública contra la trata de personas. En ese momento existía un gran desconocimiento sobre el tema y poca claridad sobre la manera de diseñar una política que atendiese a todas las aristas que suponía el problema de la trata personas. En realidad, existía poca información sobre la trata de personas en el Perú y los retos que esta problemática suponía para el Estado. Frente a ese contexto, surge la pregunta ¿Cómo se desarrolló el proceso de diseño de las políticas públicas en materia de trata de personas, en el Perú, durante el periodo 2003 -2015?

El estudio plantea a partir del uso de una metodología cualitativa comprender los diferentes problemas que se suscitaron en el diseño de la política, particularmente a partir del concepto de identificación del problema público. Asimismo, se enmarca en la línea de investigación sobre políticas públicas de la Maestría de Ciencias Políticas y Gobierno.

La construcción de la política pública de trata de personas se realizó en varios momentos y se plasmó en distintos documentos. Estos fueron la Ley N° 28950, Ley contra la trata

de personas y tráfico ilícito de migrantes, su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-IN, Plan Nacional de Acción contra la trata de personas 2011 – 2016, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-IN; los protocolos de atención de víctimas de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; y, la Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación (aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-JUS).

En ese sentido, el objetivo de estudio es describir el proceso en el cual se diseñó la política pública en materia de trata de personas, describiendo las etapas de carácter político, social y legal de la política en el periodo del 2003 al 2015. Por otro lado, se determinará las características del diseño de la mencionada política y su repercusión en la política nacional de lucha contra la trata de personas. Esto involucra a diferentes actores nacionales y expertos de la sociedad civil, con diferentes bases de conceptualización, además de las tensiones políticas de cada etapa entre el 2003 al 2015 y las exigencias internacionales de la implementación legal y política.

Entonces, la hipótesis general de la tesis es que existieron problemas en el diseño de la política pública en materia de trata de personas, en los que se visualizan el desconocimiento del concepto de trata de personas por parte de los operadores y funcionarios estatales, la desarticulación de los sectores, el diseño fragmentado de la política pública y la ausencia de un presupuesto estatal destinado hacer frente al delito de trata de personas.

Para explicar lo antes expuesto, se utilizan tres preguntas secundarias que son:

- ¿Cuáles fueron las etapas de construcción de la política pública en trata de personas durante el periodo 2003 - 2015 en el Perú?

- ¿Cuáles son las características del diseño de la política pública de trata de personas?
- ¿Cuáles son las causas de los problemas de diseño de la política pública en trata de personas?

Para responder cada una de las preguntas antes mencionada, el estudio propone un análisis descriptivo de los problemas en el diseño de la política pública en materia de trata de personas entre los años 2003 – 2015. Para ello, se han utilizado herramientas como: entrevistas estructuradas a funcionarios de sectores involucrados en el Grupo Multisectorial, miembros de la sociedad civil y especialistas vinculados a la política pública en trata de personas. A cada una de estas personas se les informó sobre la investigación, asimismo, se les leyó el “Protocolo de consentimiento informado de los participantes”, registrando su consentimiento en las grabaciones de cada una de las entrevistas, también se informó del carácter confidencial de la misma, de la protección de las identidades de las personas entrevistadas y el uso exclusivo para la academia de la información recolectada. Asimismo, se ha analizado la legislación publicada en materia de trata de personas entre el 2003 al 2015, lo cual ha sido complementado con literatura especializada en el tema y literatura gris disponible.

En el primer capítulo de la presente investigación recoge el estado de la cuestión y el marco conceptual a ser empleado, las definiciones recogidas son trata de personas, problema público, política pública y diseño de política pública.

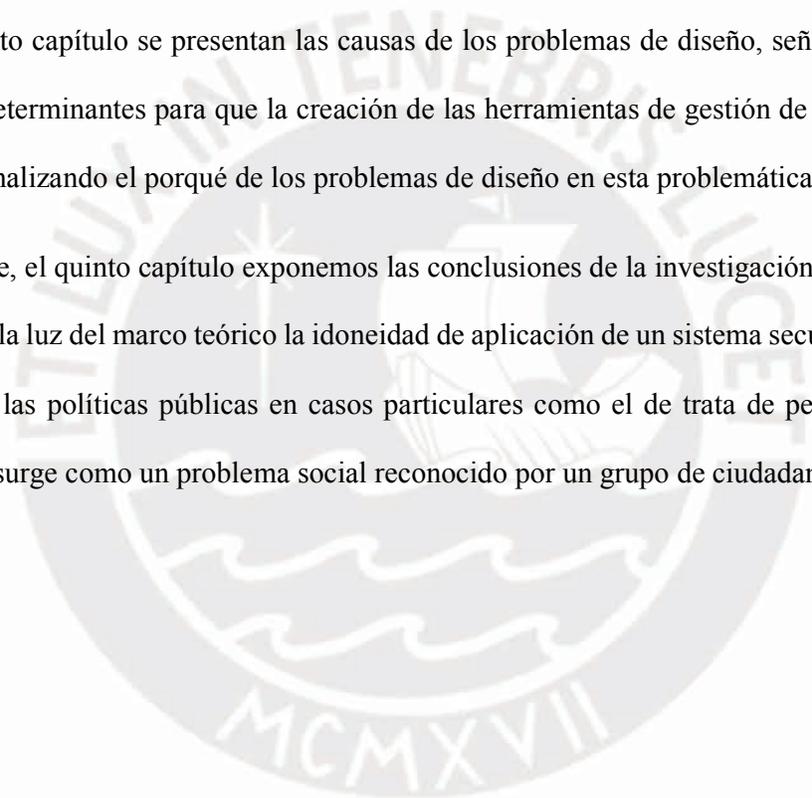
En el segundo capítulo abordamos los escenarios comprendidos en doce años de política pública en trata de personas, dividiéndolo en tres escenarios: el primero comprendido entre los años 2003 al 2006 en donde se describe el ámbito internacional y nacional de las propuestas normativas e informes de monitoreo del Departamento de Estado de

Estados Unidos. El segundo es la construcción normativa en materia de trata de personas entre los años 2007 al 2009. En el tercer escenario se refiere al proceso de descentralización de la política pública en materia de trata de personas, el cual inicia en el año 2010.

En el tercer capítulo analizamos las características del diseño de la política pública en materia de trata de personas, describiendo los hitos de la política pública que reflejan cada una de las características rescatadas.

En el cuarto capítulo se presentan las causas de los problemas de diseño, señalando los factores determinantes para que la creación de las herramientas de gestión de la política pública, analizando el porqué de los problemas de diseño en esta problemática.

Finalmente, el quinto capítulo exponemos las conclusiones de la investigación, en donde se analiza la luz del marco teórico la idoneidad de aplicación de un sistema secuencial del diseño de las políticas públicas en casos particulares como el de trata de personas, en donde no surge como un problema social reconocido por un grupo de ciudadanos.



CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

La trata de personas es un fenómeno complejo y multifacético (Torres, 2016: 96), por tanto las potenciales respuestas de los Estados deberían abarcar una serie de acciones complejas que abarquen los tres ejes reconocidos en el “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” (Protocolo de Palermo, 2000) prevención y persecución de la trata de personas, así como la asistencia y protección de víctimas.

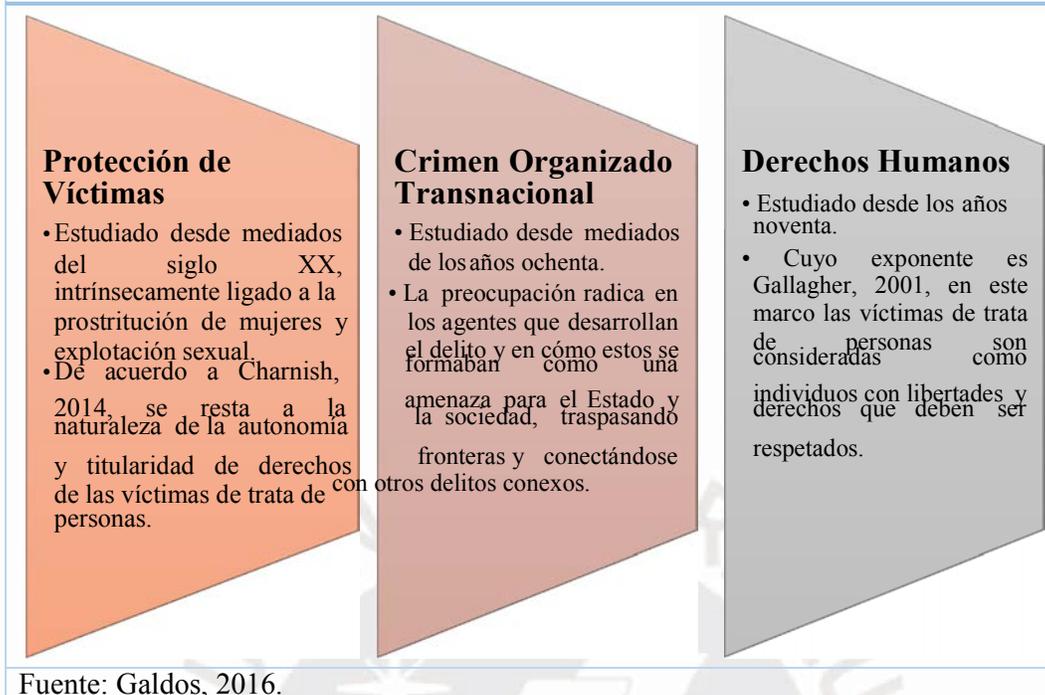
En ese marco, la presente investigación analizará el complejo proceso de la elaboración del diseño de la política pública contra la trata de personas realizado en el Perú.

1.1. Estado de la Cuestión

En relación al tema de trata de personas la literatura se ha dividido en dos niveles, por un lado el nivel internacional, y, por el otro los estudios de casos particulares de cada país, al que llamaremos el nivel nacional.

Respecto al nivel internacional, la investigación realizada por Galdós, para su tesis de maestría, ha rescatado tres marcos de estudio de la trata de personas, que han sido utilizados en este nivel. Los cuales se aprecian en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 01: MARCOS DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL NIVEL INTERNACIONAL



Asimismo, la trata de personas ha sido analizada en la literatura internacional (en especial en América Latina) desde las formas de explotación más frecuentes que son: a) sexual (Torres, 2016; Castillo, Cuesta, Cárdenas y Gutiérrez, 2014; Barvinsk, 2014), b) laboral (García Marbella y García Rosas, 2017; Vargas y Fernández, 2013), también se incluye investigaciones que analizan la trata de personas como parte del problema migratorio (Torres, 2016: 96).

Por otro lado, la literatura sobre la materia analiza las respuestas de los Estados frente a la trata de personas, como los avances normativos (Monesterolo y Guerrero, 2014; Casas, 2013), estrategias de combate al delito (Miller, 2006), acciones estatales dirigidas a la protección y atención de las víctimas del trata de personas (Vandenberg, 2012; Llain y Guzmán, 2014; Bocanument-Arbeláez, 2011; Ribas y Annoni, 2015). Siendo estos instrumentos partes de la política pública en materia de trata de personas.

Por su lado, en América Latina las investigaciones en materia de políticas públicas en trata de personas se han centrado en el estudio de casos particulares que describen la etapa de formulación e identificación del problema, así como de su implementación.

Los países con mayor producción literaria en este sentido son Colombia (Montenegro, 2014; Montenegro y Fontaine, 2014) y Ecuador (Montenegro y Santacruz, 2014); en, cada uno de ellos se evalúa los aciertos y desaciertos de la implementación de la política pública en trata de personas (Montenegro, 2014; Bocanument- Arbeláez, 2011; Montenegro y Santa Cruz, 2014).

Por citar algunos ejemplos tenemos el caso del Municipio de Medellín - Colombia, en el que se describe el proceso de identificación del problema público en materia de trata de personas, la agenda, los actores, presupuesto asignado, implementación y seguimiento de la política (Bocanument- Arbeláez, 2011). Otro caso, es el análisis de la política pública implementada en cinco Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador (Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote) en el cual se describe el proceso de construcción de las agendas y aprobación de los gobiernos locales siguiendo los ejes de prevención, protección integral y reparación- restitución de derechos de las víctimas; eje de investigación, sanción y acceso a la justicia; y, el de coordinación y cooperación (Montenegro y Santacruz, 2014).

A nivel nacional, las investigaciones sobre el análisis del diseño e implementación de políticas públicas en materia de trata de personas, por lo general corresponden a la literatura gris. Debido a que ha sido elaborada por organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de cooperación internacional y otras instituciones. Entre las que cabe destacar, las investigaciones realizadas por la ONG Capital Social Humano (CHS) Alternativo y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Por otro lado, en la Pontificia Universidad Católica del Perú¹ se han realizado 5 tesis en trata de personas que versan sobre los mecanismos de cooperación bilateral del caso Perú – Ecuador (Galdos, 2016), los problemas de implementación en el eje de persecución y sanción (Manrique, 2015), en esa misma línea se encuentra la investigación sobre la flagrancia del delito de trata de personas (Vergaray, 2016), y, el delito de trata de personas en el derecho internacional de los derechos humanos (Marinelli, 2015). Como se aprecia son análisis de casos específicos y experiencias desde la implementación del eje de persecución del delito de trata de personas y de la experiencia de cooperación bilateral, más no del análisis del diseño de políticas públicas en materia de trata de personas.

1.2. Marco Teórico:

1.2.1. Trata de personas

La trata de personas como fenómeno social requiere de una política pública multidisciplinaria y multisectorial, motivo por el cual diversos estados han diseñado políticas de diferente índole frente a este fenómeno. Como punto de partida de dichas políticas públicas se encuentra el proceso de definir qué es la trata de personas, así como incorporarlo en las legislaciones nacionales, lo cual es una obligación del Protocolo de Palermo.

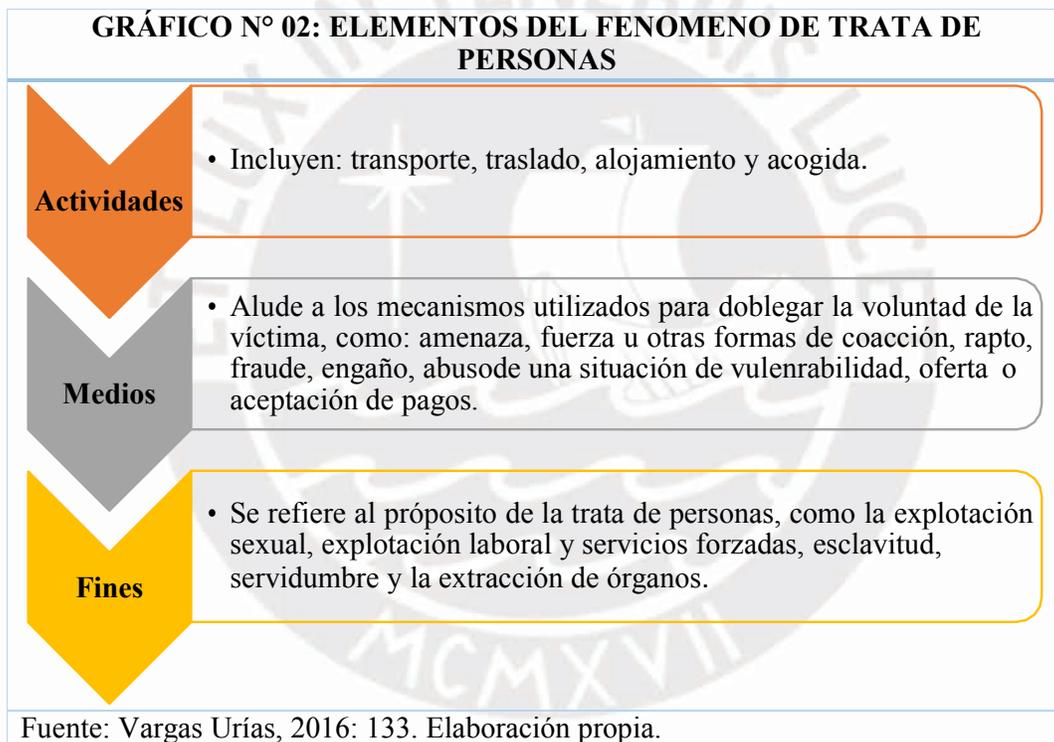
En ese sentido, cabe señalar que a partir del Protocolo de Palermo existe un consenso de lo que es la trata de personas, como ejemplo se tiene las legislaciones de los países de América Latina², que recogen los elementos más importantes del Protocolo de Palermo, que señala que la trata de personas es:

¹ Se han revisado los repositorios de tesis de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad San Martín y la Universidad de Lima y no se ha encontrado tesis en la los temas de trata de personas o diseño de políticas públicas en trata de personas.

² Los países de América Latina que siguen el concepto de trata de personas del Protocolo de Palermo son: Argentina (Ley N° 26.364 publicada el 30 de abril del 2008); Chile (Ley N° 20.507 publicada el 08 de abril del 2011).

[...] la captación, el transporte, 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 rapto, 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, 2004: 15 - 16; Rivera, 2009: 105-106).

Esta definición de trata de personas resulta ser compleja, por lo que Vargas Urías (2016), señala que se debe reconocer tres elementos para facilitar la comprensión conceptual de este delito, y esos son:



En ese mismo sentido, Rivas señala que la trata de personas es un comportamiento criminal compuesto por los siguientes elementos: proceso (para hacer referencia a las actividades); medios utilizados (hace referencia a los medios reconocido por Vargas Urías); y, el fin de la explotación (fines) (Rivas, 2009: 108-111).

Para la comprensión de la presente investigación, no basta con la definición consensuada de trata de personas, sino que se requiere de conceptos de ciencia política y políticas públicas como el de problema público, diseño de política pública y política pública, a fin de analizar el proceso de diseño de la política pública en el Perú, referida a trata de personas.

1.2.2. Problema Público:

La definición de problema público es importante para esta investigación, debido a que ayudará a comprender si la trata de personas es un problema social, la relevancia para el ejecutivo, así como el discurso de los actores del proceso.

El problema público es definido por Valenti y Flores como “...*un estado de cosas en la vida social que es considerado indeseable por un grupo de ciudadanos, por la “opinión pública” o por la autoridad, con base a una argumentación centrada en el interés público*” (Valenti y Flores, 2009:177).

Aguilar, agrega que la definición del problema público busca “...*encontrar o crear el balance operativo entre los hechos indeseados que se van a remover, los objetivos y los medios que posibilitan hacerlo, es decir, los recursos disponibles para su operación*” (Aguilar citado por Montecinos, 2007: 330).

Para Garraud, todo problema social puede ser calificado como “público” si cumple con tres condiciones, que son:

1. El problema surge como una demanda de grupos sociales determinados;
2. El problema da origen al desarrollo de un debate público, y
3. Con el problema se evidencia la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas (Garraud citado en Córdova, 2015: 43)

Cabe señalar que no todos los problemas sociales considerados como indeseables terminan siendo parte de una política (Roth, 2002: 57; Montecinos, 2007: 327). El reconocimiento de un problema como público implica que los actores públicos y privados prioricen los múltiples problemas y seleccionen el más importante o el más urgente (Fontaine: 2015: 47). En ese sentido, un problema social se convertirá en problema público cuando los actores lo debatan y lo incorporen en la agenda del gobierno de turno (Roth, 2002: 57-58; Montecinos, 2007: 47). Los problemas públicos son de diversa índole, siendo su jerarquización el resultado de los procesos políticos y de negociaciones de actores (Fontine, 2015:47).

De lo antes expuesto, queda claro que la literatura coincide que el problema público es una situación indeseable que afecta a un grupo determinado y que produce demandas al gobierno de turno, siendo reconocido como público al ingresar a la política o agenda pública de los actores gubernamentales; cabe señalar que no todos los problemas considerados públicos dan origen a una política pública. Para los fines de la presente investigación se usará dicho concepto.

1.2.3. Política pública

En la presente investigación se aborda el concepto de política pública, a fin de analizar el su proceso diseño, sus elementos y procesos de construcción en el marco de la política pública diseñada en materia de trata de personas.

Es importante señalar, que existe una amplia literatura especializada que busca analizar las políticas públicas (Roth, 2006: 26); por tanto, las investigaciones sobre el tema abordan diferentes enfoques como: qué es la política pública, él para quién se dirige, cómo, cuándo, argumentos para la evaluación u monitoreo, cuál es su objetivo, información para la política, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Rincón,

2014: 532).

La política pública ha sido definida como toda acción encaminada a la resolución de un problema público, en donde pueden intervenir actores estatales y no estatales (Dunn citado por Valenti y Flores, 2009: 176 y por Fontaine, 2015:25). Merino lo resume como la respuesta concreta a problemas concretos (Merino, 2013; Fontaine, 2015: 23). Para Lasswell esta definición reduce el contenido real de las políticas públicas (Laswell citado por Fontaine, 2015:24)

Para Mény y Thoenig la política pública son un conjunto de acciones que se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que son emitidas por uno o más actores públicos investidos por poder público y legitimidad gubernamental, los cuales generan productos y resultados (Mény y Thoenig, 1992: 89).

Por otro lado, Muller y Suller consideran que una política pública es el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública (Muller y Suller citados por Roth, 2006:26).

En ese mismo sentido Roth sostiene:

“...una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006: 27)

Cabe señalar, que la construcción de una política pública en base al problema público, requerirá de que los actores definan, planteen y estructuren el problema con el propósito de construir soluciones concordantes a los recursos humanos, económicos, financieros, logísticos, entre otros, disponibles (Aguilar citado por Montecinos, 2007: 328).

Para la presente investigación se seguirá el concepto de políticas públicas utilizado por

Roth, debido a que señala de manera minuciosa los puntos a ser tomados en cuenta en una política pública.

El análisis de las políticas públicas es considerado como el estudio de las causas y consecuencia de las políticas públicas (Valenti y Flores, 2009:178), motivo por el cual ha sido ampliamente debatido en la literatura de las políticas, es por ello que Araújo y Rodrigues han clasificado cuatro (04) modelos teóricos de análisis, que son:



a. El modelo secuencial o de ciclo de políticas públicas es el abordado por Lasswell, quien sugiere que para analizar las políticas públicas es necesario descomponerlas en etapas lógicas y sucesivas (Lasswell citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 18; Roth, 2008:77).

Lasswell identificó siete etapas de las políticas públicas que son “*información, iniciática, prescripción, invocación, aplicación, evaluación y cese*” (Lasswell citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 18; Fontaine, 2015: 53). Otro autor, que dividió las políticas públicas en etapas fue Jones, quien identificó diez etapas que son: “*percepción de los problemas,*

agregación, organización, concretización, evaluación, ajustes o conclusiones” (Jones citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 19); de acuerdo a Rincón y Fontaine, Jones propuso 5 etapas que son:

“a) la identificación del problema y formación de agenda... b) formulación de las soluciones y toma de decisiones; c) implementación... d) evaluación... e) mantenimiento, revisión o terminación de la política...”. (Rincón, 2014: 533; Fontaine, 2015: 54)

Roth coincide con las cinco etapas y las nombra de la siguiente manera: a) definición del problema y construcción de la agenda; b) la formulación; c) la decisión (o legitimación); d) implementación; y, e) evaluación (Roth, 2008:77)

Las etapas más comunes a cada uno de los autores antes citados son:



- i. Identificación del problema y formación de agenda: Entendida como la etapa donde el problema social es identificado como relevante y de interés público incorporándose a la agenda de los gobernantes de turno (Rincón, 2014: 533;

Araújo y Rodrigues, 2017: 19).

- ii. Formulación de las soluciones a los problemas y toma de decisiones: Entendida por Jones como la etapa donde se da el debate entre miembros del ejecutivo sobre las posibles soluciones al problema público (Jones citado por Fontaine, 2015: 54); para lo que se requiere conocer el entorno socioeconómico y cultural, el proceso histórico del que se produce (Aguilar, 2003:49; Rincón, 2014: 536). La toma de decisiones realizadas por las autoridades públicas, se dan en base al problema identificado y se selecciona las alternativas de solución al problema (Rincón, 2014: 533).

A fin de encontrar formas más eficaces de la resolución de problemas públicos, Valenti y Flores proponen que es necesario contar con la siguiente información:

a) *la capacidad del gobierno para ofrecer soluciones* y b) *definir cuáles problemas tienen mejores probabilidades para generar mecanismos de solución* (Valenti y Flores; 2009: 176).

- iii. Implementación: En esta etapa se otorga recursos institucionales (sean humanos o financieros) para la realización de la alternativa escogida en la etapa anterior, y se pone en ejecución la alternativa seleccionada (Rincón, 2014: 533; Araújo y Rodrigues, 2017: 19).
- iv. Evaluación: En esta etapa se analiza la política pública, cuyo objetivo es medir la eficacia y eficiencia de la misma, midiendo el impacto y las consecuencias de las acciones realizadas; asimismo formula recomendaciones a futuro (Rincón, 2014: 533; Araújo y Rodrigues, 2017: 19).

Respecto a este modelo, Easton señala que las políticas públicas deben ser analizadas como resultado de un ciclo, que se desenvuelve por etapas (Lasswell citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 18).

De acuerdo a Araújo y Rodrigues este modelo permite explorar e investigar los procesos de las políticas públicas, orientadas a la resolución de problemas públicos, siendo un proceso secuencial e inacabado que se repite y se reconstruye constantemente (Araújo y Rodrigues, 2017: 18-19).

De acuerdo a Hogwood y Gunn, las etapas descritas pueden superponerse unas con otras y no necesariamente en orden, esto dependerá de la voluntad política de los actores y el escenario en el que estén interactuando en el momento de implementación de la política pública (HOGWOOD y GUNN, 1991).

b. El modelo de flujos múltiples, es el abordado por Kingdom, quien describe como los problemas sociales se convierten en problemas políticos, y cómo posteriormente son ingresados en la agenda de acción pública (Kingdom citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 20). De acuerdo a Kingdom la agenda es ante todo un ejercicio de selección de problemas (Kingdom citado por Fontaine, 2015:49).

En este modelo es concebido por Kingdom como una metáfora de tres conceptos básicos que deben ser tomados en cuenta:

- a) *Comunidades políticas*, formadas por los funcionarios públicos, los académicos, analistas, entre otros que se preocupan por un problema en particular;
- b) *Emprendedores políticos*, que son los mediadores del proceso de agendamiento;
- c) *Ventana de oportunidad política*, que se abre cuando convergen tres variables: *el flujo de problemas* (percepción pública de los problemas, son eventos que hacen visibles indicadores, crisis, entre otros elementos), *flujo de las políticas* (conocimiento de soluciones y alternativas de solución generadas por las comunidades políticas, que no necesariamente se elaboran con previa identificación del problema) y *el flujo de la política* (condiciones de gobernación,

respetando la línea de gobierno que se sigue en curso, un cambio sería el cambio de gobierno) (Kingdom citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 21).

Para Kingdom cada uno de los flujos antes descritos siguen un camino independiente de acuerdo a sus propias reglas y dinámicas (Kingdom, 1984; Araújo y Rodrigues, 2017).

c. El modelo de equilibrio interrumpido, abordado por Baumgartner, quien postula que los procesos políticos se caracterizan por ser estables y con incremento de acciones puntuadas o interrumpidas ocasionalmente por cambios de gran escala (Baumgartner citado Araújo y Rodrigues, 2017: 24)

Este modelo analiza las condiciones de estabilidad; así como las circunstancias que dan lugar a los cambios (Araújo y Rodrigues, 2017: 24). De acuerdo a Baumgartner, la clave para comprender los cambios en la agenda política son las interrupciones de los equilibrios a través de conceptos como:

“a) Imagen política, que son las ideas que permiten la comprensión de los problemas y soluciones que pueden ser comunicadas...

b) Subsistema político, son los formados por comunidades especialistas... a los cuales los gobiernos delegan la tarea de procesar las cuestiones políticas... los problemas y toda la información disponible son procesadas al interior de los subsistemas...” (Baumgartner citado por Araújo y Rodrigues, 2017: 24-25).

d. Finalmente, el modelo de cuadro de coaliciones de causa e interés, abordada por Sabatier, este modelo es usado para la comprensión de los procesos de implementación de las políticas públicas, siendo una alternativa al modelo secuencial que busca sintetizar las contribuciones de los abordajes top – down y bottom up; e, incorpora información teórica del proceso de las políticas públicas (Araújo y Rodrigues, 2017: 26).

Este modelo es un esfuerzo amplio de Sabatier, por encontrar una explicación alternativa al modelo secuencial, en donde el abordaje *top down* defiende una cadena de comando eficaz, a fin de coordinar y controlar el proceso (Araújo y Rodrigues, 2017: 27). Mientras, que el *bottom up* valoriza las influencias de las rutinas y los procedimientos de la administración (Araújo y Rodrigues, 2017: 27-28).

Para tales propósitos Sabatier enumera seis condiciones necesarias para el desarrollo adecuado y eficaz del proceso de implementación:

“i) objetivos claros y consistentes...; ii) una adecuada teoría causal...; iii) una estructura legalmente encuadrada...; iv) responsables para la implementación...; v) apoyo de los grupos de intereses y de autoridades de altos cargos...; vi) cambios de las condiciones socioeconómicas...”
(Parsons, 1995: 486; Araújo y Rodrigues, 2017: 28).

Como se aprecia este modelo sólo analiza la etapa de la implementación, y la presente investigación pretende analizar el proceso de diseño de políticas públicas en materia de trata de personas; por tanto, este modelo no será abordado en los siguientes capítulos.

En ese orden de ideas, y para los fines de la presente investigación, seguiremos el modelo secuencial o de ciclo de políticas públicas, a fin de analizar la etapa de diseño de la política pública, así como las sub etapas de esta etapa. En ese sentido, se usará el ciclo de políticas más frecuente en la literatura de políticas públicas, donde el diseño abarca las etapas de identificación del problema, formulación de agenda, evaluación de posibles soluciones y la toma de decisión de las autoridades.

Cabe señalar que estas etapas no cuentan con plazos fijos en el tiempo, debido a que la coyuntura, actores y escenarios no son estáticos, por tanto, la toma de decisión puede involucrar aspectos que en un futuro ya no existan, obligando a las autoridades a evaluar constantemente a la política pública, con el propósito de determinar si cabe la reestructuración.

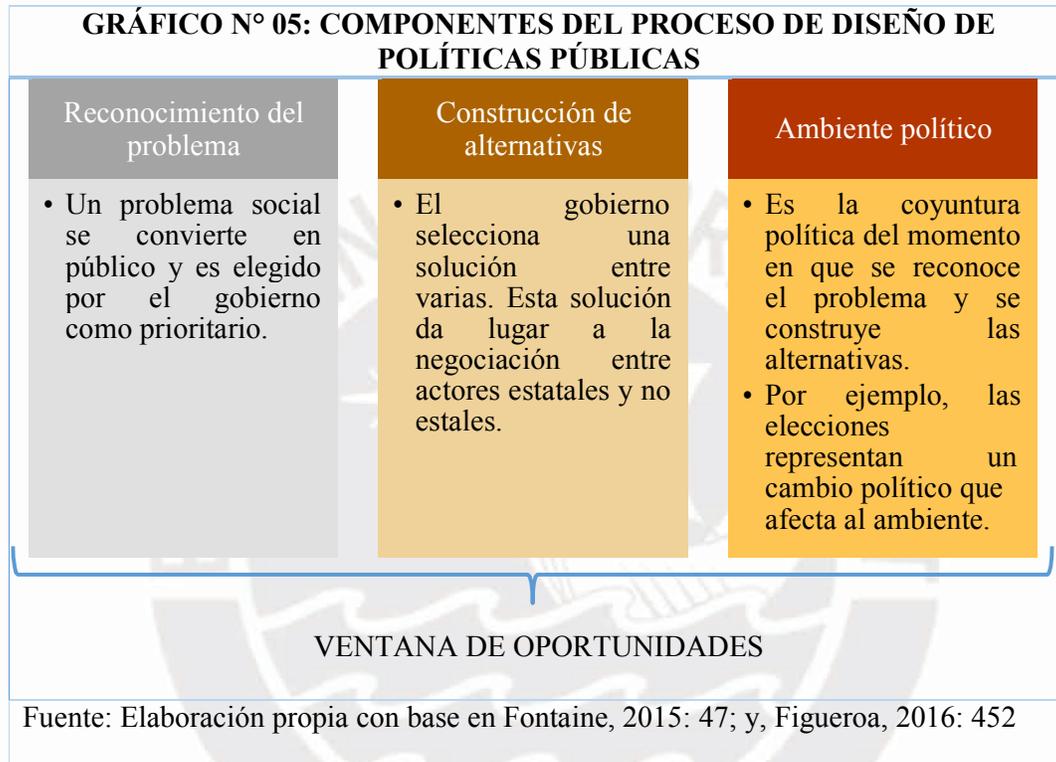
Respecto al modelo de flujos múltiples analiza parcialmente a la etapa de diseño de las políticas públicas, motivo por el cual no será usado en la presente investigación. En ese mismo sentido no se utilizarán los modelos de equilibrio interrumpido y el modelo de cuadro de coaliciones de causa e interés; debido a que el primero no describe el proceso de creación de una política pública, se limita a describir las acciones estables de un gobierno que se ve obligado a modificar sus políticas a fin de crear una nueva estabilidad, lo que no permite analizar los factores endógenos y exógenos en el diseño y creación de una política. El segundo modelo, no es útil porque analiza la implementación de las políticas públicas, que es una etapa posterior a la etapa materia de esta investigación.

1.2.4. Diseño de la política pública

El diseño de la política pública es definido como el proceso por el cual se proyecta la política, a través del análisis técnico y del proceso político seguido para alcanzar una meta determinada (Birkland citado por Olavarría, 2007: 32). Rincón señala que esta etapa, no es una mera etapa de un ciclo, sino que maneja su propia dinámica y sub-etapas; como lo es la identificación de problemas, formación de agendas; formación de soluciones y toma de decisiones (Rincón, 2014: 533), más no señala la implementación como parte del diseño.

La literatura disponible identifica esta etapa como formulación o diseño de políticas públicas. En el primer caso, Kingdon señala como componentes del proceso de formulación de las políticas públicas son: a) *reconocimiento de los problemas*, su identificación y análisis; b) *construcción de alternativas*, es decir la construcción de soluciones, como respuesta al problema identificado; y, c) *ambiente político*, que es las condiciones del entorno, la coyuntura del momento en que el problema se ha convertido en público (Kingdon citado por Fontaine, 2015: 47-48; y, Figueroa, 2016: 452).

Estos componentes dan paso a una ventana de oportunidad (Figuroa, 2016: 452) o *policy window* (Fontaine, 2015: 47), que se desarrolla en un espacio de tiempo determinado. Estos componentes no necesariamente se dan en orden, porque en las interacciones en un proceso de deliberación de los actores, se pueden dar algunas soluciones de manera previa a la identificación de los problemas (Fontaine, 2015: 48).



En el segundo caso, Fontaine citando a Howlet señala que “*el diseño de políticas públicas abarca a la vez la elaboración de la agenda, formulación y sociabilización de las soluciones y sus implementación*” (Fontaine, 2015: 84).

Al respecto, Schneider citado por Pierce señala que el diseño de las políticas públicas es el contenido de las políticas públicas. Este contenido se encuentra dentro del texto de las políticas, que son el medio por el cual se transmiten las políticas y las consecuencias subsiguientes asociadas con esa práctica (Pierce y otros, 2014: 6). Asimismo, reconoce que existen nueve elementos que son observables en el diseño, y esos son:

“i) poblaciones objetivo, ii) definición de metas o problemas a resolver, iii) reglas; iv) justificaciones, v) suposiciones; vi) beneficios y cargas; vii) herramientas; viii) estructura de implementación, y, ix) construcciones sociales...” (Pierce y otros, 2014: 6).

Al elaborar una política pública el gobierno de turno dispone de un conjunto de instrumentos que son utilizados de manera simultánea para un fin común (Howlet y Rayner citados por Fontaine, 2015: 82-86, 165), estos instrumentos pueden ser de cuatro tipos, según Hood: a) *información*, son los instrumentos que producen datos para el gobierno y los datos que el propio gobierno produce; b) *autoridad*, es el sistema legal (normas jurídicas) que enmarca la política pública; c) *tesoro*, son los instrumentos financieros y monetarios que hacen viable u obstaculizan las políticas públicas, finalmente, d) *organización*, alude a las personas e instituciones responsables de una política o que inciden en ella. De acuerdo a Fontaine la propuesta de Hood abarca todos los instrumentos de las políticas públicas (Fontaine, 2015: 82-89).

Es importante señalar, que todos los instrumentos están en interacción con un contexto variable, son objeto de transformación para adaptarse a esos contextos, y, es un medio funcional para alcanzar determinados objetivos (Fontaine, 2015: 84).

Estos instrumentos serán utilizados por los actores, en la fase de identificación del problema y la construcción de alternativas (soluciones), los mismos que serán materia de análisis en la fase de evaluación de la política pública (Fontaine, 2015: 82 - 84).

Como se aprecia, el estudio de formulación de política pública se encuentra al interior (como una sub – etapa) del diseño; en ese sentido, en la presente investigación se analizará la etapa del diseño de política pública hasta el momento de la toma de decisiones a lo largo del proceso seleccionado del 2003 - 2015.

CAPÍTULO 2: ESCENARIOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATA DE PERSONAS ENTRE 2003 – 2015

El término de trata de personas aparece en diciembre del 2000, pero sus antecedentes se trasladan a diversos episodios de nuestra historia, lo que demuestra que no es un fenómeno nuevo. En ese sentido, Rivera expone en su recopilación del desarrollo histórico global de la trata, que la esclavitud es la manifestación que marcó el inicio de la trata de personas en el mundo (Rivera, 2009: 17), y que ha subsistido a lo largo de la historia hasta nuestros días (Rivera, 2009: 21), a través de: guerras, actuación de piratas y corsarios, venta de hijos, deudas, abandono de niños y niñas, comercio, entre otros (Rivera, 2009: 17-18).

Asimismo, Rivera señala que en el contexto de guerra y crisis, la trata se manifestó con diferentes tipos de explotación, como la ya mencionada esclavitud y la *“trata transfronteriza de mujeres para prestar servicios sexuales a los combatientes”* (Rivera, 2009:49), un ejemplo de ello, es el caso de la ex – Yugoslavia y la crisis de Kosovo (Rivera, 2009:49), este último tipo de explotación no se limita a prestar servicios sexuales a los combatientes, sino a la diferentes prácticas de explotación sexual, por citar algunos ejemplos, la trata de blancas³, las mujeres solaz⁴, pornografía, entre otros (CHS Alternativo, 2009: 13). Este tipo de explotación afecta principalmente a mujeres y niñas.

³ La “trata de blancas” afectaba específicamente a mujeres europeas (de piel blanca) que huyendo de la segunda guerra mundial eran captadas a fin de ser explotadas sexualmente (Rivera, 2009: 46).

⁴ El caso de las “mujeres de solaz”, mujeres jóvenes (por lo general menores de 20 años de edad) que residían en los territorios que fueron ocupados por Japón (como Filipinas, Malasia, China, Indonesia entre otros), eran engañadas, captadas, secuestradas o compradas a sus padres para finalmente trasladarlas a los “centros de solaz” donde eran esclavas sexuales de los soldados japoneses (Rivera, 2009: 46; Amnistía Internacional, 2005a:5; Amnistía Internacional, 2005b:50).

Este escenario internacional, aunado al marco normativo que condena la esclavitud⁵, explotación sexual⁶, trabajo forzoso, trabajo infantil, entre otros, y a la preocupación de los estados de que el término de “esclavitud⁷”, “trata de blancas”, “venta de niños y niñas” resultaran insuficiente para la multiplicidad de circunstancias y de víctimas, dieron como resultado que en el año 2,000 los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas consensuaran el término de trata de personas que abordaría estos y otros supuestos. Este consenso fue adoptado por medio de la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en donde se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, así como los protocolos adicionales que complementan la Convención:

- a) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños – en adelante Protocolo de Palermo -; y,
- b) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (UNODC, 2004).

A la fecha el Protocolo de Palermo tiene 117 signatarios y 170 Estados Parte⁸. Este Protocolo reconoció normativamente las siguientes conductas, medios y fines del delito:

⁵ La Convención sobre la Esclavitud, suscrita el 25 de setiembre de 1926. En:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>

Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, adoptada por Resolución 608 (XXI) del 30 de abril de 1956. En:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>

⁶ Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, adoptada por la Asamblea General en su resolución N° 317 (IV), de fecha 02 de diciembre de 1949. En:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>

⁷ Rivera menciona que la esclavitud afectó a la población negra, a los prisioneros de guerra, a los deudores, a quien le resultará mantener a la prole vendía a los y las hijos e hijas entre otros (Rivera, 2009: 17-18).

⁸ De acuerdo a la página web de “Colección de Tratados” de las Naciones Unidas, visto:

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=en (14 de abril de 2017)

**TABLA N° 01: PROTOCOLO DE PALERMO
RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA TRATA DE PERSONAS**

Conductas	<ul style="list-style-type: none"> • Captación, • Transporte, • Traslado, 	<ul style="list-style-type: none"> • Acogida, • Recepción.
Medios	<ul style="list-style-type: none"> • Amenaza, • Uso de la fuerza u otras formas de coacción, • Rapto • Fraude • Engaño • Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, • Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. 	
Fines de explotación	<ul style="list-style-type: none"> • Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, • Trabajo o servicio forzado, • Explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual y conductas análogas, • Servidumbre, • Extracción de órganos. 	
<p>Fuente: Elaboración propia en base al 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.</p>		

Asimismo, con el Protocolo de Palermo se reconocen obligaciones de los Estados parte, en cuanto a la adopción del protocolo de trata de personas:

- a) Estándares mínimos de la legislación nacional contra la trata de personas, adoptando medidas legislativas necesarias para tipificarlo como delito y tentativa de delito, con sujeción a los conceptos básicos vistos en la tabla anterior (Artículo 5° del Protocolo de Palermo; UNODC, 2004: 45).
- b) Tres ejes de acción, en los que deben intervenir los Estados parte, que son: la prevención; la investigación y penalización de los delitos tipificados (conocido como el eje de persecución); y, la protección de las víctimas (Artículos 4°, 6°, 9° del Protocolo de Palermo; UNODC, 2004: 45-47).

En el ámbito nacional, posterior a la adopción del Protocolo de Palermo, se identifican diferentes acciones en el diseño de la política pública en materia de trata de personas, los cuales son:



El diseño de la política pública en materia de trata ha generado instrumentos, instituciones y acciones concretas que en un inicio no contemplaron a la trata de personas como un problema público sino como la respuesta a condiciones externas.

A continuación se analizará los escenarios en los que se desarrolló el diseño de la política pública en materia de trata de personas:

2.1. Escenario 1: la trata de personas en el mundo y en el Perú, 2000 - 2006

El escenario 1 contempla tanto el ámbito internacional como nacional, a fin de analizar el contexto en el que se iniciaron las acciones destinadas al diseño de la política pública en trata de personas en el Perú.

a) **Ámbito internacional y los avances de los estados en el marco del Protocolo de Palermo:**

En el marco internacional, el Protocolo de Palermo fue suscrito en el año 2000, pero, entro en vigencia en diciembre del 2003 (UNODC, 2009: 8), para entonces, 54 países consideraban en sus legislaciones internas a la trata de personas como un delito (UNODC, 2009:8).

La Organización de las Naciones Unidas como actor en el ámbito internacional ha recogido información relevante de las acciones emprendidas por los estados parte del Protocolo contra la trata de personas, esta información era brindada por sus “relatores especiales⁹”, agencias de las Naciones Unidas, expertos locales y la información disponible de los estados (UNODC, 2009).

Una de las primeras actividades desarrolladas por la ONU fue la de nombrar por un período de tres años a un “*Relator Especial con mandato centrado en derechos humanos de las víctimas de trata de personas, especialmente mujeres y niños*” (OACDH, 2004: 1).

En ese contexto, los países miembros de la ONU adoptaron la Resolución de la Asamblea General (A/RES/59/166) en donde se insta a los gobiernos a que “*formulen, apliquen y*

⁹ Los relatores especiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son expertos independientes, que son designados por la Comisión de los derechos humanos para examinar e informar sobre la situación de un país sobre una materia específica de derechos humanos como lo es la trata de personas; cabe señalar que el relator no es trabajador de la ONU (<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>)

refuercen medidas eficaces para combatir y eliminar todas las formas de trata de mujeres y niñas¹⁰ ... ”.

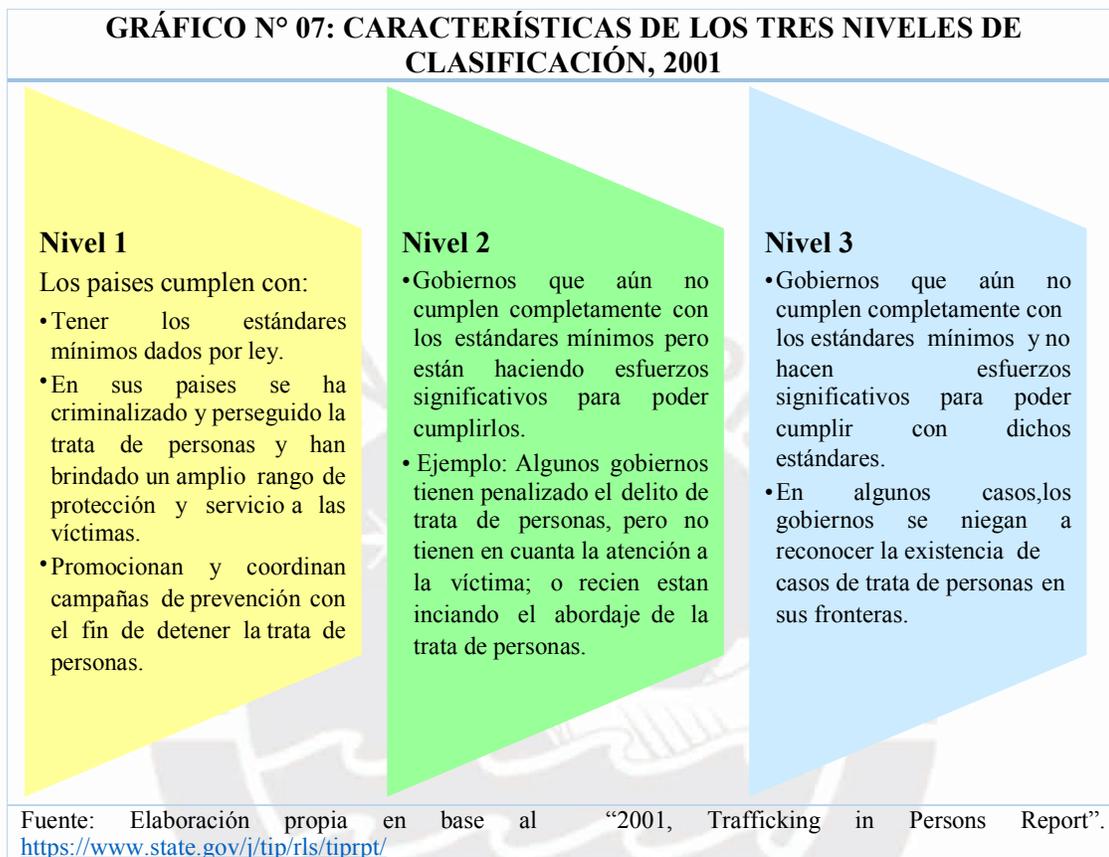
Por otro lado, el Departamento de Estado de Estados Unidos de América es otro actor clave a nivel internacional, ya que en el marco de la Ley pública 106-386, Ley contra la trata de personas y violencia¹¹ (Ley del año 2000), creó la Oficina para monitorear y combatir la trata de personas (Oficina de TIP) en el año 2001 (CHS Alternativo, 2007: 34). La Oficina TIP tiene como competencias: elaborar y publicar para el Congreso del Gobierno estadounidense el informe de trata de personas con los avances de los países con un número significativo de casos, es decir, de 100 víctimas a más (CHS Alternativo, 2007: 34).

El mencionado informe integra los datos recibidos por las embajadas y consulados de Estados Unidos en diferentes países alrededor del mundo (OMCTP, 2001: Introducción). La información remitida al Departamento de Estado es sobre el fenómeno de trata de personas al interior de cada uno de los países, y los esfuerzos de cada uno de los gobiernos de cómo manejar el problema (OMCTP, 2001: Introducción). Las embajadas revisan la información elaborada por las instituciones que conforman el gobierno de turno, los reportes de organismo no gubernamentales, reportes de las oficinas de inmigraciones, prensa local y víctimas (OMCTP, 2001: Introducción). También, recibe información de los organismos internacionales como: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés), entre otras (OMCTP, 2001: Introducción).

¹⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre del 2004, en el quincuagésimo noveno período de sesiones, A/RES/59/166 Visto en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/486/25/PDF/N0448625.pdf?OpenElement>

¹¹ Ley aprobada el 28 de octubre del 2000, por medio de esta norma se da el marco para el combate de la trata de personas, en especial el comercio sexual, la esclavitud, la servidumbre de poblaciones vulnerables como las mujeres, para mayor información revisar: <https://www.state.gov/j/tip/laws/>

En el año 2001, la Oficina de TIP clasificaba a los países en 3 niveles¹², de acuerdo a los esfuerzos alcanzados por sus gobiernos en la lucha contra la trata de personas, las características de cada nivel eran:



Estos niveles responden a los estándares mínimos reconocidos por la ley americana, que son:

- a) *El gobierno debe prohibir y sancionar la trata de personas y los actos relacionados.*
- b) *El gobierno debe sancionar de manera proporcional a los delitos graves, como la agresión sexual forzada, la comisión consciente de la trata de personas en algunas de sus formas más reprobables (trata con fines de explotación sexual o los que causen una muerte, entre otros).*
- c) *El gobierno debe tipificar de manera severa la trata de personas, a fin de disuadir al sujeto activo. Esto reflejara adecuadamente la naturaleza atroz de la ofensa.*
- d) *El gobierno debe hacer esfuerzos serios y sostenidos para eliminar la trata de personas*¹³. (OMCTP, 2001: Introducción).

¹² En los “Reportes de Trata de Personas”, la clasificación o nivel son denominados “Tiers”.

¹³ La Ley da marco para que el estándar cuatro sea medido por los siguientes criterios:

De acuerdo, a la ley estadounidense, a partir del año 2003 los países de nivel 3 estarán sujetos a sanciones, como no contar con el apoyo de Estados Unidos, a menos que esté relacionada a cuestiones humanitarias o con la asistencia para el desarrollo (OMCTP, 2002: Penalidades). Otras instituciones que dejarían de apoyar a países que conformen este nivel serían el Fondo Monetario Internacional y los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial (OMCTP, 2002: Penalidades).

En el año 2004, la Oficina de TIP incorporó un nuevo nivel de clasificación de los países “Nivel 2: Lista de observación especial”, esta clasificación es para los países cuyos gobiernos no cumplen completamente con las normas mínimas de la Ley, pero estaban haciendo esfuerzos significativos para cumplir con esas normas (OMCTP, 2004: Niveles). En este nivel encontramos países con:

- a) *El número de víctimas de formas graves de trata de personas es muy significativo o está aumentando considerablemente;*
- b) *No hay evidencia de esfuerzos cada vez mayores por combatir las formas graves de trata de personas en comparación al año anterior; o*
- c) *La determinación de que un país está realizando esfuerzos significativos para cumplir con las normas mínimas se basó en los compromisos del país de adoptar medidas futuras adicionales (Plazo durante el próximo año) (OMCTP, 2004: Niveles).*

Cabe precisar que el Perú fue incorporado a los informes de monitoreo desde el año 2004.

-
- 1) Si el gobierno investiga y persigue enérgicamente los actos de trata de personas en su territorio.
 - 2) Si el gobierno protege a las víctimas de la trata, fomenta la asistencia de las víctimas en la investigación y el enjuiciamiento, proporciona a las víctimas alternativas legales a su traslado a los países donde se enfrentan a retribución o penurias y garantiza que las víctimas no sean penalizadas inapropiadamente por actos ilegales como Un resultado directo del tráfico.
 - 3) Si el gobierno ha adoptado medidas, tales como la educación pública, para prevenir la trata.
 - 4) Si el gobierno coopera con otros gobiernos en la investigación y el enjuiciamiento de la trata.
 - 5) Si el gobierno extradita a personas acusadas de tráfico como lo hace con otros crímenes graves.
 - 6) Si el gobierno monitorea los patrones de inmigración y emigración para evidenciar el tráfico, y si los organismos encargados de hacer cumplir la ley responden apropiadamente.
 - 7) Si el gobierno investiga y persigue enérgicamente a los funcionarios públicos que participan en la trata y toma todas las medidas apropiadas contra los funcionarios que toleran el tráfico.

b) Construcción de la política pública en el Perú en materia de trata de personas, 2003 – 2006

El Perú suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada transnacional y sus dos protocolos el 14 de diciembre del 2,000 durante la Conferencia de Palermo en Italia. Posteriormente, el Congreso de la República del Perú aprobó el mismo documento por medio de la Resolución Legislativa N° 27527 y fue ratificado por medio del Decreto Supremo N° 088-2001-RE.

Desde 1991, el Perú reconocía el delito de trata de personas en el artículo 182°, que era parte del Capítulo X de Proxenetismo, del Título VI del Código Penal (Decreto Legislativo N° 635: 1991). El tipo penal estaba vinculado a la trata de personas con fines de explotación sexual, las características de la penalización fueron:

TABLA N° 02: TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS ANTES DE LA LEY N° 28950		
Código Penal	Artículo 182°	Modificación de la Ley N°28251 (08 de junio del 2004)
Conductas tipificadas	Promover o facilitar la entrada o salida del país o traslado dentro del territorio de la República de una persona.	Promover o facilitar la captación para la salida o entrada del país o traslado dentro del territorio de la República de una persona.
Fines	Prostitución ajena	Prostitución ajena, Someterla a esclavitud sexual, Pornografía u otras formas de explotación sexual.
Pena	No menor de cinco ni mayor de diez años.	No menor de cinco ni mayor de diez años.
Pena por Agravantes	No menor de ocho ni mayor de doce años.	No menor de ocho ni mayor de doce años.

Fuentes: Elaboración propia, en base del Código Penal.

Para el año 2003, el gobierno peruano había suscrito y ratificado el Protocolo de Palermo, y reconocía a la trata de personas como delito, sin embargo la investigación del fenómeno y las conductas que tipificaba no eran parte de la agenda pública y del interés de los actores involucrados en la persecución del delito, lo que se evidencia en los “Anuarios

Estadísticos de la Policía Nacional del Perú” de los años 2000 al 2006, en donde no se registra denuncias de trata de personas con el tipo penal del artículo 182° del Código Penal (EMG-PNP, 2000: 16; EMG-PNP, 2001:16; EMG-PNP, 2002: 16; EMG-PNP, 2003:16; EMG-PNP, 2004: 16; EMG-PNP, 2005: 16; EMG-PNP, 2016:16; CHS Alternativo, 2007: 43).

b.1. Propuesta normativa:

No obstante, entre los años 2003 al 2006, los/las congresistas electos, actores/as legislativos/as, presentaron hasta tres proyectos de ley en materia de trata de personas, lo cual ocurrió durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). En ese mismo periodo, el Ministerio Público presentó un proyecto de ley de tipificación de trata de personas.

Los proyectos de ley congresales fueron:

TABLA N° 03: PROYECTOS DE LEY DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, 2003 - 2005		
Congresista	Partido Político	Proyecto de Ley
Rosa Marina León Flores	PAP (Partido Aprista Peruano)	Proyecto de Ley N° 06472 (15 de abril del 2003), propone la modificación de diversos artículos del Código Penal, entre ellos el artículo 182° que tipificaba el delito de trata de personas. El delito de trata de personas continúa en el capítulo de proxenetismo (Rivera, 2009: 193-194). Este proyecto de ley fue promulgado como la Ley N° 28251.
Héctor Gálvez Chuchón	Grupo Parlamentario Democrático Independiente	Proyecto de ley N° 06382 (25 de abril del 2003), propuesta de modificación del artículo 153° y 153°-A referente al tráfico de menores e incapaces, de manera general recogía elementos que podrían ser interpretados como trata de niñas, niños, adolescentes e incapaces, pero limitaba el delito a una población específica y no a toda la población (Rivera, 2009: 194-195).
Ana Elena Townsend Diez Canseco		Proyecto de Ley N° 13074 (24 de mayo del 2005), propuesta de incorporar el delito de trata de personas en el artículo 323° - A del

		Código Penal, cuya tipificación correspondía a la definición del artículo 3° del Protocolo de Palermo (Rivera, 2009: 196-197).
Fuente: Elaboración en base a Rivera, 2009: 192-202.		

El Ministerio Público en coordinación con la Corporación peruana para la prevención de la problemática de la Droga y la Niñez en alto riesgo social (OPCIÓN), presentaron la siguiente propuesta normativa:

TABLA N° 04: PROYECTO DE LEY DE TRATA DE PERSONAS PRESENTADO POR INSTITUCIONES, 2004	
Instituciones	Proyecto de Ley
<ul style="list-style-type: none"> Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) OPCIÓN 	<p>Proyecto de Ley N° 09574 (29 de enero del 2004), proponía modificar el artículo 182° (trata de personas) y 303°-A (tráfico ilícito de migrantes) del Código Penal.</p> <p>Este proyecto ampliaba el tipo penal de trata de personas a las conductas reconocidas en el Protocolo de Palermo, involucrando los siguientes fines de explotación: sexual, laboral, mendicidad, trabajo forzoso y otras formas de explotación. No obstante, se mantenía el tipo penal en el capítulo correspondiente a proxenetismo.</p>
Fuente: Elaboración en base a Rivera, 2009: 195-196.	

Posteriormente, en el gobierno del señor Alan García (2006-2011), el congresista Yonhy Lescano presentó la siguiente propuesta normativa:

TABLA N° 05: PROYECTOS DE LEY DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, 2006		
Congresista	Partido Político	Proyecto de Ley
Yonhy Lescano Ancieta	Acción Popular	Proyecto de Ley N° 00108 (01 de setiembre del 2006), proponía modificar los artículos 153° y 153°-A del Código Penal. Este proyecto de ley quería combatir el tráfico de menores, haciendo referencia que el tráfico de menores es una de las modalidades más importantes en el delito de trata de personas (Rivera, 2009: 196-197).
Fuente: Elaboración en base a Rivera, 2009: 195-196.		

Solo uno de los cinco proyectos de ley fue promulgado, debido a que estaba enmarcado en tipos penales diferentes al de trata de personas. No obstante, las propuestas antes mencionadas coadyuvaron al proceso de creación de la primera legislación en materia de trata de personas en el Perú.

b.2. Informes de monitoreo de Estados Unidos:

A opinión del experto entrevistado con código COD005:

“... El contexto, hay que ser sinceros ahí, no es que el gobierno peruano se da cuenta de que hay que abordar este problema, sino, porque Cancillería y funcionarios del gobierno norteamericano... advierten que el Perú saldría en el informe, en el reporte mundial de trata de personas... el Perú estaba entre el dos y el tres (niveles)... ahí es donde empieza a tomarse conciencia del problema y así surge...” (Entrevista COD005)

Ante el riesgo de que el Perú fuera clasificado en el nivel 3 del Informe Anual de Contra la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, a finales del 2003 e inicios del 2004, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores convocaron a diferentes sectores del Poder Ejecutivo, que el Departamento de Estado operadores/as de justicia (policía, fiscales y jueces), organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, a una reunión (CHS Alternativo, 2007:43).

Como se mencionó en el acápite anterior, a partir del año 2003, los países que fueran parte del nivel 3 de los informes de monitoreo recibirían sanciones, lo cual causo preocupación de las personas invitadas a la reunión, aunado a la inquietud de la posible afección a las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos de América (CHS Alternativo, 2007:43), lo que obligó al gobierno peruano a tomar acciones inmediatas:

“... a raíz sobre todo de comunicaciones con la embajada de Estados Unidos de América, como usted sabe, ellos publican anualmente un informe de monitoreo sobre la trata de personas en el mundo, y el Perú iba aparecer por primera vez en este informe,...como un país que tiene el problema y que sus esfuerzos no eran del todo los más eficaces para enfrentar el problema la trata. Entonces, es en ese contexto donde Interior asume algunas acciones en esta materia...” (Entrevista COD005)

Las acciones inmediatas del gobierno peruano se dieron a través del Ministerio del Interior (MININTER):

- a) La creación de la “Sección de investigaciones contra la trata de personas” de la División de Investigación de Secuestros parte de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo de la Policía Nacional del Perú, que inició actividades el 13 de enero del 2004 (OIM, 2007: 41).
- b) Y, la creación del “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” mediante Decreto Supremo N° 002-2004-IN, con ello, el MININTER asumió la coordinación interinstitucional para combatir el delito de trata de personas (OIM, 2007:40).

Por los eventos antes mencionados, en junio del 2004, la Oficina de Monitoreo contra la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, colocó al Perú en la lista de observación del nivel 2; bajo el siguiente argumento:

“El Gobierno de Perú no cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo. Los funcionarios del gobierno han reconocido recientemente la gravedad del problema del trata del país y estableció un nuevo grupo de trabajo de varios organismos para coordinar la acción del Estado...”¹⁴ (OMCTP, 2004: 246).

Al año siguiente (periodo comprendido entre 2004 a los primeros meses del 2005), el Perú fue ubicado en el nivel 2 debido a los esfuerzos mostrados en las capacitaciones a funcionarios/as y al público en general sobre los peligros de la trata de personas, a través de organizaciones no gubernamentales; no obstante, en ese momento no cumplía con las normas mínimas para la eliminación del delito, como mejorar la protección de víctimas

¹⁴Traducción propia de: “The Government of Peru does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. Government officials have recently acknowledged the gravity of the country’s trafficking problem and established a new multi-agency working group to coordinate state action...” (OMCTP, 2004: 246).

de trata de personas¹⁵ y la recopilación de datos sobre los casos relacionados al delito (OMCTP, 2005: 176-177).

Sin embargo, nuevamente en el año 2006, el Informe de Monitoreo ubica nuevamente al Perú en la lista de observación del nivel 2, debido a que no logró mostrar mayores esfuerzos en áreas como el enjuiciamiento de los tratantes y prestación de servicios de protección a las víctimas de trata de personas. Asimismo, el informe señala que el Perú avanzó en las capacitaciones de funcionarios y funcionarias de las diferentes instituciones que conformaban el “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” (OMCTP, 2006: 202).

2.2. Escenario 2: creación de instrumentos de la política pública, 2007 - 2009

a) Construcción normativa en materia de trata de personas, 2007 – 2009

Como se ha señalado anteriormente, desde el año 2003 hasta setiembre del 2006, los y las representantes del Congreso de la República e instituciones públicas presentaron diversas propuestas normativas que deseaban tipificar el delito de trata de personas, pero no tuvieron éxito. Estos antecedentes, coadyuvaron a la elaboración de dos propuestas que serían parte de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes:

¹⁵Cabe señalar que el Informe de Monitoreo resalta la labor de las Hermanas Adoratrices en el Perú, que a través de su hogar de refugio “Santa Micaela” (ciudad de Lima) brindan asistencia a víctimas de trata de personas, como proveer educación, atención médica, asesoramiento y entrenamiento de niñas, adolescentes y mujeres para salir de la prostitución (OMCTP, 2005: 39-40).

TABLA N° 06: PROYECTO DE LEY DE TRATA DE PERSONAS PRESENTADO POR INSTITUCIONES, 2006 - 2007

Instituciones	Proyecto de Ley	
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) • OPCIÓN 	<p>Ante las observaciones realizadas al proyecto de ley N° 09574 presentado en el 2004, la ONG elaboró una nueva propuesta que fue remitida al Ministerio Público para sus aportes y posterior remisión al Congreso. Este proyecto de ley N° 00314 fue ingresado el 27 de setiembre del 2006.</p>	<p>Ambos proyectos de ley buscan definir los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de acuerdo a lo previsto por la Convención y sus protocolos de Palermo. El bien jurídico protegido en ambos documentos es la libertad personal.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la trata de personas 	<p>Proyecto de ley N° 000513, presentado el 21 de octubre del 2006.</p>	

Fuente: Elaboración en base a Rivera, 2009: 198-200.

A estas propuestas se sumó los esfuerzos de actores claves, como la entonces Ministra del Interior, señora Pilar Mazzetti (2006 – 2007):

“... parte de la estrategia fue involucrar a los ministros, algunos de los ministros, que en realidad lo hizo la Dra. Pilar Mazzetti, que dijo hay este problema tengo que primero convencer a parte del gabinete en este tema en particular, así se hizo. Después se hizo, la incidencia en el Congreso, nos dieron tribuna a la Mesa... para poner la problemática de la trata...”
(Entrevista COD 003)

El proceso de aprobación en el Ejecutivo, se dio gracias a la intervención de la señora Pilar Mazzetti, quien sensibilizó a otras ministras sobre la problemática de trata de personas, con ello, logró obtener el apoyo de las ministras mujeres del primer gabinete del gobierno aprista de Alan García, (Entrevista COD005):

- Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, señora Susana Pinilla Cisneros;
- Ministra de la Mujer y Desarrollo Social, señora Virginia Borra Toledo,;
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones, señora Verónica Zavala Lombardi;
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Aráoz Fernández,;
- Ministerio de Justicia, señora María Zavala Valladares.

Por su parte, los y las representantes del Grupo de Trabajo Multisectorial permanente contra la trata de personas, hicieron incidencia con los y las representantes del Congreso de República, a fin de que sea aprobada la normativa respecto a trata de personas, tal y como se señala en la Entrevista COD 003: “...a través de la mesa validarla, pero ahí se agregó reuniones con especialistas penales, y con uno o con otro congresista, en el marco de la Presidencia del Congreso para su aprobación...”.

Con fecha 11 de enero del 2007, se llevó a cabo la 24° Sesión ordinaria (matinal), de la primera legislatura del 2006 del Congreso de la República, fecha en la que se debatió los proyectos de ley N° 108, 314 y 513 que versaban sobre trata de personas. Estos proyectos fueron usados como insumo para la propuesta materia de debate. El proyecto contó con los aportes y el consenso de los y las representantes de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social y de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. La congresista Rosa María Venegas Mello, como Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, estuvo a cargo de la presentación de la propuesta, informando que desde el 22 de noviembre del 2006 se dictaminó estos proyectos por unanimidad (Congreso de la República, 2007: 62 – 65).

El proyecto de Ley aprobado por ambas comisiones fue aprobado con 68 votos a favor, ninguna abstención y ningún voto en contra. Asimismo se exoneró de una segunda votación con el mismo número de votos a favor (Congreso de la República, 2007: 69 - 71). Posteriormente, el ejecutivo aprobó la norma que sanciona penalmente el delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

En ese sentido, con fecha 16 de enero del 2007 se publicó en el diario “El Peruano” la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con esta norma el Perú adoptó las conductas tipificadas en el Protocolo de Palermo, incorporó la

conducta de retención. En el caso de los medios agregó la violencia, retiro el uso de fuerza y modificó el rapto por privación de la libertad algunos medios por los que se da el delito de trata de personas y amplio la lista de formas de explotación.

Respecto a los fines de explotación el Perú incorporó la venta de niños, niñas y adolescentes, mendicidad, cualquier forma de explotación laboral, tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación, como se aprecia a continuación:

TABLA N° 07: LEY N° 28950, LEY CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES, PERÚ	
Conductas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, • Favorecer, • Financiar, • Facilitar.  <ul style="list-style-type: none"> • Captación, • Transporte, • Traslado, • Acogida, • Recepción o • Retención.
Medios	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia, • Amenaza u otras formas de coacción, • Privación de la libertad, • Fraude, • Engaño, • Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, • Concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio
Fines de explotación	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de niños, • Para que ejerza prostitución, • Someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, • Obligar a mendigar, • Realizar trabajos o servicios forzados • Servidumbre, • La esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, • Cualquier otra forma de explotación laboral, • La extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos.
Caso de niñas, niños y adolescentes	La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en este cuadro.
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	

Posterior a la publicación de la ley, el Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas (GTMPCTP) inició el proceso de creación del Reglamento de la Ley N° 28950, documento que debía señalar las competencias de cada una de las instituciones en los ejes de prevención, persecución del delito, así como la protección y asistencia a las víctimas. En ese sentido, se sostuvo reuniones con cada uno de los sectores involucrados en cada eje temático, a fin de que en el marco de sus funciones señalaran las competencias pertinentes respecto a la lucha contra la trata de personas. En ese mismo sentido, se pronuncia el especialista en trata de personas, entrevistado con código COD 001:

“...Entonces, inicialmente hubo la oportunidad de tener una legislación especializada, que era lo más importante, porque, sino nadie hubiera sentido que era responsable. Entonces fue necesario tener una ley especializada y tener un reglamento, donde le dijera a cada una de las instituciones lo que tenía que hacer, porque hasta ese momento ninguna se sentía obligada, ósea todas participaban tenían cierta sensibilidad, pero no se sentían obligadas a nada...” (Entrevista COD001)

Con fecha 30 de noviembre del 2008, se aprobó el Reglamento de la Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, por medio del Decreto Supremo N° 007-2008-IN, publicada un año y 10 meses después de publicada la ley.

Cabe precisar que este tipo penal sería perfeccionado en el año 2014, ante los problemas generados en las investigaciones de casos y persecución del delito, esta propuesta fue realizada por el Ministerio Público (a través de sus representantes Dra. Rosario López Wong y Dra. Miluska Romero) que canalizó esfuerzos a través del Grupo Multisectorial, conformando una Sub-Comisión específica que elaboraría la propuesta de modificación (Entrevista COD002). Este proyecto de Ley fue aprobado por medio de la Ley N° 30251, Ley que perfecciona el tipo penal de trata de personas, quedando el tipo de la siguiente manera:

TABLA N° 08: LEY N° 30251, LEY QUE PERFECCIONA LA TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS		
Conductas	<ul style="list-style-type: none"> • Captación, • Transporte, • Traslado, 	<ul style="list-style-type: none"> • Acogida, • Recibe o retiene
Medios	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia, • Amenaza u otras formas de coacción, • Privación de la libertad, • Fraude, • Engaño, • Abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, • Concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio 	
Fines de explotación	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de niños, niñas o adolescentes, • La prostitución y cualquier forma de explotación sexual, • La esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, • Cualquier forma de explotación laboral, • Mendicidad, • Los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, • La extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, • Así como cualquier otra forma análoga de explotación. 	
Caso de niñas, niños y adolescentes	La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios descritos en esta tabla.	
Consentimiento de la víctima adulta	El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios señalados en esta tabla.	
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 30251, Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas.		

d) Grupo de Trabajo multisectorial contra la trata de personas.

El “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” (en adelante Grupo Multisectorial) se constituyó mediante Decreto Supremo N° 002-2004-IN, de fecha 20 de febrero del 2004, siendo conformado por siete instituciones públicas y dos representantes de la sociedad civil. En el año 2006, los y las representantes de los sectores que conforman al Grupo Multisectorial decidieron incorporar al sector de comercio exterior y turismo y al instituto de estadística (MININTER, 2006), por lo que se promulgo el Decreto Supremo N° 004-2006-IN que modifica el Decreto Supremo N° 002-2004-IN. Como se aprecia en la siguiente tabla:

**TABLA N° 09: SECTORES QUE CONFORMAN EL GRUPO
MULTISECTORIAL PERMANENTE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS
Y SUS FUNCIONES**

Decreto Supremo N° 002-2004-IN	Decreto Supremo N° 004-2006-IN
<ul style="list-style-type: none"> a) Un representante del Ministerio del Interior; b) Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; c) Un representante del Ministerio de Salud; d) Un representante del Ministerio de Justicia; e) Un representante del Ministerio de Educación; f) Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; g) Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; h) Dos representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, b) Un representante del Instituto de Estadística e Informática.
<p>Las funciones reconocidas al Grupo Multisectorial son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la coordinación de acciones entre las entidades públicas y privadas, y acciones conjuntas; b) la coordinación y promoción el establecimiento de un sistema estadístico que sistematice la incidencia del delito de trata de personas en el Perú; c) la promoción de actividades de prevención y protección de víctimas y testigos; d) el articular con organismos regionales e internacionales; e) el proponer medidas legislativas para sancionar el delito de trata de personas; y, f) el apoyar la realización de campañas educativas y de difusión como medidas de prevención (MININTER, 2004: Art. 03)¹⁶. 	
<p>Fuente: Elaborado en base de los Decreto Supremo N° 002-2004-IN y el Decreto Supremo N° 004-2006-IN.</p>	

¹⁶ Por medio del Decreto Supremo N° 001-2016-IN, publicado en el diario “El Peruano” el 09 de febrero del 2016, el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, por su naturaleza y funciones paso a ser la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que adquiere las siguientes funciones:

- a) *Proponer políticas, normas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.*
- b) *Realizar acciones de seguimiento y monitoreo sobre la implementación de las políticas, programas, planes y acciones contra la Trata de Personas en los tres niveles de gobierno.*
- c) *Elaborar el informe anual contra la Trata de Personas para ser presentado al Congreso de la Republica.*
- d) *Elaborar el informe anual sobre los avances de la implementación del Plan Nacional contra la Trata de Personas, entre otros informes.*
- e) *Realizar acciones de seguimiento sobre la programación y priorización de los recursos para la ejecución de programas, proyectos, planes y acciones contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como para su incorporación en los planes operativos institucionales y planes estratégicos.*
- f) *Elaborar y aprobar el plan de trabajo de la Comisión Multisectorial.*

(Artículo N° 04 del Decreto Supremo N° 001-2016-IN)

La Secretaría Técnica de este Grupo Multisectorial recae sobre el Ministerio Interior, cuyos representantes titulares y alternos variaron durante el periodo de estudio, como se parecía en la Tabla N° 09:

TABLA N° 10: REPRESENTANTES TITULARES Y ALTERNOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR ANTE EL GRUPO MULTISECTORIAL PERMANENTE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, 2004 - 2014				
Fecha	Resolución Ministerial	Designación		Secretaría Técnica
		Titular	Alternos	
09 de marzo del 2004	R.M. N° 0340-2014-IN	Viceministro del Orden Interno	Director General de Migraciones y Naturalización	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior
06 de agosto del 2004	R.M. N° 1514-2004-IN	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior	Director General de Migraciones y Naturalización	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior
17 de marzo del 2010	R.M. N° 0234-2010-IN	Viceministro del Orden Interno	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior
06 de junio del 2013	R.M. N° 0810-2013-IN	Viceministro del Orden Interno	Secretaría General del MININTER	Dirección de Protección de Derechos Fundamentales de la Dirección General para la Seguridad Democrática del MININTER
22 de octubre del 2014	R.M. N° 1094-2014-IN	Viceministro del Orden Interno	Secretaría General	Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad de la Dirección General para la Seguridad Democrática del MININTER

Fuente: Elaboración propia en base a la R.M. N° 0340-2014-IN; R.M. N° 1514-2004-IN; R.M. N° 0234-2010-IN; R.M. N° 0810-2013-IN; R.M. N° 1094-2014-IN.

El Grupo Multisectorial a través de los sectores que lo conformaban y en el marco de sus competencias, promovió acciones en los tres ejes que conforman la política pública de trata de personas. En el eje de prevención, la actividad más frecuente y la que mayor reportes han generado por parte de los sectores son las acciones de sensibilización a funcionarios/as y público en general (Defensoría del Pueblo, 2013: 147-148). Asimismo, desde marzo del 2006, el Ministerio del Interior con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) implementó la línea 0800-2-3232¹⁷, que era la línea gratuita de información y denuncia de trata de personas (CHS Alternativo, 2012:10).

A finales del 2006, el Departamento de Investigaciones del delito de trata de personas de la Policía Nacional del Perú y la organización no gubernamental Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) coadyuvaron esfuerzos para la creación del “Sistema de Registro y Estadística del delito de trata de personas y afines” (RETA – PNP) (CHS Alternativo, 2012:10). Este sistema fue institucionalizado por el Ministerio del Interior por medio de la Resolución Ministerial N° 2570-2006-IN-105 (CHS Alternativo, 2009:14). Este sistema tenía por finalidad contar con data estadística de los casos denunciados en materia de trata de personas.

Desde el inicio de sus actividades el Grupo Multisectorial promovió las reuniones sectoriales periódicas, a fin de contribuir a las acciones articuladas en materia de trata de

¹⁷ Desde el año 2014, el Ministerio del Interior creó la central única de denuncias, conocida como la “Línea 1818”, unificando así tres líneas de denuncias: Línea anticorrupción (16016), línea contra la trata de personas (0800-2-3232), y la línea contra los crímenes organizados (0800-19800). La línea específica de trata de personas es la 1818 opción1.

personas. No obstante, en ocasiones el espacio temporal entre una reunión y otra era extenso, como lo comentó una de las personas entrevistadas:

“... Bueno el Grupo Multisectorial facilitaba mucho... en los primeros tiempos habían reuniones periódicas y luego ha habido épocas en las que las reuniones muy aisladas de unas de otras, cuatro reuniones al año, así ¿no? Entonces no ha habido mucho liderazgo; pero, sí ha sido un espacio para coordinar...” (Entrevista COD 001)

La periodicidad de las reuniones estuvo condicionada a los momentos en los que se discutían los instrumentos claves de la política pública como la propuesta normativa y posterior aprobación de Ley N° 28950, posteriormente sería el Reglamento, al respecto, la persona entrevistada con código COD001 señaló cual fue la importancia del Grupo Multisectorial en ese contexto:

“... lo importante del Grupo ha sido que:

- 1. Tenía representantes institucionales acreditados, entonces había referentes en cada sector, hasta ahora los hay, ¿no?*
- 2. Lo segundo es que a pesar de que había eso, siempre participaban otros actores institucionales que tenían que ver con el tema, aunque no necesariamente están acreditados pero que tenían algo que hacer en el tema. Y, lo tercero es que siempre habían estos espacios de coordinación, lo que pasa es que habido épocas en las que no ha habido, no habían reuniones periódicas, ¿no? ... yo me acuerdo habrá sido en la época de la Ley, ahí nos reuníamos creo cada semana porque estábamos detrás de la ley, pero después habido silencios en las que no ha habido reuniones cada tres, cuatro meses ¿no? ósea la última en noviembre y siguiente en marzo, por decir algo así mucho tiempo... El introducir las fecha emblemáticas ¿no? El 23 de setiembre, el informe del premier ha hecho generar como una obligación de reunirse para formular estos documentos y hacer algo en esas fechas ¿no? Pero no es que hubiera ósea si su objetivo era coordinarlos y estructurar la política pública no siempre ha sido así con la periodicidad que se esperaba.* (Entrevista COD 001).

En marzo del 2008, el Departamento de Investigaciones del delito de trata de personas fue elevado a categoría de División, por medio de la Resolución Directorial N° 27-2008-DIRGEN/EMG (CHS Alternativo, 2009: 14); y en octubre de ese mismo año, en el Congreso de la República se creó la Sub-comisión encargada de la lucha contra la trata

de personas y tráfico ilícito de migrantes, que tuvo como presidente a la congresista Rosario Sasieta, que era parte de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CHS Alternativo, 2009: 14).

En el 2008, se perfeccionó la propuesta de Reglamento de la Ley N° 28950, la misma que fue aprobada por medio del Decreto Supremo N° 007-2008-IN, el día 30 de noviembre del 2008, por medio de este documento se otorgó funciones especificadas a cada uno de los sectores que conformaban el Grupo Multisectorial. Asimismo, se señalaba qué sectores eran parte de cada uno de los ejes y por tanto estaban obligados a desarrollar actividades de acuerdo a sus competencias (CHS Alternativo, 2009: 14; MININTER, 2008).

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, a partir del año 2009, el Grupo Multisectorial elaboró informes anuales sobre las acciones realizadas por los sectores que conforman parte del Grupo Multisectorial, en materia de trata de personas (Defensoría del Pueblo, 2013: 147). Con ello, los y las representantes del Grupo Multisectorial realizaban coordinaciones, monitoreo y seguimiento a las acciones ejercidas por los sectores en materia de trata de personas. En ese mismo año, la Defensoría del Pueblo se integró como observador del Grupo Multisectorial (CHS Alternativo, 2009: 14).

Esta obligación de coordinación y seguimiento de acciones del Grupo Multisectorial se afianza cuando se declara el 23 de setiembre de cada año como día nacional contra la trata de personas (Congreso, 2012). Asimismo, se señala que en el mes de setiembre de cada año el Primer Ministro y el Ministro del Interior deben presentarse ante el Congreso de la República a dar cuenta de los avances en el cumplimiento de acciones en el marco del Plan nacional contra la trata de personas 2011 – 2016 (Congreso, 2012: Art. 3).

Una dificultad en la coordinación al interior del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas, fue que los y las representantes que fueron nominados por resolución ministerial de cada uno de sus sectores ante la Secretaría Técnica del Grupo Multisectorial no siempre iban “...no había un mantenimiento en el tiempo de las personas que iban...” (COD004), lo que también evidenciaba un alto nivel de rotatividad de los y las funcionarios de las instituciones.

En el punto 2.3. se desarrollará las acciones del Grupo Multisectorial encaminadas a la elaboración, aprobación e implementación del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas; a coordinar de manera más sostenida con los sectores y a iniciar el proceso de descentralización de la política pública en trata de personas, que hasta el 2010 no contaba con partida presupuestal.

c. Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación:

La “Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación” fue aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, esta propuesta normativa fue impulsada por el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El CONAPOC aprobó, en su sesión del 14 de noviembre del 2014, la propuesta de política nacional; posteriormente, se publicó en el diario “El Peruano” el 24 de enero del 2015 (MINJUS, 2015: Antecedentes).

El diseño de la política contó con la participación de seis ministerios que son: Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior. Siendo cinco de los ministerios que conforman el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas 2015 (MINJUS, 2015: Antecedentes). Asimismo, contó con la participación de otras instituciones públicas

como el Ministerio Público, Instituto Nacional Penitenciario, el Poder Judicial, gobiernos locales, entre otros; así como instituciones no gubernamentales (MINJUS, 2015: Antecedentes).

La política nacional aprobada contiene ocho lineamientos generales de acción en los ejes de prevención, persecución y protección, también tiene veintiséis lineamientos específicos (MINJUS, 2015: Antecedentes).

2.3. Escenario 3: proceso de descentralización de la política pública de trata de personas

El proceso de descentralización del diseño de la política pública estuvo enlazado a la aprobación del primer Plan Nacional contra la trata de personas, el mismo que contó con cinco fases en las que se elaboró, validó y finalmente se aprobó. Las fases son las siguientes:

TABLA N° 11: FASES PARA LA ELABORACIÓN, VALIDACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, 2011 - 2016	
PERIODO	ACCIONES
Fase 1: Elaboración del Plan Nacional (desde setiembre del 2005 hasta junio del 2006)	En setiembre del 2005, la Secretaría Técnica del Grupo Multisectorial Permanente contra la trata de personas solicitó a la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la elaboración de un documento técnico del Plan Nacional contra la trata de personas. Este documento fue elaborado por el punto focal de OIM en coordinación con los sectores parte del Grupo Multisectorial. El documento fue presentando en tres reuniones de validación.
Fase 2: Validación del Plan Nacional (desde el segundo semestre del 2006 hasta el primer semestre del 2007)	Con la aprobación de la Ley N° 28950, se continuó con las reuniones de trabajo con los sectores y se realizaron varios talleres para consensuar el documento del Plan Nacional. El 03 de julio del 2007, se llevó a cabo el taller de validación final del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, en donde se aprobó la propuesta.
Fase 3: Actualización y revisión de la propuesta del Plan Nacional (desde el segundo semestre del 2007 hasta	Durante esta fase, el documento técnico que fue validado por los sectores ha sido revisado y actualizado de acuerdo a la aprobación del reglamento de la Ley N° 28950 (año 2008).

primer semestre del 2011)	En los años siguientes, los y las representantes del Grupo Multisectorial aguardaron a que hubiera indicios de voluntad política para la aprobación del Plan Nacional.
Fase 4: Aprobación del Plan Nacional (Desde agosto del 2011 hasta octubre del 2011)	En julio del 2011, se da el cambio de gobierno, subiendo como presidente el señor Ollanta Humala, y teniendo como Ministro del Interior al señor Oscar Valdés Dancurt, se dispuso la revisión, actualización y validación del documento técnico. Con fecha 19 de octubre del 2011 se publica en el diario “El Peruano” el Decreto Supremo N° 004-2011-IN que aprueba el “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011- 2016”, en donde se continua el trabajo en el marco de los ejes de acción del Protocolo de Palermo (prevención y persecución del delito; y, protección y atención de la víctima).
Fuente: Elaboración propia en base a los antecedentes del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas (MININTER, 2011: p.17-18)	

Como se aprecia en la Tabla N° 10, el proceso de aprobación del “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas” fue largo y estuvo sujeto a la voluntad política de los gobiernos de turno, y así lo manifestaron en una entrevista:

“... El problema con el Plan Nacional fue el tema de decisión política, inoperancia de los responsables del momento que estaban en el sector Interior que no supieron como comprometer a la autoridad, que nos demoró cuatro años en intento de aprobar en el Plan Nacional...” (COD003)

Esto se aunó con el hecho de que no se contaba con una partida presupuestal específica para trata de personas hasta el año 2013, lo que limitaba el campo de acción efectiva de los sectores y estaba pendiente iniciar el trabajo con los gobiernos regionales y locales, ya que el Reglamento de la Ley N° 28950 ya les daba competencias en los ejes de acción.

A continuación se analizará el proceso de regionalización de la política pública en trata de personas:

a) Constitución de mesas, redes y comisiones regionales

El proceso de regionalización de la política pública en materia de trata de personas debió iniciar con la publicación del Reglamento de la Ley N° 28950 (aprobado por Decreto

Supremo N° 007-2008-IN), ya que es en dicho instrumento normativo donde se señala que los Gobiernos Regionales y Locales intervienen en los ejes de prevención (artículo 18°) y atención (artículo 35°). En la práctica este proceso iniciaría mucho tiempo después.

Cabe precisar que en un inicio los actores creían que este problema se circunscribían a determinadas regiones como Loreto, más no se visualizaba como un problema público que afectaba a una pluralidad de personas y por tanto a diversas regiones, como se aprecia en la siguiente entrevista:

“Después nos damos cuenta porque se descentraliza el tema, se hacen veedurías regionales, se hacen informes, estudios regionales, que demuestran que es problema nacional. Se hacen concursos periodísticos¹⁸ y salen periodistas de todo el país diciendo que tienen casos en sus localidades, entonces, eso hace que lo que se había propuesto en el Reglamento de la Ley contra la trata, que era redes y mesas regionales se implemente, porque ya era evidente que había casos en todo el país.”
(COD001)

Ante ello, el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas inicia su trabajo de coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, de acuerdo al artículo 5° del Reglamento de la Ley N° 28950:

“...la coordinación de la promoción, constitución y funcionamiento de redes descentralizadas de lucha contra la trata de personas para cumplir la finalidad del presente Reglamento, así como la incorporación de políticas en los Planes de Desarrollo Regionales y Locales.” (MININTER, 2008: Art. 5)

Este proceso de creación de mesas, redes y comisiones no contó con una estrategia clara de seguimiento, supervisión y de asistencias técnicas continuas, ya que en la práctica se constituían estos espacios por Ordenanzas Regionales, y con el tiempo no se impulsaban actividades y no se le asignaba presupuesto.

“... Entonces, se hace un proceso de implementación de mesas y redes regionales. Que desde mi punto de vista también le faltó un poco de estrategia; pero, que sí ha sido bueno generarlas, ¿no? Estrategia, en qué

¹⁸ Se hace referencia al “I Concurso Periodístico contra la trata de personas: Tu voz es su libertad”, edición del año 2008, impulsado por la ONG Capital Humano y Social Alternativo con auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos, en el cual participaron periodistas de varias regiones principalmente Loreto, Piura, Arequipa y Madre de Dios.

sentido, no te sirve de nada generar una mesa, una red que al día siguiente... va dejar de funcionar o que hace un plan que nunca aplica, ¿no?... Y que no mide, no evalúa, etc. Entonces, tienes que tener una estrategia de intervención en cada región.” (COD001)

Estas coordinaciones se hacían por diferentes vías, ya sean por visitas in situ de algún trabajador del Ministerio del Interior, o por coordinaciones telemáticas (por teléfono o correos electrónicos). De acuerdo al Informe N° 158 de la Defensoría del Pueblo, que analiza los avances de trata de personas entre el 2009 al 2011, señala que el Ministerio del Interior informó sobre las asesorías realizadas en regiones como Ayacucho, Piura, San Martín y Loreto pero no informaba de los resultados obtenidos (Defensoría del Pueblo, 2013: 148).

Cabe señalar que la implementación de mesas, comisiones, o redes no se realizaría hasta el año 2010, siendo la primera “Comisión Regional Multisectorial Permanente contra la trata de personas” la de Madre de Dios, a través de la Ordenanza Regional N° 012-2010-GRMDD/CR, en donde también aprueban el “Plan Regional de Acción contra la trata de personas Madre de Dios 2011-2016” (GOREMDD, 2010: Artículo 2° y 5; en el Anexo N° 01 se aprecian las Ordenanzas Regionales de constitución de mesas, redes y comisiones contra la trata de personas a nivel nacional.

“... empezó 2009 – 2010 con Madre de Dios, lo que ocurre es que la OIM que nos había acompañado en el Plan Nacional de Acción contra la trata, al ver tanta la demora en la aprobación del Plan Nacional... avanzó con un Plan Regional de Madre de Dios con las mismas características que el Plan Nacional...” (Entrevista COD003)

En el año siguiente (2011), se aprueba el “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011-2016” este documento contiene 130 indicadores asociados a 70 actividades, de las 30 metas desprendidas de los diez objetivos estratégicos (MININTER, 2011). Es preciso señalar que “era un Plan Nacional que nacía sin presupuesto”

(Entrevista COD003), pero como herramienta de gestión facilitaba la posibilidad de que se otorgará el presupuesto (Entrevista COD003).

Una vez que se contó con la herramienta de gestión se dio el presupuesto en materia de trata de personas, en febrero del 2012:

“... por primera el tema de trata de personas en el sector interior recibe inicialmente S/. 400,000.00... y ese presupuesto implicaba contratar personal para que vea el tema de trata e iniciar las visitas a las regiones para convencerlos de que se iba a conformar de acuerdo a lo que establecía el reglamento, y ya el propio plan nacional aprobado la conformación de redes de trata de personas...” (Entrevista COD003)

El presupuesto al que se hace referencia en la entrevista no está registrado con partida presupuestal propia, como si se aprecia en los años siguientes. No obstante, otra persona entrevistada opinó en ese mismo sentido:

“... El estado porque tenía el mandato en el Reglamento que decía generar Mesas y Redes Regionales, entonces el Ministerio del Interior ya cuando tiene presupuesto empieza implementar dar asistencia técnica para implementar mesas regionales...” (Entrevista COD001)

La dotación de presupuesto en materia de trata de personas se analizará en el siguiente punto.

b) Presupuesto en materia de trata de personas

A partir del año 2013, se creó una partida presupuestal para el Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011 – 2016, esta meta está adscrita en el “Anexo N° 5: Distribución de gasto público por pliegos del Gobierno Nacional a nivel de productos, proyectos y actividades”. Desde el 2013, el Ministerio del Interior recibe presupuesto en esta línea temática, como se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA N° 12: PRESUPUESTO ASIGNADOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, 2013 - 2017						
AÑO	LEY DE PRESUPUESTO	FECHA DE PUBLICACIÓN	PRESUPUESTO ASIGNADO POR SECTOR			TOTAL
			MININTER	MINTRA	MIMP	
2013	Ley N° 29951	04/12/2012	S/. 172,000	S/. -	S/. -	S/. 172,000.00
2014	Ley N° 30114	02/12/2013	S/. 518,924	S/. -	S/. -	S/. 518,924.00
2015	Ley N° 30281	04/12/2014	S/. 1,187,212	S/. 574,000	S/. 1,429,000	S/. 3,190,212.00
2016	Ley N° 30372	06/12/2015	S/. 825,115	S/. 763,160	S/. 1,374,040	S/. 2,962,315.00
2017	Ley N° 30518	02/12/2016	S/. 602,115	S/. 727,188	S/. 1,120,040	S/. 2,449,343.00

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto del sector público para los años fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

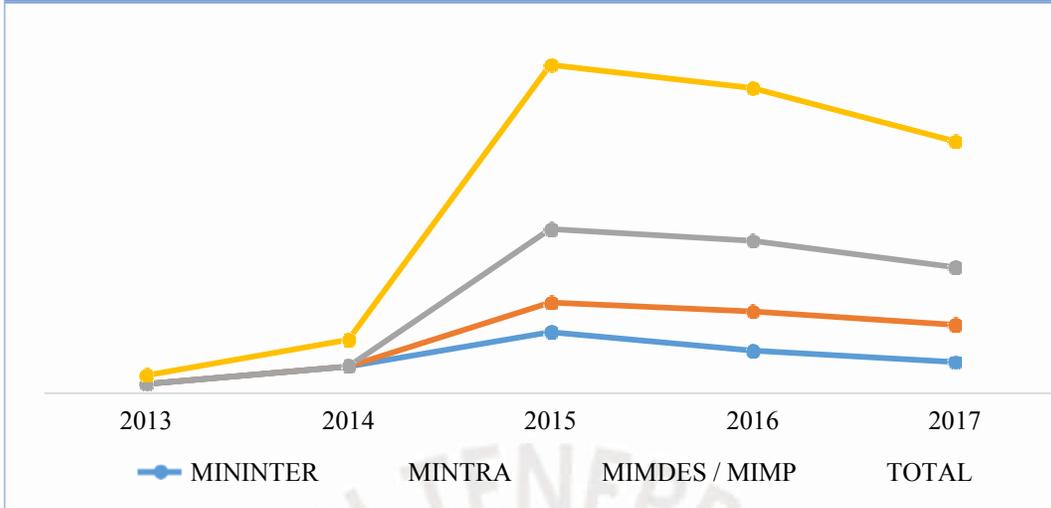
Como se aprecia durante el 2013 y 2014 el Ministerio del Interior era el único sector que recibía presupuesto en materia de trata de personas, el mismo que fue triplicado de un año a otro y duplicado nuevamente en el año 2015. Es oportuno señalar, que en el 2015 tanto el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹⁹ reciben presupuesto en la cadena presupuestal del Plan Nacional.

La tendencia del crecimiento presupuestal mostrada hasta el año 2015, tuvo un quiebre en los últimos años (2016 y 2017), donde la tendencia ha sido la del descenso de la cadena presupuestal, un claro ejemplo de ello es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sector encargado de la prevención del delito y de la atención y protección de las víctimas de trata de personas, cuyo presupuesto ha ido en descenso entre el año 2015 al 2017. Mientras que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo muestra una tendencia errática ya que en tres años de asignación presupuestal ha ascendido y descendido de un año a otro²⁰, como se aprecia en el siguiente cuadro:

¹⁹ En el año 2012, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) cambio de denominación al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), por medio del Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

²⁰ En el proyecto de presupuesto del 2018, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo incrementa su presupuesto en materia de trata de personas a S/. 3,106,414.00, el doble del asignado para el Ministerio del

GRÁFICO N° 08: PRESUPUESTO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, POR SECTORES, 2013- 2017



Fuente: Ley del Presupuesto del sector público N° 29951, N° 30114, N° 30281, N° 30372 y N° 30518 de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 respectivamente. Elaboración propia

Con la asignación presupuestaria el Ministerio del Interior inició sus actividades con los gobiernos regionales y locales, también promovió una nueva línea de trabajo con los países limítrofes, a fin de crear hojas de rutas en materia de trata de personas.

Interior (S/. 1,583,944.00). Mientras que el presupuesto del MIMP sigue en descenso. De acuerdo al proyecto de presupuesto 2018, Consulta 20 de Agosto del 2017.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/proyecto-de-presupuesto>

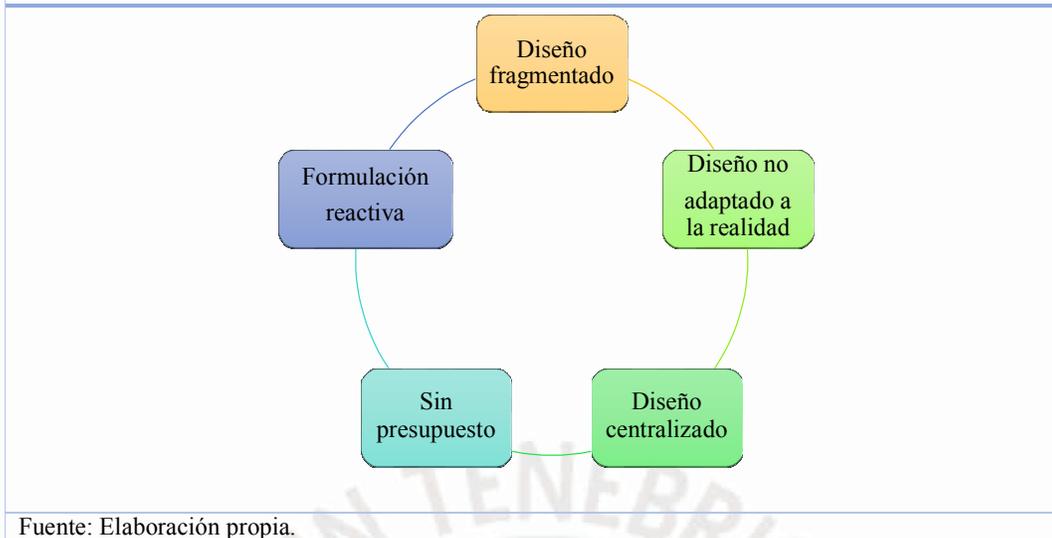
CAPÍTULO 3: CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATA DE PERSONAS, 2003 – 2015

En el capítulo anterior, se ha hecho un recuento histórico de los hitos que marcan el diseño de la política pública de trata de personas; como la intervención de agentes externos que indujeron a la creación de espacios de coordinación y de investigación del delito; y, la creación de instrumentos normativos y de gestión.

Asimismo, se observó que con la aprobación del “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011 – 2016” se afianzo la descentralización de la política pública, la cual inició seis años después del inicio de actividades del “Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas”. En ese mismo sentido, la asignación de presupuesto, recién se otorgó en la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2013, lo cual es nueve años después de conformado el Grupo Multisectorial.

Estos hechos, entre otros, han mostrado determinadas características del diseño de la política pública que son:

GRÁFICO N° 09: CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN TRATA DE PERSONAS



A continuación se analizará cada una de las características señaladas en el Gráfico N° 09 en base a los hechos relevantes vistos en el Capítulo 2.

3.1. La formulación reactiva del diseño de la política pública en trata de personas

Los primeros instrumentos del diseño de la política pública contra la trata de personas han sido dados como un efecto de la reacción a factores exógenos, que no respondían a un diagnóstico, o identificación del problema público que partía de una comprensión, estudio y análisis del fenómeno social de la trata de personas; sino, que respondían a circunstancias específicas en el momento de creación de los instrumentos de gestión e instrumentos normativos, como veremos a continuación:

Como se observó en el primer capítulo, el Perú suscribe y ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales, entre ellos el Protocolo de Palermo (Resolución Legislativa N° 27527 – aprueban la Convención y sus protocolos – y, Decreto Supremo N° 088-2001-RE – ratifican la Convención y sus protocolos), desde entonces hasta la comunicación de la

Embajada de Estados Unidos América²¹, el Estado peruano no realizó investigaciones, análisis de casos o trabajo coordinado para reconocer si la trata de personas era una realidad en el Perú.

No obstante, después de la comunicación de diciembre del 2003, y bajo el escenario de las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos de América (descrito en el capítulo 2), se creó en enero de 2004 la “Sección de investigaciones contra la trata de personas” de la División de Investigación de Secuestros de la Policía Nacional del Perú (OIM, 2007: 41); y el “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” (OIM, 2007:40).

Este factor, demuestra que el diseño de la política pública en materia de trata de personas no fue un problema social identificable en el año 2004, tampoco fue visto como un problema público que aquejaba a un grupo de la sociedad, es decir, no fue percibido como una situación indeseable que fue incorporada a la agenda pública (Roth, 2002: 57; Montecinos, 2007: 327), como se observó en el primer capítulo, la posibilidad de ser sancionados económicamente y el de obstaculizar la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos de América fueron los determinantes para la creación de ambas instancias.

En ese sentido, la falta de diagnóstico²², entendida como un auto-análisis de la temática de trata de personas, por parte del Estado peruano; al no realizarse impide el desarrollo de la primera y segunda fase del diseño de la política pública: reconocimiento del problema y construcción de alternativas, desarrollados en el primer capítulo.

²¹ En el mencionado documento informaba que el Perú aparecería por primera vez en el Informe de Monitoreo de Trata de Personas elaborado por el Departamento de Estado, en diciembre del 2003 (CHS Alternativo, 2007:43).

²² El diagnóstico entendido como el análisis de la situación real de trata de personas en el Perú, que incluya estudio de casos, rutas de la trata de personas, perfil de víctimas, perfil de victimarios, actividades relacionadas, entre otros.

3.2. Diseño fragmentado

Una de las características más notables del diseño de la política pública es que fue fragmentada, en donde cada uno de los sectores que eran parte del Grupo Multisectorial desarrollaban su agenda propia de acciones priorizadas de acuerdo a sus propios mandatos, competencias y ejes de intervención.

Como se aprecia, al ser un diseño de la política pública reactiva, no se dio el proceso de análisis, apropiación y construcción de alternativas de solución, por lo que los instrumentos aprobados en materia de trata de personas, se dieron de manera aislada y en diferentes momentos a lo largo de 12 años de política pública. Los mencionados instrumentos no fueron alineados en un objetivo común, por tanto sus objetivos generales y específicos no fueron diseñados hacia tareas conjuntas en los tres ejes de acción, lo que permitió que cada sector diseñara sus programaciones anuales de acuerdo a las necesidades institucionales más no a desarrollar acciones concretas y articuladas en cada uno de los ejes.

Por citar un ejemplo, en el año 2007 se aprueba la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en donde se tipifica el delito de trata de personas y en un solo artículo se habla sobre la asistencia y protección de las víctimas de trata de personas, colaboradores, testigos y peritos (Congreso, 2007b: Artículo 7), al año siguiente se aprobó el Reglamento de la Ley N° 28950, en donde se señala como política integral que:

“...el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas propondrá al Poder Ejecutivo los lineamientos, políticas, planes y estrategias integrales contra la trata de personas, encargará a través de su Secretaría Técnica el seguimiento para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el presente Reglamento, en lo referente a la prevención de los delitos previstos y sus factores de riesgo; así como la persecución de los agentes del delito, la asistencia y protección de víctimas, familiares directos dependientes, colaboradores, testigos y

peritos...” “...establecerá una estrategia de difusión, comunicación y capacitación destinada a posicionar la lucha contra la trata de personas como política de Estado, coordinando la sistematización de información delictiva en el Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de personas y Afines (RETA). (MININTER, 2008: Artículo 4).

Al respecto, el “seguimiento para el cumplimiento de las disposiciones previstas” se observa en los “Informes del Estado peruano contra la trata de personas consistió en solicitar información anual a los sectores, a fin de elaborar los informes del o la Primer/a Ministro y el o la Ministro/a del Interior.

Una evidencia de la falta de objetivos claros que lleva a la fragmentación, se observa en la entrevista COD002:

“... Entonces, claro la política pública, formalmente pareciera que iniciará en el 2015, pero en realidad todas las actividades en torno la lucha se han venido dando desde antes ¿no? Porque el Plan Nacional es una herramienta para que justamente uniformizar las actividades que se han dado desde el 2011, entonces este como que el Estado ha empezado al revés ¿no?...” (COD004)

Por su lado los sectores e instituciones, elaboraron normativa interna en materia de trata de personas, entre el año 2013 al 2014 tres instituciones crearon sus propios protocolos de intervención en la atención a víctimas de trata de personas, en donde cada una señalaban sus procedimientos internos y a que actores, entidades del estado o instituciones con las que deberían comunicarse ante determinadas eventualidades, más no articulan uno con otros.

Los protocolos aprobados son: a) “Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú” (Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD), b) “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las víctimas del delito de trata de personas” (Resolución de Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN); y, c) “Protocolo Intrasectorial para la atención a

víctimas de trata de personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables” (Resolución Ministerial. N° 203-2014-MIMP).

Por otro lado, se crea la “Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación” una iniciativa del Ministerio de Justicia de Derechos Humanos que en su fase de elaboración no articulo con el Grupo Multisectorial.

Otro ejemplo de desarticulación son los registros estadísticos RETA de la Policía Nacional del Perú y el SISTRA del Ministerio Público, que hasta el año 2015 no han podido unificar sistemas de base a fin de obtener información actualizada, en tiempo real, informando al instante de la denuncia de trata de personas recibida en un distrito e remitida al Ministerio Público. Mucho menos se ha podido consolidar los casos que efectivamente recibieron una sentencia por parte del Poder Judicial.

En el diseño de la política pública contra la trata de personas no tuvo un objetivo claro, en la creación de instrumentos de gestión y normativos que permitieran la posterior implementación articulada, lo cual es una consecuencia de la falta de identificación del problema público y la construcción de alternativas de solución.

3.3. El diseño no se adapta a la realidad nacional

En el capítulo 1, se enumeró los instrumentos que son usados por los actores en la fase de identificación del problema y la construcción de alternativas, que son: la información, la norma jurídica, el presupuesto y la identificación de una institución responsable (Fontaine, 2015: 82-84).

En un sentido secuencial de la creación de una política pública, su diseño debe reconocer la situación indeseable por su comunidad, colocarlo en la agenda pública a fin de que sea debatido y se inicie la construcción de alternativas (Figuroa, 2016: 452), para ello se

requiere de información, investigación científica, análisis causales y las consecuencias del fenómeno, así como la importancia de atender la problemática social.

En ese sentido, la normativa sobre trata de personas que los y las representantes del Grupo Multisectorial (incluido el Ministerio Público) debieron proponer debía responder a una política integrada que era parte de la construcción de alternativas.

No obstante, instrumentos importantes como la tipificación del delito de trata de personas (que era una obligación del Protocolo de Palermo) no se ajusta a la realidad del fenómeno del Perú, porque al no tener un conocimiento previo de cómo se desarrollaba el delito en el territorio peruano, debido a la falta de investigaciones científicas peruanas que daban cuenta de lo que ocurría. Esta situación llevó a los y las funcionarios elaborar un tipo penal muy parecido a la tipificación del Protocolo de Palermo. En ese sentido se pronuncia la persona entrevistada con código COD002:

“... el primer problema que se detectó era el desconocimiento del tipo penal y la sensibilización de los operadores... lo que pasa es que también el tipo penal de la época era muy engorroso no permitía diferenciar la trata de los delitos conexos, había una serie de problemas en el tipo penal...” (COD002)

El tipo penal que no analiza la realidad de trata de personas en el Perú, ya que resultó ser desordenado y poco claro al momento de ser interpretado por los y las operadores/as de justicia, lo que en la fase de implementación del eje de persecución llevó al archivamiento definitivo de numerosas denuncias por trata de personas. Por ello, desde el 2008 hasta el año 2014 se impulsó la modificatoria del tipo penal a fin de no prestar a confusiones a los y las operadores.

Por otro lado, el Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011-2016, como instrumento de gestión no dio metas progresivas que señalara metas a lograrse por años, no tomo en cuenta las limitaciones presupuestarias, la alta rotatividad y la falta de recursos

logísticos y humanos de los funcionarios de los sectores y los gobiernos regionales y locales, donde la transferencia de conocimiento era difícil.

Por tanto, el diseño desordenado de la política pública en trata de personas no permitía ver la realidad de casos, ni de las acciones cotidianas de los sectores donde la trata de personas es sólo un tema más de la carga laboral que realizan.

3.4. Diseño centralizado de la política pública de trata de personas

El diseño de la política pública en trata de personas inició con la creación del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas y la creación de unidad especializada en trata de personas dentro de la División de Secuestros de la Policía Nacional del Perú, ambas entidades realizaban sus actividades en la ciudad capital de Lima.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2004-IN, por medio del cual se crea el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, se señala expresamente que uno de sus mandatos era el de: *“Procurar la articulación con organismos regionales e internacionales a fin de hacer más eficaces los esfuerzos nacionales contra la trata de personas...”* (MININTER, 2004: Art. 3), pero como se apreció en el capítulo 2, el trabajo con los gobiernos regionales no se desarrolló hasta después de aprobado el Reglamento de la Ley N° 28950 (D.S. N° 007-2008-IN), que fue cuatro años después de iniciada las acciones contra la trata de personas. Un trabajo escaso, debido a la falta de personal y de presupuesto, este último componente se replicaba no sólo a nivel nacional sino también en el nivel regional (CHS Alternativo, 2007: 56), hasta el año 2012.

Esta falta de partida presupuestaria para la lucha contra trata de personas a nivel nacional (principalmente en el Ministerio del Interior como ente rector), limitaron las acciones de diseño de la política pública regional que se daba, desde el gobierno central, así como de

las autoridades del gobierno regional. Cabe precisar que posteriormente a la publicación del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011-2016, se otorgó el primer presupuesto contra la trata de personas.

A ello, se suma la falta de voluntad política de las autoridades regionales, cuyos intereses no involucraban a la trata de personas, por tanto no se diseñaban acciones concretas, ni mucho menos se implementaban, como se recogió de la siguiente entrevista:

“...El segundo problema que tenemos, es que también está vinculado al tema de gestión es que hay una ausencia de voluntad política, en la implementación de la política pública sobre todo en el nivel regional y local...

Entonces, en el nivel regional hay cierta insensibilidad, se hace porque está bueno el tema de moda o porque hay presión del ejecutivo o porque hay un cooperante interesado etc. O porque hay una necesidad local, pero en la práctica eso solamente dura el tiempo que dura el interés sobre eso, la noticia, etc. O la opinión, a ver la presión, o la incidencia, todo lo que se haya hecho sobre el tema, eso es una gran debilidad.

En lo local, también, hay un desconocimiento, insensibilidad, porque todos los establecimientos de víctimas de trata operan en lo local, y allí no se supervisa, no se fiscaliza, no se hace nada y todo es tierra de nadie...

Entonces, sobre todo en lo descentralizado hay una gran ausencia de voluntad política, y en el nivel nacional, también, creo que no se ha logrado...” (Entrevista COD001)

La falta de voluntad política e insensibilidad señaladas por la persona entrevistada, dan cuenta de las dificultades en el proceso de descentralización del diseño de las políticas públicas regionales.

Como se observa fue un diseño centralizado, debido a que el diseño de política pública partió desde el Ministerio del Interior como ente rector de la política pública en materia de trata de personas, fueron sus trabajadores quienes impulsaron los procesos regionales de creación de mesas, redes y comisiones sub-nacionales, a través de la sensibilización, capacitación y negociación con las autoridades de turno regional (Entrevista COD003).

Nuevamente se aprecia, la falta de identificación de la trata de personas como problema público, en este punto a nivel regional, las autoridades locales no identifican este delito como una realidad en sus localidades, por tanto a la no existencia de problema no se identifican alternativas de solución.

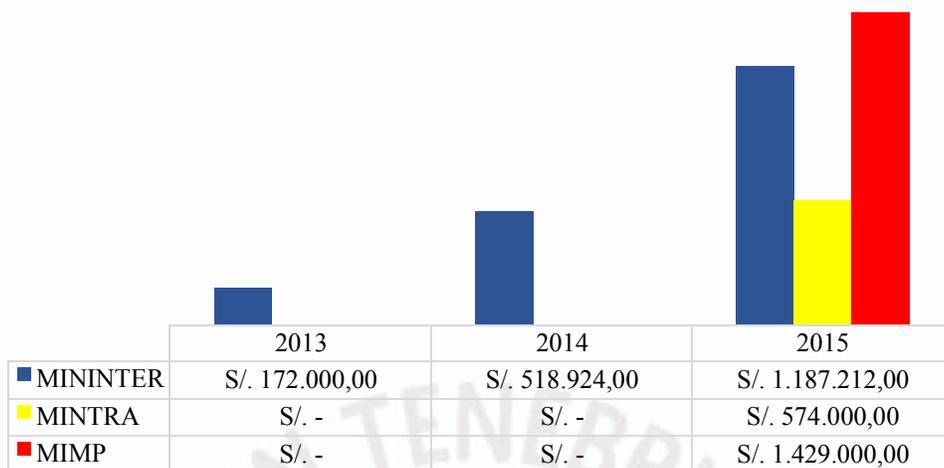
3.5. Diseño sin presupuesto

En el “Cuadro N° 08: Presupuesto en materia de trata de personas por sectores, 2013 – 2017”, así como en el anexo N° 1, se muestra en el marco del “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas 2016 – 2021” se otorgó presupuesto en materia de trata de personas, como se aprecia en la Ley del Presupuesto del Sector Público del año Fiscal 2013, Ley N° 29951; en cuyo anexo 5: “Distribución del Gasto del Presupuesto del sector público por pliegos del gobierno nacional a nivel de productos, proyectos y actividades” se otorgó un presupuesto de S/. 172,000 (CIENTO SETENTA Y DOS MIL CON 00/100 SOLES) a favor del Ministerio del Interior (Congreso, 2013: 120 – anexo 5).

Este presupuesto fue otorgado nueve años después de que el Grupo de Trabajo Multisectorial permanente contra la trata de personas iniciará actividades, lo que evidencia que se diseñó sin presupuesto, y que las actividades de los sectores estaban sujetas a la disponibilidad presupuestaria de las direcciones y programas de cada uno de los sectores.

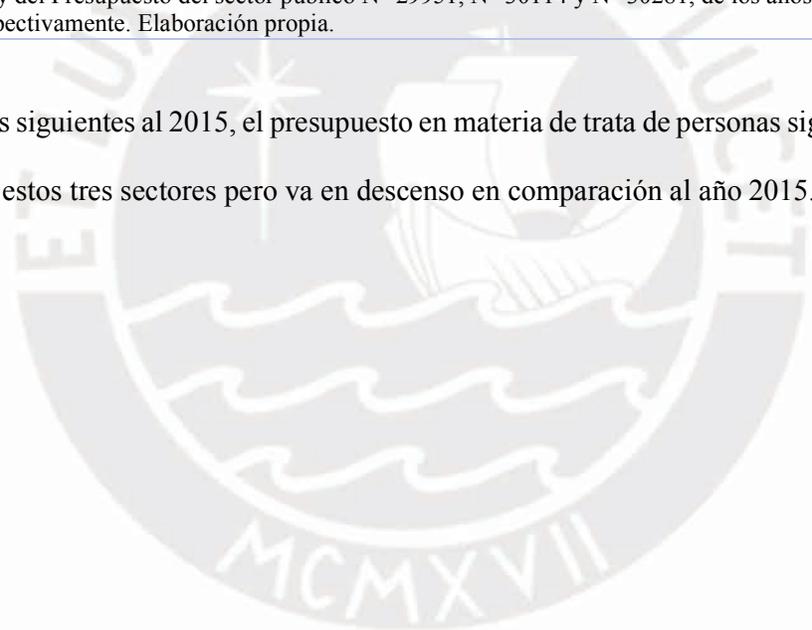
En el año 2015, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo reciben presupuesto en trata de personas, al igual que el Ministerio del Interior en el marco del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas:

GRÁFICO N° 10: PRESUPUESTO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, 2013 - 2015



Fuente: Ley del Presupuesto del sector público N° 29951, N° 30114 y N° 30281, de los años 2013, 2014 y 2015 respectivamente. Elaboración propia.

En los años siguientes al 2015, el presupuesto en materia de trata de personas sigue siendo a favor de estos tres sectores pero va en descenso en comparación al año 2015.



CAPÍTULO 4: CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA TRATA DE PERSONAS

Como se ha observado en los capítulos anteriores, el diseño de política pública en materia de trata de personas perfila determinadas características que son respuesta a sus causas de origen, como se aprecia en la siguiente tabla:

CAUSAS	CARACTERÍSTICAS
Política pública creada por presión internacional, sociedad civil y cooperación internacional.	Formulación reactiva del diseño de la política pública en trata de personas
Acciones de los sectores de forma desarticulada	Diseño fragmentado
Desconocimiento del fenómeno de trata de personas y falta de investigación	El diseño no se adapta a la realidad nacional
Óptica global de la trata de personas, no se inició trabajo en regiones	Diseño centralizado de la política pública de trata de personas
La trata de personas no era visto como un problema público	Diseño sin presupuesto
Fuente: Elaboración propia.	

En el presente capítulo se analizará cada una de las causas que generaron las características del diseño de políticas públicas en la lucha contra la trata de personas en el Perú:

4.1. Política pública creada por presión internacional, sociedad civil y cooperación internacional

Como se ha observado en los capítulos anteriores, la política pública en materia de trata de personas, ha sido respuesta a la presión externa realizada por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América a través de su Embajada en el Perú. Lo que no permitió realizar un diseño claro de objetivos a ser alcanzados con esta política.

A continuación analizaremos los factores por los cuales es una política reaccionaria:

a. Factor N° 01: Informe de monitoreo contra la trata de personas

i. Informe de monitoreo del año 2004

Como se observó en el capítulo 2, a finales del 2003, la Embajada de Estados Unidos de América en el Perú comunicó a los y las representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de que el Perú sería incorporado en los informes de monitoreo elaborados por la Oficina de Monitoreo contra la trata de personas del Departamento de Estado (CHS Alternativo, 2007:43). En los mencionados informes se clasificaba por niveles de ejecución de acciones en contra del delito de trata de personas, de los países que tuvieran un número significativo de casos – mayor a 100 víctimas (CHS Alternativo, 2007: 34); hasta ese momento (diciembre del 2003) el Perú no había desarrollado ninguna acción destinada hacer frente al mencionado delito.

Ante la posibilidad, de que en los informes de monitoreo clasifiquen al Perú en el nivel 3, que conllevaba una serie de sanciones vistas en el capítulo anterior, aunado a la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos de América (CHS Alternativo, 2007:43), nace la preocupación de los y las representantes Ministerio de Relaciones Exteriores de tomar acciones inmediatas, por lo que citan a diferentes reuniones con representantes de instituciones nacionales organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, a una reunión (CHS Alternativo, 2007:43).

Lo antes expuesto es corroborado por las personas entrevistadas con la entrevista de código COD005, que señala:

“... El contexto, hay que ser sinceros ahí, no es que el gobierno peruano se da cuenta de que hay que abordar este problema, sino, porque Cancillería y funcionarios del gobierno norteamericano advierten que el Perú saldría en el informe, en el reporte mundial de trata de personas... el Perú estaba entre

el dos y el tres (niveles)... ahí es donde empieza a tomarse conciencia del problema y así surge...” (Entrevista COD005)

En ese escenario, el Ministerio del Interior crea la “Sección de investigaciones contra la trata de personas” de la División de Investigación de Secuestros de la Policía Nacional del Perú (OIM, 2007: 41); y el “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” (OIM, 2007:40). Ambas entidades fueron creadas en el mes de enero del 2004, poco después de iniciadas las reuniones con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con estas iniciativas el Ministerio del Interior asume el liderazgo en la trata de personas.

Al informar de la creación de ambas instancias, el Perú fue clasificado en el nivel 2 en lista de observación, siendo una tarea pendiente fortalecer el proceso de investigación de casos de trata de personas.

ii. Informe de monitoreo del año 2006

Cabe precisar, que los informes de monitoreo son emitidos en el mes de julio de cada año, recogiendo información de las embajadas de Estados Unidos de América, así como la emitida por las entidades estatales y de organizaciones internacionales ubicadas en el país (OMCTP, 2001: Introducción).

En el año 2006, el Perú nuevamente fue clasificado en la lista de observación del nivel 2, al no cumplir plenamente con las normas mínimas establecidas en el Protocolo de Palermo, para prevenir y sancionar el delito y proteger a las víctimas de trata de personas, de acuerdo al Informe de Monitoreo del 2006, el Perú recibe esta calificación por lo siguiente:

“El Perú se encuentra en la Lista de vigilancia de Nivel 2 por su falta de evidencia de esfuerzos crecientes para eliminar el tráfico durante el año anterior. El gobierno no logró avances en áreas clave como el enjuiciamiento de traficantes y la provisión de servicios de protección para las víctimas de trata. A pesar de estas deficiencias, el gobierno demostró progresos en otras áreas: capacitación a funcionarios y partes

de la comunidad interesadas; con respecto a nuevas leyes contra la explotación sexual comercial y el turismo sexual; realizó una campaña de reducción de la demanda para combatir el turismo sexual en la Amazonía; publicó una revisión exhaustiva de sus esfuerzos contra la trata de personas; y envió al Congreso una propuesta de nueva legislación contra la trata de personas. El gobierno debería procesar los casos de trata con mayor prontitud y aumentar la protección para las víctimas...”²³ (OMCTP, 2006: 202).

Como factor exógeno, este informe de monitoreo contribuyó a las preocupaciones de los y las representantes de los sectores que conformaban el Grupo Multisectorial, en la pronta aprobación de una legislación especializada en materia de trata de personas. Cabe señalar, que este factor no fue determinante para la propuesta normativa, como en el caso anterior, pero sí sumó a los esfuerzos que la entonces Ministra del Interior, señora Pilar Mazzeti y los integrantes del Grupo Multisectorial iban impulsando para la aprobación normativa.

Una característica de este periodo, fue que los funcionarios y operadores del Estado desconocían qué era la trata de personas, como lo señalan en la entrevista de código COD006: “... *aquí el problema fue el desconocimiento, sobretudo, casi la mayoría no sabía de qué estábamos hablando, ni siquiera habían leído el Protocolo...*” (COD006), como en el caso anterior al no conocer el concepto de trata de personas difícilmente se identificaba el problema público, y nuevamente no se pueden desarrollar las etapas del diseño de política pública, como se observó en el capítulo 1.

²³ Traducción propia, el texto original es:

“Peru is placed on Tier 2 Watch List for its failure to show evidence of increasing efforts to eliminate trafficking over the previous year. The government failed to achieve progress in key areas such as the prosecution of traffickers and the provision of protective services for trafficking victims. Despite these deficiencies, the government demonstrated progress in other areas: it trained officials and key community stakeholders regarding new laws against commercial sexual exploitation and sex tourism; conducted a demand reduction campaign to combat sex tourism in the Amazon; published a comprehensive review of its anti-trafficking efforts; and sent to Congress new anti-trafficking legislation. The government should prosecute trafficking cases more promptly and increase protection for victims.” (OMCTP, 2006: 202).

b. Factor N° 02: Sociedad civil y cooperación internacional

Otro factor ajeno a los gobiernos peruanos comprendidos desde el 2003 al 2015, en materia de trata de personas fueron la sociedad civil y las organizaciones internacionales, que desde sus espacios impulsaron labores de registros de casos, prevención, reconocimiento de casos de trata de personas, creación de instrumentos de gestión y acciones de protección a víctimas del delito. Por citar un ejemplo de sus intervenciones tenemos:

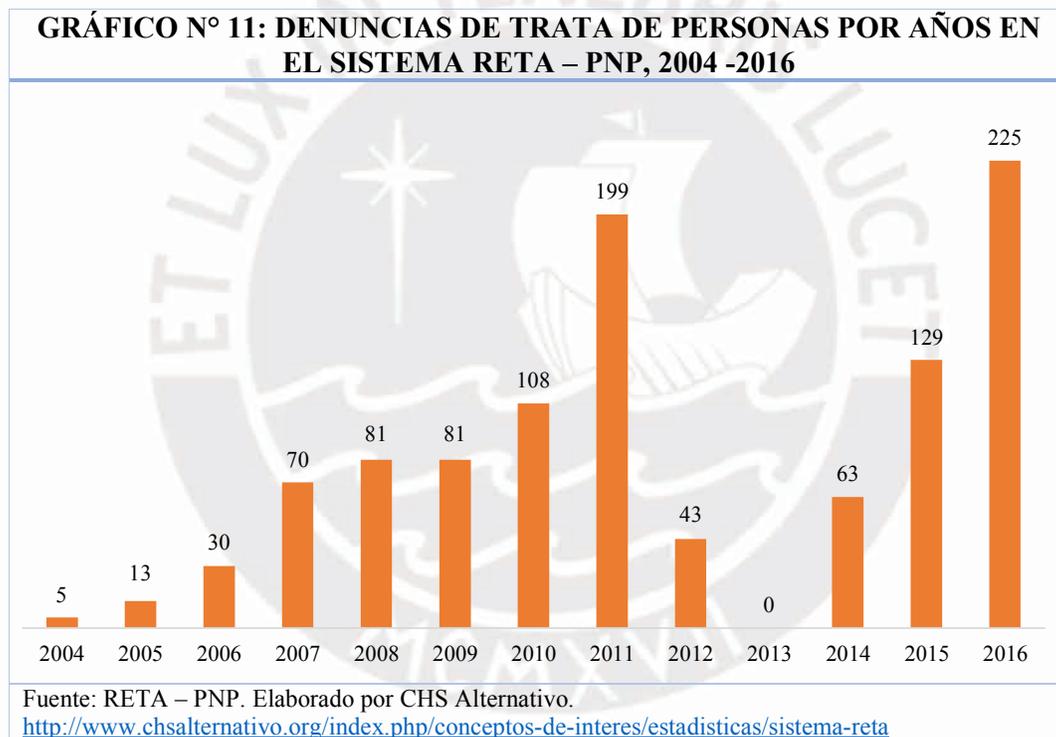
i. Sistema de registro de denuncias de trata de personas: RETA – PNP y el SISTRA

El Sistema de registro y estadística del delito de trata de personas y afines (RETA – PNP) fue desarrollado en el año 2006 de manera conjunta por el Departamento de Investigaciones del delito de trata de personas de la Policía Nacional del Perú y la ONG CHS Alternativo (CHS Alternativo, 2012:10), esta última institución ha dado soporte técnico y la plataforma de sostenimiento del que fuera el único registro de casos de trata de personas hasta el año 2013.

En el año 2006, el Ministerio del Interior institucionalizó el RETA PNP, cuyo servidor principal estaría instalado en la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional del Perú (Art. 1° de la R.M. N° 2570-2006-IN-105); recayendo la responsabilidad de monitorear y hacer seguimiento de la implementación progresiva y uso adecuado en la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos del Ministerio del Interior²⁴, como a la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la PNP (Art. 2° de la R.M. N° 2570-2006-IN-105).

El RETA – PNP registro casos de trata de personas, de manera ininterrumpida desde el año 2004 hasta el año 2012, en donde el sistema dejó de funcionar por falta de presupuesto institucional de la PNP, lo que se evidencia en los registros publicados en la web de la ONG CHS Alternativo, donde el año 2012 solo se registró 43 denuncias de trata de personas y no se publican resultados del año 2013, retomando actividades de registro de casos en el año 2014. Los casos registrados son:



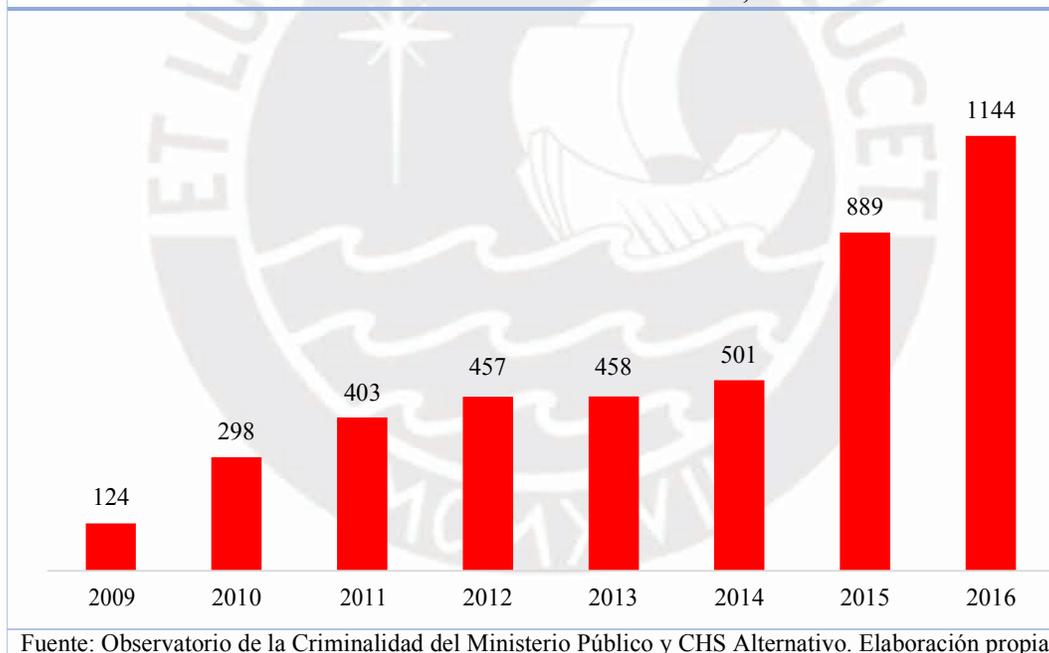
Por su parte la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) apoyó al proceso de diseño, implementación y fortalecimiento del “Sistema de Información Estratégica

²⁴ Asimismo la Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior sería la responsable de la interconexión del RETA con la Línea 0800-2-3232 (Art. 3 la R.M. N° 2570-2006-IN-105).

sobre trata de personas – SISTRA²⁵”, sistema informático del Ministerio Público, cuyo objetivo era el de registrar denuncias de trata de personas en tiempo real, y sistematizar las denuncias a partir de las carpetas fiscales a nivel nacional. Esta labor conjunta se desarrolló en el año 2012, y el lanzamiento de sistema se realizó en el año 2013.

El SISTRA como fuente de datos actualmente reporta el número e información desagregada de las denuncias hasta el año 2014²⁶, y los años 2015 y 2016²⁷ solo informa el número total de denuncias por regiones, más no la desagrega por tipo de explotación, número de tratantes, número de víctimas (edad, sexo y nacionalidad), el número de casos reportados por el SISTRA es:

GRÁFICO N° 12: DENUNCIAS DE TRATA DE PERSONAS POR AÑOS EN EL SISTRA DEL MINISTERIO PÚBLICO, 2009 -2016



²⁵ Como se aprecia en la nota de prensa de Andina: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-fiscalia-cuenta-sistema-informatico-estrategico-contra-trata-personas-458694.aspx>

²⁶ Información disponible en su página web: <http://portal.mpfj.gob.pe/boletinformativo/infotratadepersonas>

²⁷ La información del año 2016 aún no está disponible en la página web del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, sin embargo, la información se encuentra disponible a pedido de particulares y publicado por la ONG CHS Alternativo, en la página web: <http://www.chsalternativo.org/conceptos-de-interes/estadisticas/sistra>

Siendo la información uno de los instrumentos para el diseño de la política pública (Fontaine, 2015:82-89), en no contar con un registro de denuncias, con información desagregada por tipo de explotación, número de víctimas, edades y sexo, no permite identificar la situación indeseable socialmente que puede ser concebido como un problema público.

ii. Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011 - 2016

Como se detalló en el capítulo 2, la elaboración del “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011-2016” estuvo a cargo del punto focal de trata de personas de la Organización Internacional para las Migraciones, la señora Dolores Cortes (Entrevista COD003), a solicitud de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (MININTER, 2011: 17).

Este proceso que desarrollo diferentes fases fue impulsado por la OIM en coordinación con el Ministerio del Interior, al ser un proceso fallido porque el Plan Nacional no fue aprobado hasta octubre del 2011 por falta de voluntad política, la OIM coadyuvo al proceso de creación e implementación de la Comisión Regional Multisectorial Permanente contra la trata de personas de Madre de Dios y la aprobación de su Plan Regional de Acción contra la trata de personas 2011-2016, ambos aprobados por Ordenanza Regional N° 012-2010-GRMDD/CR.

Un defecto del Plan Nacional es que no pudo ser medido por nivel de impacto, reduciendo la problemática, por tanto no se podía saber si la situación había mejorado o empeorado desde antes de la aprobación de la norma. Esto se debió a que el Plan no contaba con indicadores de evaluación y no contaba con un diagnóstico de la problemática. Estas fueron las conclusiones del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas,

elaboradas por el señor Javier Ruiz – Eldregde, Director de Derechos Fundamentales del Ministerio Interior²⁸.

Los eventos antes descritos evidencian que el diseño y posterior acciones de la política pública en trata de personas fue creada por presión internacional con los informes de monitoreo del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, por la intervención de la sociedad civil y cooperación internacional.

4.2. Acciones de los sectores de forma desarticulada

Una de las funciones del “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” fue la coordinación de acciones entre las entidades públicas y privadas, así como de acciones conjuntas (Decreto Supremo N° 002-2004-IN); con la finalidad de diseñar acciones en los tres ejes de acción propuesto por el Protocolo de Palermo: a) prevención del delito, b) persecución del delito; y, c) protección y asistencia.

En ese sentido, el Reglamento de la Ley N° 28950 (D.S. N° 007-2008-IN) era un instrumento para determinar las competencias de los sectores en cada uno de los ejes de acción, con ello se podría diseñar políticas sectoriales que fueran acordes a la política nacional contra la trata de personas. Sin embargo, se ha apreciado que existen sectores que han desarrollado normativa interna de acuerdo a sus competencias y al eje de acción que le corresponde, lo cual no articula con las acciones con otras entidades. Tenemos los casos de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que elaboraron protocolos de atención de víctimas para sus instituciones y sector pero que no coadyuvan al proceso de protección. La normativa es:

²⁸ En el “IV Encuentro Interregional Sur sobre trata de personas y movilidad humana: Hacia la libertad plena, reintegración a las víctimas de trata de personas” realizado en la ciudad del Cusco, los días 8, 9 y 10 de noviembre del 2017, en el Centro de Convenciones Cusco de Capital Humano Social Alternativo.

- i. Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD, del 27 de setiembre del 2013, el “Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú”, que versa sobre el procedimiento policial, mapa de actores involucrados y los flujogramas de acción en la atención de las víctimas.
- ii. Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN, del 23 de enero del 2014, aprueba el “Protocolo del Ministerio Público para la atención de las víctimas del delito de trata de personas”, este protocolo aborda el procedimiento de atención especializada víctimas adultas, niñas, niños y adolescentes, desde el momento que se toma conocimiento del caso hasta las diligencias posteriores al operativo de rescate²⁹.
- iii. Resolución Ministerial N° 203-2014-MIMP, de fecha 20 de junio del 2014, aprobó el “Protocolo Intrasectorial para la atención a víctimas de trata de personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables”, en el cual se señala los lineamientos generales de atención a las víctimas de trata de personas desde las direcciones y programas del MIMP, así como la atención especializada a niñas, niños y adolescentes víctimas de este delito; y las rutas de atención.

A ello se suma, que cada sector e institución crea anualmente su “Plan Operativo Institucional - POI”, en el cual señala las tareas mensuales que ejecutará durante un año. Estas tareas se realizan de acuerdo a la temática, especialidad o eje, que desarrolla cada sector o entidad, por tanto, algunas actividades planeadas pueden coincidir con otro sector, como ocurre con las campañas de sensibilización y capacitaciones; donde los

²⁹ Posteriormente, el Ministerio Público creó las Fiscalías especializadas en delitos de trata de personas, la primera de ellas es la de Lima con competencia en los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur, de acuerdo a la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4050-2014-MP-FN, de fecha 29 de setiembre del 2014.

sectores no articulan unos con otros. Por ejemplo, el Informe Defensorial N° 158, recoge la información remitida por los sectores y entidades sobre las campañas de sensibilización realizadas entre los años 2009 al 2011, y evidencia lo siguiente:

- El Ministerio de Educación (MINEDU) priorizo las campañas de sensibilización en las zonas rurales de las regiones de Cusco, Madre de Dios, Loreto, Puno, Ucayali y Lima (Defensoría del Pueblo, 2013: 152).
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES³⁰), coordinó con entidades de la sociedad civil como la ONG Huarayo e instituciones del Estado, llevando a cabo actividades de sensibilización en las regiones Junín, Loreto y San Martín (Defensoría del Pueblo, 2013: 156).
- Ministerio de Salud (MINSA), informó que desarrollo actividades de capacitación al interior de su sector en especial a sus serumistas, internos y residentes, en la campaña “Nuestro derecho a la identidad y aseguramiento universal de la salud” (Defensoría del Pueblo, 2013: 160).
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), informó la presentación de la obra de teatro “Voces en el silencio” como herramienta de sensibilización (Defensoría del Pueblo, 2013: 161).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) presentó la campaña sobre la trata de persona dirigida al público en general (Defensoría del Pueblo, 2013: 168).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) capacitó 23,187 alumnos en el año 2012 a cargo de la Dirección de Asistencia Legal y Defensa a Víctimas (Defensoría del Pueblo, 2013: 169).

³⁰ Hasta el año 2012 se mantuvo como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, con la publicación del Decreto Legislativo N° 1098 paso a ser Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- Ministerio Público informó de dos acciones: a) la campaña de sensibilización dirigida a niñas, niños y adolescentes a través del programa de “Fiscales Escorales”; b) sensibilización interna dirigida al personal del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, 2013: 175 y 191).

Como se observa siete instituciones desarrollaron actividades de sensibilización entre el año 2009 al 2011, cada una de ellas desde una óptica particular, en este ejemplo solo las actividades reportadas por el MIMDES mencionan que fue una actividad coordinada con otros sectores del Estado y sociedad civil.

Los y las expertos entrevistados coincidieron que el diseño de la política pública de trata de personas fue un proceso desarticulado (Entrevista COD003, CID004, COD005, COD007) donde los sectores e instituciones involucradas diseñaban sus estrategias sectoriales de manera aislada sin concatenar acciones dirigidas a un objetivo común.

Otra causa de desarticulación, son los propios intereses de los sectores, quienes buscan posicionarse como entes rectores del eje que desarrollan, por ejemplo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene como órgano al “Consejo nacional de política criminal” (CONAPOC), que es el encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal. Esta institución elaboró la “Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación”, que fue aprobada por sesión de la CONAPOC el 14 de noviembre del 2014 y se dispuso su elevación al Consejo de Ministros (MINJUS, 2015: Prólogo).

La Política Nacional fue aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, el cual se basó en los tres ejes (prevención, persecución y protección), creando ocho lineamientos de política con sus respectivos lineamientos específicos, los cuales son generales y no

determinan responsabilidad de cada uno de los sectores, ni desarrolla mecanismos de articulación intersectorial.

“Bueno, formalmente la política pública en trata comienza en el 2015 pero claro... acá la agendación de la política vino desde antes ¿no?, como que se ha formalizado algo que ya se venía dando...” (Entrevista COD002).

La descripción de los ejemplos anteriores evidencia que el diseño de la política pública en materia de trata de personas fue desarticulado desde la creación de instrumentos de gestión hasta su propia implementación, ya que los diseños de políticas sectoriales no conversaban unos con otros, implementando acciones aisladas que podían coincidir en región, población y actores. Situación que fragmenta el diseño de la política pública nacional a la voluntad de los sectores e instituciones.

4.3. Desconocimiento del fenómeno de trata de personas

Como se ha mencionado anteriormente en el año 2004, la creación del “Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas” fue una respuesta inmediata a la posibilidad de ser clasificados en el nivel 3 en el Informe de Monitoreo de trata de personas elaborado por el Departamento de Estados de Estados Unidos de América (CHS Alternativo, 2007:43).

Bajo ese escenario, los y las representantes de los sectores que participaban del Grupo Multisectorial acudieron a la sociedad civil, representada por la ONG CHS Alternativo, Movimiento el Pozo, Instituto de Estudios por la Infancia y la Familia (IDEIF), entre otros, así como a la cooperación internacional como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en ingles) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a fin de ser capacitados en materia de trata de personas debido a que desconocían el fenómeno en sí (Entrevista COD004 y COD006).

Lo antes expuesto, era resultado de que las investigaciones sobre el fenómeno de trata de personas eran realizadas por la sociedad civil o la cooperación internacional (entre el 2004 al 2006), más no existía documentos nacionales de estudios de casos o investigaciones científicas que dieran referencia del fenómeno de trata de personas. Tampoco se contó con un diagnóstico sobre la trata de personas en el Perú, elaborado por los sectores del Estado, participantes en el Grupo Multisectorial. Esta falta de investigación no permitía visualizar cuales eran las regiones más afectadas por este delito, las rutas, desarrollar un perfil de víctima, victimario y principalmente cómo era el fenómeno de trata de personas en el Perú. Por citar un ejemplo a diferencia de casos de trata de personas en otros países como Argentina donde la víctima es trasladada a otros países, en el Perú el 80.8% de víctimas son de nacionalidad peruana³¹ y son llevadas de un punto del país a otro.

Otro ejemplo donde se evidenció la falta de conocimiento por parte de los y las legisladores y representantes de los sectores parte del Grupo Multisectorial fue la primera tipificación del delito de trata de personas, que a opinión de un experto se observa falta de conocimiento en la temática:

“... predominó la copia del Protocolo, porque prácticamente la ley era copia del Protocolo, justamente por la falta de conocimiento de la mayoría de los operadores, decidieron copiar y lo copiaron, en lugar de crear uno a partir de eso...” (COD006)

Como se aprecia en el capítulo 1 de esta tesis, las investigaciones científicas en materia de trata de personas en su mayoría estudian las formas de explotación más frecuentes (laboral y sexual), investigaciones relacionadas al problema migratorio, y a estudios de casos. Las investigaciones realizadas en esta materia se encuentran compiladas en estudios de casos particulares y experiencias desde la implementación del eje de

³¹ Informe de trata de personas 2009-2014, publicado por el Observatorio de la Criminalidad.
<http://portal.mpfj.gob.pe/boletinformativo/infotratadepersonas>

persecución del delito de trata de personas, así como la experiencia de cooperación bilateral.

Esta limitación en las investigaciones arbitradas en la temática de trata de personas en el Perú circunscribió el conocimiento en la temática de los y las operadores que creaban los instrumentos de gestión de la política pública.

Por otro lado, cuando inician el recojo de información de los casos de trata de personas, entre el año 2009 y 2014, se elabora un perfil en base a las características según la edad y el sexo de la víctima en el Perú, y se obtiene que el 38.2% (299) víctimas son adolescentes entre los 13 y 17 años, de este grupo el 77.9% (233) son mujeres (Ministerio Público, 2016). El siguiente grupo etario más importante está comprendido entre los 18 a 24 años, siendo el 34% (266) del total de casos de los cuales el 92.5% (246) son mujeres (Ministerio Público, 2016).

Esta situación, le da un rostro de mujer al delito de trata de personas en especial de adolescentes, lo que resulta perjudicial para la persona entrevistada con código COD002, ya que es visto como un tema de violencia de género y se olvidan de otros grupos vulnerables como varones o la población de lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersexuales (LGTBI), como se aprecia en el siguiente punto de su entrevista:

“...la política pública parte de un concepto errado de lo que representa la trata de personas, se considera que la trata es un delito de género cuando no es así, la trata es un delito de vulnerabilidades, porque lo que se ve en la relación tratante – víctima no es un tema de que, de roles, sino es un tema de una situación de poder, de que el tratante se aprovecha de la vulnerabilidad de la persona, ya sea por su edad, o por su contexto social o económico...” (Entrevista COD002)

Al respecto, las repercusiones se han visto en el eje de asistencia y protección ya que en la fase de implementación de la política pública no se cuenta con servicios de protección para estas poblaciones vulnerables.

4.4. Óptica global de la trata de personas, no se inició trabajo en regiones:

Las causas fundamentales de la óptica global de trata de personas fueron:

- a. La falta de diagnóstico que no permitió visualizar el fenómeno de trata de personas como algo nacional que afectaba a varias regiones. Eso se visualizó con el “I Concurso Periodístico contra la trata de personas: Tu voz es su libertad”, implementado por la ONG CHS Alternativo:

“...se hacen informes, estudios regionales, que demuestran que es problema nacional. Se hacen concursos periodísticos³² y salen periodistas de todo el país diciendo que tienen casos en sus localidades, entonces, eso hace que lo que se había propuesto en el Reglamento de la Ley contra la trata, que era redes y mesas regionales se implemente, porque ya era evidente que había casos en todo el país.” (COD001)

- b. Falta de interés de los actores para la creación de partidas presupuestales obligara a los sectores a realizar acciones concretas y sostenidas en materia de trata de personas, la misma que no fue otorgada por el Reglamento de la Ley N° 28950.

Entre los años 2004 al 2007, el diseño de política pública estaba destinada a la conformación y consolidación del Grupo Multisectorial, así como a la elaboración de un instrumento normativo que tipificara el delito de trata de personas, por su lado los sectores desarrollaron actividades de trata de personas en sus zonas de intervención, más no con una óptica de trabajo en regiones, sino, de cumplimiento de acciones correspondiente a lo establecido en sus respectivos Planes Operativos Institucionales (POI).

Cabe señalar, que de acuerdo al Informe Defensorial N° 158, se señala que en el año 2012 dos instituciones incorporaron la temática de trata de personas en sus planes operativos, como: el Poder Judicial que modificó su Plan Operativo Anual para

³² Se hace referencia al “I Concurso Periodístico contra la trata de personas: Tu voz es su libertad”, edición del año 2008, impulsado por la ONG Capital Humano y Social Alternativo con auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos, en el cual participaron periodistas de varias regiones principalmente Loreto, Piura, Arequipa y Madre de Dios.

incluir la temática de trata de personas en sus capacitaciones (Defensoría del Pueblo, 2013: 178); y, el Ministerio Público que previó realizar capacitaciones a fiscales en temas relacionados en la protección de la víctima y testigos de trata de personas (Defensoría del Pueblo, 2013: 208).

“El Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas viene elaborando desde el año 2009 informes anuales referidos a la lucha contra la trata de personas. Dichos informe recopilan la información sobre las diversas actividades que llevan a cabo las entidades que conforman el grupo.” (Defensoría del Pueblo, 2013: 147)

- c. Otra causa que no permitió iniciar el trabajo en las regiones fue la falta de presupuesto, lo cual no permitía la gestión de recursos humanos y logísticos que pudieran desplazarse a las regiones a fin de realizar: sensibilización de autoridades; fortalecimiento de capacidades de los operadores en trata de personas; y, gestiones para la implementación de mesas, redes o comisiones en la lucha de trata de personas (COD003). Esta causa es materia de análisis en el siguiente punto.

4.5. La trata de personas no era visto como un problema público

La causas por las que no ha sido identificado como problema público la trata de personas fue porque el concepto de trata de personas como delito, así como sus alcances, resultaron nuevos para las autoridades, funcionarios y operadores; el mismo, que necesito ser estudiado y analizado desde las primeras acciones del Grupo Multisectorial, por ello, una actividad constante del ejecutivo en esta materia ha sido y sigue siendo la capacitan y sensibilizan del personal y población en general.

Como resultado de este desconocimiento arribó en la creación de un tipo penal que era una copia del Protocolo de Palermo (Entrevista COD006), y que originó diversos problemas al momento de la implementación del eje de persecución.

Por citar un ejemplo, el Ministerio Público ha tenido dificultades en la calificación del delito de trata de personas.



CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

La investigación ha permitido evidenciar los diferentes problemas que ocurrieron durante el diseño de la política pública contra la trata de personas en el Perú. El análisis de los mismos se ha realizado a partir de una perspectiva teórica de política pública que ha permitido tipificar dichos problemas.

Un primer problema al momento de la identificación del problema público es la transposición de las definiciones internacionales sin adecuación al contexto nacional. Así, los legisladores peruanos hicieron una transposición directa de la definición que brinda el Protocolo de Palermo sobre la trata de personas a la normativa nacional, en dos momentos: a) En el año 2007, con la publicación de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en esta primera normativa se recoge los tres componentes vistos en la definición; b) De igual manera, en la perfección del tipo penal de trata de personas, Ley N° 30251 publicada en el año 2014.

Un segundo tipo de problema identificado durante la fase de diseño es la correcta identificación y agendación del problema público. A diferencia de lo que plantean Roth (2002) y Montecinos (2007). La agendación de la trata de personas como problema público no respondió a una demanda ciudadana para solucionar un tema que afectaba el interés público. Tanto la definición del problema como su agendación se basaron principalmente en presiones externas, especialmente frente al riesgo de una pésima calificación en el Informe Anual Contra la trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. El reconocimiento de la trata de personas en el Perú

y las afectaciones a los ciudadanos en el país es posterior a la adopción de la primera política sobre trata.

La caracterización del problema público específico al caso peruano surge luego de evidenciarse las carencias iniciales de la política. Así, el proceso de identificación del problema público inició después de la creación del Grupo Multisectorial, cuando la sociedad civil a través de concursos y actividades de prevención dio cuenta de la existencia de casos de trata de personas en diferentes regiones a nivel nacional. Así, el caso del diseño de la política pública en trata de personas en el Perú, demuestra que se puede diseñar una política pública sin conocer cuáles son las situaciones que afectan un grupo de ciudadanos y que pese a no conocer la problemática real se construyen alternativas de solución de acuerdo al ambiente político del momento. No obstante, los problemas del diseño repercutirían en la implementación posterior, ya que las opciones de solución nacen del propio problema público.

Otro de los aspectos que ha permitido evidenciar el caso de la política de trata de personas en el Perú es que no se siguen las fases del diseño de políticas públicas tal como fueron planteadas por Rincón (2014) y que deberían tener tres componentes básicos: el reconocimiento del problema, la construcción de alternativas y una coyuntura favorable. Como se observa, las posibles alternativas de soluciones al problema fueron la creación de una instancia de investigación policial y la creación de un órgano articulador como el Grupo Multisectorial, pero no se identificó específicamente el problema público. Durante los años siguientes el Grupo Multisectorial y los sectores que lo integraban buscaron definir qué era la trata de personas, crear la normatividad al respecto, determinar las competencias sectoriales en el marco de los tres ejes de acción reconocidos por el

Protocolo de Palermo (prevención y persecución del delito, y la protección de la víctima de trata de personas), promover la incorporación de presupuestos en materia de trata de personas e impulsar las políticas regionales en esta materia.

La agenda pública estuvo supeditada al ambiente político, como se aprecia que en diferentes momentos a lo largo de los 12 años comprendidos desde el 2003 al 2015, el tema de trata de personas se ha encontrado en la agenda pública de los de gobiernos de:

a) Alejandro Toledo (2001-2006); b) Alan García (2006-2011), c) Ollanta Humala(2011 – 2016). Cada uno por intereses diferentes, pero con los siguientes logros:

- a) En el gobierno de Alejandro Toledo: El tema de trata de personas ingresa en la agenda pública, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores advierte que la Embajada de Estados Unidos de América informó que el Perú sería parte del “Informe de monitoreo de trata de personas” elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos del año 2004, que obligó al estado peruano a crear instancias de persecución y ente articulador. Durante este gobierno, también se implementó el sistema RETA.
- b) En el gobierno de Alan García: Durante los años 2006 y 2007, se perfeccionó las propuestas normativas en materia de trata de personas, las cuales arribaron en la promulgación de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, creando el marco normativo en materia de trata de personas, al año siguiente se publicaría el reglamento de la Ley, que determina las competencias de los sectores en los tres ejes de acción. No obstante, no se publicó el Plan Nacional de Acción contra la trata de personas pese de estar elaborado y validado desde el año 2007. A finales de este gobierno, se inició el proceso de descentralización, por tanto el trabajo con regiones.
- c) En el gobierno de Ollanta Humala se aprecia las siguientes actividades: se aprueba el Plan Nacional de Acción contra la trata de personas (2011 – 2016), se modifica el

tipo penal (Ley N° 30251), se instala el “Sistema de Información Estratégica sobre trata de personas” (SISTRA) en el Ministerio Público y se publica la Política Nacional en trata de personas (2015) impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y no por el ente rector que es el Ministerio del Interior.

Este desorden de las sub-fases del diseño de la política pública en materia de trata de personas, ha resultado poco funcional en cuanto a la articulación e implementación de los ejes de acción reconocidos por el Protocolo de Palermo. Lo que confirma la necesidad de elaborar un sistema secuencial al momento de diseñar una política pública.

Las dificultades en el diseño de la política pública en materia de trata de personas arribaron en una política pública formulada de manera reactiva ante la presión internacional, en especial la presión ejercida por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, que podría calificar al Perú en el nivel 3 del Informe de Monitoreo de trata de personas, con lo cual sólo calificaría para ayuda humanitaria.

Otra característica de la política pública en materia de trata de personas ha sido el diseño fragmentado y desarticulado de las acciones de prevención, persecución y protección, pese a la existencia del Grupo Multisectorial. Esto ocurría debido a que los sectores en el marco de sus funciones y prioridades determinaban en que regiones y que actividades desarrollaban por año, logrando intervenir en una misma región varios sectores incluso intervenían varias oficinas de un mismo sector sobre la misma problemática.

El diseño de políticas públicas en materia de trata de personas no aterrizó en una propuesta que se adaptaba a la realidad, con un tipo penal que no facilitaba a los operadores de justicia (policías, fiscales y jueces) a la investigación y por tanto a la persecución del delito. En el caso del Plan Nacional de Acción contra la trata de personas, 2011-2016, no

se desarrolló indicadores de acciones progresivas que permitieran evaluar los avances por sector, tampoco tomó en cuenta las limitaciones presupuestarias y la falta de recursos logísticos y humanos de los sectores, así como los recursos de los gobiernos regionales y locales.

Hasta el año 2010, una característica destaca del diseño de la política pública en materia de trata de personas era que estaba focalizada en el gobierno central, pese a que varios sectores realizaban actividades preventivas en las regiones, no se involucró a los gobiernos regionales hasta después de publicado el Reglamento de la Ley N° 28950 (2008), en donde se señalaba acciones concretas a los gobiernos regionales y locales. El trabajo con regiones inició con las negociaciones de creación de mesas, redes o comisiones regionales en materia de trata de personas, siendo la primera en instalarse la de Madre de Dios en el año 2010, cuyo trabajo inicio en el 2009 con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Finalmente, este diseño de política pública no contó con presupuesto hasta el año 2013, por tanto los primeros diez años de política pública se desarrolló actividades supeditadas a los presupuestos asignados a las direcciones de los sectores intervinientes en el Grupo Multisectorial, siendo trata de personas una línea de trabajo más a las encomendadas a los profesionales.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

2003 La implementación de las políticas públicas. 3era. Edición, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

AMNISTÍA INTERNACIONAL

2005a Japón: continúa la espera 60 años después. Justicia para las sobrevivientes del sistema de esclavitud sexual militar de Japón. Madrid: Amnistía Internacional. Disponible: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Texto%20completo%20del%20Informe?CMD=VEROBJ&MLKOB=24776915858]

2005b La violencia contra las mujeres en los conflictos armados. Madrid: Amnistía Internacional. Disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Hacer%20los%20derechos%20realidad.%20La%20violencia%20contra%20las%20mujeres%20en%20los%20conflictos%20armados?CMD=VEROBJ&MLKOB=26208835050]

ARAÚJO, Luísa y RODRIGUES, María de Lurdes

2017 “Modelos de Análise das políticas públicas” En: Sociologia, Problemas e Práticas. N° 83, pp. 11-35.

BARVINSK, Georgina

2014 “La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la triple frontera” En: URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. N° 14 – Quito, junio 2014. Pp. 68-78. FLACSO Sede Ecuador.

BAUMGARTNER, Frank; FOUCAULT, Martial; y, FRANCOIS, Abel

2012 “Public budgeting in the EU Commission: a test of the Punctuated Equilibrium Thesis”, Politique Européenne, N° 38, pp.70-99. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2012-3-page-124.htm>

BOCANUMENT-ARBELÁEZ, Mauricio

2011 “Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín” En: Opinión Jurídica, Vol. 10, N° 19, pp. 63-84. Enero – Junio de 2011. Medellín Colombia.

CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO (CHS Alternativo)

2007 La Institucionalidad contra la trata de personas en el Perú. Lima: Just Print SAC. [file:///C:/Users/user/Downloads/2007_institucionalidad_trata_de_personas_peru_ptg%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2007_institucionalidad_trata_de_personas_peru_ptg%20(4).pdf)

2009 Balance de la Implementación de la Ley N° 28950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de Migrantes y su reglamento. Proyecto Veeduría Ciudadana de la trarta de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas. Mirada Ciudadana. Lima: CHS Alternativo. Mayo.

2012 Trata de personas en el Perú, la agenda pendiente 2013-2016. Lima: CHS Alternativo. 106 p.

CASAR, María Amparo; y, MALDONADO, Claudia
2013 “Formulación de agenda y procesos de toma de decisión. Una aproximación desde la ciencia política” En: Problemas, decisiones y soluciones. México: Fondo de Cultura Económica. Centro de Investigación y docencia económicas.

CASAS FARFÁN, Luis Francisco
2013 “Delimitación del tipo penal de trata de personas y su juzgamiento en la sala penal del Tribunal Superior del distrito judicial de Bucaramanga en el periodo comprendido entre 2007 a 2011” En: Reflexión Política, año 15, N° 30, diciembre. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga. Pp. 152-162.
<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=c5071037-17d1-4e21-9231-8213d9f2a34a%40sessionmgr4006&hid=4111>

CASTILLO, Norma; CUESTA, Oscar; CÁRDENAS, Guillermo; y, GUTIÉRREZ, Andrea
2014 “Investigaciones sobre trata de personas y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Propuestas de sensibilización para la prevención y medios de comunicación” En: Hallazgos, Año 12, N° 23, Bogotá: Universidad Santo Tomás. Pp. 251-273.
<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=f4c06d68-054d-4210-b9e3-a1fa8b1a7a51%40sessionmgr4009&hid=119>

CHARNISH, Volha; LLOYD, Paulette y SIMMONS, Beth
2014 “Frames and consensus formation in international relations: the case of trafficking in persons”. En: European Journal of International Relations. Vol. 21 (2). Pp. 323-351.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2001 Resolución Legislativa N° 27527. Resolución Legislativa que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus dos protocolos adicionales: 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 y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Lima, 04 de octubre. Consulta: 10 de mayo del 2017.
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2001/justicia/Ley27527.htm>
- 2007a Diario de los Debates del Congreso de la República, Primera Legislatura Ordinaria- 2006, de la 24° sesión matinal.
<http://www.congreso.gob.pe/Diariodelosdebates/>
- 2007b Ley N° 28950. Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Lima, 16 de enero. Consulta: 16 de febrero del 2017.
http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Ley_28950_Trata.pdf
- 2012 Ley N° 29918, Ley que declara el 23 de setiembre de cada año como el día nacional contra la trata de personas. Lima, 23 de setiembre. Consulta: 22 de marzo del 2017.
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29918.pdf>

- 2013 Ley N° 29951, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2013. Lima: 09 de diciembre.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5150-presupuesto-aprobado-ano-2013>
- 2014 Ley N° 30114, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2014. Lima: 02 de diciembre.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5151-presupuesto-aprobado-ano-2014>
- 2015 Ley N° 30281, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2015. Lima: 04 de diciembre.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5152-presupuesto-aprobado-ano-2015>
- 2016 Ley N° 30372, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2016. Lima: 06 de diciembre.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5153-presupuesto-aprobado-ano-2016>
- 2017 Ley N° 30518, Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2017. Lima: 02 de diciembre.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local>

CORDOVA CUBA, Miguel Fernando

- 2015 “Problemática en el diseño de las políticas públicas sobre ciencia y tecnología en el Perú. Estudio de caso para analizar los factores políticos que dificultan la creación del Ministerio de ciencia y tecnología y el servicio de agregaduría científica-tecnológica”. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post – grado. Fecha de visita: 28 de abril del 2017.
[file:///C:/Users/user/Downloads/CORDOVA_CUBA_MIGUEL_FERNANDO_PROBLEMATICA%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/CORDOVA_CUBA_MIGUEL_FERNANDO_PROBLEMATICA%20(3).pdf)

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2013 “La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes” Informe Defensorial N° 158, Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 22 de marzo del 2017.
<https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-158.pdf>

EASTON, David

- 1957 “An approach to the analysis of political systems”, World Politics, 9 (3), pp. 383-400. En: https://www.jstor.org/stable/2008920?seq=1#page_scan_tab_contents

GALDOS FRISANCHO, Melina Alejandra

- 2016 “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 la obtención del título de Magister. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post – grado.

GALLAGHER, Anne

2001 “Human rights and the UN Protocols on Trafficking and migrant smuggling: a preliminary analysis” En: Human Rights Quarterly, Vol. 23, The Johns Hopkins University Press. pp. 975-1004.

GARCÍA MARBELLA, Angélica; y, GARCÍA ROSAS, Elías

2017 “La trata de personas en la modalidad de trabajo infantil” En: Revista de Derecho, N° 47. México: Universidad Autónoma del Estado de México. <http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=9689328b-eee6-4937-bf24-5b49c9681c42%40sessionmgr4008&hid=4111>

JONES, Charles O.

1984 “An introduction to the Study of Public Policy”, Monterey, CA, Brooks Cole Publishing (3er. Edición).

KINGDON, John W.

2011 “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Boston, Logman (2da edición).

LASSWELL, Harold

1956 “The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis” College Park, MD, University of Maryland Press.

LLAIN ARENILLA, Shirley; y, GUZMÁN SUÁREZ, Sara

2014 “La protección internacional de los refugiados víctimas de trata de personas”. En: Revista de Derecho. N° 42. Colombia: Universidad del Norte. Pp. 284 – 310. <http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=c5071037-17d1-4e21-9231-8213d9f2a34a%40sessionmgr4006&hid=4111>

MERINO, Mauricio

2013 Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE: México.

MILLER, Jhon

2006 “Slave Trade: Combating Human Trafficking”. En: Harvard International Review; Vol. 27, N° 4. Pp. 70-73. <http://www.jstor.org/stable/42763061>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2001 Decreto Supremo N° 088-2001-RE, Ratifican la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales. Lima, 20 de noviembre del 2001.

MINISTERIO DEL INTERIOR (MININTER)

2004a Resolución Ministerial N° 0340-2004-IN, Designan representantes titular y alerno del Ministerio del Interior ante el Grupo de Trabajo Multisectorial

- Permanente contra la Trata de personas. Lima: 09 de marzo. Base de Datos de carácter particular del Sistema Peruano de información de justicia (SPIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 21 de marzo del 2017.
<http://spij.minjus.gob.pe/>
- 2004b Decreto Supremo N° 002-2004-IN, Mediante el cual se crea el Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas. Lima: 20 de febrero. Consulta: 20 de marzo del 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/B6BC93DCD10F4E2F052578650072771E/\\$FILE/ds_COMISION_TRATA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/B6BC93DCD10F4E2F052578650072771E/$FILE/ds_COMISION_TRATA.pdf)
- 2004c Resolución Ministerial N° 1514-2004-IN, Designan representantes titular y alterno del Ministerio del Interior ante el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas. Lima: 06 de agosto. Base de Datos de carácter particular del Sistema Peruano de información de justicia (SPIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 21 de marzo del 2017.
<http://spij.minjus.gob.pe/>
- 2006 Decreto Supremo N° 004-2006-IN, norma que modifica el Decreto Supremo N° 002-2004-IN. Lima: 05 de mayo.
- 2006 Resolución Ministerial N° 2570-2006-IN/0105, Institucionalizan el Sistema de Registro y Estadística del delito de trata de personas y afines (RETA).
- 2008 Decreto Supremo N° 007-2008-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Base de Datos de carácter general – históricas del Sistema Peruano de información de justicia (SPIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 21 de marzo del 2017.
- 2010 Resolución Ministerial N° 0234-2010-IN, Designan representantes titular y alterno del Ministerio del Interior ante el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas. Lima: 17 de marzo. Base de Datos de carácter particular del Sistema Peruano de información de justicia (SPIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 21 de marzo del 2017.
<http://spij.minjus.gob.pe/>
- 2011 Decreto Supremo N° 004-2011-IN, Aprueban el Plan Nacional de acción contra la trata de personas 2011-2016. Lima: 19 de octubre. Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas. 3era. Edición, julio 2015.
- 2011 Informe del Estado peruano contra la trata de personas. Séptimo informe. Lima: Grupo de Trabajo Multisectorial contra la trata de personas.
- 2013 Resolución Ministerial N° 0810-2013-IN, Designan representantes titular y alterno del Ministerio del Interior ante el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas. Lima: 06 de junio. Base de Datos de carácter particular del Sistema Peruano de información de justicia (SPIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 21 de marzo del 2017.
<http://spij.minjus.gob.pe/>
- 2014 Resolución Ministerial 1094-2014-IN, Designan representantes titular y alterno del Ministerio del Interior ante el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas. Lima: 22 de octubre del 2014.
https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/RM_Nro_1094-2014-IN.pdf
- 2017 Decreto Supremo N° 017-2017-IN, Aprueban el Plan Nacional contra la trata de personas 2017 – 2021. Lima: 08 de junio. Consulta: 30 de junio del 2017.
<https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/PLAN%20NACIONAL%20CONTRA%20LA%20TRATA%20DE%20PERSONAS%202017-2021.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (MINJUS)

2015 Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, aprueba la Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación. Consejo Nacional de Política Criminal. Lima: 24 de enero del 2015.

MINISTERIO PÚBLICO

2016 Informe de trata de personas 2009 – 2015, Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público. Lima: 24 de mayo del 2017.

<http://portal.mpfj.gob.pe/boletinformativo/infotratadepersonas>

MONESTEROLO LENCIONI, Adriana; y, GUERRERO SALGADO, Efrén

2014 “Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” En: URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. N° 14 – Quito, junio 2014. Pp. 104-119. FLACSO Sede Ecuador.

<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=c5071037-17d1-4e21-9231-8213d9f2a34a%40sessionmgr4006&hid=4111>

MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier

2007 “Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para definir un “Problema Pública”” En: Cuadernos de Administración. Vol. 20, Núm. 33, enero – julio. Pp. 323 – 335. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

MONTENEGRO BRAZ, Adriana; y, SANTACRUZ, Argentina

2014 “Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador” En: URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. N° 14 – Quito, junio 2014. Pp. 79-92. FLACSO Sede Ecuador.

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1345>

MONTENEGRO, Vanessa; y, FONTAINE, Guillaume

2014 “La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar” En: URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. N° 14 – Quito, junio 2014. Pp. 12-27. FLACSO Sede Ecuador.

MUJICA PUNZÓN, Jaris

2014 “Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata para la explotación sexual de mujeres en la Amazonía peruana” En: Anthropologica. Año XXXII, N.º 33, pp. 163-177

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=1503b1a5-6987-4805-8e40-b00847fd8adf@sessionmgr4006&vid=4&hid=4110>

MUJICA PUNZÓN, Jaris; ZEVALLOS TRIGOSO, Nicolas; y, VIZCARRA CASTILLO, Sofía

2016 “Mecanismos informales de coordinación en la implementación de un refugio para víctimas de violencia sexual y trata de personas en el Perú” En: Revista de Ciencia Política y Gobierno. Vol. 3, Núm. 5. Pp. 13 – 38.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/15687/16123>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH)

2000 Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, E/CN.4/DEC/2004/110, de fecha 21 de abril del 2004.
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=137

OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE LAS NACIONES UNIDAS (UNODC)

2004 Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. New York. Visto:
<https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf> (7 de abril del 2017)

2009 Global Report on Trafficking in persons. Visto:
<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html> (7 de abril del 2017)

OFICINA DE MONITOREO Y COMBATE DE LA TRATA DE PERSONAS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (OMCTP)

2001 Victims of trafficking and violence protection act of 2000: Trafficking in Persons Report. Junio del 2001, <https://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>

2002 Victims of trafficking and violence protection act of 2000: Trafficking in Persons Report. Junio del 2002, <https://www.state.gov/documents/organization/10815.pdf>

2003 Trafficking in Persons Report. Junio del 2003.
<https://www.state.gov/documents/organization/21555.pdf>

2004 Trafficking in Persons Report. Junio del 2004.
<https://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf>

2005 Trafficking in Persons Report. Junio del 2005.
<https://www.state.gov/documents/organization/47255.pdf>

2006 Trafficking in Persons Report. Junio del 2006.
<https://www.state.gov/documents/organization/66086.pdf>

2007 Trafficking in Persons Report. Junio del 2007.
<https://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>

2008 Trafficking in Persons Report. Junio del 2008.
<https://www.state.gov/documents/organization/105501.pdf>

2009 Trafficking in Persons Report. Junio del 2009.
<https://www.state.gov/documents/organization/123357.pdf>

2010 Trafficking in Persons Report. Junio del 2010.
<https://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>

2011 Trafficking in Persons Report. Junio del 2011.
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>

2012 Trafficking in Persons Report. Junio del 2012.
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/index.htm>

2013 Trafficking in Persons Report. Junio del 2013.
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>

2014 Trafficking in Persons Report. Junio del 2014.
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/index.htm>

2015 Trafficking in Persons Report. Junio del 2015.
<https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>

- 2016 Trafficking in Persons Report. Junio del 2016.
<https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>
- 2017 Trafficking in Persons Report. Junio del 2017.
<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

2007 La trata de personas, una realidad en el Perú. Segunda edición.

OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio

2007 Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas, Documento de Trabajo N° 11, Diciembre. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Visto:
http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1 (15 de mayo del 2017)

PARSONS, Wine

1995 Public Policy. An Introduction to the Theory and Praticce of Policy Analysis, Cheltenham, UK, e Northampton, MA, Edward Elgar.

PIERCE, Jonathan; SIDDIKI, Saba; JONES, Michael; SCHUMACHER, Kristin; PATTISON, Andrew; y, PETERSON, Holly

2014 “Social Construction and Policy Design: A review of past aplicaciones” En: The Policy Studies Journal, Vol. 42, N° 1. Visto:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12040/full> (15 de mayo del 2017)

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ – ESTADO MAYOR GENERAL (EMG-PNP)

- 2000 Anuario estadístico PNP. Oficina de Estadística.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2000.pdf
- 2001 Anuario estadístico PNP. Oficina de Estadística.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2001.pdf
- 2002 Anuario estadístico PNP. Oficina de Estadística.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2002.pdf
- 2003 Anuario estadístico PNP. Oficina de Estadística.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2003.pdf
- 2004 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2004.pdf
- 2005 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2005.pdf
- 2006 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2006.pdf
- 2007 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2007.pdf

- 2008 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2008.pdf
- 2009 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2009.pdf
- 2010 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2009.pdf
- 2011 Anuario estadístico PNP.
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2011.pdf
- 2012 Anuario estadístico PNP. Dirección de Estadística
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2012.pdf
- 2013 Anuario estadístico PNP. Dirección de Estadística
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2013.pdf
- 2014 Anuario estadístico PNP. Dirección de Estadística
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2014.pdf
- 2015 Anuario estadístico PNP. Dirección de Estadística
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202015%20DIREST%20PUBLICACION.pdf
- 2016 Anuario estadístico PNP. Dirección de Estadística
https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202016%20presentacion.pdf

RINCÓN BECERRA, María

- 2014 “Algunos elementos teóricos de las políticas públicas: análisis para su formulación”. Revista Venezolana de Gerencia (RVG), Año 19, N° 67, Venezuela: Universidad del Zulia. pp. 531 – 549. Visto: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29031856008> (20 de mayo del 2017)

RIVERA, Gastón

- 2009 Trata de personas. Esclavitud moderna en todas sus dimensiones. Lima: TETIS GRAF.

RIBAS CARDOSO, Arisa; y, ANNONI, Danielle

- 2016 “La protección a las víctimas de trata de personas en Brasil” En: Opinión Jurídica, Vol. 15, N° 29, pp. 79-100. Enero – Junio. Medellín.

ROTH DEUBEL, André – Noël

- 2002 Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 2008 “Perspectivas teoricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? En: Estudios Políticos, N° 33, julio – diciembre de 2008, Medellín, pp. 67-91.

SABATIER, Paul

1998 “The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe”, *Journal of European Policy*, 51, pp. 98-130. http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf

SALT, John

2000 “Trafficking and Human smuggling: A European perspective” *En: International Migration*. Vol. 38 (1). Pp. 31-56.
<http://lastradainternational.org/lsidocs/538%20pdf.pdf> (7 de abril del 2017)

TORRES FALCÓN, Martha

2016 “El nuevo rostro de un viejo fenómeno: la trata de personas con fines de explotación sexual y los derechos humanos”. *En: Sociológica*, año 331, N° 89, Septiembre – diciembre; pp. 95-129. Visto: <http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=fa094074-a99c-42c1-a148-9e118fb0d1dc%40sessionmgr104&vid=4&hid=4111> (15 de abril del 2017).

VANDENBERG, Martina

2012 “Giving Back: Combating Human Trafficking”. *En: GPSolo*, Vol. 29, N° 5, The Changing face of law practice. Setiembre – Octubre. Pp. 78-79.
<http://www.jstor.org/stable/23630789>

VARGAS PARRA, Jakeline; y, FERNÁNDEZ DE MANTILLA, Lya

2013 “Trata de personas: un déficit de trabajo decente”. *En: Reflexión Política*, año 15, N° 30, diciembre. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga. Pp. 140 – 151.
<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=c5071037-17d1-4e21-9231-8213d9f2a34a%40sessionmgr4006&hid=4111>

VARGAS URÍAS, Mauro Antonio

2016 “Una aproximación conceptual a la participación masculina en la trata de personas con fines de explotación sexual dentro de los procesos migratorios del contexto mexicano”. *En: Sociológica*, año 31, Número 89, septiembre – diciembre de 2016, pp. 131-162.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v31n89/0187-0173-soc-31-89-00131.pdf> (10 de mayo del 2017)

ANEXO N° 01

ORDENANZAS REGIONALES DE CREACIÓN DE REDES, MESAS Y COMISIONES REGIONALES EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, 2010 - 2017			
REGIÓN	MESA/RED/COMISIÓN	ORDENANZA	FECHA DE EMISIÓN
Madre de Dios	Comisión Regional Multisectorial permanente contra la trata de personas de Madre de Dios	Ordenanza Regional N° 12-2010-GRMDD-CR	31 de agosto del 2010
Tumbes	Red Regional de lucha contra la trata de personas en la región Tumbes	Resolución Ejecutiva N° 0973-2010/GOB. REG TUMBES	27 de setiembre del 2010
Ucayali	Red descentralizada de lucha contra la trata de personas de la región Ucayali	Resolución Ejecutiva N° 1173-2010-GRUP-P	18 de junio del 2010
Cajamarca	Mesa Regional para la atención de la problemática de la trata de personas en la región Cajamarca	Ordenanza Regional N° 041-2011-CR.CAJ-CR	14 de diciembre del 2011
Huánuco	Red Multisectorial de lucha contra la trata de personas en la región Huánuco	Ordenanza Regional N° 017-2011-CRGRH	29 de diciembre del 2011
Junín	Mesa de Trabajo Interinstitucional de lucha contra la trata de personas	Resolución Ejecutiva Regional N° 425-2011-GRJ-PR	17 de junio del 2011
Piura	Comisión Regional de lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Piura	Ordenanza Regional N° 230-2011/GRP-CR	28 de noviembre del 2011
Arequipa	Red Regional de lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de la Región Arequipa	Ordenanza Regional N° 159 - Arequipa	06 de marzo del 2012
Ayacucho	Comisión Regional multisectorial de acción contra la trata de personas en Ayacucho	Ordenanza Regional N° 013-2012-GRA/CR	25 de mayo del 2012
Callao	Mesa Regional para la prevención, atención y sanción de casos de trata de personas en la región Callao	Ordenanza Regional N° 34	06 de noviembre del 2012
La Libertad	Comisión Regional para la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en la región La Libertad	Ordenanza Regional N° 003-2012-GR-LL/CR	16 de abril del 2012
Loreto	Mesa Regional para la prevención, atención y sanción de casos de trata de personas en la región Loreto	Ordenanza Regional N° 002-2012-GRL-CR	10 de febrero del 2012

Moquegua	Comisión Regional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Moquegua	Ordenanza Regional N° 11-2012-CR/GRM	02 de agosto del 2012
Puno	Red Regional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Puno	Ordenanza Regional N° 16-2012-GRP-CRP	13 de diciembre del 2012
Lambayeque	Red Regional de lucha contra la trata de persona y el tráfico ilícito de migrantes en la región Lambayeque	Ordenanza Regional N° 016-2013-GR.LAM/CR	19 de abril del 2013
San Martín	Red Regional de lucha contra la trata de personas en la región San Martín	Ordenanza Regional N° 004-2013-GRSM/CR	08 de marzo del 2013
Tacna	Red Regional de lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Tacna	Ordenanza Regional N° 003-2013-CR/GOB.REG.TACNA	03 de mayo del 2013
Amazonas	Mesa Regional para la atención integral de la problemática de la trata de personas	Ordenanza Regional N° 345 Gobierno Regional amazonas/CR	12 de marzo del 2014
Ancash	Red Regional de lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de la Región Ancash	Ordenanza Regional N° 001-2014-GRA/CR	06 de febrero del 2014
Huancavelica	Red Regional de lucha contra la trata de personas en la región Huancavelica	Ordenanza Regional N° 276-Gob.Reg-HVCA/CR	16 de junio del 2014
Ica	Red Regional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Ica	Ordenanza Regional N° 0010-2014-GORE-ICA	17 de diciembre del 2014
Pasco	Mesa Regional de lucha contra la trata de personas en todo el ámbito jurisdiccional de la región Pasco	Ordenanza Regional N° 349-2014-G.R.PASCO/CR	28 de abril del 2014
Cusco	Red Regional de lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de la región Cusco	Ordenanza Regional N° 099-2015-CR/GRC.Cusco	19 de octubre del 2015
Apurímac	Red Regional de lucha contra la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas	Ordenanza Regional N° 011-2016-GR-Apurímac/CR	24 de mayo del 2016
Lima	Comisión Regional Multisectorial contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes de la región Lima	Ordenanza Regional N° 03-2017-CR-GRL	25 de enero del 2017
Fuente: Elaboración propia en base a las ordenanzas regionales de creación de mesas, redes o comisiones, 2010 - 2017			