

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Complementariedad, reemplazo o interferencia? Relaciones entre Estado  
y ONG frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en  
La Pampa, Madre de Dios**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
GOBIERNO**

**AUTORA**

Virginia Isabel Lopez Quiroz

**ASESORA**

Carmen Ilizarbe

Lima, setiembre de 2020

## RESUMEN O ABSTRACT

En el Perú, el reconocimiento de la problemática de la trata de personas se remonta al año 2001, con la suscripción del Protocolo de Palermo. A partir de ello, la trata de personas fue incorporada en el artículo 182° del Código Penal y el Estado se dispuso a elaborar mecanismos para luchar contra este delito. Así, nació el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, que fue el primer instrumento para luchar contra el tráfico y comercio de personas. Sin embargo, los altos precios del oro convirtieron a Madre de Dios en uno de los principales lugares de destino y explotación de víctimas debido a la gran presencia de campamentos de minería ilegal, los cuales tienen una relación directa con la trata de personas. Por ello, los estudios empezaron a centrarse en este departamento, en el que La Pampa resalta aún más, ya que es una zona de difícil acceso y el Estado está poco presente.

En este panorama, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) comienzan sus acciones; es el caso de Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), y el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). La literatura concerniente a la problemática de la trata de personas se centra principalmente en la capacidad estatal, por lo que existe un vacío en cuanto a investigaciones sobre el tipo de relación entre el Estado y las ONG en la atención de este problema. La presente tesis se sitúa precisamente en este campo de estudio y nace a partir de la interrogante sobre cómo es la relación que se establece entre el Estado y las ONG en el proceso de enfrentar la trata de mujeres.

El principal hallazgo es que el Estado y las ONG actúan de forma involuntariamente complementaria. Es decir que no se lleva a cabo una coordinación estrecha que permita afirmar que se trata de una relación complementaria, aunque las acciones del Estado y las ONG contribuyen a la lucha contra este delito y convergen en este objetivo.

Palabras clave: trata de personas, Estado, ONG, La Pampa, Madre de Dios.

A mis padres, Virginia y Manuel, para quienes el mejor legado es la educación; a Carmen, por la infinita paciencia y dedicación; y a mis amigas de la Facultad, que siempre estuvieron presentes.



## Agradecimientos

Brindo un agradecimiento especial a todas las personas que hicieron posible este trabajo. En primer lugar, agradezco la colaboración de cada uno de los entrevistados, cuyos nombres permanecerán reservados por temas de confidencialidad. En Madre de Dios, conocí a funcionarios que se enfrentan diariamente a los problemas que tanto aquejan a nuestro Estado: falta de recursos, pobre infraestructura, escaso personal, entre otros. A pesar de ello, encontré personas comprometidas con ideales similares a los míos. A ellos, mi infinito agradecimiento como tesista y como ciudadana peruana. Asimismo, agradezco a las ONG Promsex y CHS Alternativo, que me recibieron cálidamente y compartieron conmigo su labor.

Sin embargo, el trabajo de campo, una de las últimas actividades que realicé como estudiante universitaria, no hubiera podido ser realizado sin la formación que recibí de parte de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), así como el apoyo financiero por parte de la Facultad de Ciencias Sociales para realizar el trabajo de campo. Por otro lado, me faltarían páginas para agradecer a los profesores, jefes de práctica y consejeros de carrera que aportaron en mi formación académica en Estudios Generales, la Facultad de Ciencias Sociales y el programa de Articulación Vertical, no solo por los conocimientos impartidos, sino también por el aliento, motivación e inspiración. Entre ellos, agradezco principalmente a Jorge Aragón, un querido profesor, y a Carmen Ilizarbe, una admirada profesora y a quien pude tener como asesora.

Asimismo, quiero agradecer a mi círculo cercano, compuesto por familiares y amigos. A mis padres, Virginia y Manuel, que apostaron por la educación; a mis hermanos, Ricardo y Manuel, en quienes encontré modelos a seguir; a Romy y Arianna, por el cariño infinito; y a Olga, por la hospitalidad y orientación. A mis amigas de la Facultad Doly's, Karina, Estefanía, Claudia, Andrea y Naomi, con quienes comparto la vocación además de una amistad sincera. Y a mis amigos de toda la vida: Jose, Rafael, Oriana y María Fernanda, a quienes admiro y tengo siempre presentes.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	1
1.1. Caso de estudio .....	3
1.2. Diseño de investigación.....	5
2. ¿Qué se sabe sobre la relación entre el Estado y las ONG? .....	11
2.1. Revisión de literatura .....	12
2.2. Marco teórico.....	19
3. ¿Cómo se da la trata de personas?.....	33
3.1. Situación de la trata de personas en el Perú y el mundo.....	33
3.2. Situación de la trata de personas en La Pampa.....	36
4. Funcionamiento y respuesta estatal frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales .....	40
4.1. Acciones por parte del Estado.....	40
4.2. El Estado frente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) .....	54
5. Funcionamiento y respuesta de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales .....	56
5.1. Acciones por parte de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) .....	59
5.2. Las ONG frente al Estado .....	62
6. Conclusiones y recomendaciones .....	67
7. Bibliografía .....	70
8. Anexos.....	77

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Si la persona mayor de edad no se siente víctima, no hay norma legal que la obligue y, generalmente, no se sienten víctimas. Uno que otro caso... Es más, las menores de edad tampoco se sienten víctimas, pero la ley nos obliga a no dejarlas en abandono”.*

(Declaración del entrevistado 4, funcionario del Estado)

El testimonio recogido muestra la situación de las mujeres mayores de edad víctimas de trata de personas. La presente investigación, que abarca el sexo femenino debido a que es el más afectado (Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD, 2013), excluye a las niñas y adolescentes, ya que los principales esfuerzos de lucha contra la trata de personas se enfocan en ellas, en la medida en que la minoría de edad les garantiza la protección estatal. Así, por ejemplo, las víctimas menores de edad cuentan con Centros de Acogida Residencial (CAR)<sup>1</sup> administrados por el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). En consecuencia, el presente estudio se centra en una población especialmente vulnerable, ya que no se asegura su debida atención en la misma medida.

En el Perú, la problemática de la trata de personas se remonta al año 2001, con la suscripción y posterior ratificación del Protocolo de Palermo. A partir de ello, la trata de personas fue incorporada en el artículo 182° del Código Penal y el Estado se dispuso a elaborar mecanismos para luchar contra esta problemática. Así, nació el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, que fue el primer instrumento para luchar de manera integral contra la trata. Sin embargo, los altos precios del oro convirtieron a Madre de Dios en unos de los principales lugares de destino y explotación de víctimas debido a la

---

<sup>1</sup> Actualmente, hay 51 CAR en el país y tres de ellos son especializados en la atención a víctimas de trata de personas, de los cuales dos se ubican en Lima y uno en Madre de Dios (<https://andina.pe/agencia/noticia-madre-dios-ya-cuenta-hogar-para-menores-rescatadas-trata-748690.aspx>)



gran presencia de campamentos de minería ilegal, los cuales tienen una relación directa con la trata de personas. Por ello, los estudios empezaron a centrarse en este departamento, en el que La Pampa resalta aún más, ya que es una zona de difícil acceso y el Estado está poco presente.

Es en este panorama que empiezan a surgir las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) comienzan sus acciones, como es el caso de Capital Humano y Social Alternativo (Chs Alternativo), y el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). No obstante, la literatura concerniente a la trata de personas se centra en la capacidad estatal ante la problemática, por lo que existe un vacío el tipo de relación entre Estado y ONG, en el cual se ubica la presente tesis. Así, la investigación nace a partir de la interrogante sobre cómo es la relación que se establece entre el Estado y las ONG en el proceso de enfrentar la trata de mujeres.

Como principal hallazgo, se tiene que el Estado y las ONG actúan de forma complementaria, de modo que, tanto las acciones del Estado como las de las ONG, contribuyen a la lucha contra este delito que viola los derechos humanos de población especialmente vulnerable. Esta complementariedad, no obstante, se presenta en un contexto de carencias y tareas pendientes en cuanto a la asistencia y protección, así como reintegración.

Cabe mencionar que la relación entre el Estado y las ONG se desarrolla en una zona con características que la configuran como una zona de difícil control estatal. Así, La Pampa se encuentra ubicada en un tramo de la carretera Interocéánica, lo cual la constituye como un lugar de difícil acceso. Además, hay gran presencia de campamentos mineros ilegales, los cuales propician la demanda de víctimas de trata para la explotación sexual (Ruiz, 2018, p. 90).

En este contexto, ¿se trata de un caso perdido en el cual el Estado prefiere no involucrarse? ¿o el Estado quiere actuar, pero es tan débil que las ONG lograron reemplazarlo? ¿Se trata de ONG salvadoras? ¿o acaso el Estado actúa, pero se ve enfrentado a ONG que interfieren deliberadamente en las labores estatales? ¿Existen intereses perversos? ¿o tal vez ambos actores realizan

acciones complementarias? La presente tesis recorre estas preguntas en el análisis del caso propuesto de la mano de una metodología cualitativa.

Los resultados de la investigación permiten concluir que el Estado y las ONG actúan de forma involuntariamente complementaria. Es decir que no se lleva a cabo una coordinación estrecha que permita afirmar que se trata de una relación complementaria, aunque las acciones del Estado y las ONG contribuyen a la lucha contra este delito y convergen en este objetivo.

### 1.1. Caso de estudio

*“La trata de personas es un fenómeno delictivo que presenta una serie de complicaciones que impiden conocer su magnitud y cuantificarlo. Son pocos los países que se atreven a ofrecer estadísticas del fenómeno ya que no existen suficientes mecanismos adecuados para brindar información detallada y real del fenómeno”*

(Decreto Supremo N° 017-2017-IN)

La presente tesis nace a partir de la interrogante sobre cómo es la relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en La Pampa, Madre de Dios. Este departamento es uno de los principales destinos de las víctimas de trata a nivel nacional, tal como se recoge en el Plan Nacional 2017-2021 (Decreto Supremo N° 017-2017-IN, 2017). Por otro lado, de acuerdo al censo del año 2017, Madre de Dios es el departamento con menor población, al contar con 141 mil 70 habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018).

En adición, la actividad aurífera en esta región comenzó a tener altos niveles en el 2008, ya que su precio en los mercados internacionales aumentó. En consecuencia, la zona se volvió atractiva para la minería ilegal, la cual trae consigo víctimas de explotación sexual, laboral y trabajo forzoso (Decreto Supremo N° 017-2017-IN, 2017). De esta forma, se va tejiendo una problemática



que vincula altos precios en la extracción del otro, presencia de minería ilegal y demanda de servicios sexuales. Sin embargo, Rocío Espinoza demuestra que la trata con fines de explotación sexual en el Perú no representa en sí misma una actividad rentable, sino que guarda relación con el manejo de negocios colaterales como bares, restaurantes, picanterías y otros lugares donde se vende comida y alcohol, es decir, las víctimas son usadas como “carnada” (citado en Ruiz, 2018, p. 110).

Hace una década, la literatura concerniente a la trata de personas era escasa; sin embargo, en los últimos años, los estudios se han incrementado. En consecuencia, se han identificado las causas estructurales del delito, como son: (a) factores socioeconómicos, como las economías informales e ilegales, la pobreza y desigualdad, y la globalización y el crecimiento de la migración; (b) factores socioculturales, como la legitimación de la explotación de las personas, la violencia de género, los vínculos familiares y emocionales; y (c) factores institucionales, como la corrupción e informalidad en las instituciones públicas, la débil presencia del Estado (Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas [ObservaLATrata] & Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEHPUCP], 2017, p. 10-15).

La zona de estudio, La Pampa, es considerada como un “territorio sin ley” en la medida en que en sus campamentos convergen la trata de personas, la explotación sexual y el sicariato, así como también se han registrado fosas clandestinas con restos óseos quemados. En adición, la ilegalidad ha sobrellevado los intentos estatales de extinguirla durante tres gobiernos consecutivos (García, 2019). En consecuencia, la literatura que aborda la trata de personas en Madre de Dios, se centra en la capacidad estatal. Sin embargo, el Estado no es el único actor presente en la zona para combatir el delito. Algunas ONG como Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), y el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex), son representativas en la lucha contra la trata, como se puede constatar con sus campañas de prevención, capacitaciones y publicaciones.

Entonces, se tiene una literatura que estudia la relación entre el Estado y la ilegalidad o corrupción, pero que deja de lado el papel de las ONG presentes

en la zona, quienes también abordan la trata de personas. En consecuencia, se ignoran las interacciones que existen el Estado y las ONG, así como sus consecuencias, que pueden ser tanto positivas como negativas. Es aquí que se sitúa la presente investigación. De esta forma, a partir del estudio del caso propuesto, se pretende servir como guía para futuras investigaciones que aborden el tipo de relación que se establece entre el Estado y las ONG, así como también, un elemento de referencia al analizar políticas públicas que aborden problemáticas frente a las que las ONG también actúan.

## 1.2. Diseño de investigación

En concordancia con lo propuesto anteriormente, el presente trabajo se enfoca en este vacío a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo es la relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el proceso de enfrentar la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales? Por ello, el objetivo principal es analizar cómo se presenta esta relación en la situación descrita. Asimismo, se pretende impulsar futuras investigaciones en otros campos en los que se conjuguen las acciones estatales y de las ONG.

En ese sentido, las preguntas específicas que guían la presente investigación son:

- i. ¿Cuál es el funcionamiento y la respuesta estatal frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en La Pampa y cómo se posiciona el Estado frente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)?
- ii. ¿Cuál es el funcionamiento y respuesta de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el mismo escenario y cómo se posicionan frente al Estado?
- iii. ¿Cómo se relacionan el Estado y las ONG en este caso en particular?

Para responder a estas preguntas, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- i. Caracterizar el funcionamiento y la respuesta estatal frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en La Pampa y cómo se posiciona el Estado frente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
- ii. Caracterizar el funcionamiento y respuesta de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el mismo escenario y cómo se posicionan frente al Estado
- iii. Establecer el tipo de relación que se establece entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Frente a las interrogantes y objetivos propuestos, se plantean las siguientes tres hipótesis:

- a. La primera hipótesis sostiene que el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) actúan de forma complementaria en La Pampa, Madre de Dios, frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales. De esta forma, tanto las acciones del Estado como las de las ONG, ya sea de manera individual o conjunta, contribuyen a la lucha contra este delito que viola los derechos humanos de población especialmente vulnerable.
- b. La segunda hipótesis, por su parte, señala que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) reemplazan al Estado en La Pampa, Madre de Dios, frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales. En consecuencia, ya sea debido a la incapacidad estatal o a raíz de la falta de interés por combatir este delito, que viola los derechos humanos de población especialmente vulnerable, las ONG han ganado protagonismo al ejercer funciones en el contexto de un Estado ineficaz o desinteresado.
- c. Finalmente, la tercera hipótesis plantea que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) interfieren en las acciones del Estado en La Pampa, Madre de Dios, frente a la trata de mujeres mayores de edad con

finés sexuales. En consecuencia, los esfuerzos estatales por combatir este delito, que viola los derechos humanos de población especialmente vulnerable, son contrarrestados por las ONG, ya sea debido a intereses perversos o a la imposición de una agenda específica.

Para responder las interrogantes y cumplir con los objetivos propuestos, así como evaluar la verdad o falsedad, parcial o total, de las hipótesis presentadas, se llevó a cabo una investigación cualitativa enfocada en un estudio de caso. Al respecto, analicé el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 y el Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021. En estos documentos se describen ejes que enmarcan las acciones estatales, los cuales consideré como dimensiones para tener un acercamiento sistemático y así evaluar comportamientos.

El primer plan analizado, el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, considera como ejes estratégicos los siguientes: (1) gobernanza institucional; (2) prevención y sensibilización; (3) atención, protección y reintegración; y (4) fiscalización y persecución del delito (Decreto Supremo N° 017-2017-IN, 2017). Por su parte, el Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021 considera: (1) gestión del Plan regional; (2) prevención de la Trata de Personas; (3) persecución y sanción del delito; y (4) asistencia, protección y reintegración de víctimas (Ordenanza Regional N° 002-2018-RMDD/CR, 2018).

En la presente investigación, se decidió seleccionar aquellos ejes estratégicos que se relacionan directamente con la víctima en concordancia con la perspectiva de derechos humanos, que entiende a la trata de personas como una violación de tales derechos, por lo que la protección y asistencia de la víctima resulta primordial (Cortés, Becerra, López & Quintero, 2011, p. 108-109). En esta línea, se excluye la fiscalización y persecución del delito, ya que se enfoca en el tratante, es decir, quien comete el delito de trata de personas, y, de manera más abstracta, en el bien público.

En consecuencia, para el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, se seleccionaron los ejes (2) y (3), correspondientes a la prevención y

sensibilización; y atención, protección y reintegración; mientras que, para el caso del Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021, se tomaron los ejes (2) y (4), correspondientes a la prevención de la trata; y asistencia, protección y reintegración de víctimas (Véase Anexo 1) que terminaron convirtiéndose en tres dimensiones: prevención; asistencia y protección; y reintegración.

A partir de lo seleccionado, asumí que cada dimensión podía ser tomada como una variable que admite dos valores: (1) sí se realizan acciones, o (2) no se realizan acciones. Cuando sí se llevan acciones a cabo, la presente investigación indaga sobre el papel del Estado y las ONG, así como el tipo de relación entre ambos actores. Por el contrario, cuando no se realizan acciones, se busca entender cuál es la situación que se presenta.

Una vez descritas las hipótesis y variables, pasaré a exponer cómo planteo las hipótesis. En primer lugar, por complementariedad, a partir de lo recogido por Bobadilla y Huamán, entiendo: la capacitación, evaluación y diagnóstico que las ONG realicen sobre la labor estatal; y la coordinación de actividades (2001, p. 365). A partir de ello, sostengo que habrá una relación complementaria cuando las ONG capaciten a los funcionarios del Estado, evalúen las políticas propuestas por este, diagnostiquen la situación de las mismas y coordinen sus tareas al delimitarlas y dividir las.

En segundo lugar, en cuanto a reemplazo, propongo un escenario de “zona marrón”, es decir, una región en la que las reglas que imperan no son las estatales, siguiendo lo propuesto por O’Donnell (1993, p. 12); por el contrario, se rigen las reglas de los tratantes. Así, el Estado se presenta débil y son las ONG las que toman el rol de garante de derechos adjudicado al Estado. De esta forma, habrá reemplazo cuando el Estado no realice acciones y las ONG sean quienes cumplen con la garantía de derechos a la población afectada.

Finalmente, para la hipótesis de interferencia, nuevamente haciendo uso de Bobadilla y Huamán, considero como factor determinante la disputa por los mismos grupos destinatarios (2001, p. 365). Asimismo, incluyo lo propuesto por Kent Eaton, quien afirma que los retadores del Estado prosperan en lugares no controlados por este (2012, p. 648). Sin embargo, el autor refiere que las ONG



no retan al Estado cuando son responsables solo por las políticas señaladas (Eaton, 2012, p. 647). En consecuencia, propongo que la relación será de interferencia cuando las ONG traten de abarcar actividades que solo el Estado puede atender y entren en conflicto al destinar sus acciones al mismo grupo de víctimas.

Los instrumentos utilizados para la presente investigación fueron: revisión de bibliografía, análisis documental y entrevistas abiertas. En cuanto a la revisión de bibliografía, se analizaron tesis, artículos académicos, artículos periodísticos y de opinión. En el caso del análisis documental, se revisó el Código Penal y jurisprudencia; así como protocolos del Estado; y planes estratégicos, memorias y publicaciones de CHS Alternativo, y Promsex.

Además, debido a que se buscó conocer la situación real de las víctimas de trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en La Pampa, las respuestas por parte del Estado, la intervención de las ONG y cómo se relacionan ambos actores, se llevó a cabo un trabajo de campo en la ciudad de Puerto Maldonado en agosto del 2019, con financiamiento de la facultad de Ciencias Sociales. Así, se realizaron nueve entrevistas abiertas a representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel regional y local debido a que son los actores involucrados en la primera línea en la lucha contra la trata de personas al tener contacto directo con las víctimas y tener incidencia directa en la problemática.

En ese sentido, se realizaron dos entrevistas a representantes de las ONG concernientes y siete, a funcionarios de instituciones gubernamentales, con una duración de veinticinco minutos, en promedio, cada una. A cada persona entrevistada se le comunicó que su testimonio sería destinado a los fines exclusivos de la presente investigación enfatizando el anonimato de sus intervenciones (Véase Anexo 2).

En consecuencia, únicamente se precisará que los entrevistados son actores competentes, con experiencia en la materia y pertenecientes al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Capital



Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), y el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex).

En el caso de la Secretaría Técnica de la Comisión Regional Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas en Madre de Dios, así como los representantes del Gobierno Regional y la Unidad Distrital de Atención a Víctimas y Testigos de Madre de Dios, la entrevista fue negada. En el último caso, se alegó que tenían prohibido brindar información sobre las víctimas incluso cuando aseguré que no estaba buscando información sobre ellas, sino sobre el funcionamiento de la institución.

Para abordar lo anteriormente propuesto, la tesis está dividida en cuatro capítulos. El primero presenta el estado de la cuestión y el marco teórico que guiarán el estudio. Por su parte, el segundo expone las características de este delito en el Perú y el mundo, enfatizando la situación de La Pampa. A continuación, el tercer capítulo aborda el funcionamiento y la respuesta del Estado, así como la manera en que este se posiciona frente a las ONG. Enseguida, el cuarto capítulo analizará lo mismo, pero por parte de las ONG, el cual será seguido por conclusiones y recomendaciones. Finalmente, se incluye la bibliografía correspondiente y los anexos pertinentes.

## 2. ¿QUÉ SE SABE SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS ONG?

*“La aparición de los proyectos o programas especiales en la administración pública ha permitido incorporar un conjunto de profesionales y técnicos procedentes de las ONG. Esto ha contribuido a la formación de un conjunto de nociones, conceptos y enfoques más o menos coherentes entre los discursos y las prácticas de estos programas estatales y las ONG (mejora de las condiciones de vida, igualdad de género, protección del medio ambiente, etc)”.*

(Bobadilla & Huamán, 2001, p. 365-366)

Este capítulo aborda la revisión de literatura y el marco teórico. Así, se recogen los aportes de Tongsawate y Tips (1988), quienes señalan que es posible una coordinación eficiente entre el Estado y las ONG, a pesar de que entre estos actores suele presentarse una relación de mutua sospecha y tensión. Asimismo, se incluye a Panfichi y Alvarado (2009), quienes han abarcado la evolución de las relaciones entre el Estado y las ONG en el Perú, la cual ha sido complementaria, conflictiva y delegativa. Así, por ejemplo, durante el conflicto armado, la relación fue conflictiva en la medida en que las ONG cuestionaban al gobierno y este las presentaba como parte de un complot extranjero para la subversión.

Seguidamente, se incluye a Bernardo Sorj (2007), quien rechaza que las ONG puedan reemplazar al Estado, junto a otros autores que presentan una versión más matizada. Este es el caso de Arellano-López y Petras (1994), quienes recogen que, hasta cierto punto, las ONG han asumido funciones que antes realizaba el Estado, de modo que este asume menos responsabilidad respecto al bienestar de sus poblaciones. Por otro lado, Pérez, Arango y Sepulveda (2011) sostienen que las ONG no son un complemento del Estado ni

del sector privado. Por el contrario, su autonomía permite que sean parte de cualquier segmento productivo, social, cultural o político (2011, p. 257).

Posterior a ello, se recogen los conceptos y definiciones de zonas marrones, como lo propone Guillermo O'Donnell (1993); ciudadanos de segunda categoría, según Sinesio López (1997); vulnerabilidad social, en el pensamiento de Carmen Yon (2014); retos del Estado, de Kent Eaton (2012); y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), a partir de Luz Muñoz (2014) y Aguilera y Bel (2003). Asimismo, presento las variables e indicadores utilizados en la presente investigación, los cuales fueron elaborados a partir de los ejes del Plan Nacional Contra la Trata de Personas 2017-2021 y el Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021.

## 2.1. Revisión de literatura

La literatura que aborda la trata de personas en Madre de Dios se centra en la capacidad estatal ante la problemática. Así, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Capital Humano y Social Alternativo resaltan las carencias estatales que contribuyen a la impunidad, como es el caso de la ausencia de presupuesto o el número de policías a cargo de la identificación (2018). Así se tiene una literatura enfocada en la relación entre el Estado y la ilegalidad o corrupción, pero que omite las interacciones que puedan existir entre el Estado y las ONG. En esta línea, la presente sección revisará qué se dice sobre la relación entre el Estado y las ONG en otros ámbitos.

Los primeros autores a analizar serán Tongsawate y Tips, a quienes sitúo en la línea de complementariedad en la medida en que proponen que una coordinación eficiente permitirá que tanto las organizaciones del gobierno como las ONG aprendan del otro, así como que ejerzan un rol positivo y complementario, con lo que se contribuirá al desarrollo nacional. En esta línea, enfatizan como ventajas de las ONG su autonomía, flexibilidad, eficiencia y efectividad. Sin embargo, estos autores también brindan aportes en la línea de interferencia, ya que sostienen que, usualmente, la relación que se da entre

Estado y ONG es de mutua sospecha y tensión, debido, en parte, al desarrollo diferente de conceptos y estrategias, intereses en conflicto, así como una falta de comunicación y coordinación entre ambas (Tongsawate & Tips, 1988, p. 402).

Los segundos autores a analizar son Panfichi y Alvarado, quienes han abarcado las relaciones entre Estado y ONG en el Perú. Lo planteado por estos autores también sirve para analizar más de una línea propuesta, en este caso, las tres. Así, tenemos, a modo de recuento histórico que, durante el gobierno de Velasco (1968-75), las ONG complementaban los esfuerzos de promoción del desarrollo del Estado. No obstante, con el inicio de la segunda fase del gobierno militar (1975-80), el número de ONG se incrementó, debido a que se abandonaron las actividades relacionadas a la promoción del desarrollo, lo que ocasionó el despido de especialistas, quienes decidieron continuar sus tareas desde las ONG (Panfichi & Alvarado, 2009, p. 8). En esta primera parte, la relación que se da entre el Estado y las ONG es de complementariedad.

No obstante, los autores sostienen que las relaciones conflictivas entre el Estado y las ONG se da a partir del conflicto armado. En este contexto, las ONG se ubicaron y abarcaron actividades en las zonas de conflicto y, dado que sus actividades incluyeron el cuestionamiento a la política estatal, hubo choques con el sistema político. En consecuencia, desde el gobierno se comenzó a considerar y presentar a las ONG como canales de financiamiento que suponían un complot extranjero plasmado en la subversión (Panfichi & Alvarado, 2009, p. 9-10). Así, se aprecia, cómo una relación de complementariedad puede convertirse en una de interferencia, en este caso, debido a intereses políticos.

Siguiendo el recorrido histórico, con la llegada del gobierno aprista, los ataques e intentos de control hacia las ONG continuaron. Así, se denunció que las ONG vinculadas a partidos de izquierda recibían dinero con el propósito de desestabilizar el sistema democrático. No obstante, con el giro autoritario y neoliberal del gobierno de Fujimori en los 90, la sociedad civil y las ONG sufrieron un gran impacto. Así, por ejemplo, se priorizó el profesionalismo, impacto, incidencia y planeamiento estratégico, e incluso se llegó a subcontratar a varias ONG. En palabras de Panfichi y Alvarado, “la política económica neoliberal delegó en algunas ONG tecnocráticas la gestión e implementación de programas

sociales de lucha contra la pobreza, reservándose para sí el poder de decisión sobre ella” (Panfichi & Alvarado, 2009, p. 12-13). En esta situación, la interferencia se convierte nuevamente en complementariedad al delegar funciones, ya que la hipótesis de complementariedad recoge la coordinación entre estos actores, en un escenario de diferentes intereses políticos, aunque el Estado tenía poder sobre las ONG en tanto se reservaba el derecho de decisión.

La delegación de la gestión e implementación de programas sociales de lucha contra la pobreza va en la misma línea que lo propuesto por Tongswate y Tips, quienes sostienen que una de las formas de colaboración más común e importante entre agencias oficiales y ONG se da cuando el gobierno contrata a las ONG para que sirvan como agentes ejecutores e implementadores de las actividades oficiales de ayuda, aunque lo enfocan en programas destinados a ser implementadores en otros países. Así, por ejemplo, recogen que varios países miembros de la OCDE se han interesado cada vez más en apoyar grupos no gubernamentales en los países en desarrollo. Asimismo, recogen que la relación entre costo y efectividad de los proyectos de las ONG suele ser referida como atractivo para sus colaboradores (Tongswate & Tips, 1988, p. 406).

De esta forma, ambas publicaciones recogen la delegación concedida a las ONG de gestión e implementación de programas sociales o de ayuda, aunque los últimos sitúan la ayuda en un país diferente al ejecutor e implementador. Cabe recalcar que, como se verá a continuación, esta delegación se vincula con la naturaleza de la ONG, pues se debe tener en consideración que las ONG pueden ser de distintos tipos y las relaciones varían de caso en caso. Así, por ejemplo, en el caso de las ONG políticas, las relaciones son más ásperas.

Siguiendo el recuento histórico de Panfichi y Alvarado, durante el gobierno de Fujimori, aparecieron ONG que promovían la democracia, por lo que se oponían a la política autoritaria del gobierno. Estas ONG más políticas, a diferencia de las anteriores, que eran de desarrollo en la medida en que se enfocaban en programas sociales y de ayuda, recibieron nuevamente ataques del gobierno. En esta ocasión, según Toche, se las acusó de inútiles, marxistas y conspiradoras (citado en Panfichi & Alvarado, 2009, p. 13-14). Una vez



finalizado el gobierno de turno, y con la llegada del gobierno de transición de Paniagua (2000-2001), las ONG que se habían opuesto al gobierno comenzaron a apoyarlo. Es más, los personajes más destacados de las ONG fueron parte del gabinete ministerial, así como también muchas ONG colaboraron con el gobierno en la reforma del estado. Posterior a ello, en el gobierno de Toledo (2001-2006) también se dio una cooperación reflejada en la invitación, nuevamente, a miembros de ONG a actuar como ministros (Panfichi & Alvarado, 2009, p. 14). Entonces, las relaciones entre Estado y ONG nuevamente sufren una alteración, con lo cual se evidencia una volatilidad especialmente alta debido a intereses políticos.

A pesar de que todo lo presentado es referente al plano nacional, Panfichi y Alvarado también evalúan el nivel local de relación entre Estado y ONG. Así, por ejemplo, recogen lo propuesto por Pando, quien afirma que muchos alcaldes perciben a las ONG como competencia en la medida en que tienen bastantes recursos en contraste con los agentes públicos (citado en Panfichi & Alvarado, 2009, p. 26), con lo cual se evidencia que los niveles más bajos de gobierno pueden ser más propensos a tener un tipo de relación más áspera debido a temas presupuestales.

De esta forma, Panfichi y Alvarado presentan que la relación entre el Estado y las ONG varía según los niveles de gobierno y el contexto. Sin embargo, hacen hincapié en la desconfianza y deseos de control por parte del Estado y los partidos. Asimismo, sostienen que las ONG resisten las campañas de desprestigio y los intentos de intervención gracias a una fortaleza que deriva de sus fuentes de financiamiento internacionales y sus vínculos con la sociedad civil transnacional, así como también de la debilidad y poca credibilidad de los partidos, y la buena percepción de la que gozan por parte de la ciudadanía (Panfichi & Alvarado, 2009, p. 33).

Aunque Tongswate y Tips no distinguen entre los niveles de gobierno, su análisis presenta elementos relevantes, como es la recolección de las formas de contacto más populares entre el Estado y las ONG. Al respecto, afirman que el método más popular se da a través de relaciones personales. En segundo lugar, sitúan la coordinación con las ONG formalmente en nombre de la agencia



involucrada, seguida de reuniones formales. Finalmente, recogen que la forma menos popular es coordinar con las ONG a través de acuerdos a los que ambos actores han entrado formalmente (Tongsawate & Tips, 1988, p. 412). En cuanto a quién inicia la relación entre Estado y ONG, los autores sostienen que las ONG suelen iniciar los contactos (Tongsawate & Tips, 1988, p. 414). A partir de ello, se obtiene la importancia de establecer regulaciones para las relaciones entre Estado y ONG, así como trazar un camino a seguir para establecer un contacto.

Los siguientes autores a analizar son Bobadilla y Huamán, quienes enfatizan que, desde los años 80 y 90, las ONG establecieron mecanismos de coordinación a través de redes, plataformas o consorcios, así como también diversificaron sus líneas de trabajo y se especializaron en ellas. Por ello, las ONG suelen incorporar más de un área en su trabajo, el cual se establece bajo la perspectiva de género, medioambiente, construcción de ciudadanía, derechos humanos, entre otras (Bobadilla & Huamán, 2001, p. 359).

Asimismo, los autores recogen lo propuesto por Sulmont y Vásquez (2000) para sostener que, si bien las labores del Estado y las ONG varían en cuanto a cobertura, recursos y participación de la población, coinciden en algunos temas, ámbitos de intervención, población destinataria y estrategias de intervención. Al respecto, afirman que la aparición de códigos comunes y enfoques de desarrollo compartidos ha generado un proceso de concertación tanto explícito como implícito entre el Estado y las ONG, así como la cooperación internacional y algunas empresas privadas con enfoque de responsabilidad social (Bobadilla & Huamán, 2001, p. 362).

De esta forma, llegan a la conclusión de que las relaciones de antagonismo y desconfianza entre el Estado y las ONG se van desvaneciendo, aunque no desaparezcan por completo. No obstante, a pesar de las diferencias o críticas que puedan existir, algunos proyectos estatales involucran la participación de las ONG. Asimismo, proponen como ventaja la experiencia de las ONG en actividades que el Estado busca desarrollar y en las que las ONG tienen algunos años de experiencia (Bobadilla & Huamán, 2001, p. 363-364).

Por otro lado, los autores introducen lo propuesto por Beaumont (1996), quien encontró relaciones de complementariedad y competencia entre el Estado,

empresas y ONG. Así, por complementariedad se consideró: ejecución de proyectos financiados por el Estado; la venta de servicios al Estado (capacitación, evaluaciones, diagnósticos, etc); la coordinación de actividades; consorcios, mesas de trabajo, redes temáticas, ofertas coordinadas de servicios a terceros; proyectos conjuntos. En cuanto a la competencia consideró: la ejecución simultánea de proyectos en las mismas líneas de trabajo y zonas geográficas; la presentación de alternativas con las que buscan influir en la formación de la agenda pública (uso de mecanismos de presión); la disputa por los mismos grupos destinatarios y gobiernos locales, así como la oferta de servicios no coordinada (Bobadilla & Huamán, 2001, p. 365).

Finalmente, los autores proponen las siguientes relaciones entre Estado y ONG: cooperación, conflicto y tolerancia. En cuanto a cooperación, sostienen que se refiere al trabajo coordinado entre organizaciones del Estado y las ONG, que no necesariamente significa que hayan eliminado sus diferencias. Respecto a conflicto, señalan que alude a enfrentamientos que se presentan en relación a temas, formas de intervención, poblaciones destinatarias o reconocimiento de derechos. Asimismo, señalan que, si bien esta se vivió en el periodo de violencia política en la década de los ochenta entre las ONG de derechos humanos y el Estado, hoy es menos frecuente, ya que se comparten enfoques, conceptos y estrategias de intervención. En cuanto a tolerancia, afirman que se refiere al trabajo del Estado y las ONG que se lleva a cabo en el mismo lugar y con los mismos destinatarios sin que se generen relaciones de cooperación ni conflicto (Bobadilla & Huamán, 2001, p. 366-367).

Por otro lado, Bernardo Sorj, quien aborda la línea de reemplazo, sostiene que:

la afirmación de que las ONG de América Latina pasaron a ser un sustituto del Estado y de sus políticas sociales es insostenible, pues su capacidad de distribuir bienes públicos o sociales es extremadamente limitada. Cuanto más fuerte es la economía del país, más se confirma este aserto [...] En el mejor de los casos, ellas son contratadas por los gobiernos para implementar servicios locales (Sorj, 2007, p. 137-138).

De esta forma, Sorj rechaza un posible reemplazo del Estado por parte de las ONG. Otros autores, sin embargo, presentan una versión más matizadas. Así,

por ejemplo, Arellano-López y Petras recogen que, hasta cierto punto, las ONG han asumido funciones que antes realizaban las agencias del Estado, lo cual ha permitido a los Estados asumir una responsabilidad menor respecto al bienestar de sus poblaciones (1994, p. 74). De esta forma, aunque la literatura enfatiza el no reemplazo en América Latina, no se deja de lado el hecho de que las ONG han llegado a asumir funciones que le correspondían al Estado.

Al respecto, los autores recogen que, en América Latina, la expansión de las ONG, durante los años 80, se vincula con un proceso de empobrecimiento, de modo que los Estados latinoamericanos se alejaron de la responsabilidad por brindar servicios sociales (Arellano-López & Petras, 1994, p. 76). De lo propuesto por estos autores, entiendo que sí se ha producido un reemplazo del Estado en ciertos ámbitos de provisión social o de servicios básicos por parte de las ONG, aunque los autores no sean categóricos en sus propuestas.

Por otro lado, un punto que no estoy considerando, pero que aparece en la literatura es la voluntad de absorción de las ONG por parte del Estado. Así, Wango sostiene que algunos gobiernos tratan de influir en las ONG a partir del establecimiento de ONG propias<sup>2</sup>, cuya misión consiste en promover las normas y políticas del gobierno; así como la financiación de proyectos mediante la contratación de ONG (citado en Pérez, Arango & Sepulveda, 2011, p. 247).

Asimismo, un punto relevante de Pérez, Arango y Sepulveda es la afirmación de que, aunque un gran número de ONG han surgido con el propósito de atender y satisfacer necesidades sociales que los gobiernos no han logrado cumplir y que no son de interés para el sector privado, las ONG no son un complemento de ninguno de estos dos actores. Por el contrario, su autonomía le permite ser parte de cualquier segmento productivo, social, cultural o político del país (2011, p. 257). En este caso, difiero de lo planteado por los autores. Así, si bien sitúo a las ONG como un actor diferente al Estado, es decir, que no ha sido absorbido, considero que ambos actores pueden realizar acciones complementarias, lo cual se recoge en la primera hipótesis.

---

<sup>2</sup> A partir de la creación de las ONGOG, cuyas cifras significan ONG Organizada por el Gobierno (Arango & Sepulveda, 2011, p. 247).

## 2.2. Marco teórico

En esta sección, se presentan las teorías y conceptos utilizados en la presente tesis, así como la interpretación correspondiente para el caso de estudio.

### Zonas marrones

*“La única conexión que tienen las víctimas con un Estado débil y arrinconado es el personal de salud”*

(Arriarán & Chávez, 2017, p. 10).

Para motivos de la presente investigación, lo propuesto por O'Donnell resulta relevante en la medida en que el autor se refiere a las zonas marrones para señalar al alcance territorial y funcional del Estado. Así, propone que el Estado, mínimamente, es una entidad con un territorio demarcado, que proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal por otros Estados, así como por parte de las instituciones internacionales. Seguidamente, el autor concibe a las burocracias como organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas que tienen responsabilidades asignadas legalmente para lograr o proteger algún aspecto del bien común (O'Donnell, 1993, p. 7).

Asimismo, propone cuatro dimensiones: (1) la eficacia, como un conjunto de burocracias; (2) la efectividad, como sistema legal; (3) la credibilidad, como realizador del bien común de la nación; y (4) la condición de filtro de acuerdo al interés general de la población (O'Donnell, 1993, p.12). En su pensamiento, concibe a las “zonas marrones” como aquellas extensas regiones en las que las reglas que imperan no son las estatales, sino las dictadas por diversas mafias, lo cual se da con mayor frecuencia en las zonas ubicadas en el ámbito rural o en las periferias (O'Donnell, 1993, p. 13).

O'Donnell afirma que un Estado fuerte, aparte de contar con burocracias razonablemente eficaces, también debe estar en la capacidad de imponer una legalidad efectiva en su territorio. En consecuencia, define a un Estado débil

como aquel en el cual no se establece con eficacia una legalidad en lo que respecta a su territorio nacional. Así, el autor les asigna el color azul a los países estructuralmente homogéneos en los que el Estado penetra en todo el territorio y en todas las clases sociales; de modo que la ley es efectiva y la burocracia, eficaz. En los países marrones; por el contrario, el Estado no llega a todo el territorio ni alcanza a todas las clases sociales. En consecuencia, la burocracia no es eficaz ni las políticas públicas llegan a todos. Entre ambos casos, se sitúa el verde, que se atribuye a países en los que la efectividad de la ley y la eficacia de la burocracia tienen un cierto alcance en el territorio y en las clases sociales, aunque no total (O'Donnell, 1993, p. 15). Sin embargo, estas clasificaciones en colores también pueden ser aplicados en zonas o regiones de un país, como es el caso presentado.

Un aspecto relevante en el pensamiento de O'Donnell es que, para él, el Estado es el ancla de los derechos de la ciudadanía, lo cual es clave para los sectores "postergados, discriminados y/o excluidos" que no pueden contratar servicios o beneficios privados. Por ello, sugiere que no se trata solo de saber qué es El estado, sino también para quién lo es y para quién debería serlo. Sumado a ello, propone que el Estado está en todas partes y en ninguna porque diariamente nos encontramos con diversos segmentos de la burocracia estatal (O'Donnell, 1993, p. 12).

En adición, el autor expone que el Estado exhibe diferentes caras en relación con aquellos con los que interactúa, pues el trato estatal y la justicia no son dispensados de forma igualitaria a través de las diversas clases y sectores sociales. Así, por ejemplo, los ricos y privilegiados suelen encontrarse no solo con pocas caras del Estado, sino también con las más amistosas, así como también pueden eludir la parte estatal que les fastidia a través de viviendas cercadas y custodiadas, la educación privada, seguros de salud privados, entre otros (O'Donnell, 1993, p. 18-19).

Por otro lado, recojo lo propuesto por Javier Duque respecto a la teoría de O'Donnell. Así, se sostiene que existe una dimensión territorial de centro-periferia en la que se observa que el Estado se va desvaneciendo y desvirtuándose en cuanto se desplaza del centro a las regiones o provincias.



Formalmente, existe un orden nacional y un Estado, pero realmente conviven diversos órdenes con espacios estatales y paraestatales (2018, p. 33-34).

La idea de considerar a La Pampa como una zona marrón, aunque sin mencionar el concepto como tal, ya había sido esbozada por María Grazia Ruiz, quien, en su abordaje de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la trata y ejecución del Plan Regional de Madre de Dios, hace referencia a unas zonas de “frontera”, que caracteriza como aquellas en las que la presencia del Estado es mínima o prácticamente nula, de modo que sus habitantes están al margen de la ley y sus derechos. Asimismo, sostiene que en estos lugares no se puede considerar la ejecución de planes de lucha contra la Trata, debido a que el Estado no existe ni es reconocido como tal (Ruiz, 2018, p. 133). Estas zonas de “frontera” son las que calzan en la teoría de las zonas marrones de O’Donnell y la presente tesis considera como tales para entender la problemática que se vive en La Pampa.

#### Ciudadanos de segunda clase

*“La principal causa estructural de la vulnerabilidad ante la trata de personas es la pobreza, la cual afecta a grupos en especial situación de vulnerabilidad ante la trata de personas, como es el caso de las mujeres y adolescentes, y de las poblaciones rurales, quienes tienen menores oportunidades educativas, laborales y de ingresos”*

(Decreto Supremo N° 017-2017-IN)

Sinesio López señala que no todos los peruanos gozamos del mismo nivel de ciudadanía, lo cual conlleva a que no ejerzamos de igual manera los derechos que supuestamente tenemos (1997, p. 412). Así, a partir de la clasificación propuesta por O’Donnell, López atribuye al Perú un color marrón que posee varios matices. De esta forma, afirma que la costa tendría un color azul; algunas ciudades de la sierra y de la selva, un color verde; y las áreas rurales de sierra y selva, un intenso color marrón. Ello tiene como consecuencia que algunos



peruanos sean más ciudadanos que otros, es decir, que existan ciudadanos de primera clase y otros de segunda clase. Además, el autor establece que los primeros habitan en las zonas más modernas y democráticas, mientras los segundos ocupan las zonas más atrasadas y poco democráticas (López, 1997, p. 387).

Para López, la ciudadanía supone un conjunto de derechos básicos como una sociedad de individuos independientes y autónomos; que los individuos sean sujetos de derechos civiles, políticos y sociales; que el Estado reconozca el predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrezca una serie de garantías constitucionales, organizativas e institucionales, así como recursos para concretarlos; y un sentido de pertenencia a una comunidad política, cuyos miembros tengan relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad (1997, p. 118).

Cabe mencionar que Javier Duque sostiene que O'Donnell aludía a la ciudadanía de baja intensidad, en la medida en que consideraba que una porción significativa de la población no podía acceder a los servicios a los que tienen derechos como ciudadanos y que son responsabilidad del Estado (2018, p. 30). De esta forma, se va contextualizando la situación que se vive en La Pampa, debido a que se trata de una zona marrón, en la que las leyes que imperan no son las estatales, siguiendo lo planteado por O'Donnell, y en la que habitan ciudadanos de segunda clase, en la medida en que se ven privados de sus derechos y el Estado no les brinda garantías, según el pensamiento de López. Sin embargo, un punto importante es preguntarnos quiénes son los ciudadanos de segunda categoría.

Al respecto, propongo reflexionar si solo existen dos categorías o si, debajo de la segunda categoría, podría existir una tercera; luego, una cuarta; y así sucesivamente. Personalmente, me inclino por la segunda idea. A partir de la información brindada en el perfil de las víctimas de trata (Véase anexo 3), se constata que la mayoría proviene de zonas rurales o urbano marginales, tienen un nivel educativo bajo que suele ser de primaria o secundaria incompleta, y anteriormente tenían un empleo con ninguna o baja remuneración junto a una carga familiar que mantener. Con ello, podemos tener una idea del sector

económico al cual pertenecen: son mujeres que poseen, en el mejor de los casos, escasos recursos.

Considero que la pobreza sitúa a los ciudadanos en una segunda categoría de la que pueden descender más de acuerdo a las situaciones que experimenten. Así, por ejemplo, existen muchos casos en los que las personas no ejercen de igual manera sus derechos, pero ello no se equipara a la situación vivida por las víctimas de trata. En consecuencia, estas víctimas son ciudadanos de una categoría incluso más baja que la segunda propuesta por López.

### Vulnerabilidad social

*“La vulnerabilidad económica, hace que... el otro día que estuvimos en el Congreso tri-Fronterizo de trata [...] era un experimento que había hecho el Mininter y recuerdo que más del 70%, 76% me parece, de mujeres habían dicho que sí, que ese mismo día, así en una entrevista laboral en esos lugares de captación laboral en Lima, que ese mismo día cogían sus maletas y se iban, que, así como estaban, se iban”*  
(Declaración del entrevistado 1, funcionario del Estado)

Esta teoría permite complejizar la anterior en la medida en que brinda herramientas para analizar el perfil de las víctimas de trata de personas que el propio Estado maneja (Véase anexo 3). La escasez de oportunidades económicas genera vulnerabilidades y riesgos (Yon, 2014, p. 128). Así, se debe considerar que las víctimas tienen necesidades básicas no satisfechas, por lo que tomarán decisiones en un contexto de precariedad. Al respecto, las víctimas necesitan un ingreso para mantener a sus familias, por lo que optan por trabajos que satisfagan esta condición incluso si no parecen completamente reales al ofrecer grandes cantidades de dinero solicitando un perfil con pocas competencias.

Carmen Yon define la vulnerabilidad social como el conjunto de estructuras o condiciones sociales que fragilizan a grupos o individuos

disminuyendo su capacidad de respuestas o afrontamiento (2014, p. 119), lo cual indica que se trata de condiciones que escapan del individuo, puesto que yacen en su entorno. En consecuencia, las elecciones constituyen un acto socialmente organizado y culturalmente enraizado, lo que se opone a la idea de una acción que depende solo de los individuos y su racionalidad (Yon, 2014, p. 124).

Asimismo, Yon define la vulnerabilidad sexual como las desventajas que tienen los sujetos para ejercer su agencia y tomar decisiones relacionadas con el ejercicio libre y placentero de su sexualidad y salud sexual. Cabe mencionar que ambos tipos de vulnerabilidad se complementan en la medida en que las prácticas sexuales son prácticas sociales que ocurren en el marco de relaciones desiguales de poder, social, cultural y políticamente organizadas (Yon, 2014, p. 116).

La autora también resalta la paradoja de las formas de agencia, inclusión y conexión de quienes están a la vez subordinados, desconectados o excluidos de oportunidades educativas y económicas, o del reconocimiento social de sus derechos a ejercer su sexualidad de manera placentera, libre, sana y responsable (Yon, 2014, p. 118). Al respecto, la mayoría de edad proporciona agencia, de modo que las víctimas son capaces ante la ley de decidir acogerse al Programa de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos o no hacerlo. Sin embargo, ¿realmente poseen agencia estas mujeres si tomamos en cuenta sus historias de vida con gran carencia económica y violencia, tal como se recoge en el perfil de las víctimas?

En este contexto, el Estado es capaz de incrementar o disminuir la vulnerabilidad de estas mujeres en la medida en que presente servicios de prevención; asistencia y protección; y reintegración. Sin embargo, esto no significa que las mujeres víctimas de trata con fines sexuales en La Pampa sean sujetos completamente pasivos, sino que su autonomía y capacidad de decisión se encuentran influenciadas por el contexto socio-cultural en el que se encuentran, así como sus condiciones de vida.

### Retadores del Estado

*“Chs sí, creo que está tratando de fortalecer su presencia aquí [...], pero no sé cuál es el rol porque vi que tenía que atender a las víctimas, pero eso lo hace el Estado con su Ministerio de Justicia”*

(Declaración del entrevistado 1, funcionario del Estado)

Kent Eaton sostiene que, para entender de mejor manera la situación del Estado en América Latina, resulta necesario enfocarse no solo en cómo se define y opera el Estado, sino también en cómo es retado y por quiénes (2012, p. 644). Ante ello, señala que retar al Estado es retar su monopolio y uso legítimo de la violencia, así como tratar de prevenir o escapar de la implementación de sus leyes y políticas. En esta línea, enfatiza que no todos los que se oponen al Estado son retadores (Eaton, 2012, p. 647).

Así, por ejemplo, el autor afirma que los grupos que se oponen o protestan contra la adopción del Estado de una política no están retando al Estado, sino al gobierno. Para establecer la diferencia, sostiene que la etiqueta de “retador” debe reservarse para aquellos que impugnan el derecho estatal de implementar las políticas que han sido adoptadas a través de canales legales. Asimismo, se recoge que los retadores territoriales son grupos sociales o actores no estatales que prosperan en lugares no controlados por el Estado (Eaton, 2012, p. 647-648), lo que se ha calificado anteriormente como zona marrón, que se caracteriza por la ausencia de suficiente presencia policial o militar.

De esta forma, si bien los mineros ilegales y los tratantes son retadores del Estado en la medida en que refutan la implementación de políticas contra la minería ilegal y la trata de personas, no son el objeto principal de la presente investigación; por el contrario, la teoría de retadores del Estado será utilizada para analizar el papel de las ONG. En esta línea, partiendo de Keck y Sikkink, Eaton sostiene que las ONG transnacionales no retan al Estado cuando solo tratan de hacerlos responsables por políticas señaladas (citado en Eaton, 2012, p. 647). A partir de ello, desarrollo que las ONG retan al Estado cuando tratan de abarcar actividades que solo el Estado puede atender o cuando entran en

conflicto al destinar sus acciones al mismo grupo de víctimas, en la misma línea de lo propuesto por Bobadilla y Huamán (2001, p. 365).

### Formas de estudiar la trata de personas

En esta sección, se utilizará lo propuesto por Cortés, Becerra, López y Quintero (2011), quienes hacen un recuento de las perspectivas más comunes al momento de estudiar la trata de personas. Así, recogen las siguientes visiones: criminal, de derechos humanos, de seguridad humana, teorías feministas, teorías de la globalización, y estudios culturales. La primera de estas visiones, la criminal, enfatiza la criminalización de los traficantes [o tratantes]. Así, a partir de una teoría utilitarista, la causa del problema radica en los beneficios económicos que la trata de personas supone para los tratantes. En consecuencia, se propone tipificar el delito, sus agravantes y formas de colaboración; endurecer las sanciones; y aumentar los esfuerzos de persecución de los tratantes (Cortés et. al, 2011, p. 107).

Por su parte, la perspectiva de derechos humanos entiende el fenómeno como un problema de violación de derechos humanos, por lo cual se coloca a las víctimas en el centro de la discusión y, en consecuencia, la protección y asistencia a las víctimas es primordial. En esta línea, se enfatiza la necesidad de que los oficiales de la policía, así como los funcionarios que tengan contacto directo con las víctimas sean capacitados. Asimismo, también señalan que la cooperación entre Estado y ONG aumentaría las herramientas para las víctimas durante su tratamiento (Cortés et. al, 2011, p. 108-109).

La tercera perspectiva, la perspectiva de seguridad humana, se enfoca en las causas estructurales que hacen vulnerables a las personas frente a la trata de personas. Por ello, propone la adopción de medidas preventivas que puedan reducir dicha vulnerabilidad, como es atacar la pobreza, marginación, desventajas sociales y culturales (Cortés et. al, 2011, p. 110). En seguida, se recogen las teorías feministas, que enfocan la trata de personas como consecuencia de la subordinación y opresión a la cual han sido sometidas las



mujeres a lo largo del tiempo. De esta forma, el delito se convierte en una forma más de explotación de las mujeres. Asimismo, las feministas posmodernas enfatizan que la raza, orientación sexual, clase social, entre otros factores, hacen que la experiencia de las víctimas de trata, así como las formas de opresión que experimentan sean distintas (Cortés et. al, 2011, p. 111-112).

En quinto lugar, se encuentran las teorías de la globalización, que conciben a la trata de personas como un fenómeno que se ha expandido a raíz de la globalización e integración regional. En consecuencia, proponen medidas relacionadas con la migración (Cortés et. al, 2011, p. 115). Finalmente, también se cuenta con una visión desde los estudios culturales, según la cual la trata de personas se origina en la construcción devaluada y deshumanizada del otro junto a la construcción del nosotros como virtuosos (Cortés et. al, 2011, p. 116).

A partir de lo expuesto, el presente trabajo se ubica en la perspectiva de derechos humanos, para lo cual se tomaron en cuenta indicadores que tuvieron a las víctimas como eje central. Asimismo, se hace uso de la perspectiva de seguridad humana, en la medida en que se reconoce que las víctimas de trata de personas constituyen un grupo especialmente vulnerable. Al respecto, basta revisar el perfil de las víctimas (Véase Anexo 3) para corroborar la situación socioeconómica y emocional de las víctimas.

### Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Cuando se estudian las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), se encuentran distintas afirmaciones teóricas que describen situaciones complejas y diferentes entre sí. La primera a analizar será la teoría propuesta por Luz Muñoz, quien distingue entre los enfoques de la sociedad civil, el tercer sector, grupos de interés y movimientos sociales (2014, p. 278).

En primer lugar, la autora sostiene que la perspectiva de la sociedad civil entiende a las ONG como aquellas que: (a) se encuentran en una esfera diferente del Estado y el mercado; (b) buscan controlar la actividad del gobierno



y movilizar a los ciudadanos cuando este incumple sus responsabilidades; (c) actúan en coalición; y (d) sus propósitos concuerdan con valores democráticos, por lo que sus acciones no provocan sentimientos de odio, racismo o xenofobia (Muñoz, 2014, p. 282). No se hará uso de esta perspectiva, ya que, en palabras de la propia autora, “no consigue profundizar en aspectos fundamentales de su relación con el Estado y otros grupos sociales” (Muñoz, 2014, p. 282).

En seguida, Muñoz recoge la aproximación de los movimientos sociales, la cual se enfoca en los factores que explican su crecimiento en las últimas décadas, así como las características que distinguen a las ONG de los movimientos sociales (2014, p. 282). Asimismo, a partir de lo propuesto por Tarrow, la autora sostiene que, mientras los movimientos sociales protestan y confrontan al Estado, las ONG mantienen transacciones y una interacción rutinaria con este actor e incluso con otras instituciones internacionales, al mismo tiempo que proveen servicios a gobiernos y ciudadanos (Muñoz, 2014, p. 284-285). Sin embargo, a pesar de que esta perspectiva señala que puede existir una relación de cooperación entre las ONG y el gobierno, no profundiza en las características de esa interacción (Muñoz, 2014, p. 285). A pesar de ello, esta aproximación presenta elementos relevantes para analizar la hipótesis de complementariedad.

Muñoz prosigue con la perspectiva del tercer sector, la cual presenta la crisis del Estado de bienestar como principal factor explicativo del crecimiento de las ONG, de modo que estos actores calman el descontento de los electores ante la ineficacia de los servidores públicos. En consecuencia, las ONG sirven como contraparte y complemento de la acción estatal; así como también se vuelve necesaria en la medida en que los problemas públicos se complejizan y desbordan al Estado (Muñoz, 2014, p. 286). Ello va en la misma línea de lo propuesto por Arellano-López y Petras, quienes sostienen que las ONG han asumido funciones que realizaban las agencias del Estado, de modo que este termina asumiendo una responsabilidad menor en cuanto al bienestar de sus poblaciones (Arellano-López & Petras, 1994, p. 74).

Finalmente, Muñoz recoge la perspectiva de los grupos de interés, quienes enfatizan la representatividad y defensa de las causas relegadas del

proceso político por parte de las ONG. En esta medida, las ONG cuentan con una estructura organizativa y no buscan beneficios privados (2014, p. 289).

Un punto interesante de la perspectiva del tercer sector es la afirmación de que ambos actores se benefician de esta relación. Así, por ejemplo, mientras las ONG legitiman las políticas públicas con su participación en la implementación, lo cual sería beneficioso para el Estado; estas también se benefician en la medida en que los gobiernos ayudan a su estabilidad y continuidad (Muñoz, 2014, p. 286). Este enfoque considera que el tercer sector puede contraponerse o vigilar el Estado, pero que también puede colaborar en la elaboración de políticas e incluso que las ONG pueden ser contratadas por el Estado para implementar la política (Muñoz, 2014, p. 286-287).

Según esta teoría, las ONG se definen como: (a) organizaciones que cuentan con una estructura estable, es decir, que cuentan con personal, oficinas, ingresos continuados y sus miembros les dan apoyo de forma continuada; (b) están separadas del Estado; (c) los beneficios obtenidos son destinados a sus objetivos; y (d) su principal función es preservar la gobernanza y complementar la acción del gobierno (Muñoz, 2014, p. 287).

A pesar de todo lo mencionado hasta aquí, que posiciona a la perspectiva del tercer sector como un gran referente para la presente investigación, esta no considera los fines políticos de la organización (Muñoz, 2014, p. 287). Sin embargo, en concordancia con lo que se mencionó anteriormente, Frantz asevera que no existe un único modelo de ONG, así como también debe tenerse en cuenta que estas organizaciones pueden perseguir intereses diferentes e incluso contrapuestos. De igual forma, la función que desempeñan en las políticas públicas varía dependiendo de los fines y recursos de la organización, por lo que algunas de ellas complementan la acción del Estado, mientras que otras se oponen a él (citado en Muñoz, 2014, p. 292).

Finalmente, incluyo el pensamiento de Juan Díaz Aguilera y Carmen Bel Adell, quienes sostienen que las ONG son entidades que optan por la participación y el compromiso social democrático y social no como sustitución del Estado, sino como ciudadanía que busca llevar a cabo virtudes públicas. En consecuencia, desde esa perspectiva, se desarrolla una cultura cívica que busca

el reconocimiento de la dignidad de la persona y fomenta el ejercicio cotidiano de la justicia, equidad, liberal y solidaridad (Aguilera & Bel, 2003, p. 81).

### Variables e indicadores a utilizar

En el Perú, se han elaborado planes nacionales y regionales para combatir la trata. Al respecto, se analizó el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 y el Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021, a partir de lo cual se propusieron como variables las siguientes: prevención; asistencia y protección; y reintegración.

De acuerdo al Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata, la prevención se define como las acciones destinadas a reducir los factores de riesgo para evitar la trata de personas y sus formas de explotación (Decreto Supremo N° 005-2016-IN, 2016). En consecuencia, por prevención, se analizarán las acciones destinadas a reducir los factores de riesgo frente a la trata de personas, lo cual implica informar, sensibilizar y empoderar a la población civil.

En cuanto a la asistencia y protección, el mismo Protocolo establece que las acciones deberán estar encaminadas a: (a) garantizar la integridad física; (b) garantizar la información sobre los derechos; (c) brindar alojamiento, manutención, alimentación e higiene personal; (d) proporcionar asistencia psicológica, médica, social y jurídica; (e) asegurar que la participación procesal de la víctima se lleve a cabo con protección y seguridad; (f) garantizar que las víctimas se encuentren informadas sobre el estado de las acusaciones, medidas adoptadas y evolución del proceso; y (g) promover el retorno de las víctimas a sus lugares de origen y/o residencia (Decreto Supremo N° 005-2016-IN, 2016). Por ello, la variable propuesta hace referencia al primer contacto que se tiene con las víctimas de trata y el procedimiento inmediato después, por lo cual se espera que se brinden servicios y espacios de atención y protección a la víctima.

Finalmente, el Protocolo Intersectorial presenta a la reintegración como las acciones que el Estado directamente o en coordinación con otros Estados, organismo internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad

civil, realiza a favor de la víctima del delito de Trata de Personas para brindarle un estándar mínimo de derechos que le permitan un recuperación integral, mediante un trabajo de empoderamiento y apoyo para la realización de sus proyectos de vida, orientados a su reintegración social y familiar en ejercicio de sus derechos (Decreto Supremo N° 005-2016-IN, 2016. En esta línea, se propone que esta variable evalúe lo que sucede con las víctimas después de salir de la situación de emergencia en torno a sus vidas, sus necesidades y expectativas, así como su papel en la sociedad.

Para analizar estas variables, se proponen como indicadores los siguientes: (a) para la prevención, campañas de información y concientización sobre la trata con fines sexuales; los talleres de empoderamiento de la población vulnerables; y los mecanismos de fiscalización y control del proceso de captación, tránsito y destino de Trata; (b) para la asistencia y protección, las entidades presentes en los operativos de rescate de víctimas, los programas a los cuales se pueden acoger las víctimas, y los servicios de salud física y mental brindados a las víctimas; y (c) para la reintegración, las víctimas que regresan a sus lugares de origen; las víctimas que logran insertarse en otro tipo de actividad económica; y el seguimiento de las víctimas. Así, se tiene el siguiente cuadro:

Tabla 1

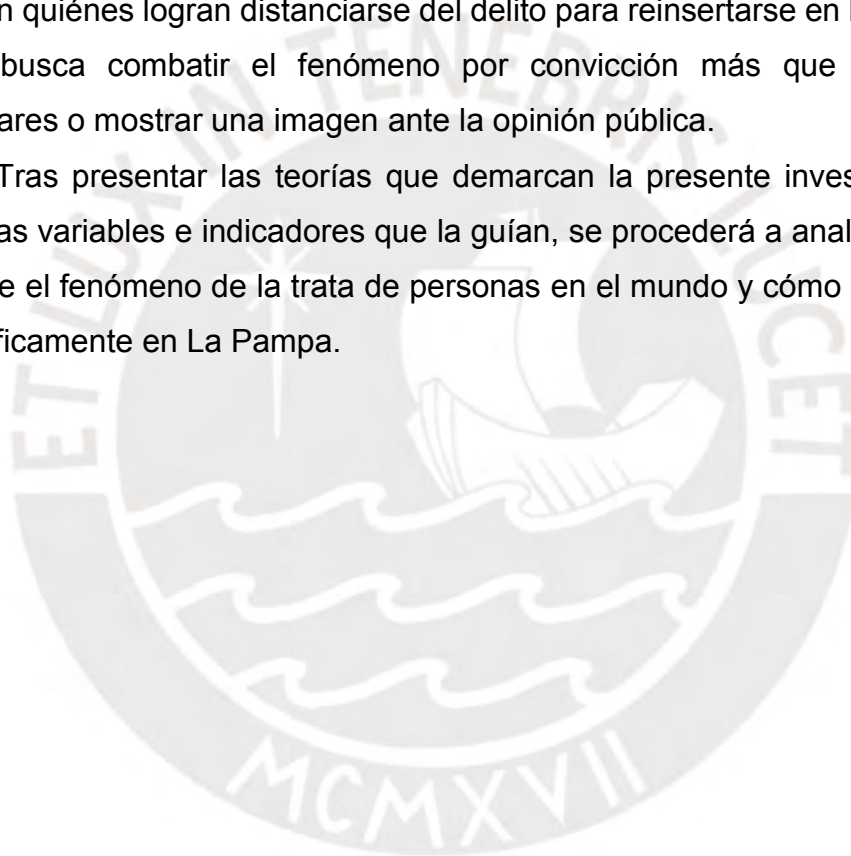
VARIABLES	INDICADORES
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de información y concientización sobre la trata de personas con fines sexuales</li> <li>• Talleres de empoderamiento de la población vulnerables</li> <li>• Mecanismos de fiscalización y control de, proceso de captación, tránsito y destino de Trata</li> </ul>
Asistencia y protección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades presentes en los operativos de rescate de víctimas</li> <li>• Programas a los cuales se pueden acoger las víctimas</li> <li>• Servicios de salud física y mental brindados a las víctimas</li> </ul>
Reintegración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Víctimas que regresan a sus lugares de origen</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Víctimas que logran insertarse en otro tipo de actividad económica</li><li>• Seguimiento de las víctimas</li></ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia

Como se puede constatar, se trata de tres variables que dan idea del avance en una lucha real contra la trata, puesto que no solo se evalúan la denuncia y la liberación, es decir las víctimas rescatadas en operativos, sino también quiénes logran distanciarse del delito para reinsertarse en la sociedad y si se busca combatir el fenómeno por convicción más que cumplir con estándares o mostrar una imagen ante la opinión pública.

Tras presentar las teorías que demarcan la presente investigación, así como las variables e indicadores que la guían, se procederá a analizar cómo se produce el fenómeno de la trata de personas en el mundo y cómo se desarrolla específicamente en La Pampa.





### 3. ¿CÓMO SE DA LA TRATA DE PERSONAS?

En esta sección, se brindará un recuento de la trata de personas, así como su estado a nivel mundial, lo cual ha propiciado la elaboración y adherencia a una serie de documentos para combatirla. En seguida, se aterrizará esta problemática a nivel nacional a partir del marco normativo peruano. Finalmente, se presentará la situación de la trata de personas en La Pampa, en la que la minería jugó un papel importante, ya que la oportunidad económica de realizar actividades lucrativas sin sanción ha tenido como consecuencia la extensión geográfica del delito.

#### 3.1. Situación de la trata de personas en el Perú y el mundo

*“El delito de trata de personas se basa en el hambre, en la falta de empleo digno, en la indefensión, en la ilegalidad y en la corrupción”.*

(Barvinsk, 2014, p. 76)

La trata de personas representa una de las violaciones más graves a los derechos humanos. Sumado a ello, constituye uno de los crímenes de mayor crecimiento a nivel nacional y mundial. Al respecto, el Índice Global de Esclavitud (IGE), para el año 2016, posicionó al Perú como el tercer país con mayor tasa de víctimas de esclavitud moderna en América, con lo cual ocupa el puesto 18 de 167 países evaluados (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 14).

Históricamente, la trata de personas, especialmente de mujeres, ha estado ligada a las guerras, la esclavitud y a la consideración de las mujeres como objetos sexuales. Sumado a ello, a fines del siglo XIX, la trata de mujeres se agudizó tras cada guerra mundial. En este escenario, las mujeres europeas, quienes huían del hambre y la guerra, fueron presa de los traficantes, con lo cual fueron utilizadas con fines de explotación sexual. Por ello, el nombre acuñado

en aquel momento fue el de “trata de blancas”, ya que se reclutaba a mujeres blancas europeas y americanas para ser comercializadas en países árabes, africanos o asiáticos. Posteriormente, este término cayó en desuso en la medida en que personas de diferente sexo, edad, cultura, raza y ubicación geográfica comenzaron a ser víctimas de esta actividad. Es así que, a finales del siglo XX, la comunidad internacional estableció el término “trata de personas” (Staff, 2009, p. 1-2).

Actualmente, existe una serie de documentos a nivel internacional (Véase Anexo 4) y nacional (Véase Anexo 5) que protegen a las víctimas de trata<sup>3</sup>. El documento internacional más relevante es el Protocolo de Palermo, suscrito por el Perú en el año 2001, ya que, a partir de este, la legislación penal peruana comenzó a modificarse. Así, pues, la trata llegó a incorporarse en el artículo 182° del Código Penal (Layme, 2018, p. 20).

En adición, el Estado peruano cuenta con un marco legal que guían sus acciones, como es el caso de los planes nacionales y los planes regionales contra la trata. Asimismo, el artículo 153 del Código Penal peruano, creado a partir de lo establecido en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (uno de los tres Protocolos de Palermo<sup>4</sup>), incluye la trata de personas con fines sexuales de la siguiente manera:

El que, mediante 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, capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación, es reprimido con pena privativa de libertad (...) los fines de explotación de la trata de personas comprende, entre otros, la 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, la 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 (Código Penal, 1991).

---

<sup>3</sup> Para motivos de la presente investigación, excluyo a aquellas que se enfocan en menores de edad.

<sup>4</sup> Los otros dos protocolos son el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego (ONU,2000).

Lo anterior descrito queda organizado en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Elementos claves para la definición del delito de trata de personas en la legislación peruana	
Acción o conductas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Traslado</li> <li>• Acogida</li> <li>• Recepción</li> <li>• Retención</li> </ul>
Medios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia, amenaza u otras formas de coacción</li> <li>• Privación de la libertad</li> <li>• Fraude</li> <li>• Engaño</li> <li>• Abuso de poder</li> <li>• Abuso de situación de vulnerabilidad</li> <li>• Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra</li> </ul>
Fines o finalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de niñas, niños y adolescentes</li> <li>• Explotación sexual y prostitución</li> <li>• Esclavitud y prácticas análogas</li> <li>• Explotación laboral</li> <li>• Trabajo forzoso</li> <li>• Mendicidad</li> <li>• Extracción o tráfico de órganos, tejidos somáticos o sus componentes humanos</li> </ul>

Fuente: Ministerio Público (2018)

Cabe mencionar que el delito de la trata de personas guarda relación con otras formas delictivas como es el caso del favorecimiento a la prostitución, explotación laboral y sexual, trabajo forzado, tráfico ilícito de migrantes, entre otros (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Capital Humano y Social Alternativo CHS [Alternativo], 2017, p. 24), de las cuales se las debe diferenciar (Véase Anexo 6). Asimismo, se cuenta con el ya mencionado perfil de las víctimas (Véase Anexo 3), el cual brinda una idea de la complejidad de la realidad de las víctimas de trata. Así, analizar el contexto socioeconómico de las víctimas, es un primer paso para comprender por qué las víctimas de trata de personas son captadas fácilmente por ofertas de trabajo falsas. En cifras, para el año 2018, esta modalidad alcanzó la cifra de 589 casos, con lo cual representó el 80,2% del total de denuncias (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2019, p. 10).

Se debe mencionar también que, actualmente, el derecho penal peruano ya no exige que la víctima se niegue a dar su consentimiento frente a cualquier forma de explotación sexual, lo cual podía ser utilizado como una causal de exoneración de la responsabilidad penal. Así, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la voluntad carece de relevancia debido a que el bien jurídico protegido por la ley peruana es la dignidad humana, la cual es considerada como inalienable e irrenunciable (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 30-31).

### 3.2. Situación de la trata de personas en La Pampa

*“Esta situación, que trae un auge económico, trae de todas maneras a personas que se dedican a esta actividad de regentar bares y en los bares, precisamente, muchas veces se comete el delito de trata de personas”*

(Declaración del entrevistado 5, funcionario del Estado)

Cuando se estudia La Pampa, ubicada entre los kilómetros 98 y 115 de la carretera Interoceánica, en Madre de Dios, se encuentran diversos documentos que muestran la falta de derechos que se vive en el lugar. Ahí, los bares o

prostibares<sup>5</sup>, instalados cerca de los campamentos mineros, albergan a mujeres, adultas y menores de edad, que hacen beber alcohol a los clientes, los cuales pueden pedir privacidad y ello tendrá como desenlace un encuentro sexual (Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo], 2012, p. 20). En cada uno de los establecimientos, el alcohol se convierte en un vehículo que conduce a la explotación sexual.

Históricamente, la primera de las cadenas de prostibares que se estableció en La Pampa es El California, uno de los locales de explotación sexual más grandes del país (CHS Alternativo, 2016, p. 125); sin embargo, hay muchos más, que se instalan por poco tiempo.

“En estas zonas, por ejemplo, en el kilómetro 108, se posiciona un grupo de personas en una zona determinada al cual denominan o le dan un nombre, por ejemplo, Zorro Valencia, Valata, Malinowski, Pantera y otros nombres más, pero estas poblaciones son temporales, esporádicas. No es que permanecen durante años ahí, sino que es durante 5 o 6 meses” (Entrevistado 5).

En realidad, la minería, ya sea formal, informal o ilegal, genera condiciones que propician la demanda de víctimas de trata para explotación sexual, así como también laboral (Ruiz, 2018, p. 90). Cabe recalcar que la minería se ha posicionado como la principal actividad económica de Madre de Dios, tras el incremento exponencial de los precios desde hace varias décadas a espaldas del control estatal (Osores, Rojas & Manrique, 2012, p. 38). Así, la oportunidad económica de iniciar actividades rentables sin sanción ha producido que se generen nuevas áreas de extensión geográfica para la minería informal dentro de áreas de explotación legales (Ruiz, 2018, p. 91). Como ejemplificación, en los distritos de Huepetuhe, Mazuko y Delta 1, al menos el 50% de los bares ha cerrado para mudarse a La Pampa debido a que la mayoría de la población

---

<sup>5</sup> Los prostibares son establecimientos en los que se ingiere grandes cantidades de alcohol y se puede tener relaciones sexuales con las mujeres que trabaja en el local (CHS Alternativo, 2012, p. 20). Sin embargo, resulta imperante señalar que el término “trabajar” no es el correcto en la medida en que una víctima no puede trabajar, sino solo ser sometida.



de las zonas mineras coincide en que el dinero ahora está en La Pampa. En consecuencia, esta economía migró y llevó consigo todos sus negocios asociados, incluida la trata de personas (CHS Alternativo, 2016, p. 123).

En consecuencia, La Pampa concentra un importante flujo de dinero conforme la minería informal migró a ese lugar y arrastró las economías secundarias que propiciaba, como es el caso de los hospedajes, abarrotes, transporte y prostibares. Por otro lado, autores como Ruiz recogen que en La Pampa rige la impunidad, ya que los operativos de rescate de víctimas concluyen sin la identificación de los responsables o con su liberación (2018, p. 94). Es más, Ruiz asegura que los colaboradores más comunes de la trata de personas en Madre de Dios son los transportistas, quienes suelen ser inmigrantes de regiones colindantes, quienes, debido al alto ingreso que perciben, terminan siendo indiferentes ante las situaciones que los rodean (Ruiz, 2018, p. 98).

La situación de impunidad descrita, en la medida en que no se identifica a los responsables del delito o se los termina dejando en libertad, ha conllevado a que el enfoque que guía la lucha contra la Trata priorice la persecución, relegando la prevención y protección, lo cual contribuye a que no se analicen las particularidades sociales que podrían hacer más efectiva la lucha en el caso de Madre de Dios. Así, por ejemplo, Ruiz propone que la trata es un delito, pero, en mayor medida, es una clara representación de la pobreza y exclusión, de modo que las víctimas de este sistema de exclusión, más allá de víctimas, son personas que se quedaron sin acceso a oportunidades para mejorar su calidad de vida (Ruiz, 2018, p. 133-134).

En esta línea, en relación al uso de la palabra “reintegración” en los Protocolos, se obtuvo:

“Yo no sé si ellas en algún momento estuvieron fuera de la sociedad (...) Esa sociedad que nosotros quisiéramos no ver, decir que estaban fuera de la sociedad y reinsertarlas, esa es la sociedad peruana realmente. No son extraterrestres” (Entrevistado 1).

Entonces, recapitulando lo propuesto en el marco teórico, lo anterior descrito muestra que La Pampa es una zona marrón en la medida en que en

esta región no imperan las reglas estatales, sino las dictadas por diversas mafias (O'Donnele, 1993, p. 13). Asimismo, el Estado no garantiza los derechos de las víctimas de trata, que calzan en la definición de ciudadanos de segunda categoría (López, 1997), si es que no pertenecen a una categoría incluso más baja, cuyos derechos son vulnerados.

Por otro lado, al tener en cuenta que las estadísticas muestran que la modalidad de oferta de trabajo falsa concentra el mayor número de captaciones (80,2%) (INEI, 2019, p. 10), la vulnerabilidad social adquiere mayor relevancia. Así, Carmen Yon propone que la escasez de oportunidades económicas genera vulnerabilidades y riesgos (Yon, 2014, p. 128). En esta medida, la trata de personas constituye una representación de la pobreza y exclusión, de modo que las víctimas son personas que se quedaron sin acceso a oportunidades para mejorar su calidad de vida (Ruiz, 2018, p. 133-134), lo cual se evidencia con el perfil de la víctima (Véase Anexo 3).

En este contexto, la perspectiva de derechos humanos resulta especialmente importante, ya que coloca a las víctimas en el centro, lo que significa priorizar su asistencia y protección (Cortés et. al, 2011, p. 108-109). A continuación, se presentará cómo funciona y atiende el Estado esta problemática, es decir, sus aciertos y desaciertos en cuanto a prevención; asistencia y protección; y reintegración se refiere.

#### 4. FUNCIONAMIENTO Y RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA TRATA DE MUJERES MAYORES DE EDAD CON FINES SEXUALES

*“El problema que tenemos en Madre de Dios es que [...] el papel idealiza que la víctima quizás va a volver a su hogar. La realidad es que las víctimas son expulsadas de un hogar donde hay mucha violencia y el menor lugar pensado para las víctimas de explotación sexual, sean o no tratadas, es volver al hogar [...] Si ha sido un infierno La Pampa o la explotación sexual aquí, van a buscar otras alternativas de vida, pero la mayoría no siente que ha sido un infierno y regresan al bar”*

(Declaración del entrevistado 1, funcionario del Estado)

En esta sección, se aborda el funcionamiento y la respuesta estatal frente a la trata de mujeres con fines sexuales. En esta medida, se analizan las acciones por parte del Estado, así como su posicionamiento frente a las ONG.

##### 4.1. Acciones por parte del Estado

*“Una mezcla de desidia, presupuestos menguados y corrupción hace que el Estado se convierta en un tácito cómplice de las redes de tratantes y lo lleva a una perversa aplicación del laissez faire en el ámbito del delito”*

(CHS Alternativo, 2016, p. 118)

En el plano nacional, resulta de gran relevancia la Creación del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPPTP), que se convirtió, en el 2016, en la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes<sup>6</sup>. Este Grupo de Trabajo

---

<sup>6</sup> Con el objetivo de llevar a cabo acciones de seguimiento, así como elaborar informes en las materias de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (Decreto Supremo N° 001-2016-IN, 2016).

Multisectorial solicitó, a la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la elaboración de un documento técnico en el Perú, que devino en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (Layme, 2018, p. 21), el cual fue el primer plan nacional contra la trata. Cabe señalar que la Comisión Multisectorial tiene a su cargo la coordinación, articulación e implementación de la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación (Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, 2015).

Asimismo, otra pieza clave en la legislación peruana es el Decreto Supremo N° 005-2016-IN (2016), con el cual se aprueba el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata, en la medida en que articula las acciones de los distintos sectores, así como también establece las entidades responsables (Véase Anexo 7). De esta forma, se tiene una guía de los actores designados e involucrados en los distintos procesos.

Actualmente, está vigente el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, en el cual se recoge la situación de las víctimas de trata de personas. Al respecto, se afirma que “la carencia o falta de acceso a la educación para las niñas y adolescentes, la falta de oportunidades laborales, la expectativa de que la mujer desempeñe ciertos roles y se haga cargo de sus hijos, la sexualidad, las costumbres y las prácticas sociales contribuyen a que sean las principales víctimas de trata” (Decreto Supremo N° 017-2017-IN, 2017).

Los mismos documentos estatales recogen que el Estado no cuenta con servicios de emergencia y protección especializados ni tiene como eje a las víctimas de trata; así como tampoco existen estrategias para la integración, seguimiento y acompañamiento sostenido a las víctimas (Decreto Supremo N° 017-2017-IN, 2017). Por su parte, Cécile Blouin sostiene que no existen servicios especializados para víctimas de trata de personas, pues solo un grupo pequeño de víctimas recibe servicios de atención; y, además, no existen servicios de reintegración (2017).

En consecuencia, el Informe del departamento de Estado de los Estados Unidos cataloga al Perú en un nivel intermedio (nivel 2) en la lucha contra la trata de personas, ya que no se proporciona servicios adecuados a las víctimas ni se

realizan esfuerzos efectivos para lidiar con la alta incidencia del delito (Oficina Internacional de los Derechos del Niño [IBCR] & Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo], 2011, p. 43).

Por otro lado, la no priorización de las víctimas de trata se manifiesta en la gran diferencia entre operativos que tienen como eje a las víctimas de trata y aquellos que no. Así, por ejemplo, uno de los operativos recientes más elaborados fue la Operación Mercurio, realizada a inicios del 2019, que logró que los mineros se retiraran de La Pampa y que los prostibares en la zona se redujeran. No obstante, no fue un operativo contra la trata de personas. Es más, no se pudo recuperar ninguna víctima, ya que quienes habían sido rescatadas decidieron regresar a sus centros de explotación a solicitar lo que se les adeudaba. Ante la situación, las autoridades a nivel regional y provincial manifiestan que solo existe una intervención (Valdés, 2019).

En las entrevistas se recogió que Mercurio, que llegó desde Lima con su propio presupuesto, aparte de no realizar coordinaciones con las autoridades de Madre de Dios, no tuvo como eje central las víctimas de trata, sino que se enfocó en combatir la minería ilegal. En contraposición, los operativos destinados a combatir exclusivamente la trata tienen resultados muy pobres debido a la falta de presupuesto.

“En cuanto a trata sexual, hay falta de presupuesto. Por ejemplo, el operativo Mercurio vino totalmente desde Lima, no desde Puerto Maldonado” (Entrevistado 3).

“No ha habido eficacia en un operativo dedicado a combatir exclusivamente la trata de personas” (Entrevistado 2).

Por último, cabe señalar que, en nuestro país, la ley no se cumple; sin embargo, las normas reciben demasiada importancia (Dargent, 2015, p. 20). El trabajo de campo recogió la diferencia entre lo señalado en los Protocolos y la realidad.

“Existen Comisiones, pero para mí es papel muerto” y hay presupuesto [para otras entidades]. Yo quisiera tener ese presupuesto acá [PNP]. Yo



te digo la realidad de mi unidad: yo no tengo ni bicicleta. Somos 5 efectivos, uno está de vacaciones, uno de servicio, tengo 3 disponibles. Mi jurisdicción es todo Madre de Dios. No tengo presupuesto para yo trasladarme, para dar alimentación, no tengo nada..." (Entrevistado 4).

Cabe recalcar que no existe financiamiento para el Plan Nacional contra la Trata de Personas, de ahí que la falta de presupuesto sea un problema referido constantemente.

"Nosotros tenemos experiencia, capacitaciones, el personal está capacitado. Entonces nosotros sabemos cómo abordar a la víctima, sabemos cómo tratar [...] Pero, nosotros al llegar a ese lugar no tenemos la logística, no tenemos la infraestructura [...]. Entonces, el protocolo nos dice que no debe estar víctima y victimario juntos, pero si nosotros tenemos una sola movilidad donde los policías tienen que ir trepados, donde la víctima tiene que ir acantonada en la parte de la caseta, a veces no nos queda de otra (Entrevistado 4)"

A continuación, se presentará lo encontrado en relación a las variables propuestas y sus indicadores.

### Prevención

Esta variable, que engloba a las acciones destinadas a reducir los factores de riesgo frente a la trata de personas, lo cual implica informar, sensibilizar y empoderar a la población civil, tiene como indicadores los siguientes: (1) las campañas de información y concientización sobre la trata con fines sexuales; (2) los talleres de empoderamiento de la población vulnerable; y (3) los mecanismos de fiscalización y control del proceso de captación, tránsito y destino de Trata. Al respecto, se consultó el VI Informe Alternativo: Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2017-2018, elaborado por CHS Alternativo, que analiza la información solicitada a los organismos públicos

competentes en la implementación del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2017-2021.

En cuanto al primer indicador, las campañas de información y concientización sobre la trata de personas con fines sexuales, CHS Alternativo recogió que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) realizó la campaña de difusión del PNAT “Yo le pongo cero a la trata” en el periodo 2017-2018 en Mazuko, Madre de Dios, así como también a nivel nacional. Asimismo, el Gobierno Regional de Madre de Dios informó que se realizaron capacitaciones en colegios. A nivel local, la municipalidad provincial de Tambopata reportó haber realizado 5 ferias informativas sobre la trata de personas durante el año 2017 (CHS Alternativo, 2018, p. 65). Por su parte, el Ministerio de Educación (MINEDU) precisó que solo se desarrollaron 2 talleres en Puno y Madre de Dios en 2017, con una participación de cien personas por taller, que está por debajo de lo previsto (CHS Alternativo, 2018, p. 57).

Si bien este primer indicador fue pensado en campañas que sirvieran como una alerta para la población en riesgo, se encontró información sobre funcionarios capacitados en la materia, así como potenciales “clientes”, que merece ser considerada. Para el primer caso, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) reportó haber capacitado a servidores en la materia en el 2018 (CHS Alternativo, 2018, p. 58). En relación a los “clientes”, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables comunicó, a través de las entrevistas realizadas, que informa a las mujeres sobre las principales formas de captación, como es el caso de las ofertas de trabajo. Sin embargo, en zonas de destino, como Madre de Dios, se enfoca en los potenciales clientes a través de la campaña “Sin clientes no hay trata”.

“[...] en los departamentos de destino, como Madre de Dios, trabajamos específicamente con una campaña que se llama “Sin clientes no hay trata”. Nuestras acciones de prevención [en Madre de Dios], entonces, no están dirigidas a mujeres vulnerables de ser captadas, sino a hombres potencialmente clientes, consumidores de servicios sexuales de víctimas de explotación sexual con trata (Entrevistado 1)”.

En cuanto al segundo indicador, los programas de capacitación laboral dirigidos a la población en riesgo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) declaró para CHS Alternativo que no se ha creado un programa piloto de capacitación laboral dirigido a la población en riesgo en asociación con entidades estatales y privadas, como lo señala el Plan Nacional, en ninguna región (CHS Alternativo, 2018, p. 56).

Por último, en cuanto al tercer indicador, los mecanismos de fiscalización y control del proceso de captación, tránsito y destino de trata de personas, la publicación “Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana” de Promsex recoge que los puestos de control de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)<sup>7</sup> y la Policía se centran en filtrar el contrabando de combustible, maquinarias e insumos de los que se valen los mineros, mientras se realiza poco contra la trata de personas (CHS Alternativo, 2016, p. 124).

Así, se sostiene que en Mazuko, por ejemplo, donde se debe controlar el flujo hacia Puerto Maldonado y Huepetuhe, debería haber representantes de varios ministerios y organismos como la policía, la SUNAT, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)<sup>8</sup>, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin)<sup>9</sup> y el Ministerio Público; sin embargo, apenas hay funcionarios con un solo fiscal asignado (CHS Alternativo, 2016, p. 118).

En este escenario, el informe de CHS Alternativo recoge que existe corrupción. Así, detallan que la policía realiza operativos de control en la carretera Interoceánica para obtener coimas de los traficantes de combustibles. De esta manera, en lugar de confiscar el combustible destinado a los

---

<sup>7</sup> La SUNAT tiene como una de sus funciones “controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de los bienes controlados que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como en la elaboración de drogas ilícitas”. (<http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/funciones.html#:~:text=Son%20funciones%20y%20atribuciones%20de,por%20Ley%20o%20Convenio%20Interinstitucional>)

<sup>8</sup> La SUTRAN regula el servicio de transporte público y privado de personas, mercancías y mixto en los ámbitos nacional, regional y provincial (<http://www.sutran.gob.pe/reglamento/>)

<sup>9</sup> El Osinergmin es el encargado de regular y supervisar que las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero cumplan las disposiciones legales de las actividades que desarrollan ([https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca\\_osinergmin/quienes\\_somos](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinergmin/quienes_somos))

campamentos de minería informal e ilegal, se aceptan coimas que los traficantes de combustibles ofrecen para pasar el petróleo. Consecuentemente, la identificación de posibles víctimas de trata queda desatendida o supeditada a otros intereses (CHS Alternativo, 2016, p. 147).

Por otro lado, los pobladores tienen conocimiento de que, en los prostibares, cantinas, videopubs y afines, que, en su mayoría, no cuentan con licencias de funcionamiento o las incumplen, se explota sexualmente a las víctimas. A pesar de ello, las municipalidades no suelen clausurar estos establecimientos o, de hacerlo, los locales vuelven a aparecer bajo otro nombre o utilizando un testaferrero (CHS Alternativo, 2016, p. 147).

Aquí se pueden presentar varias situaciones. Por un lado, Dargent sostiene que “el Estado peruano no siempre está en capacidad de responder a desafíos complejos, especialmente fenómenos sorpresivos o que se presentan en zonas alejadas del territorio” (2015, p. 11). Sin embargo, también sucede que, a veces, los actores estatales deciden no implementar leyes y políticas, incluso si se cuenta con la capacidad para hacerlo, ya que les resulta políticamente conveniente no actuar. Así, también es posible dejar hacer y dejar pasar conductas que les producen beneficios (Dargent, 2015, p. 17).

También hay que considerar que, en Estados débiles como el peruano, la respuesta estatal ante las problemáticas que se van presentando suele estar motivada por factores externos, como es el caso de la opinión pública. Asimismo, el Estado suele actuar por presión o influencia de distintos actores sociales como empresas u organizaciones no gubernamentales (Dargent, 2015, p. 19). Entonces, podría ser posible que el Estado se haya visto forzado a implementar acciones contra la trata sin la convicción real de combatir el delito.

El VI informe de CHS Alternativo señala que las acciones de prevención reportadas privilegian charlas, campañas y talleres, pero no se indican los contenidos ni metodologías utilizadas. En adición, el Estado no cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento del impacto de sus acciones. Por último, no existen programas orientados a abordar las causas estructurales de la trata (CHS Alternativo, 2018, p. 88). Cabe señalar que la variable de prevención,

expresada como eje en planes nacionales y regionales, es la que más se aborda. Así, por ejemplo, respecto a la Comisión Multisectorial Permanente contra la trata, a partir de las entrevistas realizadas, se obtuvo que:

“Más que nada, en la Comisión [Multisectorial] se ve lo preventivo (Entrevistado 4)”.

La información recogida permite sostener que sí se realizan campañas de información y concientización, las cuales se dirigen a la población en riesgo, a funcionarios y a posibles “clientes”. No obstante, no existen programas de capacitación laboral dirigidos a la población en riesgo. Asimismo, los mecanismos de fiscalización y control no ejercen su función en tanto los operativos se han centrado en recibir coimas de los traficantes de combustibles, en lugar de identificar a posibles víctimas de trata de personas, según lo recogido por CHS Alternativo (2016, p. 147).

### Asistencia y protección

En cuanto a la segunda variable, asistencia y protección, los indicadores propuestos fueron: (1) las entidades presentes en los operativos de rescate de víctimas; (2) los programas a los cuales se pueden acoger las víctimas; y (3) los servicios de salud física y mental brindados a las víctimas.

En cuanto al primer indicador, las entidades presentes en los operativos de rescate de víctimas, el Protocolo Intersectorial indica que el Ministerio Público junto a la Policía Nacional del Perú son los encargados de planificar el momento y forma del operativo de rescate. También se señala que se debe coordinar con la Unidad distrital de Víctimas y Testigos (UDAVIT), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (hogar de refugio temporal), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)<sup>10</sup>, Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Salud (MINSa) (atención integral en salud), Superintendencia Nacional de Salud

---

<sup>10</sup> Para casos que involucren a ciudadanas de otros países.



(SUSALUD), Poder Judicial (PJ), RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), gobiernos locales, gobiernos regionales y locales (Decreto Supremo N° 005-2016-IN, 2016).

Asimismo, se indica que la víctima ingresa a la Unidad Distrital de Víctimas y Testigos del Ministerio Público (UDAVIT-MP) y otros servicios con su consentimiento informado. De esta forma, solo con el consentimiento de la víctima, esta ingresará al Programa de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos, que concierne al segundo indicador. En caso de que la víctima se niegue a colaborar con el proceso o ingresar al programa, la UDAVIT debe coordinar con el MIMP, para que realice un monitoreo periódico. Así, el MIMP debe registrar a la víctima en la ficha de atención, así como también ubicar a su familia y/o realizará la visita domiciliaria y seguimiento.

Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas, se obtuvo que, en el primer contacto con las víctimas, los únicos actores presentes suelen ser la Fiscalía y la Policía, en contraste con lo señalado en los Protocolos.

“Los Protocolos a nosotros nos dicen que el abordaje debe ser adecuado, debe ir personal de UDAVIT, debe ir la Unidad de Protección Especial<sup>11</sup>, deben ir psicólogos, pero, en realidad, no se cumple. En los operativos en los que he participado, generalmente, van Fiscalía y Policía. Ambos tenemos que trabajar juntos [...] Que haya ido Salud, otros organismos competentes, desde que yo estoy acá, desde el año pasado, julio de 2018, no (Entrevistado 4)”.

Por otro lado, el consentimiento informado de las víctimas para acogerse a la Unidad Distrital de Víctimas y Testigos del Ministerio Público (UDAVIT-MP) significa que las víctimas de trata de personas mayores de edad tienen la potestad de decidir si desean acogerse al Programa de Asistencia de Víctimas y

---

<sup>11</sup> La Unidad de Protección Especial (UPE), que depende de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA), es la instancia administrativa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables (MIMP) que actúa en el procedimiento por desprotección familiar de los menores de edad sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos (Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, 2018)

Testigos o prefieren no hacerlo, ante lo cual no existen mecanismos más allá de una charla de sensibilización para influir en su decisión. Así, pues, en caso de que decidan no acogerse a dicho programa, se precisó que las autoridades quedan sin competencia.

“Nosotros no las tenemos albergadas por un tiempo hasta que las logremos insertar. Eso se puede dar con una víctima menor de edad [...] ella [la víctima de trata mayor de edad] es una ciudadana libre y lo que una ciudadana libre quiere hacer es no estar encerrada [...] ellas quieren irse (Entrevistado 1)”.

“El principal problema que tenemos con las víctimas de trata de personas mayores de edad es que usualmente ellas no se sienten víctimas. La ley impide el abandono de menores de edad, pero, en el caso de ser mayores de edad, es distinto. A ellas se les dan charlas de sensibilización para que puedan reconocerse como víctimas, pero depende de ellas acogerse al Programa [de Asistencia de Víctimas y Testigos] (Entrevistado 3)”.

“Dentro del Protocolo, nos [PNP] permiten dar charlas en el momento, de sensibilización. Entonces, el personal les explica cómo está conformado el delito de trata, que ellas pueden ser consideradas víctimas, ser consideradas mercancía y todo desde la experiencia laboral. Entonces, si en ese momento, alguien dice “sí, yo quiero acogerme al sistema de protección de víctimas” [...] Si desean acogerse, son trasladadas [al Ministerio Público] (Entrevistado 4)”.

No obstante, se precisó que la mayoría de las víctimas prefiere no hacerlo. Por el contrario, la asistencia y protección que la mayoría de las víctimas acepta del Estado es pasar la noche, tras lo cual deciden marcharse.

“[...] como llegan como a las 9, 10, 11, 12 de la noche, 1 de la madrugada, nosotros les ofrecemos un lugar para dormir [...] La mayoría de ellas al día siguiente ya se habían ido. En realidad, no querían quedarse, solamente querían descansar (Entrevistado 1)”.

Lo cual explica que no se cuente con un registro de medidas de protección vinculado a la trata de personas por parte del Poder Judicial (CHS Alternativo, 2018, p. 134). Por lo cual tampoco se registraron servicios de salud física y mental brindados a las víctimas, que corresponden al tercer indicador.

Sumado a la no autopercepción como víctima de trata descrita, los actores entrevistados afirmaron que las víctimas suelen presentar una reacción adversa ante los operativos de rescate.

“Las veces que hemos tenido mega operativos, donde prácticamente se las ha obligado a las mayores de edad, porque cuando ellas vienen, vienen molestas [...] a veces no se acogen al programa [de Asistencia de Víctimas y Testigos] y no quieren saber nada del programa porque piensan que, como Estado, estamos atentando contra su forma de vivir, a su subsistencia y a su forma de ganarse la vida. Al final nos dicen: “¿acaso ustedes me van a pagar lo que estoy ganando? Más bien me están perjudicando porque debimos haber trabajado esta noche igual... (Entrevistado 5)”.

Entonces, si bien las entidades presentes en los operativos de rescate de víctimas, de acuerdo al Protocolo Intersectorial, deberían ser el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la UDAVIT, el MINJUSDH, el MIMP, el MININTER, el MINSA, SUSALUD, el Poder Judicial, el RENIEC, los gobiernos locales, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, solo los dos primeros terminan conformándolos. De esta forma, la gran mayoría de entidades competentes no se encuentran presentes en los operativos de rescate, como buscaba analizar el primer indicador.

En cuanto a los programas a los cuales se pueden acoger las víctimas, se cuenta con el Programa de Asistencia de Víctimas y Testigos; el cual necesita el consentimiento de las víctimas para poder acogerlas. Al respecto, se debe hacer uso de la vulnerabilidad social propuesta por Yon (2018), ya que, por lo general, las víctimas no se perciben como tales. En consecuencia, ellas “deciden” no

acogerse a dicho programa; sin embargo, esta decisión se ve influenciada por sus historias de vida, reconocidas en el perfil de la víctima (Véase Anexo 3).

Finalmente, no se encontró información concerniente a servicios de salud física y mental brindados a las víctimas porque ninguna pasó más de una noche bajo el resguardo estatal.

### Reintegración

La última variable propuesta tiene como indicadores: (1) las víctimas que regresan a sus lugares de origen; (2) las víctimas que logran insertarse en otro tipo de actividad económica; y (3) el seguimiento de las víctimas.

Al respecto, el Protocolo Intersectorial establece que los responsables en la reintegración de la víctima de trata de personas son: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y los Gobiernos Regionales y Locales (Decreto Supremo N° 005-2016-IN, 2016).

No obstante, a partir de las declaraciones, la mayoría de los entrevistados solo identificó como encargados del seguimiento al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la UDAVIT.

“[...] quien se encarga de hacer el seguimiento son los abogados del Centro Emergencia Mujer o del Ministerio de la Mujer. A través de sus trabajadores sociales, de sus psicólogos hacen todo un seguimiento, al igual que la Unidad de Víctimas y Testigos. Les dan tratamiento psicológico y acompañamiento a las víctimas. Ellos son los que se encargan de hacer todo un monitoreo posterior” (Entrevistado 7).

“A UDAVIT y al Ministerio de la Mujer se les encarga que hagan el seguimiento respecto a la reinserción de estas féminas a alguna labor que pueda permitirles subsistir en su lugar de origen, pero creo que eso

muchas veces no está cumpliéndose lastimosamente [...] Nosotros, como Ministerio, Público estamos más que todo avocados a la parte penal [...] (Entrevistado 5)”.

De esta manera, el trabajo de campo reveló la idea compartida de que el peso de esta labor recae en la UDAVIT y el Ministerio de la Mujer, dejando de lado las otras entidades competentes en esta variable. Cabe señalar que, tal como lo recoge el VI Informe de CHS Alternativo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no ha brindado información sobre cuántas víctimas de trata de personas gozan de planes de integración y reintegración individual elaborados e implementados (CHS Alternativo, 2018, p. 132). En una línea similar, el MINEDU, reportó que no disponía de información sistematizada sobre el número de víctimas integradas a la educación básica regular, alternativa o superior en los sectores estatal y privado (CHS Alternativo, 2018, p. 134).

No obstante, estas dos instituciones no son las únicas competentes en la materia. Sumado a ello, la Policía Nacional del Perú sostuvo que la información relacionada a las víctimas no es compartida.

“Existe celo. Por decir, la Unidad de Protección [UDAVIT] es la máxima autoridad en investigación tutelar y muchas veces nosotros queremos pedir información, que esa información es reservada (Entrevistado 4)”.

Aquí cabe incluir que, cuando me dirigí a la Unidad Distrital de Atención a Víctimas y Testigos de Madre de Dios, fui recibida con bastante recelo y no se me concedió una entrevista. Al respecto, la institución argumentó que tiene prohibido compartir información sobre las víctimas, incluso cuando aseguré que no buscaba ello, sino solo indagar sobre el funcionamiento de la entidad.

Por otro lado, un entrevistado sostuvo que existía un Centro Refugio de la Mujer, ubicado en El Triunfo, encargado de la reintegración de las víctimas. Sin



embargo, al comunicarme con la persona a cargo del refugio, se me indicó que, hasta agosto del 2019, nunca tuvieron ninguna víctima de trata de personas<sup>12</sup>.

En el caso de esta variable, cuando se analizan los dos primeros indicadores, las víctimas que regresan a sus lugares de origen y aquellas que logran insertarse en otra actividad económica, las autoridades no tienen información al respecto. En el caso del seguimiento de las víctimas, con lo que se cuenta es con lo señalado en los Protocolos, es decir, una relación de quiénes son los encargados; no obstante, las autoridades no estaban seguras de que ello sucediera realmente y no se consiguió información al respecto. Teniendo en consideración que en la segunda variable se encontró que las víctimas no se acogen al Programa dispuesto para ellas, tiene sentido que esta última variable resulte tan pobre en términos de evidencia.

Como se puede apreciar, si bien el Estado ha avanzado formalmente, aún quedan acciones pendientes. No obstante, también se recogieron nuevas formas de aproximarse a las víctimas. Así, por ejemplo, se sostuvo que los resultados eran mejores cuando el trato era más sensible y menos invasivo. Asimismo, se comentó que funcionaba mejor brindarles a las víctimas los datos del funcionario encargado, quien, a su vez, se mostraba a completa disposición sobre cualquier tema en el que la víctima necesite ayuda, de modo que se inspire confianza. Ello en la medida en muchas víctimas desconfían del Estado.

“He atendido casos en los que la víctima me llama, entendiblemente molesta, porque han publicado sus datos en los medios de comunicación. Eso no se puede hacer. Entonces, otras víctimas tienen miedo y prefieren no acercarse al Estado (Entrevistado 9)”.

Un aspecto interesante es que, cuando los actores no tenían conocimiento de las acciones de otro sector, tendían a pensar que la situación era bien abordada siguiendo los Protocolos e incluso se afirmó que ciertas acciones se llevan a cabo cuando las entidades encargadas de dichas acciones comentaron que ello no sucedía. Así, por ejemplo, se obtuvo:

---

<sup>12</sup> Este refugio recibía a mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, por lo que, también podían recibir víctimas de trata de personas; sin embargo, ello no había sucedido.

“La atención... yo considero que es óptima porque se les da la atención psicológica, la atención médica, se les brinda la alimentación respectiva... (Entrevistado 7)”.

Ante lo cual repliqué que se me había informado que lo referido no sucedía, ya que los operativos suelen estar conformados únicamente por la Policía y la Fiscalía; así como que la mayoría de víctimas mayores de edad no se perciben como tales. Ante ello, la respuesta recibida fue la siguiente:

“Pero deberían porque la ley dice eso y los fiscales capacitadores que están en muchas charlas nos dicen que están en la obligación de hacer un monitoreo y, ante la ley, también ellos deben hacer un seguimiento. Claro, en la práctica interesa poco porque si ellas no quieren ser rescatadas, atendidas, ellas regresan, pero por lo menos ellos como institución deben informar que no se ha cumplido porque ellas no han deseado seguir, pero ellos deben hacer un monitoreo (Entrevistado 7)”.

#### 4.2. El Estado frente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Legalmente, el Estado, directamente o en coordinación con otros Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, debe promover y ejecutar medidas de prevención de trata de personas, así como sus factores de riesgo, de modo que debe considerar la investigación, capacitación, información y difusión (Ley N° 28950, 2007).

De esta forma, se reconoce legalmente la relación con organizaciones no gubernamentales en cuanto a prevención. En una línea similar, de acuerdo al Protocolo Intersectorial, la asistencia y protección, así como la reintegración queda definida como las acciones que el Estado Peruano directamente o en coordinación con otros Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, ejecute a favor de las víctimas. Entonces, legalmente, se incorpora a las ONG en las tres variables propuestas, aunque no se profundiza en su relación con el Estado.

Por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, CHS Alternativo obtuvo que, en el 2017, se capacitó a servidores del ministerio y de centros de acogida residencial de NNA, así como a operadoras de las unidades de protección especial (UPE) junto a CHS Alternativo (2018, p. 57). En el 2018, nuevamente se desarrollaron actividades en conjunto con CHS Alternativo (CHS Alternativo, 2018, p. 58). Sin embargo, cabe señalar que los centros de acogida residencial de NNA y las unidades de protección especial (UPE) están destinadas a víctimas menores de edad.

En las entrevistas realizadas, por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se obtuvo que trabajaron con Promsex, aunque no se profundizó en el tipo de relación que se tuvo con esta ONG.

“Se trabajaba [Promsex] con el Centro Emergencia Mujer de Inambari, que es el sector de la Pampa, y se trabajaba siempre con el CEM de acá [Tambopata] porque juntos trabajaban muy bien en la comisión del sector de trata” (Entrevistado 1).

A nivel local, la municipalidad de Tambopata informó que durante 2017 organizó una feria informativa en colaboración con el Centro emergencia Mujer (CEM), la Unidad de Protección Especial (UPE), los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) del MINJUSDH y Promsex, en la que se discutió sobre la trata y la violencia familiar (CHS Alternativo, 2018, p. 74).

A continuación, se analizará el funcionamiento y respuesta de las ONG, así como su posicionamiento frente al Estado.

## 5. FUNCIONAMIENTO Y RESPUESTA DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) FRENTE A LA TRATA DE MUJERES MAYORES DE EDAD CON FINES SEXUALES

*“Ni el Estado ni las agencias de cooperación ni las ONG saben con precisión cuántas víctimas de trata existen actualmente en la selva; desconocen, también, cuál es el número de tratantes o la cantidad de dinero y trabajo que cuesta producir a una víctima a lo largo de una ruta de trata; tampoco saben sobre los excedentes que pueden extraer de ellas los tratantes mediante su explotación. Al parecer tienen también grandes dificultades para producir estas cifras. Es a la sombra de estadísticas y de estimaciones inexactas que la trata de personas en la selva se desenvuelve con naturalidad”.*

(CHS Alternativo, 2016, p. 145-146)

En esta sección, se abarcará el funcionamiento y respuesta de CHS Alternativo y Promsex. De esta forma, se presentará su composición, misión, características principales y acciones frente a la trata de personas. Finalmente, se analizará cómo estas ONG se posicionan frente al Estado.

Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo), que cuenta con 15 años de experiencia, es una ONG que se dedica a la mejora de la prevención, protección y asistencia de las víctimas de trata de personas, explotación sexual, trabajo forzoso, entre otros, con la finalidad de restituir los derechos vulnerados de las víctimas. Para ello, cuenta con oficinas regionales en Loreto, Cusco y Madre de Dios, además de su sede central ubicada en Lima (<http://chsalternativo.org/quienes-somos/>).

CHS Alternativo posee las siguientes líneas de intervención: (a) auditoría social, en la que desarrolla un rol de vigilancia y promoción de las políticas y gestión pública; (b) asistencia y protección, a través de la que brinda orientación

y asistencia legal y psicológica; (c) gestión del conocimiento, que comprende acciones para profundizar el conocimiento del delito de explotación humana; (d) participación en redes, que establece alianzas estratégicas y convenios con organizaciones estatales y de la sociedad civil; (e) comunicación estratégica, que fomenta una opinión pública con visión crítica; y (f) asistencia técnica, que consiste en asistencia y capacitación para operadores públicos y funcionarios del Estado, así como la creación de instrumentos para mejorar la gestión de políticas públicas (<http://chsalternativo.org/lineas-de-intervencion/>).

En cuanto a su presencia en redes y organismos internacionales, se tiene lo siguiente: (a) cuenta con estatus consultivo ante la ONU; (b) se encuentra inscrito dentro del registro de la sociedad civil de la Organización de los Estados Americanos (OEA); (c) es representante en América Latina de *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* (ECPAT); (d) forma parte de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres; (e) es parte del observatorio latinoamericano de trata de personas en Observa la Trata; (f) es representante de The Code en el Perú; y (g) forma parte del Movimiento Vuela Libre (<http://chsalternativo.org/convenios-y-redes/>).

Por su parte, el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex), ONG fundada en el 2005, esta conformada por profesionales y activistas para la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos (Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex], 2010, p. 8). Esta ONG contribuye a que las personas decidan sobre su sexualidad y reproducción con autonomía, dignidad, justicia e igualdad a través de la incidencia política, la generación de conocimiento y las alianzas (<https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>).

En consecuencia, Promsex busca afianzarse en el debate, la rendición de cuentas y la acción política para promover y defender la igualdad en la diversidad, así como garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos, a través de aportes con la sistematización de evidencia y la investigación (Promsex, 2017, p. 3). Para ello, cuenta áreas estratégicas a nivel de sociedad,



actorías, leyes y políticas públicas, y a nivel de autoridades y operadores del sistema público.

A nivel de sociedad, se busca: (a) generar, difundir y usar evidencia para ampliar los derechos sexuales y reproductivos, así como salud sexual reproductiva e incluirlos como componente de los derechos humanos; (b) fortalecer las capacidades de formadores y líderes de opinión en la promoción de argumentos a favor de los derechos sexuales y reproductivos; y (c) informar a la opinión pública para aumentar su respaldo a los derechos sexuales y reproductivos, así como reducir la tolerancia social a la violencia (<https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>).

A nivel de actorías, Promsex busca: (a) informar a las organizaciones políticas y de la sociedad civil sobre salud, derechos sexuales y reproductivos, igualdad y no discriminación; (b) promover el compromiso con la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la igualdad de género; (c) fortalecer el involucramiento, estrategias de intervención y liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil; y (d) promover el diálogo entre sectores de la sociedad sobre los derechos sexuales y reproductivos, igualdad y no discriminación (<https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>).

A nivel de leyes y política pública, esta ONG se inclina por: (a) impulsar políticas y marcos normativos que garanticen los derechos sexuales y reproductivos; (b) armonizar los estándares internacionales de derechos humanos, y derechos sexuales y reproductivos, así como justicia con las leyes, políticas públicas, normas técnicas, y lineamientos de salud y educación; (c) defender los marcos normativos existentes sobre los derechos sexuales y reproductivos y los derechos humanos; y (d) impulsar mecanismos de vigilancia social y rendición de cuentas a nivel local, nacional y regional para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, y los derechos humanos (<https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>).

Por último, a nivel de autoridades y operadores del sistema público, Promsex se inclina por: (a) fortalecer las habilidades técnicas de las autoridades y operadores/as de servicios públicos; (b) mejorar la comprensión de los marcos de derechos humanos y marcos éticos en las autoridades y operadores/as de

servicios públicos; y (c) brindar acompañamiento técnico a las autoridades y operadores/as de servicios públicos en la promoción e implementación de servicios de SSR y ESI (<https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>).

#### 5.1. Acciones por parte de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

##### Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo)

Las acciones de CHS Alternativo están orientadas a la complementariedad de acciones estatales, con especial evidencia en la línea de asistencia y protección. Así, esta ONG, a través de su Centro de Atención y Orientación Legal y Psicosocial (CALP) brinda orientación y asistencia legal y psicológica, así como también acompaña y deriva a las víctimas a instituciones estatales pertinentes (<http://chsalternativo.org/centro-de-atencion-legal-y-psicosocial-calp/>). Por otro lado, la línea de auditoría social, implica una vigilancia a las acciones estatales por parte de esta ONG.

La memoria institucional de esta ONG para el 2018 recogió como acciones más relevantes: (a) la muestra fotográfica sobre trata de personas “De la ilusión al infierno”, presentada en el Congreso, y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para sensibilizar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral y trabajo forzoso; (b) el foro “Construyendo miradas sobre las realidades de la trata de personas en el Perú”, cuya finalidad fue generar un espacio de diálogo a partir de miradas pluridisciplinarias; y (c) la participación en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Trata de personas y Tráfico de migrantes (CHS Alternativo, 2018, p. 11-12).

Asimismo, en esta memoria se profundiza en el proyecto “Trata de personas en la Amazonía peruana”, que tiene como objetivo reducir la trata de personas en el Perú a través de la asistencia y capacitación técnica a las entidades públicas pertinentes, así como promover la conciencia pública para evitar el delito y proveer asistencia a las víctimas. Cabe mencionar que esta ONG

ha reconocido como socios estatales al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables (CHS Alternativo, 2018, p. 23).

Así, como avances en atención de casos se tiene: (a) 193 víctimas de trata de personas recibieron asistencia y orientación legal y psicosocial especializada en coordinación con los albergues y ministerios; y (b) se implementó una sala de uso múltiple en el Complejo Interinstitucional Contra el Crimen-COINCRI de Mazuko y de dos Centros de Atención Residencial “El Triunfo” y “El Principito” en Madre de Dios para beneficio de las víctimas de trata. También se recogió que 10 emprendimientos fueron gestionados por víctimas de trata y/o sus familiares. Sin embargo, estos fueron realizados en Lima y Loreto (CHS Alternativo, 2018, p. 23).

#### Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex)

La memoria institucional 2005-2010 de Promsex recoge que esta ONG fue formada para defender y promover los derechos sexuales y reproductivos (2010, p. 4). Asimismo, se recoge la promoción a la interacción con proveedores, agencias de cooperación, entidades del Estado y aliados de la organización mediante el uso de herramientas virtuales disponibles (Promsex, 2010, p. 52).

Para el año 2018, la Memoria institucional de Promsex recoge que, respecto a la implementación de sus acciones en Madre de Dios para prevenir la violencia sexual y trata de personas, se firmaron convenios institucionales con el Ministerio Público, la Dirección Regional de Educación (DRE), la Dirección Regional de Salud (DIRESA), la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Municipalidad de La Joya. Sin embargo, cabe señalar que el público objetivo eran niñas, niños y adolescentes (Promsex, 2018, p. 6).

Para brindar resultados más exactos, en el 2018, se logró lo siguiente: (a) 136 operadores de justicia fueron capacitados en atención de la violencia sexual, embarazo adolescente y trata de personas; (b) 3 instituciones educativas en Madre de Dios desarrollaron acciones de prevención del embarazo adolescente, violencia y trata de personas; (c) más de 5 mil adolescentes de Arequipa, Madre

de Dios y Piura fueron capacitados en prevención del embarazo adolescente, violencia sexual y trata de personas; (d) más de 2 mil personas de organizaciones de la sociedad civil fueron sensibilizadas mediante charlas de derechos sexuales y reproductivos, derechos LGTBI, prevención del embarazo en adolescentes, violencia sexual y trata de personas; (e) más de 350 personas fueron atendidas en detección y prevención de trata de personas en Santa Rosa y La Joya en Madre de Dios; y (f) más de 500 padres de familia fueron capacitados en prevención de la violencia sexual, embarazo adolescente, trata de personas y derechos de personas LGTBI (Promsex, 2018, p. 14).

De esta forma, si bien se abordó la prevención de la trata de personas con fines sexuales, no fue de manera exclusiva, a excepción de la detección y prevención de trata de personas en los centros comunales de Santa Rosa y La Joya en Madre de Dios. Así, se trata de prevenir la trata de personas junto a la violencia sexual, el embarazo adolescente, así como también la promoción de derechos de las personas LGTBI.

La Memoria institucional de Promsex para el 2019 recoge que contribuyó en el reporte “Tráfico de personas”, en el cual se abordó la situación actual de la trata de personas en el Perú, el impacto en la salud física-mental de las víctimas, el marco normativo y políticas públicas sobre trata de personas, y las dificultades del acceso a la justicia del Departamento del Estado (Department of State USA) (Promsex, 2019, p. 14).

En cuanto al recuento de actividades se tiene: (a) 222 padres recibieron capacitación en prevención de la violencia sexual, embarazo adolescente, trata de personas y derechos de personas LGTBI; (b) 259 profesionales del área legal recibieron capacitación en atención de la violencia sexual, embarazo adolescente y trata de personas; (c) 359 estudiantes universitarios recibieron capacitación en derechos sexuales y reproductivos, violencia sexual, prevención del embarazo adolescente y trata de persona; y (d) 27 instituciones educativas en Madre de Dios, Piura y Arequipa desarrollaron acciones de prevención del embarazo adolescente, violencia sexual y trata de personas (Promsex, 2019, p.

15-16). Nuevamente, la trata no es un tema que se aborde de manera exclusiva, sino que se sitúa junto a otras problemáticas.

## 5.2. Las ONG frente al Estado

### Capital Humano y Social Alternativo (Chs Alternativo)

En cuanto a instituciones estatales, esta ONG tiene convenios con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Municipalidad Distrital de Carabayllo, la Municipalidad distrital de Ccatcca, la Municipalidad de Tambopata (Madre de Dios), la Corte Superior de Justicia de Cusco la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios (UNAMAD) y la Cámara Nacional de Turismo (<http://chsalternativo.org/convenios-y-redes/>).

En la memoria de Chs Alternativo del 2018, se recoge que se elaboró la “Guía de Actuación de Defensa Pública frente a la Trata de Personas” como una herramienta para los defensores públicos que les permita crear un sistema centrado en la víctima que reconozca sus derechos. Asimismo, como parte del proyecto “Trata de personas en la Amazonía peruana”, se capacitó a 951 operadores de justicia, atención y servicios complementarios en el enfoque centrado en la víctima, así como el manejo de habilidades blandas para la atención de las víctimas (CHS Alternativo, 2018, p. 18-19).

Esta ONG también brindó asistencia técnica e incidió en: (a) las comisiones congresales de la Mujer y Familia, y Justicia y Derechos Humanos; (b) la organización del Foro “Construyendo Miradas sobre las realidades de la Trata de Personas en el Perú”, en el Congreso de la República; el Foro Internacional “Se trata de Personas”, en la Comisión de Ética; y el Foro “Sobre la Trata y Poblaciones Indígenas”, en la Comisión de Justicia; (c) la Comisión Multisectorial de carácter permanente para la implementación del Plan Nacional de Acción Contra la Trata; (d) acompañamiento en la elaboración de planes



regionales contra la Trata de Personas de Loreto, Cusco y Madre de Dios; y (e) conformación y activación de 3 Veedurías Regionales en Cusco, Madre de Dios y Loreto (CHS Alternativo, 2018, p. 23).

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex)

La Memoria Institucional de Promsex del 2017 recoge que, a nivel nacional, se participó en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. A nivel regional y local, se colaboró con la implementación de ordenanza que prohíbe la venta de alcohol a menores de edad en Mazuco, Inambari (Madre de Dios), con el Plan Regional contra la trata de personas en Madre de Dios y con convenios también en Madre de Dios con el Ministerio Público y la Dirección Regional de Educación (Promsex, 2017, p. 6).

Como resultado de sus acciones, 2 redes y 9 micro-redes de salud en Madre de Dios aplican mecanismos de prevención tamizaje y atención a la violencia sexual y trata con fines de explotación sexual. Asimismo, 14 centros educativos en Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Piura y Arequipa desarrollaron acciones de prevención del embarazo, adolescente, la violencia sexual, la trata con fines de explotación sexual y el acoso escolar. En adición a ello, 60 policías fueron capacitados en prevención y atención de la trata de personas con fines de explotación (Promsex, 2017, p. 14). En relación a la población civil, 270 posibles víctimas de trata recibieron información en campañas de salud en La Pampa y Laberinto (Madre de Dios) (Promsex, 2017, p. 15).

Asimismo, se recogió que se ha impulsado la conformación de una Red de Prevención en el Centro Poblado de Santa Rosa y un Red de Resguardo en la localidad de La Joya, compuestas por sectores públicos como el Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA), Poder Judicial, Centro de Emergencia Mujer, Dirección Regional de Educación, Defensoría del Pueblo, y otros. Estas redes se vienen consolidando como el espacio de diálogo, articulación y acción coordinada para afrontar y prevenir la violencia sexual y la trata con fines de explotación sexual,

cuyas principales víctimas son niños, niñas, adolescentes y mujeres (Promsex, 2017, p. 18).

También se señaló que sus aliados en Madre de Dios son: (a) la Comisión Regional Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas de Madre de Dios; (b) la Red de Prevención de la Violencia de Santa Rosa; y (c) la Red de Resguardo de Tambopata. Finalmente, se precisa que, durante ese año, el trabajo de esta ONG se desarrolló gracias a la confianza y colaboración del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, por parte del sector público, junto a otras entidades de la sociedad civil e instituciones internacionales (Promsex, 2017, p. 26-27).

Por su parte, la memoria de Promsex para el 2018 recoge que se esta ONG participó en las mesas temáticas del Ministerio de la Mujer, en la Comisión Regional Multisectorial Permanente Contra la Trata de personas en Madre de Dios, la Red de Prevención de la Violencia de Santa Rosa, la Red de Resguardo de la Violencia de Tambopata y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Madre de Dios. En esta ocasión, se agradece la confianza y el trabajo conjunto del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por parte del sector público, junto a otras entidades de la sociedad civil e instituciones internacionales (Promsex, 2018, p. 24-25).

Un año después, la Memoria Institucional recogió que las alianzas presentes en Madre de Dios son: la Comisión Regional Multisectorial Permanente Contra la Trata de Personas de Madre de Dios, la Comisión Distrital Trata de Personas (Inambari), la Instancia Provincial Violencia contra las Mujeres (Tambopata), la Red de Resguardo de Tambopata, la Instancia Distrital Violencia contra las Mujeres (Inambari), la Red de Prevención de la Violencia de Santa Rosa, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Madre de Dios y la Veeduría Provincial Trata de Personas (Tambopata) (Promsex, 2019, p. 26).

En cuanto a su participación en espacios de concertación nacionales en este año, se precisó haber participado en mesas de trabajo del MINJUS para seguimiento del Plan de Derechos Humanos (Promsex, 2019, p. 27). Cabe

recalcar que, a diferencia de años anteriores, en el 2019 no se agradeció la confianza y trabajo conjunto de ninguna entidad estatal.

Lo anterior descrito coincide con lo recogido a partir de las entrevistas realizadas. Así, se sostuvo que la finalidad de esta ONG es activar los servicios del Estado al ponerlos en contacto con las víctimas.

“No hacemos un seguimiento, pero llevamos la atención. Para ello, trabajamos con promotoras comunitarias, que son aliados de Promsex, como es el caso del Centro Comunal de Santa Rosa. Ahí nos enfocamos básicamente en la capacitación (Entrevistado 8)”.

Tras lo expuesto, se obtiene que las ONG sí realizan acciones en cuanto a prevención; sin embargo, ello no sucede respecto a la asistencia y protección; y reintegración. En consecuencia, se analizará la situación de la prevención, así como también se reflexionará en los desafíos encontrados en relación a las dos últimas variables.

En relación a la prevención, consideré tres escenarios reflejados en tres hipótesis. En el primero, considero que existe una relación de complementariedad si: las campañas de información y concientización sobre la trata de personas con fines sexuales (primer indicador), y los talleres de empoderamientos (segundo indicador) son realizadas de forma coordinada entre el Estado y las ONG. En cuando al tercer indicador, los mecanismos de fiscalización y control, dado que las ONG no tienen competencia, considero que habrá complementariedad cuando se realicen capacitaciones, evaluaciones y diagnósticos por parte de las ONG sobre la labor estatal.

El segundo escenario hipotetizado es que la relación sea de reemplazo. Al respecto, considero que las ONG reemplazan al Estado cuando solo las ONG llevan a cabo campañas de información y concientización sobre la trata de personas con fines sexuales (primer indicador), así como talleres de empoderamiento (segundo indicador); y, ya que las ONG no tienen competencia en cuanto a mecanismos de fiscalización y control, estos mecanismos son entendidos en tanto actores vigilantes.

Finalmente, el tercer escenario, que comprende la interferencia, significaría que las campañas de información y concientización (primer indicador); así como los talleres de empoderamiento (segundo indicador) sean orientados al mismo grupo destinatario en situaciones conflictivas, por ejemplo, en las mismas fechas. Asimismo, las ONG retaría al Estado en cuanto a los mecanismos de fiscalización y control al proponer mecanismos propios, ya que solo el Estado puede llevar a cabo esta función.

Al respecto, si bien el escenario que más se adecúa a los resultados encontrados es el primero, estos no calzan completamente con una relación complementaria. Así, por ejemplo, la complementariedad habría supuesto campañas de información y concientización sobre el delito, así como talleres de empoderamiento realizados de forma coordinada entre Estado y ONG. No obstante, si bien se encontraron actividades en conjunto, ambos actores suelen realizar actividades por separado. Al respecto, se encontraron actividades no necesariamente coordinadas, lo cual se justifica con la carencia de normas que regulen la interacción entre ambos actores.

De esta forma, los resultados arrojan más una convergencia<sup>13</sup> que una complementariedad. Así, el Estado y las ONG van en la misma dirección, pero no tienen estrategias implementadas para coordinar sus acciones. En consecuencia, ciertas instituciones del Estado se relacionan más con las ONG, y llegan a coordinar acciones en ciertas ocasiones, pero esta no es la situación del aparato estatal en todos sus niveles. Por el contrario, la convergencia que propongo se manifiesta principalmente en capacitaciones, evaluaciones y diagnósticos por parte de las ONG sobre la labor estatal, que, si bien es parte una relación complementaria, cuando las ONG solo vigilan, no se puede sostener que estén actuando de la mano con el Estado.

---

<sup>13</sup> Agradezco a Jorge Aragón por la precisión realizada a partir de los hallazgos y conclusiones que presenté en la exposición final del curso de Tesis 2.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo principal que la presente tesis se propuso fue analizar cómo es la relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) frente a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en La Pampa. Los resultados obtenidos son los siguientes:

1. El Estado peruano no ha sido ajeno a la trata de personas. Es más, ha logrado avanzar en su lucha en el aspecto formal al promulgar leyes, establecer Planes de acción y crear organismos multisectoriales contra este delito. Sin embargo, aún hay deficiencias, especialmente en cuanto a los objetivos de ofrecer asistencia y protección, y reintegración se refiere.
2. El tipo de relación que se establece entre el Estado y las ONG ha variado en el tiempo, por lo que es erróneo pensar que se trata de una relación estática. Al respecto, la literatura señala que las razones políticas son las que afectan en mayor medida esta relación. A partir de ello, se recomienda institucionalizar las relaciones entre estos actores con la finalidad de prevenir situaciones perjudiciales para la convergencia a partir de aspectos políticos, así como también para que la relación entre estos dos actores dependa menos de relaciones interpersonales.
3. Al analizar las hipótesis propuestas, la que se acerca más a los hallazgos de la presente investigación es la primera, que propone que el Estado y las ONG actúan de forma complementaria. Sin embargo, no se puede hablar de una complementariedad como tal en la medida en que las ONG parecen estar más vigilantes del Estado que trabajando de manera coordinada con este. Sin embargo, esta vigilancia no es en absoluto negativa, ya que gracias a esta se cuenta con documentos de las ONG estudiadas que evalúan las acciones estatales. Asimismo, cabe mencionar que, en el futuro, las acciones del Estado y las ONG podrían



complementarse si se implementan mecanismos que permitan una coordinación real, entendida como un trabajo en estrecha colaboración.

4. La asistencia y protección, así como la reintegración no se llevan a cabo. Al respecto, cuando la víctima de trata expresa que no desea acogerse al Programa de Atención a Víctimas y Testigos, el Estado queda relegado a dar una charla de sensibilización. Posterior a ello, si la víctima no cambia de parecer, no tiene mecanismos para abordarla. Sin embargo, la situación de las víctimas es bastante compleja como para considerar que se trata de una decisión libre. Al respecto, se utilizó la teoría de vulnerabilidad propuesta por Yon (2014), para proponer que las decisiones de las víctimas de trata de personas se encuentran influenciadas tanto por su contexto socio-cultural, así como sus experiencias de vida.
5. Las entrevistas realizadas dejaron entrever la falta de interés por combatir el delito, en la medida en que los grandes operativos, que vienen de la mano de un gran presupuesto, no tienen como eje principal a las víctimas de trata de personas, sino que buscan combatir otras problemáticas, como es el caso de la minería ilegal. Por el contrario, cuando los operativos están dedicados exclusivamente a víctimas de trata, ni siquiera se cuenta con los mínimos requeridos presupuestales para brindarle resguardo a la víctima en su traslado. Sin embargo, esta situación precaria llevó a constatar que, a pesar de que algunos funcionarios cuentan con muy pocos recursos, tenían interés y voluntad de intervenir en cuanto a trata de personas se refiere. Así, algunos funcionarios se mostraron dispuestos a ser entrevistados con la esperanza de que, en palabras de uno de ellos, “al menos ayude a cambiar en algo la situación actual”.
6. La mayor dificultad encontrada fue la autonomía legal que supone la mayoría de edad. Así, al no existir mecanismos legales que obliguen al Estado a asistir y proteger a una víctima mayor de edad que no se percibe

a sí misma como víctima y no desea pertenecer al Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, se recogió que la labor estatal terminaba en cuanto la víctima decidía marcharse y no había más reparo en ello.

7. Existe recelo con la información relacionada a la trata de personas, lo cual fue evidenciado al solicitar información sobre los procedimientos que se llevaban a cabo con las víctimas de trata de personas y el número de víctimas atendidas por parte del Ministerio Público. Si bien los datos personales de las víctimas deben ser guardados cautelosamente, se debería proporcionar información sobre características que no supongan violentar la privacidad de las víctimas o, al menos, información estadística que permita tener una mejor comprensión de cómo está actuando el Estado. Es más, considero que las entidades deberían elaborar informes periódicamente en los que detallen las intervenciones realizadas, pero, en mayor medida, las víctimas que se acogen a los servicios de atención y protección del Estado, así como aquellas que son reintegradas.
8. Tanto el Estado como las ONG estudiadas solo se involucran en la parte preventiva, de modo que la asistencia y protección, y reintegración de las víctimas de trata de personas pasa a un segundo plano. Así, al comparar la cantidad de información disponible sobre este aspecto y las otras variables propuestas, sale a relucir la diferencia en cuanto a información disponible y reconocimiento de ejecución por parte de los funcionarios. A partir de ello, se enfatiza la importancia de proponer, desarrollar y supervisar la atención y protección, y reintegración con mucha mayor fuerza.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Aguilera Díaz, J., & Bel Adell, C. (2003). Las ONGs y sus relaciones con la administración. Reflexiones para un debate. *Papeles de Geografía*, (38), 77-102. Recuperado de: <https://revistas.um.es/geografia/article/view/45001>

Andina (15 de abril de 2019). Madre de Dios ya cuenta con hogar para menores rescatadas de trata. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-madre-dios-ya-cuenta-hogar-para-menores-rescatadas-trata-748690.aspx>

Arellano-López, S., & Petras, J. (1994). La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia. *Nueva Sociedad*, (131), 72-87.

Arriarán, G., & Chávez, S. (2017). Espacios de frontera y excepción: encuentros entre los servicios y las mujeres necesidades de salud de las mujeres en La Pampa. Lima: Promsex.

Barvinsk, G. M. (2014). La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (14), 68-78.

Bobadilla, P., & Huamán, E. B. (2001). De la confrontación a la colaboración: Estado y ONG, 1970-2000. *Debates en Sociología*, (25-26), 345-371.

Blouin, Cécile. (2 de noviembre de 2017). Trata de Personas: La industria más impune está en crecimiento en América Latina, un reportaje con Cécile Blouin. Recuperado de: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/trata-personas-la-industria-mas-impune-esta-crecimiento-america-latina-reportaje-cecile-blouin/>

Capital Humano y Social Alternativo. (2012). La Trata de Personas en la región de Madre de Dios. Lima: CHS Alternativo. Recuperado de: <http://chsalternativo.org/recurso/informe-la-trata-de-personas-en-la-region-de-madre-de-dios/>

Capital Humano y Social Alternativo. (2016). Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana. Lima: CHS Alternativo. Recuperado de: <http://chsalternativo.org/recurso/rutas-de-la-trata-de-personas-en-la-amazonia-peruana/>

Capital Humano y Social Alternativo. (2018). VI Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2017-2018. Lima: CHS Alternativo. Recuperado de: [https://issuu.com/chsalternativo/docs/vi\\_informe\\_alternativo\\_altas](https://issuu.com/chsalternativo/docs/vi_informe_alternativo_altas)

Capital Humano y Social Alternativo (s.f.-a). Antecedentes. <http://chsalternativo.org/quienes-somos/>

Capital Humano y Social Alternativo (s.f.-b). Líneas de intervención. <http://chsalternativo.org/lineas-de-intervencion/>

Capital Humano y Social Alternativo (s.f.-c). Redes y organismos internacionales. <http://chsalternativo.org/convenios-y-redes/>

Capital Humano y Social Alternativo (s.f.-d). Centro de atención y orientación legal y psicosocial. <http://chsalternativo.org/centro-de-atencion-legal-y-psicosocial-calp/>

Capital Humano y Social Alternativo (s.f.-e). Convenios. <http://chsalternativo.org/convenios-y-redes/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (2010). Memoria Institucional 2005-2010. Lima: Promsex. Recuperado de: <https://promsex.org/publicaciones/memoria-institucional-2005-2010/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (2017). Memoria Institucional 2017. Construyendo igualdad en la diversidad. Lima: Promsex. Recuperado de: <https://promsex.org/promsex/memoria-institucional/promsex-memory-2017/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (2018). Memoria Institucional 2018. Construyendo igualdad en la diversidad. Lima: Promsex. Recuperado de: <https://promsex.org/promsex/memoria-institucional/memoria-institucional-2018/>

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (2019). Memoria Institucional 2019. Construyendo igualdad en la diversidad. Lima: Promsex. Recuperado de: <https://promsex.org/promsex/memoria-institucional/>

Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (s.f. -a). Acerca de Promsex. <https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>

Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos [Promsex]. (s.f. -b). <https://promsex.org/promsex/quienes-somos/>

Código Penal. Decreto Legislativo N° 635. 3 de abril de 1991 (Perú).

Cortés, J., Becerra, G., López, L., & Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda. *Nova et Vetera*, 20(64), 105-120.



Dargent Bocanegra, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante. Revista De Ciencia Política Y Gobierno, 2(4), 11-22. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/14897>

Decreto Supremo N° 001-2015-JUS [Ministerio de Justicia]. Aprueban Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación. 24 de enero de 2015. Recuperado de: <https://www.mininter.gob.pe/content/decreto-supremo-n%C2%BA-001-2015-jus>

Decreto Supremo N° 001-2016-IN [Ministerio del Interior]. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. 9 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n28950-decreto-supremo-n-001-2016-in-1343376-5/>

Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Aprueban Reglamento del D. Leg. N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. 10 de febrero de 2018. Recuperado de: [https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-d-leg-n-1297-decreto-legislativo-decreto-supremo-n-001-2018-mimp-1615368-4/#:~:text=La%20Unidad%20de%20Protecci%C3%B3n%20Especial%20\(UPE\)%2C%20que%20depende%20de,o%20en%20riesgo%20de%20perderlos.](https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-d-leg-n-1297-decreto-legislativo-decreto-supremo-n-001-2018-mimp-1615368-4/#:~:text=La%20Unidad%20de%20Protecci%C3%B3n%20Especial%20(UPE)%2C%20que%20depende%20de,o%20en%20riesgo%20de%20perderlos.)

Decreto Supremo N° 002-2004-IN [Ministerio del Interior]. Mediante el cual se crea el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas. 20 de febrero de 2004. Recuperado de: [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)

Decreto Supremo N° 005-2016-IN [Ministerio del Interior]. Aprueban el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas”. 12 de mayo de 2016. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4\\_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=8DA4028C77FB40E205258041005B93F4&View=yyy](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=8DA4028C77FB40E205258041005B93F4&View=yyy)

Decreto Supremo N° 007-2008-IN [Ministerio del Interior]. Aprueban Reglamento de la Ley N° 28950 – Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. 30 de noviembre de 2008. Recuperado de: <https://www.mininter.gob.pe/content/decreto-supremo-n%C2%BA-007-2008>



Decreto Supremo N° 017-2017-IN [Ministerio del Interior]. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021. 8 de junio de 2017. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-contra-la-trata-decreto-supremo-n-017-2017-in-1530366-1/>

Defensoría del Pueblo (2017). Trata de personas con fines de explotación sexual en agravio de mujeres adultas. Estudio de casos en las regiones de Lima, Madre de Dios, Piura, Pasco, Lambayeque, Huánuco y Cusco.

Duque Daza, J. (2018). Estados truncados y democracias precarias en América Latina. La influencia de la obra de Guillermo O'Donnell. *Revista IUS*, 12(42), 29-64. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v12n42/1870-2147-rius-12-42-29.pdf>

Eaton, K. (2012). The State of the State In Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.

García, F. (22 de febrero de 2019). ¿Qué es La Pampa y por qué era tan peligrosa esta zona de Madre de Dios? *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/pampa-origen-enclave-mineria-ilegal-noticia-609033-noticia/>

Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEHPUCP] & Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo] (2018). V Congreso Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas: actuando contra la indiferencia. Memoria. Recuperado de: <http://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/06/13152105/v-congreso-trata-de-personas.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). Nota de prensa. <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/cinco-departamentos-concentran-mas-de-la-mitad-de-la-poblacion-del-pais-10843/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Perú: estadísticas de Trata de Personas 2012-2019. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/denuncias-de-trata-de-personas-9690/1/>

Layme Tipula, C. R. (2018). Análisis del Plan Regional de Acción contra la Trata de personas 2011-2016 en explotación sexual, Madre de Dios, 2018. (Tesis de Maestría). Universidad César Vallejo. Recuperado de: <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/19472>

Ley 28950 de 2007. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. 16 de enero de 2007. Recuperado de: [http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Ley\\_28950\\_Trata.pdf](http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Ley_28950_Trata.pdf)

Ley 29918 de 2012. Ley que declara el 23 de Septiembre de cada año como el Día Nacional contra la Trata de Personas. 23 de setiembre de 2012. Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29918.pdf>

Ley 30077 de 2013. Ley contra el crimen organizado. 20 de agosto de 2013. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-contra-el-crimen-organizado-ley-n-30077-976948-1/>

Ley 30251 de 2014. Ley que perfecciona la tipificación del delito de Trata de Personas. 21 de octubre de 2014. Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30251.pdf>

López Jiménez, S. (1997). Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. Instituto de Diálogo y Propuestas. Lima.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo]. (2017). Trata de personas en el Perú. Criminología de actores y perfiles penitenciarios.

Ministerio Público. (2018). La respuesta del Ministerio Público frente a la Trata de Personas. Informe de Análisis N° 01. Recuperado de: [https://www.mpf.n.gob.pe/Docs/0/files/ofaec\\_informe\\_de\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.mpf.n.gob.pe/Docs/0/files/ofaec_informe_de_trata_de_personas.pdf)

Muñoz Márquez, L. M. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP)*, 3 (2), 277-297. Recuperado de: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/65568>

O'Donnell, Guillermo. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 1 - 32.

Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas [ObservaLATrata] & Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEHPUCP] (2017). Informe Trata de Personas en América Latina y El Caribe 165° Período de Sesiones Comisión Interamericana de Derechos Humanos [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_publicaciones/informe-trata-personas-america-latina-caribe-165-periodo-sesiones-comision-interamericana-derechos-humanos/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/informe-trata-personas-america-latina-caribe-165-periodo-sesiones-comision-interamericana-derechos-humanos/)

Oficina Internacional de los Derechos del Niño [IBCR] & Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo] (2011). Manual para defensores públicos y otros operadores de justicia. Lima: CHS Alternativo. Recuperado de: [http://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/2011\\_manual\\_defensores\\_publicos\\_operadores\\_justicia\\_edicion\\_1\\_prtg-1.pdf](http://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/2011_manual_defensores_publicos_operadores_justicia_edicion_1_prtg-1.pdf)

ONU: Asamblea General, Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 de Noviembre 2000). Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_proto\\_cont\\_tr%C3%A1fi\\_l%C3%ADci\\_migra\\_tierra\\_mar\\_aire\\_comple\\_conve\\_nu\\_cont\\_delin\\_orga\\_transn.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi_l%C3%ADci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf)

ONU: Asamblea General, 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 (15 de Noviembre 2000). Recuperado de: [http://observatorioviolencia.org/wp-content/uploads/Protocolo\\_Palermo\\_-\\_ESP.pdf](http://observatorioviolencia.org/wp-content/uploads/Protocolo_Palermo_-_ESP.pdf)

Ordenanza Regional N° 002-2018-RMDD/CR [Gobierno Regional de Madre de Dios]. Aprueban el Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021. 15 de mayo de 2018.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [Osinergmin] (s.f.). ¿Qué es Osinergmin? [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca\\_osinergmin/quienes\\_somos](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinergmin/quienes_somos)

Osores Plenge, F., Rojas Jaimes, J. E., & Manrique Lara Estrada, C. H. (2012). Minería informal e ilegal y contaminación con mercurio en Madre de Dios: Un problema de salud pública. *Acta médica peruana*, 29(1), 38-42. Recuperado de: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1728-59172012000100012](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1728-59172012000100012)

Panfichi, A., & Alvarado, M. (2009). Desconfianza y control: organizaciones no gubernamentales y política en el Perú. Bernardo Sorj (comp.), *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pérez Ortega, G., Arango Serna, M., & Sepulveda Atehortua, L. (2011). Las organizaciones no gubernamentales -ONG-: hacia la construcción de su significado. *Ensayos de Economía*, 21 (38), 243-260. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/27942/28203>

Resolución Ministerial N° 0430-2016-IN [Ministerio del Interior]. Aprueban actualización del Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la PNP. 20 de mayo de 2016.

Resolución Ministerial N° 0488-2016-IN [Ministerio del Interior]. Aprueban el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. 8 de junio de 2016.

Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD [Ministerio del Interior]. Aprueban 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”. 30 de setiembre de 2013.

Resolución Ministerial N° 203-2014-MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Protocolo Intrasectorial para la atención a víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 21 de junio de 2014.

Ruiz Pasapera, M. G. (2018). Diagnóstico de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Trata y su ejecución a través de planes regionales: el caso de Madre de Dios. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14246>

Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Nueva Sociedad*, (210), 126-140.

Staff Wilson, M. (2009). Recorrido histórico sobre la trata de personas. Programa Andino de Derechos Humanos.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT] (s.f.-a). Funciones y Atribuciones. <http://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/funciones.html#:~:text=Son%20funciones%20y%20atribuciones%20de,por%20Ley%20o%20Convenio%20Interinstitucional>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT] (s.f.-b). Reglamento transporte terrestre. <http://www.sufran.gob.pe/reglamento/>

Tongsawate, M., & Tips, W. E. (1988). Coordination between government and voluntary organizations (NGOs) in Thailand's rural development. *Public Administration and Development*, 8(4), 401-420.

Valdés, Ricardo (10 de abril de 2019). La Pampa, dos meses después. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/pampa-dos-meses-despues-ricardo-valdes-noticia-625094-noticia/>

Yon Leau, C. (2014). Vulnerabilidad social, salud y derechos sexuales de adolescentes ayacuchanos. En: Barrantes y Buse (Eds.). Salud, vulnerabilidades, desigualdades. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 115-140.



## 8. ANEXOS

Anexo 1: Ejes del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 y del Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021 relacionados a las variables propuestas

EJE	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021	
Prevención y sensibilización	Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.
Atención, protección y reintegración	Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, considerando las necesidades y expectativas de las víctimas y su entorno familiar y comunitario, desde los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad
Plan Regional Contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021	
Prevención de la trata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadyuvar el acceso de población vulnerable de la región a empleo, emprendimiento, educación de calidad, salud integral y programas sociales</li> <li>• Implementar mecanismos de fiscalización y control del proceso de captación, tránsito y destino de la Trata</li> <li>• Desarrollar una cultura de rechazo hacia las prácticas que oculta, encubren, posibilitan o refuerzan la Trata.</li> </ul>



Asistencia, protección y reintegración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uniformizar criterios y procedimientos para la intervención integral a víctimas de Trata</li> <li>• Diseñar un modelo de atención y tratamiento integral</li> <li>• Creación y desarrollo de centros de atención residencia (CAR) especializados para víctimas de Trata.</li> </ul>
--	--

Fuente: Elaboración propia. En base a Decreto Supremo N° 017-2017-IN y Decreto Supremo N° 005-2016-IN

## Anexo 2: Consentimiento informado brindado a los entrevistados

### Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es brindar a los participantes de esta investigación una clara explicación de la naturaleza de esta.

La presente investigación es conducida por Virginia Isabel Lopez Quiroz, estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El objetivo de este estudio es indagar sobre las acciones estatales respecto a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en la zona de La Pampa, Madre de Dios, y analizar de qué manera interactúan dichas acciones con las provenientes de las ONG.

Si usted accede a participar, se le pedirá responder preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 25 minutos de su tiempo. La entrevista será grabada, de modo que el investigador pueda transcribir las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información recogida será confidencial y no tendrá otros fines externos a la presente investigación. Las entrevistas contarán con un número de identificación, por lo que el entrevistado permanecerá en anonimato. Luego de haberse realizado la transcripción, la grabación de la entrevista será eliminada. En caso de que no desee ser grabado, se tomarán notas escritas sobre la entrevista. Finalmente, puede indicar cómo desea que el entrevistador se dirija a usted (ejemplo: persona 1, iniciales de sus nombres/apellidos, etc.).

Si tiene alguna duda sobre esta investigación, puede realizar todo tipo de preguntas en cualquier momento, así como detener la entrevista, no contestar algunas preguntas o retirarse del proyecto si siente algún tipo de incomodidad sin que ello lo perjudique de alguna manera. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómoda, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Agradezco de antemano su participación.

Declaro que mi participación es voluntaria y que es conducida por Virginia Isabel Lopez Quiroz. He sido informado(a) de que el objetivo de este estudio es indagar sobre las acciones estatales respecto a la trata de mujeres mayores de edad con fines sexuales en la zona de La Pampa, Madre de Dios, y analizar de qué manera interactúan dichas acciones con las provenientes de las ONG.

Se me ha informado que tendré que responder preguntas en una entrevista, cuya duración estimada será de 25 minutos.

Reconozco que la información que yo brinde en esta investigación es estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito ajeno a este estudio sin mi consentimiento. He sido informado(a) de que puedo hacer preguntas sobre la investigación en cualquier momento y que puedo retirarme si así lo decida, sin que esto resulte perjudicial para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Virginia Isabel Lopez Quiroz al número de teléfono brindado.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo solicitar información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido.

-----

Nombre del Participante                      Firma del Participante                      Fecha

-----

Nombre del entrevistador                      Firma del entrevistador

### Anexo 3: Perfil general de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual

Variable	Característica
Sexo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las víctimas son mujeres</li> </ul>
Edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 75% de víctimas son menores de edad.</li> <li>• El promedio de edad oscila entre 16 y 18 años</li> </ul>

Origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las víctimas proviene de zonas rurales o zonas urbano marginales</li> <li>• Los lugares de los que provienen las víctimas son lugares alejados donde no llega el Estado</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel educativo de las víctimas es bajo (primaria o secundaria incompleta)</li> </ul>
Aspectos individuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mujeres con hijos pequeños</li> <li>• Mujeres sin pareja</li> </ul>
Familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desintegración de las familias o abandono total o parcial de uno o ambos padres.</li> <li>• Violencia familiar</li> <li>• Algunas de ellas fueron víctimas de violación sexual por parte de hombre con un grado de consanguinidad o familiaridad cercano</li> </ul>
Ocupación previa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna o baja remuneración</li> <li>• Con carga familiar que mantener</li> </ul>
Factores psicológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia previa de violencia familiar</li> <li>• Baja autoestima</li> <li>• Antecedentes de maltrato</li> <li>• Antecedentes de abuso sexual</li> </ul>

Fuente: Decreto Supremo N° 017-2017-IN

#### Anexo 4: Marco Jurídico Supranacional de protección de las mujeres mayores de edad víctimas de trata de personas con fines sexuales

Marco Jurídico Supranacional	Fecha de ratificación
Declaración Universal de los Derechos Humanos	15 de diciembre 1959
Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Pacto de San José)	9 de setiembre de 1980

Convenio 29 OIT relativo al trabajo forzoso u obligatorio	1 de febrero de 1960
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	13 de setiembre de 1982
Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del Trabajo Forzoso	1 de febrero de 1960
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	28 de abril de 1978
Convención Americana sobre Derechos Humanos	7 de diciembre de 1978
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará)	2 de abril de 1966
Estatuto de Roma	10 de noviembre de 2001
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	20 de noviembre de 2001
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo)	20 de noviembre de 2001
Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas	2 de agosto de 2010

Fuente: Elaboración propia.

#### Anexo 5: Marco Jurídico Nacional de protección de las mujeres mayores de edad víctimas de trata de personas con fines sexuales

Marco legal peruano	Contenido	Fecha de publicación
La Constitución Política de 1993	Se declara el Derecho a la libertad y seguridad personales (artículo 2°). Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre	30 de diciembre de 1993

	y la trata de seres humanos (inciso b del numeral 24)	
Ley N° 27238	Ley orgánica de la Policía Nacional del Perú	2000. Derogada por Decreto Legislativo N° 1267 (2016)
Decreto Supremo N° 002-2004-IN	Se crea del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas (GTMPTP).	19 de febrero de 2004. Derogado por el Decreto Supremo N° 001-2016-IN (26 de febrero de 2016)
Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1485-2005-MO-FN	Se crea el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público que aborda delitos de feminicidio, delitos contra la libertad sexual, lesiones dolosas a las mujeres, omisión a la asistencia familiar y trata de personas	15 de julio de 2005
Decreto Supremos N° 017-2005-JUS	Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010	11 de diciembre de 2005
Resolución Ministerial N° 2570-2006-IN/0105	Se institucionaliza el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA). Se encargó a la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y a la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional del	29 de diciembre de 2006



	Perú el monitoreo y seguimiento de su implementación.	
Ley N° 28950	Se tipifica el delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en el artículo 153° del Código Penal (Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes)	16 de enero de 2007
Resolución Ministerial N° 129-2007-IN-015	Se aprueba el procedimiento para el ingreso, consulta y reporte de datos del sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA) (Directiva N° 04-2007-IN/2015)	2007
Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1558-2008-MP-FN	Se aprueba el Reglamento del Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos	12 de noviembre de 2008
Decreto Supremo N° 007-2008-IN	Se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950. Se establecen acciones de prevención, persecución y sanción, así como protección y asistencia a víctimas	31 de noviembre de 2008. Derogado por el Decreto Supremo N° 001-2016-IN
Decreto Supremo N° 004-2011-IN	Se establece el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT), el cual establece los siguientes 4 ejes estratégicos: la prevención del delito; la persecución de los criminales; la protección y asistencia a las víctimas; y la	No fue publicado en el diario Oficial "El Peruano". Se descargó de la página web del Ministerio del Interior

	implementación, seguimiento y monitoreo	
Ley N° 29918	Se declara el 23 de setiembre como el día nacional contra la trata de personas. Obligación del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior de dar cuenta al Congreso de la República sobre la prevención y sanción de la trata de personas y la protección y asistencia a las víctimas	23 de setiembre de 2012
Resolución Ministerial N° 1305-2013-IN/DGSD	Se aprueba 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	27 de setiembre de 2013
Ley N° 30077	Se incluye a la trata de personas como delito comprendido en el crimen organizado <sup>14</sup>	20 de agosto 2013
Resolución Ministerial N° 203-2014-MIMP	Se aprueba el Protocolo Intrasectorial para la atención a Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	21 de junio de 2014
Resolución de la Fiscalía de la Nación No. 257-2014-MP-FN	Se aprueba el Protocolo del Ministerio Público para la atención a víctimas de Trata de Personas	24 de enero de 2014

<sup>14</sup> Se considera como organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten tareas o funciones que se crea, existe o funciona de manera concertada y coordinada (artículo 2° Ley N° 30077).

Ley N° 30251	Se perfecciona la tipificación del delito de trata de personas (modificación del artículo 153° del Código Penal)	21 de octubre de 2014
Decreto Supremo N° 001-2015-JUS	Se aprueba la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación	24 de enero de 2015
Decreto Supremo N° 001-2016-IN	Se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950. Se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes <sup>15</sup>	9 de febrero de 2016
Decreto Supremo N° 005-2016-IN	Se aprueba el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas	12 de mayo de 2016
Resolución Ministerial N° 0430-2016-IN	Se aprueba la actualización del Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la PNP	18 de mayo de 2016
Resolución Ministerial N°0488-2016-IN	Se aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes	8 de junio de 2016

<sup>15</sup> Las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente son creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos (artículo 36° Ley N° 29158 - 2007)

Decreto Legislativo N° 1267	Se modifican las funciones de la Policía Nacional del Perú	18 de diciembre de 2016
Decreto Supremo N° 017-2017-IN	Se aprueba el “Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2017-2021”	8 de junio de 2017
Ordenanza Regional N° 002-2018-RMDD/CR	Se aprueba el Plan Regional contra la Trata de Personas en Madre de Dios 2018-2021	2018
Ley N° 30925	Ley que fortalece la implementación de espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas y explotación sexual	5 de abril de 2019
Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 489-2020-MP-FN	Se aprueba la guía operativa para la investigación del delito de trata de personas	3 de marzo de 2020

Fuente: Elaboración propia.

#### Anexo 6: Delitos similares a la trata de personas con fines sexuales

Ley	Delito
Artículo 179° del Código Penal (Favorecimiento a la prostitución)	“El que promueve o favorece la prostitución de otra persona, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años”.
Artículo 180° del Código Penal (Rufianismo)	“El que explota la ganancia obtenida por una persona que ejerce la prostitución será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de ocho años”.

Artículo 181° del Código Penal (Proxenetismo)	“El que compromete, seduce o sustrae a una persona para entregarla a otro con el objetivo de tener acceso carnal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años”
Decreto Legislativo N° 1323 (Explotación sexual)	La explotación sexual se ha convertido en un tipo penal autónomo, por lo que puede tener penas mayores a las del delito de trata de personas

Fuente: Elaboración propia. En base Defensoría del Pueblo (2017)

Anexo 7: Entidades responsables de los ejes de prevención; protección y atención y reintegración según el Decreto Supremo N° 005-2016-IN

EJE	RESPONSABLES
Prevención (15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</li> <li>• Ministerio de Transportes y Comunicaciones</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</li> <li>• Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> <li>• Gobiernos Regionales y Locales</li> </ul>
Protección y Atención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</li> </ul>



(9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Poder Judicial</li> <li>• RENIEC</li> <li>• Gobiernos Regionales y Locales</li> </ul>
Reintegración (9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)</li> <li>• Gobiernos Regionales y Locales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. En base a Decreto Supremo N° 005-2016-IN 2016