

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
MÁSTER EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER EN GOBIERNO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ACCIONES DEL ESTADO PERUANO CON RELACIÓN AL PLAN
NACIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2011-2016**

Presentado por: **Edith Jael Sulca Suárez**

Tutora: **Dra. María Velasco González**

Febrero de 2017

"Hay, hermanos, muchísimo que hacer"
(César Vallejo)

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I	12
1.1. Objeto de la Investigación	12
1.2. Objetivos de la investigación e hipótesis	12
1.2.1. Objetivo general	12
1.2.2. Objetivos específicos	12
1.3. Hipótesis.....	13
1.4. Metodología empleada	13
1.5. Marco Legal.....	13
1.5.1. Marco jurídico internacional	13
1.5.2. Marco jurídico nacional	15
CAPITULO II MARCO TEÓRICO	19
2.1. Gobernanza y Gobierno Multinivel (GMN).....	19
2.1.1. Concepto de Gobernanza	19
2.1.2. Definición de Gobernanza Multinivel (GMN).....	20
2.2. Relaciones intergubernamentales	21
2.2.1. Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales	25
2.2.2. Dimensiones de las RIGs	31
2.2.3. Tipos de instrumentos de la colaboración intergubernamental.....	34
2.3. Elementos comunes y diferenciadores de los enfoques de las RIGs y la GMN	37
2.3.1 Elementos comunes entre las RIGs y la GMN	37
2.3.2 Elementos diferenciadores entre GMN y las RIGs	38
2.4 . Definición de Víctima de trata de personas	39
CAPÍTULO III	40
3.1. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016	40
3.1.1 Origen del PNAT	40
3.1.2. Estructura del PNAT	41
3.2. Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación.....	42

3.3. Política Nacional contra la Trata de Personas como complemento del PNAT44	
CAPÍTULO IV. Análisis	46
4.1. Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	47
4.1.1. Ministerio del Interior- MININTER.....	48
4.1.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP	55
4.1.3. Ministerio de Salud-MINSA	58
4.1.4. Ministerio de Justicia-MINJUS.....	59
4.1.5. Ministerio de Educación-MINEDU	62
4.1.6. Ministerio de Trabajo –MINTRA	64
4.1.7. Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE	65
4.1.8. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo -MINCETUR.....	65
4.1.9. Ministerio de Transportes y Comunicaciones -MTC.....	66
4.1.10. Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI.....	66
4.1.11. Poder Judicial.....	67
4.1.12. Ministerio Público- Fiscalía de la Nación	69
4.1.13. Defensoría del Pueblo (DP).....	73
4.1.14 ONG Capital Humano y Social Alternativo –CHS Alternativo.....	74
4.1.15 Organismo Internacional para las Migraciones - OIM.....	74
4.2. Gobiernos Regionales y Locales	75
4.3. Presupuesto Público Asignado.....	77
4.4. Análisis de los ejes del PNAT.....	81
4.4.1.Eje de Prevención	81
4.4.2. Eje de Persecución y sanción	82
4.4.3. Eje de protección y asistencia	85
4.4.4. Eje de Implementación, Seguimiento y Monitoreo del PNAT	87
4.5. RIGs y la Política de Trata en Perú	89
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXOS	115
Anexo N° 1 Ejes de la Política Nacional frente a la trata de personas	115

Anexo N°2 Guía de preguntas para la entrevista a funcionarios de los 3 niveles de gobierno. Aplicada en enero de 2017.....	116
Anexo N° 3 Listado de entrevistados	118
Anexo N° 4. Respuesta de solicitudes de información	119
4.1.Respuesta de solicitud de información alMEF.....	119
4.2.Respuesta de solicitud de información al Ministerio de Salud.....	121
4.3. Respuesta de la solicitud de información del MINJUS	122
4.4.Respuesta de solicitud de información al Poder Judicial.....	125

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico N° 1 Modelo autoridad coordinado	26
Gráfico N° 2 Modelo de autoridad nacional intermedio	27
Gráfico N° 3 Modelo combinado de autoridad coord. nacional	28
Gráfico N° 4 Modelo de autoridad inclusiva	29
Gráfico N° 5 Autoridad superpuesta o cooperativo	30
Tabla N° 1 Matriz de actividades de prevención	42
Gráfico N° 6 Ejes y lineamientos de la política a la trata de personas	44
Tabla N° 2 Denuncias registradas por el sistema año 2014.....	48
Tabla N° 3 Denuncias registradas por el sistema año 2015.....	49
Gráfico N° 7 Gestiones de las líneas 1818.....	51
Gráfico N° 8 Numero de operaciones de trata de personas 2014-15.....	52
Tabla N° 4 Población atendida en los CARs	54
Tabla N° 5 Víctimas que han presentado denuncias.....	55
Tabla N° 6 Patrocinio legal brindado a víctimas 2012	57
Tabla N° 8 Patrocinio legal año 2013-2016.....	58
Gráfico N° 9 Procesos con sentencias 2013	65
Tabla N° 8 Número de denuncias 2009-2014	67
Gráfico N° 10 Protocolo del Ministerio Público.....	70
Tabla N° 9 Presupuesto del Estado 2013-2017	72
Tabla N° 10 Presupuesto específico 2015-2016	73

**ACCIONES DEL ESTADO PERUANO CON RELACIÓN AL PLAN
NACIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2011-2016**

PALABRAS CLAVE:

Trata de personas, Víctima, Política pública, Plan Nacional de Acción, Protección a las víctimas del delito, Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Gobierno multinivel, Relaciones Intergubernamentales.

ABREVIATURAS

CCAA	Comunidades Autónomas
CMNP-TP-TIM	Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
C.E.M	Centro de Emergencia Mujer
CONAPOC	Consejo Nacional de la Política Criminal
C.P.	Código Penal
CCSS	Conferencias Sectoriales
DIRINTRAP	Dirección Nacional de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
D.S.	Decreto Supremo
D.I.T.	Dirección de Investigación Tutelar
FN	Fiscalía de la Nación
GMN	Gobernanza Multinivel
GL	Gobierno local
GR	Gobierno regional
GTMPTP	Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas
IML	Instituto de Medicina Legal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MININTER	Ministerio del Interior
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MP	Ministerio Público
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
PBI	Producto Bruto Interno

PNAT	Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016
PJ	Poder Judicial
PNP	Policía Nacional del Perú
RETA	Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines
RIGs	Relaciones Intergubernamentales
SIS	Seguro Integral de Salud
SISTRA	Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
UDAVIT	Unidad Distrital de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos
UAIVT	Unidad de Protección y Asistencia Inmediata a Víctimas y Testigos

INTRODUCCIÓN

El Perú ha crecido sostenidamente en los últimos años a un ritmo alto comparado con los demás países de Latinoamérica. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre los años 2000 y 2014 tuvo un crecimiento promedio del Producto Bruto Interno -PBI per cápita de 5.2%. Sin embargo, aún sigue siendo un país con una gran desigualdad, especialmente concentrada en la Sierra y Selva, de manera que quienes se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema podrían estar en una mayor situación de vulnerabilidad para caer en las redes de la trata.

La trata de personas, conocida en la actualidad como la esclavitud del siglo XXI, es un delito profundamente reprochable, dado que no sólo afecta a la libertad de las personas sino también derechos fundamentales como su dignidad, su integridad, entre otros, como consecuencia de que se ha “cosificado” al ser humano, siendo las niñas, niños y adolescentes, así como las mujeres la mayor parte de sus víctimas en el Perú, según las cifras reportadas por el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público- Fiscalía de la Nación (Portal web del Observatorio de la Criminalidad del MP:2016).

El Perú es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas y está ubicado en el nivel 2 según el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, lo cual implica que no hace los suficientes esfuerzos para eliminar y combatir la esclavitud moderna (Department of State United States of America, 2016: 55 y 56).

El Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas impulsó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, el cual tiene objetivos estratégicos en los ejes de prevención, persecución y sanción, protección y asistencia y de implementación, seguimiento y monitoreo del plan; asimismo. Este instrumento señala a los responsables de ejecutar las actividades propuestas y que actualmente es la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes la encargada de realizar el monitoreo sobre la implementación del citado plan en los tres niveles de gobierno en el Perú y de desarrollar mecanismos de coordinación para que se realicen acciones articuladas entre las diferentes

instituciones públicas, los gobiernos regionales y locales, la sociedad civil y la cooperación internacional, a fin de hacer frente a este execrable delito.

En ese sentido, en el año 2015 el Ministerio de Justicia aprobó la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación” que viene a complementar la lucha contra la trata desde un enfoque criminológico.

En mayo de 2016 se publicó el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección , Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas”, a fin de que se articulen acciones y se estandaricen procesos entre las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y las entidades privadas que tengan programas y servicios a favor de las víctimas.

En el presente trabajo se pretende analizar las acciones que ha realizado el estado peruano anteriormente señaladas y la intervención de diferentes unidades de gobierno a través del enfoque teórico de las relaciones intergubernamentales a fin de comprender hasta qué punto hay coordinación entre acciones y actores en este tema.

CAPÍTULO I

1.1. Objeto de la Investigación

El objeto del trabajo será analizar qué acciones ha realizado el gobierno de Perú durante la vigencia del PNAT para dar asistencia y protección a las víctimas de trata de personas en todas sus modalidades, considerando que la asistencia a víctimas implica las “acciones que el Estado directamente o en coordinación con otros Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, ejecutan a favor de la víctima del delito de trata de personas a fin de brindarle repatriación segura, alojamiento transitorio, asistencia médica, psicológica, social y legal; así como, mecanismos de inserción social” (Decreto Supremo N° 001-2016-IN, 2016).

1.2. Objetivos de la investigación e hipótesis

1.2.1. Objetivo general

Conocer las acciones de coordinación intergubernamental del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT) y de la Política Nacional contra la Trata de Personas.

1.2.2. Objetivos específicos

- Conocer el grado de congruencia entre las acciones propuestas en el PNAT y la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación”.
- Conocer qué mecanismos de coordinación están contenidos formalmente en el PNAT y los documentos expedidos posteriormente para que emplee la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente con la intención de interactuar en todos los niveles de gobierno.
- Conocer qué mecanismos de coordinación está empleando realmente la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Gobierno Central) con los gobiernos regionales y gobiernos locales.

1.3. Hipótesis

El grado de implantación real de las acciones detalladas en el PNAT es limitado porque no se han desarrollado mecanismos de coordinación en los tres niveles de gobierno y la sociedad civil, que permitan articular acciones entre los actores que forman parte de la lucha contra la trata de personas en el Perú.

1.4. Metodología empleada

Para llevar a cabo la presente investigación se va a realizar un análisis bibliográfico de los elementos teóricos que sustentan la investigación y un análisis documental de:

Los Informes de los avances con relación al PNAT del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas 2013 y 2014-2015, análisis de los informes de la ONG Capital Humano y Social CHS-Alternativo así como de algunos de los actores como los Ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo y han asumido responsabilidades para luchar contra la trata de personas. Revisión y análisis de la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación”. Revisión de los planes regionales. Análisis de las estadísticas reportadas por el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público y el Ministerio del Interior. Análisis de la adecuación legislativa con relación a la trata de personas. Además, se abordará un estudio de tipo cualitativo, realizando entrevistas a expertos en la materia.

Solicitar información a algunos de los actores sobre el avance del cumplimiento de los objetivos señalados en el PNAT 2011-2016 en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública.

1.5. Marco Legal

1.5.1. Marco jurídico internacional

El delito de trata de personas no es ajeno a los diferentes países en el mundo, sino que se ha convertido en un flagelo para la humanidad dado que se ha “cosificado” al ser humano, por ello la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/55/25 de 15 de noviembre de 2000, se insta a los estados a que ratifiquen la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional así como *el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de*

personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la citada convención.

En diciembre del año 2000 se suscribió la citada convención y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003,¹ el Protocolo sobre la trata de personas más conocido como el Protocolo de Palermo entró en vigencia el 25 de diciembre del año 2003 y el Protocolo contra el tráfico de migrantes el 28 de enero del 2004.

El Protocolo de Palermo en su Artículo 2 señala su finalidad y es la siguiente:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños*
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y*
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.*

Asimismo, define en su Art. 3 a la “trata de personas” como: “*la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos*” (Protocolo de Palermo, 2003). Precizando además que el consentimiento que brinde la víctima de cualquiera de las modalidades de trata señaladas no debe ser considerado cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios que describe y para el caso de menores de 18 años la captación, transporte, traslado o acogida o recepción con fines de explotación se debe considerar como trata aun cuando no se haya empleado ninguno de los medios enunciados.

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (2003). Promoción de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de sus Protocolos.

Con este protocolo por primera vez se hacía una definición a nivel internacional sobre el delito de trata de personas con la finalidad de prevenir, proteger a las víctimas y procesar a los autores de este delito.

Cabe precisar que el Estado peruano ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales, puesto que se establecen los estándares mínimos de protección de las víctimas de trata de personas.

Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas

La Asamblea general de las Naciones Unidas mediante la Resolución N° 64/293 aprobó el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas de fecha 30 de julio de 2010², con la finalidad de seguir promoviendo la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo de Palermo así como otros instrumentos internacionales que estén vinculados a la trata de personas. Este plan considera cuatro apartados concernientes a la Prevención de la trata de personas, Protección y asistencia para las víctimas de la trata de personas, Enjuiciamiento de los delitos de trata de personas, y Refuerzo de las alianzas contra la trata de personas.

Cabe resaltar que este Plan insta a que los gobiernos adopten las medidas necesarias para que las víctimas de trata de personas no sean penalizadas por haber sido objeto de tráfico ni sean victimizadas como consecuencia de medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales³ (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010 :9).

1.5.2. Marco jurídico nacional

Con relación a la trata de personas, en el ordenamiento jurídico peruano podemos encontrar principalmente lo siguiente:

- La Constitución Política del Estado de 1993 en su artículo 1° señala que “la defensa de la persona y su dignidad son considerados el fin de la

² Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Resolución /64/293. Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas.

sociedad y del Estado; asimismo, en el Art. 2.24º inciso b se precisa que “No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.”

- Ley contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Ley N° 28950 publicada en el Diario oficial El Peruano el 16 de enero de 2007.

Con anterioridad a la Ley contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Ley N° 28950, el delito de trata de personas estuvo regulado en el artículo 182 del Código Penal, pero la Quinta Disposición Final y Transitoria de la citada ley derogó este artículo y en adelante se le incorporó en el artículo 153 y 153-A del C.P.

El artículo 153 señala que: *“El que promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a : la violencia, la amenaza u otras formas de coacción , la privación de la libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación , venta de niños , para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar, a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en el párrafo anterior.”*

Así también en el artículo 153 A del C.P. se señalan las formas agravadas de la Trata de Personas.

Mediante la Ley contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Ley N° 28950, se cambió la tipificación del delito de trata en el Código Penal , en concordancia con el Protocolo de Palermo, amplía las finalidades del tipo penal, y además se modifica la ubicación de este delito dentro del C.P. y se le traslada

a los delitos contra la libertad personal, lo cual acarreó un proceso de adecuación de los operadores de justicia frente al tratamiento de este delito.

- Reglamento de la Ley de Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Ley N° 28950, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-IN, en el cual se van a establecer las responsabilidades que deben asumir los sectores del Estado con relación a los ejes de prevención; persecución y sanción; y protección y asistencia a las víctimas, familiares, colaboradores, testigos y peritos de este delito.
- Ley N° 29918, ley que declara el 23 de septiembre de cada año como el “Día Nacional contra la Trata de Personas” y que además obliga a que el Ejecutivo rinda cuentas de forma anual al Poder Legislativo desde septiembre de 2012 sobre los avances del PNAT .
- Ley N° 30251 de fecha 30 de septiembre de 2014, mediante la cual se volvió a modificar el tipo penal de trata, quedando redactado el artículo 153 del C.P. de la siguiente manera:

“1. 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 no menor de ocho ni mayor de quince años.

2. Para efectos del inciso 1, 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.

3. La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera trata de

personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios previstos en el inciso 1.

4. El consentimiento dado por la víctima mayor de edad a cualquier forma de explotación carece de efectos jurídicos cuando el agente haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en el inciso 1.

5. El agente que promueve, favorece, financia o facilita la comisión del delito de trata de personas, es reprimido con la misma pena prevista para el autor.”

- Nuevo Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2016-IN de fecha 09 de febrero de 2016 y además mediante este dispositivo se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y se le asignó como la encargada de proponer las políticas, normas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades contra la trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes ,entre otras funciones.

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

A fin de analizar la implantación del PNAT 2011-2016 y de la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación en el Perú que ha implementado el gobierno para hacer frente a este delito tan complejo entre las administraciones públicas del gobierno central, regional y local, se consultó principalmente la bibliografía referida a la gobernanza multinivel y las relaciones intergubernamentales (RIGs), como instrumentos teóricos que van a permitir el estudio de la interacción de los actores claves en este proceso.

2.1. Gobernanza y Gobierno Multinivel (GMN)

2.1.1. Concepto de Gobernanza

En los últimos años, debido a que los problemas públicos que se vienen dando en las sociedades son cada vez más complejos, se considera que las instituciones y administraciones públicas, especialmente los gobiernos, no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. En consecuencia, se va a dar un cambio en la concepción de la relación entre Estado y sociedad, "no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses a través de las políticas públicas" (Prats Catalá, 2005 :157).

En ese sentido, la gobernanza significa una nueva forma de gobernar cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados son partícipes y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. (Carrillo, 2005: 12). De otra parte, siguiendo a Prats, no es posible señalar un concepto unívoco, dado que no existe un modelo único de gobernanza, sino que las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa en el que nos encontremos, puesto que la gobernanza es multifacética, plural y flexible (Prats, 2005:158).

Por tanto, se trata de una manera de gobernar distinta al modelo de control jerárquico, más cooperativo, en el que participan los actores estatales y no estatales en redes mixtas público-privadas y va a permitir analizar la forma en que se desarrolla esa interacción de los agentes mediante redes y el rol del Estado y la Administración (Mayntz, 2005: 83).

2.1.2. Definición de Gobernanza Multinivel (GMN)

La gobernanza en niveles múltiples ha surgido como consecuencia de la reestructuración de la autoridad en el ámbito institucional y político de Europa oriental e impulsada por los poderes crecientes de la Unión Europea, según esta perspectiva las relaciones entre las instituciones de los diversos niveles de gobierno son fluidas y negociadas y van acorde con cada contexto. Con este enfoque los modelos de regulación tradicional, jerárquicos y centralizados están siendo reemplazados por una imagen más compleja de las relaciones intergubernamentales, donde interactúan directamente las autoridades subnacionales y las instituciones supranacionales o mundiales y viceversa. (Peters y Pierre, 2002. p. 429)

La GMN es una teoría que fue desarrollada por Marks, Hooghe y Blank desde el año 1996, quienes aplicando el concepto de gobernanza a la experiencia política europea, “se refieren a un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados entre muchos niveles territoriales-supranacional, nacional, regional y local - que es distintivo de la estructura política de la Unión” (Hooghe y Marks, 2003 :234).

La GMN también se refiere a la interdependencia entre actores y la flexibilidad para establecer y analizar las nuevas formas de gobierno y de relacionamiento entre los diferentes niveles gubernamentales (Zapata, 2013:334).

De manera que la gobernanza y GML tienen una relación estrecha, tal como se advierte en la siguiente definición: (...) “un sistema de gobierno multinivel en el que la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos. Dado este policentrismo, la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor

capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales (...)" (Morata y Etherington, 2003 :274-275).

En ese sentido, se requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción. Vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el nivel supranacional y horizontal, no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales, dándose una interdependencia y complementariedad entre el sector público y los diferentes ámbitos de la sociedad (Morata, 2011:3-4).

Asimismo, Morata señala unos requisitos previos para actuar a fin de que la GMN resulte eficaz. En primer lugar, un liderazgo público, esto es que se cuente con instituciones representativas que piensen y actúen en función de los intereses generales; y, en segundo lugar, mecanismos de coordinación y de cooperación, que además de facilitar la elaboración del consenso busque implicar a todos aquellos que son necesarios para la resolución de los problemas. Es decir, se requiere de capacidades e instrumentos que permitan movilizar los intereses en juego e integrar los recursos con los que cuenta cada uno de estos actores, ya sean políticos, legales, financieros, cognitivos, informativos, etc. Puesto que muchas veces hay recursos en la sociedad, pero están dispersos y la gobernanza tiene que facilitar la agrupación y la gestión compartida de este conjunto de recursos (Morata, 2011: 4).

La GMN se ha convertido en un modelo popular de las relaciones intergubernamentales y retoma en parte los ideales informales e inclusivos de la toma de decisiones, al cual se le ve como un proceso acogedor, consensual y ajustable, pero se le cuestiona la falta de marcos legales que estén definidos y la confianza en negociaciones muy informales entre los diferentes niveles institucionales, dado que los actores sólo ven las partes atractivas del acuerdo y deciden ignorar sus consecuencias más negativas (Peters y Pierre, 2002 :430).

2.2. Relaciones intergubernamentales

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIGs) tiene su origen en los Estados Unidos en los años treinta en el gobierno de Franklin Roosevelt con la llegada del New Deal y el esfuerzo que realizó el gobierno para enfrentar las

consecuencias de la Gran Depresión (Wright, 1997 : 68). El New Deal “significó mucho más que un simple movimiento hacia la centralización del sector público. Este trajo consigo cambios fundamentales y dramáticos en el propio carácter del federalismo americano, cambios que dejarían una huella permanente en el sistema intergubernamental” (Wallis y Oates, 1998: 156). De manera que las RIGs desde su inicio están vinculadas a escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos dentro de un gobierno activo.

Las RIGs se pueden entender como procesos de interacción, negociación, conflicto y colaboración entre los gobiernos centrales y subcentrales a fin de adoptar decisiones de política pública y las mismas se desarrollan en instituciones y estructuras de cooperación o colaboración vertical u horizontal que van a facilitar el intercambio de información, la consulta o para adoptar decisiones. Aunque cabe precisar que este tipo de relaciones no siempre tiene su base en el ordenamiento jurídico, sino que se sustentan en redes informales que no están reglamentadas legalmente, por lo que sus acuerdos no son exigibles desde el ordenamiento jurídico (Colino, 2012: 216).

Wright cita a Anderson para definir a las RIGs como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]” (Wright,1997:71). Si bien es cierto, esta definición está referida a la administración estadounidense, que es de tipo federal; sin embargo, es posible que sea aplicable a los estados unitarios de gobierno multinivel y descentralizado, dado que las RIGs abarcan toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo (Wright ,1997:100). Al respecto, los vínculos intergubernamentales no distinguen un centro único sino una matriz de interacciones multicéntricas que van a formar una amplia red de instancias de gobierno, que recurren al uso de instrumentos comunes para lograr un fin específico, como podría ser la implementación de una política pública, la coordinación de acciones, entre otras (Valenzuela, 2013: 27).

Por tanto, el ámbito de las RIGs es mayormente aquel en el que confluyen, coinciden o se solapan las competencias pertinentes de los gobiernos, por lo que

se han creado varias técnicas de colaboración para realizar las coordinaciones necesarias, la planificación o financiación de programas conjuntos. Es usual que se desarrollen grupos de trabajo y comisiones verticales u horizontales de funcionarios centrales y regionales del segundo o tercer nivel con la finalidad de encontrar solución a los problemas que se plantean en la coordinación de políticas públicas (Colino, 2012: 216).

Asimismo, Wright señala los rasgos característicos de las RIGs, los cuales permanecen vigentes, siendo los siguientes:

1. Número y la variedad de las unidades gubernamentales;
2. Número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen,
3. La intensidad y la regularidad de los contactos entre funcionarios,
4. La importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y
5. La preocupación por cuestiones políticas financieras (Wright, 1997: 71).

Si relacionamos esta propuesta con nuestro objeto de estudio, con relación a la primera característica, al referirse a la unidad de gobierno coincide con la definición formulada por la Oficina del Censo de los Estados Unidos como “una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental”. Asimismo, sostiene que “carácter gubernamental” generalmente significa un alto grado de responsabilidad ante el público (Wright, 1997: 73).

En el Perú la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización – Ley N° 27680, en su artículo único señala que la descentralización en el Estado peruano es entendida como “una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno nacional hacia los Gobiernos regionales y locales”, por lo que la naturaleza descentralizada del Estado implica que cada nivel de Gobierno tenga autonomía

política, económica y administrativa para ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración en los asuntos de su competencia en el marco establecido por la Constitución y las leyes, es decir, se trata de autonomías relativas dentro de una colectividad mayor de la cual forma parte en todo momento el Estado.

La segunda característica está asociada al elemento humano para entender las relaciones entre los niveles de gobierno, esto es “las actividades y actitudes de las personas que ocupan rasgos oficiales en las unidades de gobierno que estamos considerando”. En ese sentido, Anderson sostuvo que “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana” (Wright ,1997:75). En ese sentido Dupuy (1985), quien es citado por Agranoff señala que las RIGs en Francia “son un conjunto de conductas de interacción que ligan a los funcionarios nacionales con los cargos electos locales y los representantes de los Departamentos” (Agranoff ,1996 : 89). Esta característica es vital en las RIGs porque finalmente las relaciones entre gobiernos se dan por las acciones que día a día realizan los funcionarios públicos desde los respectivos cargos que ocupan.

La tercera característica son las interacciones constantes entre funcionarios, las cuales no se encuentran formalmente ratificadas en acuerdos o establecidas en estatutos o decisiones de los tribunales, sino incluyen “los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones”. El mencionado autor sostiene que en las RIGs los funcionarios buscan que las cosas se hagan, según las metas que busca dentro de un marco formal, jurídico e institucional y puedan obtener resultados, los cuales muchas veces dependen del consentimiento de otros funcionarios, quienes a su vez pueden actuar de forma favorable o no (Wright, 1997:81).

La cuarta característica de las RIG se refiere a la importancia de las acciones y de las actitudes de los funcionarios para decidir e implementar políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno, ya que “todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones en las

RIGs” (Wright ,1997;82). En consecuencia, estos actores ya sean a nivel nacional, regional o local van a influir de forma directa o indirecta en la toma de decisiones, por el cargo que desempeñan y sus decisiones van a repercutir en otros niveles de gobierno, así como en la sociedad civil (Zapata, 2013 :7).

La última característica de las RIGs es su preocupación por cuestiones de políticas, “las políticas consisten en intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones (Wright ,1997 :84). Por ello, al reconocer la autonomía de cada nivel gubernamental frente a la política financiera existe una mayor posibilidad de que se gesten mecanismos de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, esta política es un elemento transversal que es capaz de generar relaciones intergubernamentales complejas debido a que existen diferencias entre los niveles territoriales que asumen el gasto público con respecto a los niveles territoriales que recaudan los recursos (Zapata, 2013: 7).

2.2.1. Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales

Las RIGs no se presentan de manera caótica, sino que responden a determinadas pautas, lo que permite reconocer patrones de comportamiento, Wright identificó tres modelos teóricos de RIGs: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación)., Cada modelo que propone el citado autor es una forma de presentación sintética de cómo interactúan las distintas unidades de gobierno en los Estados Unidos en el sistema federal norteamericano, los cuales sirven como instrumentos y pueden ser aplicados a diferentes sistemas políticos (López, 2006 : 18).

- 1) El modelo de **autoridad coordinada** se caracteriza porque existe una delimitación clara entre los diferentes niveles de gobierno; es decir, hay ciertos grados de independencia y autonomía, pero para Wright dentro de los gobiernos estatales⁴ ha incluido a las unidades locales que dependen de aquellos. En el caso de Perú los gobiernos locales cuentan con autonomía política, económica y administrativa.

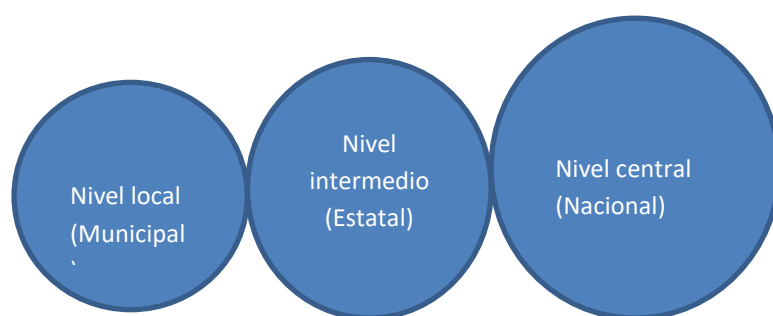
⁴ En el modelo peruano serían gobiernos regionales.

Según lo señala Rodríguez (2003) citado por Arandia, este modelo se caracteriza porque las distintas unidades de gobierno territorial constan de legitimidad política propia, con esferas de actuación propias, claramente delimitadas y mutuamente excluyentes, capaces de reclutar a su personal con absoluta autonomía y sostenidas con recursos propios (Arandia , 2016 : 98-99).

En su versión pura este modelo se presentaría en las estructuras estatales que tienen los tres niveles de gobierno separados y tienen apenas espacios de contacto; sin embargo; es muy difícil que se de en la realidad, es un modelo meramente teórico.

GRÁFICO N° 1

MODELO AUTORIDAD COORDINADA PURA



Fuente: Arandia, 2016: 99.

A su vez este modelo puede presentar dos variantes según como se dé la correlación de fuerzas entre los niveles de gobierno , de manera que en el caso que predominen las relaciones entre el nivel nacional y los niveles intermedios se le puede denominar **modelo de autoridad coordinada nacional -intermedio e inclusiva intermedio local** (predomina en los sistemas territoriales de tipo federal), en el que cada uno de estos niveles tiene su propia esfera de autoridad y va a asfixiar al nivel local en el intermedio, en ese sentido Wright pone como ejemplo la Regla de Dillon (es el nombre del juez de Iowa que la planteó en 1860) que resume las relaciones de poder entre el nivel intermedio y las localidades (Wright, 1997 : 105) :

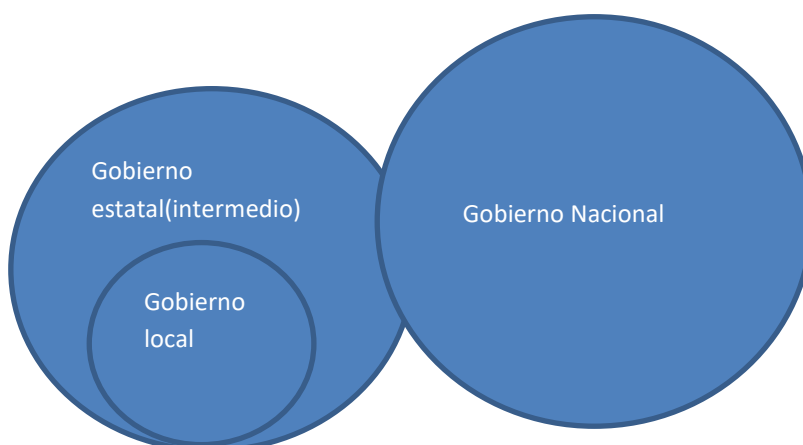
- No hay derecho consuetudinario de autogobierno local;
- Las entidades locales son hijas del estado (nivel intermedio), sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales);

- Las localidades solo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos;
- Las localidades son “simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura”.

Por lo que este submodelo mantiene al nivel local en una posición subordinada, que surge de la combinación del modelo de autoridad inclusiva, referido a las relaciones entre los niveles intermedio y local con el modelo de autoridad coordinada que prima en las relaciones entre el nivel nacional y el intermedio (Arandia, 2016: 101).

GRÁFICO N° 2

Modelo de autoridad coordinada Nacional/intermedio



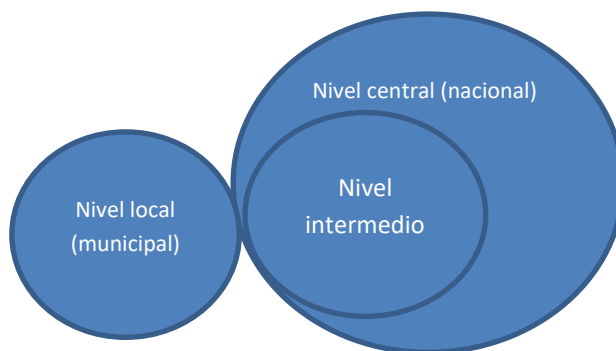
Fuente: Wright, 1997:105

El otro submodelo es el de **autoridad combinada coordinada nacional- local e inclusiva nacional-intermedio** que se encuentra vigente principalmente en los países unitarios municipalizados, donde se ha dado la descentralización hacia los niveles locales, y con un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional, produciéndose una forma de relacionamiento asimétrica en la que se otorga a los gobiernos locales una autonomía relativa y va a “mantener el poder real de decisión sobre la mayor parte los recursos públicos y políticos en el poder central y sus agencias desconcentradas”. Así también, las relaciones entre el nivel nacional y los poderes locales se encuentran dentro del modelo de autoridad coordinada, mientras que las que se dan entre el nivel nacional y el intermedio se van a desarrollar dentro del modelo de autoridad inclusiva,

convirtiéndose los gobiernos de nivel intermedio en instrumentos del gobierno central (Arandia, 2016 :102-103).

GRÁFICO N° 3

Modelo combinado de autoridad coordinada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio



Fuente: Arandia, 2016:104

- 2) El modelo de **autoridad inclusiva** abarca relaciones dependientes y jerárquicas, donde el nivel inferior va a depender del intermedio y éste a su vez del nivel nacional, del Gráfico N° 4 se puede apreciar que cada área que abarca un círculo va a “representar la proporción de poder ejercida por esa jurisdicción respecto de las demás” (Wright, 1997:109). En este modelo el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones y son los niveles inferiores, quienes van a ejecutar las políticas públicas, por lo que se puede decir que predomina la jerarquía (Zapata, 2013 : 330).

GRÁFICO N° 4

Modelo de autoridad inclusiva



Fuente: Wright, 1997: 105

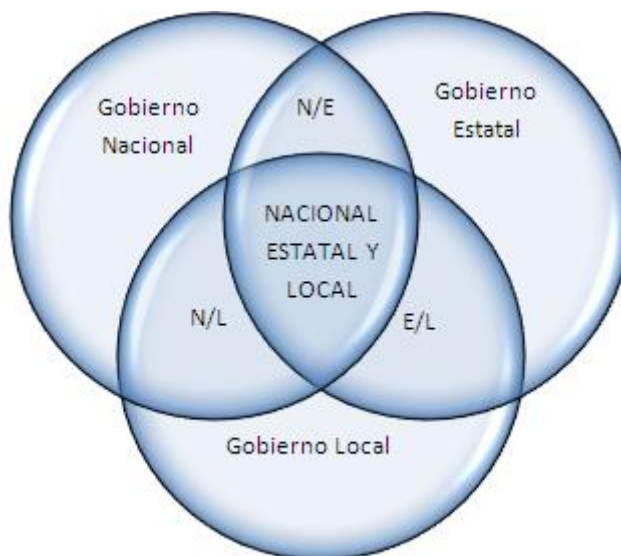
López ha señalado que este modelo en su formulación pura no contempla la posibilidad de que las responsabilidades sean compartidas dado que los poderes intermedios y locales van a depender de las decisiones que adopte el poder central y que van a repercutir en todo el país; asimismo, las instituciones políticas no centrales están prácticamente atrofiadas, pues su aporte en las decisiones políticas determinantes no es relevante y las funciones que desempeñen las mismas se encuentran fundidas en un sistema jerárquico centralizado. En consecuencia, los poderes intermedios y locales son instrumentos administrativos del poder nacional (López Aranguren, 1999: 20).

- 3) El modelo de **autoridad superpuesta o cooperativo** es el más complejo de los tres, pero es el más representativo de la práctica de RIGs en los sistemas políticos descentralizados, dado que la intersección de los círculos según se puede apreciar en la Gráfica N° 5 implica la participación simultánea de los tres niveles de gobierno, esto es nacional, intermedio y local, así como que existen áreas de autonomía de un solo nivel y con capacidad de discrecionalidad pero con limitaciones, por lo que se debe recurrir a la negociación para llevar a cabo algunas funciones (Wright 1997:117).

En este modelo “los contactos y los intercambios entre funcionarios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos; los factores determinantes pueden incluir la cuestión o problema de política, la categoría de los funcionarios, las inclinaciones partidistas de los participantes y el electorado representado” (Wright 1997:131). Tiene como principio básico que los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno en todos los niveles, (como en el caso de Perú sería a nivel nacional, regional y local) son compartidas, no existe una actividad importante de gobierno que sea exclusiva de uno de los niveles, en ese sentido López pone un ejemplo al señalar que la formulación de políticas determinadas como educación, sanidad, empleo, entre otras, está compartida así como los costos, por lo que el gobierno central y los gobiernos regionales, ambos tienen una parte de la responsabilidad, la ejecución de la política y la administración de los programas también pueden ser tareas compartidas y los funcionarios de estos niveles de gobierno van a trabajar tomando en cuenta las directrices centrales.

GRÁFICO N° 5

Autoridad superpuesta o cooperativa



Fuente: Wright, 1997: 105

La característica predominante en este modelo es que “los poderes central, regional y local van a trabajar juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo competencias y funciones, y, por tanto, poder” (López-Aranguren 1999:15). De manera que la intervención de los funcionarios va encaminada hacia el logro de objetivos reales que sean beneficiosos en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad teniendo como base la colaboración y la cooperación entre todos los niveles de gobierno, lo que no implica la ausencia de conflicto entre aquellos, porque las funciones y la autoridad son compartidas, por lo que la cooperación es negociada tal como lo sostiene Elazar, citado por López, “sino hubiere negociación , entonces la cooperación será coactiva o antagonística” (López-Aranguren ,1999:16). Entonces en este modelo las relaciones entre unidades de gobierno van a responder al principio de interdependencia y un elemento fundamental en la conducta de los actores es la negociación. (López Nieto 2006:19). Cabe señalar que este modelo en la versión federal estadounidense también ha sido objeto de crítica porque en la “práctica ha ocasionado un agrandamiento del poder central”(López-Aranguren, 1999:18). Estos modelos de RIGs propuestos por Wright son prototipos teóricos y no los vamos a encontrar en estado puro; sin embargo, van a ser útiles como una herramienta de análisis de las RIGs de un determinado sistema político.

2.2.2. Dimensiones de las RIGs

Colino (siguiendo a Watts, 1989; Cameron, 2001 y Simeon, 2002) va a señalar seis dimensiones de las RIGs que permiten comprender cómo funcionan en España comparándolas con el resto de sistemas federales y descentralizados, siendo las siguientes (Colino, 2012:217-219) :

1. RIGs verticales/horizontales

Se les denomina RIGs verticales a las que se dan entre el Gobierno nacional y regional, nacional y local o regional y local, o entre los tres niveles en diferentes circunstancias, lo que implica que cada una de las autoridades tienen una competencia determinada constitucionalmente y participan en las relaciones de colaboración desde su propia autonomía. Las RIGs horizontales son aquellas que se dan entre entidades del mismo nivel de gobierno como por ejemplo entre regiones o comunidades autónomas o entre entidades locales sin que participe el otro nivel de gobierno, ya sea que se encuentre por encima o por debajo en el sistema constitucional con relación a sus competencias asignadas. En España los convenios bilaterales contienen una multilateralidad encubierta, dado que la mayoría de ellos van a responder a convenios- tipo; es decir, ese mismo texto va a ser suscrito por la mayoría de comunidades autónomas pero no de forma multilateral sino se hace bilateralmente entre una comunidad y el Estado (García M., 2008 :52).

2. RIGs legislativas /ejecutivas

Generalmente en los sistemas federales y descentralizados, la mayoría de asuntos intergubernamentales se abordan dentro de los ejecutivos, entre los Presidentes, ministros y altos funcionarios de las administraciones públicas. Por ende, se refleja una tendencia a que el ejecutivo concentre el poder en los sistemas de tipo federal parlamentario. Sin embargo, existen federaciones donde el parlamento asume un rol preponderante, dado que tienen una segunda cámara que representa a los gobiernos regionales o supervisa las relaciones intergubernamentales que ha desarrollado el ejecutivo. Como ejemplo de ello tenemos el caso de Alemania que cuenta con una segunda cámara, por lo que

predominan las RIGs legislativas con presencia de mecanismos de relación entre los ejecutivos.

3. RIGs multilaterales/bilaterales

Las RIGs multilaterales son aquellas donde se encuentran presentes todos o la mayoría de los gobiernos en la relación entre dos niveles de gobierno o incluso dentro de un solo nivel. En el caso de Perú serían multilaterales aquellos órganos, reuniones, instrumentos, etc. donde se encuentran los gobiernos regionales con el gobierno central. Las relaciones bilaterales son las que se dan entre un actor de un nivel y un solo actor del otro nivel o también puede darse entre dos actores del mismo nivel gubernamental, un ejemplo sería la relación que se produce entre el poder central y un solo gobierno regional o aquella que se da entre dos gobiernos regionales.

4. RIGs formales/informales

Las relaciones informales entre gobiernos y administraciones se desarrollan en el marco de la colaboración de determinadas personas que contactan los funcionarios o políticos sin necesidad de tener una forma jurídica establecida, intercambian opiniones, información o deliberan sobre asuntos comunes y que cambian conforme a las necesidades políticas de los gobiernos o administraciones así como de la coyuntura política.

Las relaciones formales son las que se dan como consecuencia de lo estipulado en la Constitución u otros instrumentos legales de menor rango, donde se especifica los reglamentos de funcionamiento, adopción de decisiones, cuándo se convocan, con qué frecuencia, etc. y además los acuerdos que adopten pueden vincular a los que suscriben ante los tribunales.

Las RIGs en la mayoría de los países se han desarrollado de manera informal y debido a su repetición se han formalizado legalmente o con reglamentos de menor rango.

5. RIGs consultivas decisorias

Son de tipo consultivas cuando se realizan foros u órganos intergubernamentales verticales, horizontales, multilaterales o bilaterales, etc. para intercambiar información e ideas, o debatir de algunos proyectos y se emiten opiniones generales sin que las conclusiones obliguen a nadie. Y las relaciones decisorias se da cuando los órganos intergubernamentales adoptan

decisiones que son vinculantes a todas las partes implicadas e incluso a terceros. Colino también señala una posición intermedia, cuando ciertos órganos llegan a acuerdos, pero estos deben ser respaldados por los parlamentos y electorados de los respectivos gobiernos.

6. RIGs macro/meso/micro

Esta distinción se hace en función de quienes son los responsables de conducir las RIGs, por lo que las RIG macro serían aquellas interacciones políticas entre dirigentes regionales y nacionales, donde se tratan temas como la delimitación del territorio o las competencias, o sobre distribución del poder, financiación, etc. Las RIGs meso según Agranoff (2008), quien es citado por Colino, son los contactos rutinarios menos visibles entre funcionarios, la negociación de subvenciones y convenios, entre otras. Y las RIGs micro son las que se dan a nivel operativo, que no es visible, en la que se negocian los proyectos, se hacen cumplir las normas y estándares, se gestionan los contratos, etc. A este último tipo de relación también se ha denominado Gestión Intergubernamental (GIG) y abarca la gestión cotidiana en las administraciones públicas que se da mediante transacciones diarias o relaciones informales entre los funcionarios públicos para formular y ejecutar las políticas públicas.

En este sentido las RIGS comprenden la coordinación, la cooperación y colaboración entre las instancias de los niveles de gobierno teniendo como marco el proceso de descentralización y una organización basada en competencias divididas.

- La colaboración, entendida como el apoyo mutuo entre los niveles de gobierno, se da cuando lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo puede hacer el otro, entonces se puede decir que sus acciones son complementarias.
- La cooperación se distingue por la voluntariedad de su realización, es una forma de RIG donde los niveles de gobierno adoptan acuerdos de acción de manera independiente para mejorar sus resultados.
- La coordinación, se da de forma voluntaria en ciertos espacios en los que se pueden generar consensos, intercambiar información, homogeneizar

cuestiones técnicas, implementar acuerdos de forma complementaria de los niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.

Estos principios son de suma importancia para articular políticas nacionales, regionales, sectoriales y multisectoriales en un determinado territorio; y a su vez la articulación es la forma como las RIGs se desarrollan, empleando para ello mecanismos e instrumentos entre las diversas instancias y de los niveles de gobierno para la implementación de las políticas públicas (Ministerio de Educación del Perú, 2014 : 5-6).

2.2.3. Tipos de instrumentos de la colaboración intergubernamental

En el presente apartado voy a tomar como referencia los instrumentos que se emplean en el modelo español debido a su desarrollo y la evolución de la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, modelo más desarrollado en comparación con el caso peruano. Se cuenta con estos instrumentos en los campos normativos, económico, técnico, etc. donde se aplica la colaboración o cooperación entre los distintos niveles de gobierno tales como:

- Cooperación en el proceso normativo del Estado
- Cooperación en la financiación de los servicios públicos
- Cooperación para el uso de recursos de otras administraciones públicas
- Cooperación en la gestión conjunta de los servicios públicos
- Cooperación procedimental

También se cuenta con técnicas e instrumentos de colaboración de tipo orgánicos y funcionales, los primeros hacen referencia al órgano en el cual se desarrollan las RIGs y los segundos aluden a los instrumentos jurídicos o procedimentales a fin de tomar decisiones de coordinación o colaboración.

- Orgánicas: Senado, Delegado de Gobierno, Conferencias Sectoriales, Comisiones bilaterales de cooperación, Consorcios Interadministrativos, etc.
- Instrumentos funcionales: Distribución de subvenciones entre las Comunidades Autónomas (en régimen no competitivo), subvenciones concedidas por el Estado a las Comunidades Autónomas (en régimen de concurrencia competitiva).

- Convenios de colaboración: Convenios de Conferencia Sectorial, Planes y Programas Conjuntos, Protocolos generales (Colino, 2012:221).

A continuación, voy a referirme a las Conferencias Sectoriales (CCSS), puesto que es uno de los instrumentos de colaboración más importante entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debido a que la instauración del proceso de institucionalización del estado autonómico demostró que las interacciones que se producían no podían ser atendidas debidamente por el marco institucional con el que se contaba, ni por esquemas informales ni por instituciones bilaterales. Es a comienzo de los años ochenta que se comenzó a desarrollar las CCSS y por el impulso político que se le ha dado, así como por la insuficiencia de otras soluciones alternativas, aquellas se han convertido en un mecanismo institucional de gran relevancia (González G. 2006:97).

2.2.4. Conferencias Sectoriales

Son “órganos permanentes de cooperación en los que están representados al máximo nivel los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas”, su naturaleza es política, no depende ni orgánica ni funcionalmente de ninguna Administración Pública, no se encuentra sometida al Derecho Administrativo, y sus decisiones son actos de gobierno con valor institucional y de impulso público (González, 2006:97). Entre las funciones típicas tenemos las siguientes:

- Informar sobre anteproyectos de normas estatales, leyes, decretos reales, etc. que el Gobierno o un Ministerio va a tramitar.
- Informar sobre iniciativas que ha adoptado la Comisión Europea, a fin de que las Comunidades Autónomas emitan una opinión o adopten una posición común.
- Debatir y de ser el caso adoptar criterios respecto de la cofinanciación de acciones destinadas al sector.
- Adoptar planes conjuntos
- Informar sobre las actuaciones de la Administración General del Estado que puedan afectar o interesar a las CCAA.
- Instaurar mecanismos o sistemas que permitan intercambiar información de interés mutuo.

- Organizar aspectos internos de la Conferencia Sectorial (Colino, 2012: 225).

La Conferencia Sectorial está representada por el Ministro competente, a quien le corresponde la presidencia de la Conferencia y la decisión de convocar a las diferentes sesiones. Hay oportunidades en las que participan otros altos cargos del Ministerio o de otros Ministerios también como en las Conferencias de Asuntos relacionados con la Unión Europea e incluso en el Consejo de Política Fiscal y Financiera son dos Ministros los que representan al Estado. Por parte de las CCAA, están representados por sus respectivos consejeros, y en ocasiones se establece la posibilidad de que asistan con expertos o altos cargos de sus respectivas Administraciones. Con relación a la delegación de funciones para la asistencia a las sesiones de las Conferencias se da en muy pocos supuestos (González, 2006:100 -101).

Entonces se puede advertir que el sistema español de RIGs entre el gobierno central y las CCAA está orientado hacia la multilateralidad, al menos en sus aspectos formales, y esta opción es la “más coherente con el sistema de distribución de competencias y por ello las CCSS tienen el papel principal en este sistema debido a la ausencia de una auténtica Cámara de representación territorial”. Y si bien es cierto que las actividades de las CCSS dependen de cada Ministro, más allá de la coyuntura política o del perfil del ministro, las CCSS que tienen una mayor actividad son aquellas en las que el Estado ha tenido importantes competencias de coordinación o en las que el nivel de interrelación competencial es más fuerte (González 2006:112).

2.2.5. Convenios de colaboración

Los convenios de colaboración son los instrumentos de cooperación interadministrativa que tienen mayor importancia cuantitativa, son los más usados para formalizar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Y están presentes en casi la totalidad de ámbitos de las políticas públicas (García M, 2008 :50). López Nieto sostiene que “se les podría definir como una relación contractual de cooperación que formalizan libremente actores públicos como son la Administración General del Estado y las CCAA, aunque a veces participan

también otros, en el ámbito de sus respectivas competencias” (López Nieto, 2006:147).

Si bien es cierto que estos convenios revisten formalmente un carácter bilateral en su mayoría, un gran porcentaje de estos son tomados como un modelo tipo para una suscripción múltiple sucesiva o generalizada que abarca a todas o gran parte de las CCAA (Colino, 2012: 229).

A medida que el estado autonómico se ha ido consolidando los convenios han adquirido continuidad y se han ido ampliando a nuevas materias y ante la interrogante de por qué ha sucedido esto, López Nieto señala que algunas de las explicaciones posibles son : la flexibilidad y la versatilidad, al margen de su regulación concreta , se han adaptado mejor a este sistema abierto; así como habrían servido para cumplir los principios básicos de aquellas organizaciones que requieren establecer relaciones para cooperar y coordinarse; y otra de las respuestas sería que podría derivarse de factores como la “costumbre , experiencia e inercia” (López Nieto; 2006 : 148). Añade a esto que a pesar de la existencia de comportamientos supuestamente antagónicos en las relaciones políticas que definen el sistema político español, habría habido una “intensa y continuada relación, que se habría institucionalizado en diversas materias entre la mayoría de las CCAA, formalmente bilateral pero multilateral en la práctica” (López Nieto, 2006:148).

2.3. Elementos comunes y diferenciadores de los enfoques de las RIGs y la GMN

2.3.1 Elementos comunes entre las RIGs y la GMN

La GMN surge debido al debilitamiento del modelo de gobierno tradicional, pero eso no significa que la GMN supere a las RIGs, sino que la complementa. Peters y Pierre sostienen que “la mayoría de los modelos e interpretaciones de la GMN han caído en la misma trampa que ciertos análisis de la gobernanza, consistente en que la antigua perspectiva estatocéntrica y constitucional es reemplazada por una imagen del acto de gobierno en el que las instituciones resultan irrelevantes” (Peters y Pierre ,2002 :429). Sin embargo, los citados autores sostienen que es una interpretación de los cambios en las relaciones intergubernamentales es

exagerada y hasta errónea, dado que si bien es cierto “la garra institucional” ha cedido hasta cierto punto, aún sigue siendo fuerte y el Estado puede controlarla y volver a apretarla cuando lo considere pertinente. En ese sentido, ven a la GMN no como una alternativa, sino como un complemento a las RIGS en un marco regulatorio (Peters y Pierre ,2002: 431).

Además, como sostiene Mayntz , los actores públicos que participan en una red ostentan un estatus especial y privilegiado, dado que controlan instrumentos y recursos de intervención importantes. De manera que el Estado es quien conserva el derecho de ratificación legal, mediante las acciones legislativas y ejecutivas, por tanto no hay una oposición entre control jerárquico y la autodeterminación cívica, sino una combinación que puede terminar siendo más eficaz que en cualquiera de sus formas puras (Mayntz, 2001 :3).

Por tanto, existe una relación complementaria entre las RIGs y la GMN, dado que ambos enfoques explican las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y frente a la aparición de redes y nuevas formas de gobierno de la GMN, éstas no sustituyen la centralidad de los actores y agentes gubernamentales en la toma de decisiones en las RIGs.

2.3.2 Elementos diferenciadores entre GMN y las RIGs

También existen propuestas que tratan de diferenciar los enfoques RIGs y GMN, tales como las que sostienen que esta última comprende un mayor número de actores que los modelos basados en las RIGs. Por lo que se considera a las GMN como una consecuencia de las RIGs pero con un mayor alcance en cuanto a participación e inclusión de actores, ya que con la interacción multinivel los actores subestatales van a disponer de mecanismos de contacto con otros niveles, de manera que la GMN va a permitir que se superen las resistencias de los gobiernos a ceder parte de su poder en la arena política (Vara, 2006 : 2). Otra diferencia está relacionada con los tipos de actores que incorporan cada uno de los mencionados enfoques, la GMN incorpora a actores públicos y privados en la búsqueda de objetivos mediante la colaboración y el intercambio, mientras que las RIGs tienen una preponderancia a los del sector público para establecer metas y la búsqueda de objetivos de bienestar colectivo (Zapata, 2013; 339).

El otro aspecto en el que difieren está vinculado a la actuación de las instituciones, dado que en las RIGs éstas tienen definida su actuación con los diferentes niveles, (así sea el internacional), sustentada en la jerarquía y subordinación; mientras que en la GMN no se da esa situación, sino que la relación entre las instituciones es compleja y se adapta de acuerdo al contexto.

Así también, otra de las diferencias está asociada al manejo de las relaciones internacionales, las RIGs la asumen como un asunto del Estado-nación, mientras que la GMN asume la existencia de relaciones entre todos los niveles sin distinción y de manera horizontal e independientes, sin que medien los Estado-nación (Zapata, 2013 :341).

2.4. Definición de Víctima de trata de personas

Según el Reglamento de Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos del MP-FN considera como víctima *“a todo aquel que resulte ofendido por el delito, perjudicado por sus consecuencias o haya sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, y en caso de muerte o exista la imposibilidad que ésta ejerza directamente sus derechos , se considera víctima a los descendientes, ascendientes, cónyuge ,convivientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o la persona que mantiene vínculo directo e inmediato con la víctima siempre y cuando habite en el mismo domicilio”* (Ministerio Público -Fiscalía de la Nación, 2008).

CAPÍTULO III

3.1. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016

3.1.1 Origen del PNAT

Mediante el D.S. N° 002-2004-IN se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas – GTMPTP. Presidido por el Ministerio del Interior, estuvo integrado en un primer momento por siete miembros del Poder Ejecutivo, dos de la sociedad civil, el Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo.

Este grupo se conformó con la finalidad de coordinar los esfuerzos del Estado peruano, puesto que iba a ser calificado en qué medida había cumplido con los compromisos asumidos al ratificar el Protocolo de Palermo, el mismo que recoge los estándares mínimos que los estados deben de cumplir en la prevención, persecución del delito y en la protección y asistencia de las víctimas de trata de personas (Capital Humano y Social Alternativo, 2012: 10).

Posteriormente, con el D.S. N° 004-2006-IN publicado en el Diario Oficial El Peruano el 05 de mayo de 2006, al GTMPTP se le sumaron más integrantes del Poder Ejecutivo, tales como un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Gracias a las sesiones que realizó este grupo de trabajo se han gestado las primeras acciones para hacerle frente a este delito: se promovió la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y su Reglamento, el monitoreo de los casos que se tenían registrados, se brindó apoyo a operativos de trascendencia, asimismo se elaboró el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 –PNAT, entre otras acciones de prevención por parte del Ejecutivo (Capital Humano y Social Alternativo, 2012: 10).

También se le asignó a este grupo la elaboración de un sistema de información para que se pueda visibilizar esta problemática. La primera herramienta con la que se contaba para investigar fue el Sistema de Registro y Estadística del delito

de Trata de Personas y afines -RETA que lo implementó Capital Humano y Social -CHS con el Ministerio del Interior, a partir del año 2010 pasa a ser administrado por la Policía Nacional del Perú – PNP.

El PNAT 2011-2016 fue aprobado por D.S. 004-2011-IN, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 19 de octubre de 2011, mediante el cual se le asignó la coordinación, seguimiento y evaluación multisectorial al mencionado Grupo de Trabajo, y se establecieron objetivos concretos para luchar contra este delito de manera integral y articulada entre todos los niveles de gobierno, esto es a nivel nacional, regional y local.

3.1.2. Estructura del PNAT

El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT) es un instrumento público de gestión que consta de tres ejes estratégicos para luchar contra este delito que son la prevención del delito (del Objetivo estratégico -OE 1 al OE 3) , la persecución de los tratantes (OE4 al OE6) así como la protección y asistencia a víctimas (OE7 al OE9) y además uno que es de carácter técnico que es el de seguimiento y monitoreo (OE10).

Este Plan está muy vinculado con la Ley N° 28950 que recoge los estándares mínimos de intervención del Estado según lo señalado en el Protocolo de Palermo y su Reglamento; sin embargo, consigna modalidades de explotación del delito de trata de personas que no están tipificadas en la Ley N° 28950 , ley contra la trata, se refiere a cuando las víctimas son “utilizadas para cometer o participar en actos delictivos...” y la otra es el reclutamiento de “niños,niñas, adolescentes o jóvenes con fines de explotación laboral dentro de acciones militares” (MININTER DS-MIN-004-2011, 2011 : 18-19). Lo que originaría que se hagan adecuaciones al tipo penal de trata.

Se establece un objetivo general, el cual se desglosa en 10 objetivos estratégicos, 30 metas, 70 actividades que están agrupadas en matrices y se precisa las instituciones responsables y 125 indicadores de medición. Asimismo, cuenta con principios rectores que van a servir de guía al PNAT y plantean aspectos transversales como la ejecución descentralizada, la intervención de la sociedad y de las empresas y la coordinación con otros planes nacionales de acción que tengan alguna relación con la trata de personas (MININTER,2011: 7).

TABLA Nº 1

MATRIZ DE ACTIVIDADES DEL PNAT 2011-2016

MATRIZ DE ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN	
OE1	Generar conocimiento sobre la trata de personas en el Perú
OE2	Informar y educar en torno al problema de la trata de personas en el Perú
OE3	Vigilar de manera preventiva la existencia y surgimiento de focos de tratas de personas
MATRIZ DE ACTIVIDADES DE PERSECUCIÓN	
OE4	Vigilar el cumplimiento de la Ley 28950 y su reglamento
OE5	Registrar y sistematizar adecuadamente las asesorías, denuncias, procesos judiciales y sentencia de casos de trata de personas
OE6	Preservar y salvaguardar los derechos de los testigos en los procesos de trata de personas
MATRIZ DE ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN	
OE7	Atender a las víctimas y facilitar su recuperación y reinserción
OE8	Asistir a nacionales víctimas de trata en el extranjero, defender sus derechos en el país de destino
OE9	Asistir a personas extranjeras que hayan sido víctimas de trata en el Perú o que se encuentren en tránsito
MATRIZ DE IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y MONITOREO DEL PNAT	
OE10	Asegurar la efectiva implementación, coordinación y monitoreo del PNAT

Fuente: MININTER PNAT, 2011.

3.2. Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación

El Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC)⁵, es el órgano encargado de planificar, articular supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado y es presidido por el MINJUS.

Aprobó la “Política Nacional frente a la Trata de personas y sus formas de explotación (en adelante la política)” en su sesión de fecha 14 de noviembre de 2014, la misma que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de enero de 2015, mediante D.S. Nº 001-2015-JUS, el cual precisa que el objetivo de esta política es *“la prevención, el control y reducción del fenómeno de la trata de personas y sus formas de explotación , a través de la atención a los factores sociales y culturales que la generan; la persecución y sanción eficiente del delito*

⁵ El CONAPOC está integrado por representantes del MINJUS, Congreso de la República, MININTER, Fiscalía de la Nación, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Municipalidad de Lima, Asociación de Municipalidades del Perú y cuatro representantes de las Facultades de Derecho del país. Art. 2 . Ley Nº 29807 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2011.

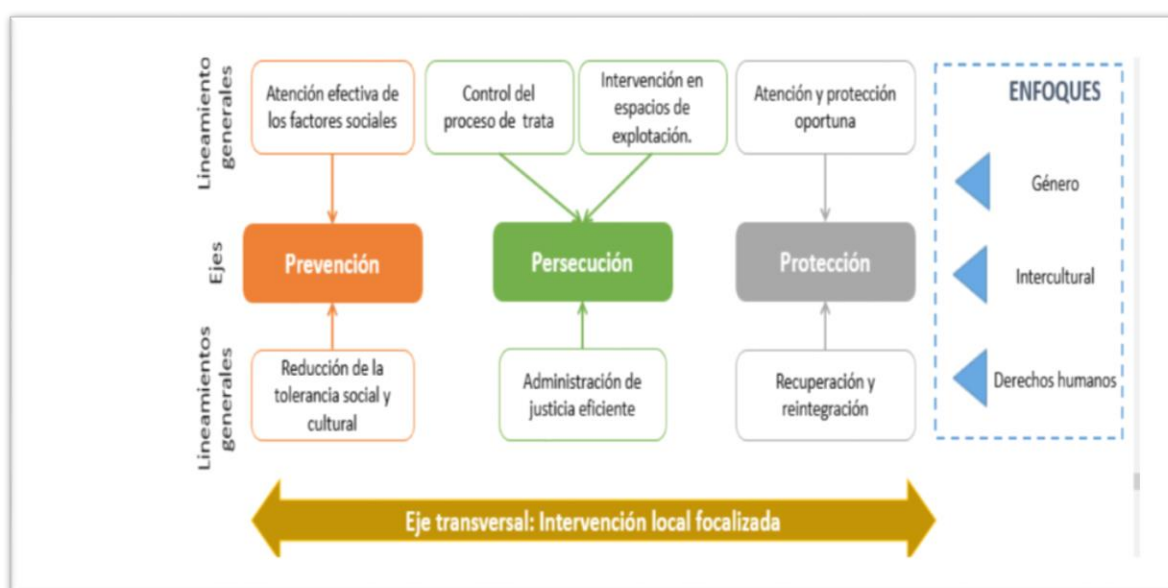
de trata y todo aquel vinculado a la explotación de personas; y la atención, protección y recuperación integral de las víctimas”.

La política hace hincapié a que se debe luchar contra la trata no sólo en la última parte que es la explotación, sino que se debe intervenir en todo el proceso desde la captación hasta la acogida de las víctimas.

La política consta de ocho lineamientos generales que giran en torno a los ejes de prevención, persecución y protección a las víctimas con un eje transversal que es la intervención descentralizada tal como se aprecia en el Gráfico N° 6.

GRÁFICO N° 6

EJES Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS



Fuente: MINJUS, 2015: 88

3.3. Política Nacional contra la Trata de Personas como complemento del PNAT

El PNAT es un instrumento que fue aprobado por todos los sectores que formaban parte en la lucha contra la trata de personas en el Perú, porque antes de este documento no existía una colaboración interinstitucional propiamente con roles asignadas a cada ministerio, institución pública, de la sociedad civil o del sector privado. El PNAT ha señalado los objetivos en cada uno de los ejes y los responsables de la ejecución de las actividades señaladas a fin de cumplirlos.

El PNAT, en su tercer eje estratégico se refiere a la protección de la víctima, mientras que en la Política se señala dos aspectos de intervención en este eje: brindar asistencia y protección a las víctimas, así como garantizar su *reintegración* en la sociedad en el aspecto educativo y laboral, se podría decir entonces que es mucho más amplia la cobertura de intervención en este rubro. Por ese motivo el reglamento de la Ley N° 28950 -Ley contra la Trata de Personas fue modificado, a fin de comprender estos dos niveles de intervención, lo que implica que se tenga que desarrollar mecanismos de coordinación entre los diferentes actores para implementar servicios públicos o de organizaciones de la sociedad civil que permitan garantizar la reintegración de las víctimas de trata.

Cabe precisar que cuando se elabora el documento que contiene la política, tres años después de la publicación del PNAT, ya se tenía mayor información sobre las estadísticas de las víctimas de trata, aún “ *si bien no existe un perfil muy bien delimitado de las víctimas de trata de personas, ya que las modalidades de este delito son diversas y las víctimas provienen de diferentes escenarios, la alta incidencia de víctimas del sexo femenino y la captación en áreas de condiciones precarias de vida son características presentes también en el país*” (MINJUS, 2015:35). Para expedir la política ya se había realizado un análisis de las estadísticas generadas por el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público y se conocía cuáles eran las regiones que tenían mayores denuncias de trata. El documento que contiene la política hace un recuento de cómo se ha ido avanzando en cada uno de los ejes señalados en el PNAT, advierte los factores de riesgos que hacen que la trata se dé en forma tan extendida en el Perú y

señala entre ellos los siguientes: la informalidad, la falta de asistencia y protección a las víctimas y la deficiente persecución y sanción del delito de trata.

Por lo que se puede señalar que la política complementa o coadyuva dentro del enfoque criminológico de la trata de personas, dado que señala medidas para prevenir y controlar este fenómeno criminal, y no sólo de naturaleza punitiva sino aspectos de prevención situacional, contextual e incluso socioeconómica (Montoya, 2015: 11) . En este sentido, la política sirve para orientar el trabajo que vienen emprendiendo los diferentes sectores conforme a sus competencias en los ejes correspondientes de intervención contra la trata de personas, cuyas responsabilidades están en el instrumento de gestión que es el PNAT 2011-2016.

CAPÍTULO IV. Análisis

En este capítulo voy a referirme primero a las principales acciones que han realizado los miembros de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP-TP-TIM), de acuerdo a las responsabilidades señaladas en el PNAT y los documentos que lo complementan. La red de actores está integrada principalmente por agentes gubernamentales y algunos representantes de la sociedad civil.

Luego, procederé a realizar un análisis de la intervención de las diferentes unidades de gobierno a través del enfoque teórico de las relaciones intergubernamentales para conocer hasta qué punto hay coordinación entre acciones y actores en la implementación del PNAT y la política frente a la trata de personas.

Tabla: Miembros de la CMNP-TP-TIM

Miembros de la CMNP-TP-TIM
Ministerio del Interior (MININTER)
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
Ministerio de Salud (MINSA)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)
Ministerio de Educación (MINEDU)
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Poder Judicial (PJ)
Ministerio Público (MP)
La Defensoría del Pueblo.
2 Representantes de las instituciones de la sociedad civil

Elaboración propia
Fuente: MININTER, 2011.

4.1. Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

El 09 de febrero del 2016 se creó la "Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes" – CMNP-TP-TIM mediante el Decreto Supremo N°001-2016-IN. Esta comisión, se instaló el 09 de marzo del 2016, cuyos integrantes están detallados en la tabla anterior.

Asimismo, el mencionado decreto señala que participan dos representantes de las instituciones de la sociedad civil que sean especializadas en este tema y también se puede hacer extensiva la invitación a representantes de entidades públicas y privadas del ámbito académico.

La CMNP-TP-TIM está presidida por el Viceministro de Orden Interno del Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica lo asume el (la) Director (a) de la Dirección General para la Seguridad Democrática del mismo ministerio. Según su Reglamento⁶ sesiona de forma ordinaria cada dos meses. Cada titular de las entidades públicas miembros de la CMNP-TP-TIM designa a su representante titular y alterno, las dos organizaciones civiles que participan también podrán designar a su representante titular y alterno.

Entre las funciones⁷ que se le asignan están proponer al Poder Ejecutivo las políticas, normas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como realizar acciones de seguimiento y monitoreo sobre la implementación de las políticas, programas,

⁶ Resolución Ministerial N° 488-2016-IN de fecha 07 de junio de 2016.

⁷ Art. 4 del D.S. N° 001-2016-IN

planes y acciones en los tres niveles de gobierno, se le encarga la elaboración de los informes referidos a los avances en la implementación del PNAT, realizar acciones de seguimiento para la programación y priorización de los recursos para la ejecución de programas , proyectos, planes y acciones contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y que sean incorporados en los planes operativos, institucionales y planes estratégicos, entre otras.

Los miembros de la CMNP-TP-TIM según su Reglamento tienen las siguientes funciones principalmente (MININTER 2016, Art. 12) :

- a) *Coordinar dentro de la entidad a la que representan el seguimiento y evaluación de las metas y objetivos del PNAT de acuerdo a sus competencias.*
- b) *Coordinar, articular y velar por el cumplimiento de las políticas y acciones sectoriales en la materia, informando sobre los avances y dificultades a la Secretaría Técnica de la CMNP-TP-TIM,*
- c) *Proponer, en el presupuesto anual de la Entidad a la que representan, las acciones para la implementación del PNAT y hacer seguimiento a la ejecución.*
- d) *Gestionar la incorporación de las políticas públicas en Trata de Personas y de sus instrumentos, en la planificación interna de la Entidad a la que representan, etc.*

A continuación, se van a señalar las acciones más relevantes de los miembros de la CMNP-TP-TIM conforme a las responsabilidades asignadas en el PNAT, quienes son los que integran la red de actores que está integrada principalmente por agentes gubernamentales que interactúan según las responsabilidades asignadas en el PNAT y los documentos posteriores que se han venido expidiendo para complementarlo.

4.1.1. Ministerio del Interior- MININTER

El MININTER es un actor importante en esta política pública, ya que es el ente rector, dado que la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (CMNP-TP-TIM) está a cargo de la Dirección General para la Seguridad Democrática que depende de este Ministerio. Antes de que se cree la

CMNP-TP-TIM actuaba el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas (GTMPTP) y ahí se discutían y coordinaban las estrategias nacionales para la lucha contra este delito.

Antes del año 2006, a pesar de la gravedad del delito de trata, en el Perú no se contaba con un registro de estadística e información que muestre la magnitud y gran trascendencia de este delito. Se implementó en el citado año el Sistema de Registro y Estadística del delito de trata de personas y afines (RETA-PNP), el cual fue creado por personal policial del Departamento de Investigaciones del delito de trata y la ONG Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) , para luego pasar a ser el registro oficial del Ministerio del Interior y mediante la Directiva N° 004-2007-INN/105 se establecieron los procedimientos para el ingreso, consulta y reporte de datos del Sistema RETA. Este sistema fue implementado de forma progresiva en los diferentes departamentos del Perú, a fin de que se realice el registro de información de denuncias del delito de trata de personas en todas sus modalidades, clasifica las mismas e incluso en caso de que se haya registrado un caso de trata de personas a nivel nacional emite una alerta en línea, brinda información estadística e histórica de los casos, entre otras opciones (Capital Humano y Social Alternativo, 2012: 10-11).

El PNAT le asigna al MININTER la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la Ley contra la trata de personas y su reglamento (en ese entonces regía otro reglamento) lo que implica que realice actividades en los tres ejes estratégicos de trabajo como son el de prevención, persecución y sanción y asistencia a víctimas de trata de personas.

El MININTER en su Informe de Avances del PNAT del periodo 2014-2015 precisa que en Arequipa, Ica, Cusco, Junín ,Lima, Loreto, Madre de Dios, Piura, San Martín y Amazonas son las regiones que registran denuncias de trata de personas y se ha realizado actividades de capacitación sobre el uso del RETA en coordinación con la DIRINTRAP . Este Sistema RETA es importante debido a que permite a la Policía Nacional conocer el modo cómo opera la delincuencia organizada , así también porque genera una alerta inmediata en las Unidades especializadas de investigación del delito a nivel nacional, de manera que se pueden iniciar acciones de coordinación con otras instancias e incluso realizar el rescate de víctimas, además permite conocer las zonas de mayor incidencia

delictiva así como obtener información estadística de las víctimas y los presuntos tratantes (MININTER, 2016:90-91).

TABLA Nº 2

DENUNCIAS REGISTRADAS POR EL SISTEMA RETA EN EL AÑO 2014

Región	2014
Amazonas	1
Tacna	3
Ayacucho	1
Cusco	3
Loreto	23
La Libertad	2
Junín	1
Lima	203
Madre de Dios	18
TOTAL	255

Fuente: MININTER, 2006 : 92

Según el informe del Ministerio del Interior se precisa que de las 255 denuncias registradas por presunto delito de trata de personas, 56 corresponden a explotación sexual, 36 a explotación laboral, 01 a explotación de la mendicidad, 01 a compra venta de niños o niñas, 01 a tráfico de órganos (MININTER, 2016 : 92).

TABLA Nº 3

DENUNCIAS REGISTRADAS POR EL SISTEMA RETA EN EL AÑO 2015

Región	2015
Lima	264
Apurímac	2
Lambayeque	6
La Libertad	4
Loreto	30

Madre de Dios	29
San Martín	25
Cusco	12
Piura	3
Ica	9
Junín	5
Tacna	1
Puno	3
TOTAL	393

Fuente: MININTER, 2016 : 93.

Según lo reportado por el Ministerio del Interior, en el año 2015 de un total de 393 casos de presuntos casos de trata de personas, 93 denuncias son con fines de explotación sexual, 73 con fines de explotación laboral, cuatro con fines de venta de niños o niñas y una denuncia con fines de mendicidad (MININTER, 2016 :93-94).

De las tablas N° 2 y 3 se puede advertir que de las regiones donde se ha implementado el Sistema RETA, la región Lima es la que reporta la mayor cantidad de denuncias con una diferencia bastante considerable respecto de las demás regiones.

Cabe precisar, que el Sistema RETA se ha interconectado con el Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas (SISTRA) del Ministerio Público, lo cual ha dado origen al sistema INTERTRATA; asimismo, la línea de denuncias 1818 opción 1 estará conectada a ese sistema. En setiembre de 2016 se ha puesto en marcha este sistema en el Distrito Fiscal de Lima Sur, y según el Viceministro de Gestión Institucional del MININTER en el año 2017 irá implementándose progresivamente (Nota de prensa MININTER, 2016).

El Ministerio del Interior cuenta con una línea telefónica gratuita 1818 opción 1 con cobertura nacional, esta línea se implementó en el año 2006 con el número

0800-23232, contribuye a la detección de casos de trata, así como a la recepción de solicitudes de información por parte de las víctimas, potenciales víctimas y de los ciudadanos en general. Esta línea es de gran importancia porque las personas llaman no sólo para denunciar un delito de trata sino para realizar consultas, o reportar incidencias vinculadas a la trata como personas desaparecidas, dado que hay personas que están en condición de no habidos y es porque han sido víctimas de trata.

GRÁFICO Nº 7

GESTIONES DE LA LÍNEA 1818 OPCIÓN 1

Gestiones	Periodo		Total
	2014	2015	
Denuncias	50	78	128
Consultas	529	623	1.152
Otros	152	2.019	2.171
Total	731	2.720	3.451

Fuente: Línea 1818 Opción 1 en Informe Avances PNAT 2014-2015 :95

Según lo informado por MININTER de las 128 denuncias que se realizaron vía telefónica en el año 2015, 72 han sido de explotación sexual, 30 de explotación laboral, 04 de explotación de la mendicidad, 01 de venta de niños. Siendo las víctimas de trata en su mayoría niños, niñas y adolescentes (MININTER, 2016:95).

- **Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes – DIRINTRAP**

En julio de 2014 la Policía Nacional aprobó la Resolución Directoral Nº 665-2014-DIRGEN/EMG-PNP que elevó la División de Investigación de Trata de Personas a la categoría de Dirección de Investigación de Delitos de Trata de Personas y

Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRINTRAP), por lo que asume competencias en todo el país para prevenir, investigar, denunciar y combatir los delitos mencionados (Policía Nacional del Perú, 2016).

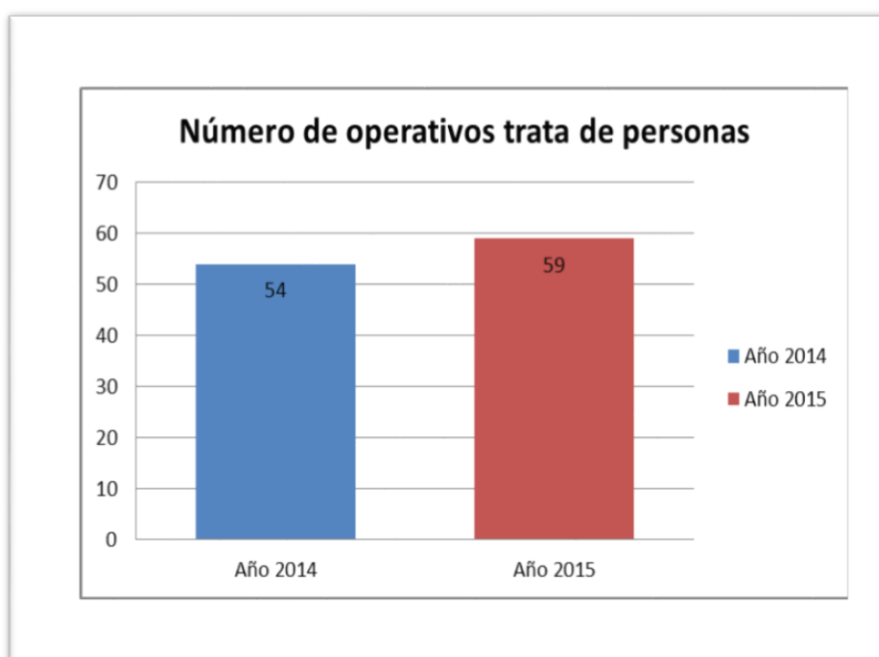
La DIRINTRAP cuenta con cuatro Divisiones:

- División de Investigación de Explotación Sexual y laboral
- División de Investigación de Mendicidad, venta de niños y tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos
- División de Investigación de Tráfico ilícito de migrantes
- División de Coordinación de Departamentos Desconcentrados

La DIRINTRAP se encarga de proveer los usuarios y claves del Sistema RETA, en el año 2014 ha realizado 210 operativos por trata de personas y delitos afines lo que dio lugar a 174 atestados policiales, y 54 operativos solo por trata de personas, teniendo como resultado 27 atestados. En el año 2015 se llevaron a cabo 146 operativos de trata y delitos afines; y 59 operativos así como 19 megaoperativos sólo por trata de personas, tal como se aprecia en el gráfico N° 8.

GRÁFICO N° 8

NÚMERO DE OPERATIVOS DE TRATA 2014-2015



Fuente: MININTER, 2016 : 98

- **Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas**

En Mayo de 2016 el Ministerio del Interior aprobó el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas” mediante el Decreto Supremo N° 005-2016-IN”, es un instrumento que tiene alcance nacional que tiene como objetivo estandarizar los procesos y procedimientos que desarrollen las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno así como las entidades privadas que tengan servicios y programas relacionados a la lucha contra la trata de personas.

Del accionar de este ministerio, aún queda pendiente que elabore y publique un diagnóstico sobre la situación del delito de trata en el Perú.

Asimismo, cabe apreciar que la página web del MININTER que tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la CMNP-TP-TIM, tiene un interfaz poco amigable y no hay un link que direcciona a esta Secretaría a la que cualquier ciudadano/a pueda acceder, en la que se deben publicar los acuerdos que toman, los avances que se van dando, no hay una ventana emergente que esté constantemente anunciando el número para hacer las llamadas y denunciar estos delitos. Considero que ese es un aspecto importante para la prevención, si se tiene en cuenta que la mayor parte de las víctimas corresponde a una población joven y uno de los recursos a los que podría acceder de forma más rápida es mediante el acceso a internet. Anteriormente se publicaba los reportes de las estadísticas del Sistema RETA en la página web de la Dirección que tenía a su cargo la Secretaría Técnica, pero era una información consolidada, no se hacía un análisis por cada año para evaluar cómo ha ido evolucionando el registro de denuncias por el delito de trata de personas.

Y aún sigue pendiente la generación de un sistema que almacene una sola data a nivel nacional, el Ministerio Público aún sigue manejando el Sistema SISTRA y sólo hay un plan piloto en Lima Sur que está operando con un sistema unificado que se denomina INTERTRATA. A este sistema, se debe sumar la información que genera el Poder Judicial y se pueda cruzar la información entre todas estas

instituciones a nivel nacional, considero que esta es una debilidad para poder contar con el diagnóstico nacional.

Otro de los puntos débiles en este sector es la alta rotación de personal policial, y es necesario que el personal especializado en trata de personas se mantenga en las oficinas pertinentes debido a la complejidad del delito y también es necesario que el personal que labora en el interior del país sea capacitado debidamente.

4.1.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP es uno de los actores claves que según el PNAT debe realizar actividades en el eje prevención, persecución y protección, por lo que sus competencias son de gran relevancia. En el año 2014 implementó el Protocolo Intrasectorial para la Atención a Víctimas de Trata de Personas⁸ a fin de que todas las dependencias del citado Ministerio puedan brindar una atención oportuna a las víctimas de trata y en aras de lograr su protección y recuperación.

A través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) y la Unidad de Servicios de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes elaboraron una propuesta de Guía de Intervención Psicológica para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de explotación (Capital Humano y Social Alternativo, 2015 : 59).

El MIMP realizó coordinaciones con la Superintendencia de Transportes (SUTRAN) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para realizar la campaña “Más control menos rutas de explotación”, a fin de prevenir que los menores de edad principalmente sean víctimas de trata de personas a través de la fiscalización en el ámbito del transporte terrestre. Asimismo, se han impartido charlas informativas para prevenir este delito a los conductores de transporte terrestre, orientadores, terramozas y personal de counters a lo largo del año 2014 (Capital Humano y Social Alternativo, 2015:38).

A través del Programa Nacional Yachay, que trabaja para restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle, se han llevado a cabo

⁸ Mediante Resolución Ministerial N° 203-2014-MIMP de fecha 20 de junio de 2014

capacitaciones en diversas ciudades del Perú para brindarles información sobre este delito, como por ejemplo los días 28, 29 y 30 de octubre de 2014 llevaron a cabo el “I Encuentro Nacional de Educadores de Calle” (Capital Humano y Social Alternativo, 2016 : 59).

Los Centros de Atención Residencial - CAR que están a cargo del INABIF, brindan atención integral a las víctimas que consiste en asistencia social psicológica, legal, educación, salud y vestimenta. Según la tabla N° 4 se aprecia que entre julio de 2015 y mayo de 2016 brindaron atención a 126 menores de edad en las tres sedes especializadas para trata de personas, dos se encuentran ubicados en Lima y uno en Madre de Dios, cabe precisar al respecto que estos son lugares con temporalidad sujetos a decisiones judiciales (Capital Humano y Social Alternativo, 2016: 25).

TABLA N° 4

POBLACIÓN ATENDIDA EN LOS CARs VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL JUNIO 2015- MAYO 2016

CAR	PUDM Junio 2015	Ingreso Beneficiarios 2015						Ingreso Beneficiarios 2016					Total de la población Atendida
		Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	
TOTAL	61	0	5	4	5	4	10	3	12	10	10	2	126
Lima 1	50	0	3	1	3	0	2	0	1	3	3	2	68
Lima 2	11	0	2	3	2	2	7	1	1	4	3	0	36
Madre de Dios	0	0	0	0	0	2	1	2	10	3	4	0	22

Fuente: CHS Alternativo, 2016. tomado del MIMP

La Dirección de Investigación Tutelar de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes (DIT) en el año 2014 brindó atención integral a 62 niños, niñas y adolescentes y en el año 2015 la DIT y sus unidades en ocho regiones del país atendieron a 168 niñas, niños y adolescentes víctimas de trata (de los cuales 130 son mujeres y 38 varones entre 0 a 17 años de edad). Y desde julio del año 2015 hasta mayo de 2016 se han atendido a 82 víctimas de trata menores de

edad que fueron derivados de las Fiscalías Especializadas en trata de personas principalmente (Capital Humano y Social Alternativo, 2016: 59).

Otra de las dependencias del MIMP son los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y según el informe de Capital Humano y Social Alternativo, reportó que entre junio y mayo de 2016 brindaron asistencia legal y psicológica a 44 víctimas de trata en los 245 CEM en 13 regiones del país, de las cuales 9 son mujeres adultas y 35 niñas y adolescentes. Si bien es cierto, el MIMP a través de los diferentes servicios y programas que tiene ha realizado varios avances en la prevención y asistencia a las víctimas, se advierte que hay una gran cantidad de víctimas que denuncian y no reciben atención por parte de este sector, tal como se puede apreciar en la tabla N° 5.

TABLA N° 5

VÍCTIMAS QUE HAN PRESENTADO DENUNCIAS EN COMISARÍAS POR TRATA DE PERSONAS Y NO RECIBEN ATENCIÓN EN EL MIMP (JUNIO 2015 Y MAYO 2016)

	Victimas que han presentado denuncias (RETA-PNP)	Victimas atendidas por el MIMP	Victimas que denuncian y no reciben atención del MIMP	%
Mujeres	2335	306	2029	87%
Varones	142	38	104	73%
NNA	266	335	0	
Adultas	2211	9	2202	99,5%
TOTAL	2477	344	2133	86%

Fuente : CHS Alternativo , 2016 :25.

Según el Reglamento de la Ley de Trata este actor debe proponer el desarrollo de políticas preventivas en materia de trata de personas con los Gobiernos Regionales y Locales, por lo que este sector debe aumentar su presencia en las regiones no sólo con charlas y capacitaciones sino que debe ser permanente, a

fin de cumplir con ello y además articular esfuerzos con otros ministerios, entidades públicas y la sociedad civil de manera que no estén muy centralizados los recursos con los que se cuenta.

El Ministerio de la Mujer también tiene responsabilidad en la reinserción de las víctimas y de sus familiares, de la documentación revisada sólo se advierte que ha realizado cursos a los residentes de los CARs especializados en trata de personas en la ciudad de Lima, lo cual considero es un mínimo avance en este aspecto, se deberían realizar mayores coordinaciones para que los beneficiarios del MIMP accedan por ejemplo a los Programas de empleo que tienen el Ministerio de Trabajo. Y otro de los aspectos en los que aún no se ha avanzado mucho es la implementación de los centros de acogida temporal para las víctimas de trata de personas, para lo cual debe brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, y de lo revisado aún sigue siendo un punto pendiente.

4.1.3. Ministerio de Salud-MINSA

El Ministerio de Salud- MINSA según el PNAT debe realizar actividades de prevención a través del desarrollo e implementación de estrategias de capacitación a sus operadores de servicios y población vulnerable y en el eje de protección debe aplicar una estrategia de especialización de su personal para brindar una asistencia óptima a las víctimas.

En el año 2013 reportaron actividades de capacitación a personal de la Dirección de Salud de Lima y no reportó otras actividades de sensibilización ni capacitaciones en otras Direcciones del país. Con relación a la asistencia y protección señalaron que todas las víctimas son atendidas aun cuando no tengan su Documento Nacional de Identidad. Respecto de la creación de albergues para víctimas de trata en las Regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno, que es una de las actividades que le compete realizar junto al MIMP, MP, entre otras instituciones no informó al respecto.

Un avance resaltante en el campo de la salud se encuentra en la elaboración e implementación del Protocolo para la actuación intersectorial en materia de trata de personas en la Dirección de Salud de Lima Sur.

A fin de facilitar una atención integral y permanente de las víctimas en el Ministerio de Salud, las víctimas de trata que requieran atención son derivadas por el Ministerio Público, e incorporadas al Sistema Integral en Salud (SIS-PEAS). Sin embargo, para el caso de las familias y testigos, a pesar que el PNAT los incorpora como beneficiarios de los servicios de atención en materia de salud, aún no se registran avances respecto de ellos (CHS Alternativo, 2015 : 12).

Durante el año 2014 informó que había realizado actividades de prevención en coordinación con organizaciones internacionales y de la sociedad civil, como un taller de cuidados para la salud y trata de persona donde se capacitó a 121 profesionales, así como la campaña de salud mental “No eres una mercancía” en Puerto Maldonado en la que participaron 250 beneficiarios (as), se realizó la “Caravana de la vida” en Madre de Dios, la que logró que se incorporen víctimas o posibles víctimas de trata en el Sistema de Atención Integral en Salud a Comunidades Excluidas y Dispersas (AISPED) (CHS Alternativo, 2015 : 40).

En el año 2015, el MINSA elaboró la "Guía para la prevención de la trata de personas, promoción de los derechos de las víctimas y atención integral" (MININTER 2016 :117).

Según el PNAT este actor es uno de los responsables junto a otros como el MIMP, el MP, etc. de crear albergues para las víctimas de trata en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno , en Madre de Dios sólo existe un CAR que es para menores de edad, de las otras regiones aún no se conoce si se ha cumplido con ese objetivo.

4.1.4. Ministerio de Justicia-MINJUS

El Ministerio de Justicia (MINJUS) según el PNAT tiene obligaciones asignadas en materia de prevención del delito y asistencia y protección a las víctimas de trata de personas, por lo que debe realizar capacitaciones para prevenir a la población de este delito, así como proporcionar asistencia legal y gratuita a las víctimas de trata de personas que la requieran.

- **Servicio de Defensa de Víctimas**

Antes de julio de 2011 el MINJUS no contaba con el Servicio de Defensa de Víctimas, sólo se atendían casos asociados al Derecho de Familia y Civil, sin brindar defensa legal a las víctimas que veían sus derechos vulnerados

(MINJUS, 2016 :254). Este servicio fue implementado en mayo de 2012, en el año 2013 contaba con 30 defensores públicos, en el año 2014 ya superaban los 100 defensores en las 31 Direcciones Distritales a nivel nacional (Capital Humano y Social, 2014 :26) y a julio de 2016 contaba con 240 defensores públicos a nivel nacional.

Se solicitó información del número de consultas y patrocinio legal brindados a víctimas de trata al MINJUS y se obtuvo la siguiente información:

TABLA N° 6

PATROCINIO LEGAL BRINDADO A VÍCTIMAS DE TRATA ENTRE JULIO A DICIEMBRE DE 2012

Patrocinio legal brindado a víctimas de trata entre julio a diciembre de 2012			
Dirección Distrital	Total	Sexo F	Sexo M
Lima	3	2	1
Lima Norte	1	1	
Piura	1	1	
Total general	5	4	1

Elaboración propia
Fuente: MINJUS, 2016.Respuesta a solicitud de acceso a la información pública

TABLA N° 7

PATROCINIO LEGAL BRINDADO A VÍCTIMAS DE TRATA 2013 A 2016

Patrocinio legal brindado a víctimas de trata entre los años 2013 al 2016			
Año	Total	Sexo F	Sexo M
2013	19	14	5
2014	58	44	14
2015	189	150	39
2016	340	275	65
Total general	606	483	123

Elaboración propia
Fuente: MINJUS, 2016.Respuesta a solicitud de acceso a la información pública

Como se observa de las tablas N° 6 y 7 el número de patrocinios legales ha venido aumentando desde que se instauró este Servicio de Defensa de Víctimas en el MINJUS y la mayor cantidad de víctimas que recibieron asistencia son de sexo femenino. Sin embargo, el Servicio de Defensa de Víctimas señala como un caso de prioritaria atención que existe una alta rotación de defensores públicos a nivel nacional en materia penal y de víctimas, por lo que a fin de garantizar la cobertura del servicio de defensa se debe hacer las convocatorias respectivas y cubrir las plazas vacantes (MINJUS, 2016 :162).

- **Consejo Nacional de Política Criminal**

Se creó el Consejo Nacional de Política Criminal - CONAPOC mediante Ley N° 29807 y su Reglamento fue aprobado con Decreto Supremo N° 008-2012-JUS, y es un ente multisectorial encargado de formular y hacer seguimiento a la política criminal del Estado peruano.

En enero de 2015, mediante el Decreto Supremo N° 001-2015-JUS se aprobó la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación” bajo el liderazgo de este sector.

Asimismo, mediante el informe de transferencia de gestión correspondiente a los años 2011-2016 del Ministerio de Justicia, se señaló que se ha implementado la política de trata en las ciudades de Cusco y Tumbes, brindándoles asistencia técnica en la elaboración de los Planes Operativos de Lucha contra la Trata, beneficiando a 46, 981 personas (MINJUS 2016 : 190).

La Secretaría Técnica del CONAPOC está a cargo de la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria que depende del Ministerio de Justicia y es aquella la que debe brindar asistencia a los gobiernos regionales para establecer mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política de trata; sin embargo, en un periodo de cuatro años que haya brindado asistencia técnica a sólo dos gobiernos regionales considero que es muy poco lo avanzado. De las entrevistas realizadas a funcionarios de Gobiernos Regionales del interior del país y de un gobierno local en Lima, corroboran la ausencia de asesoría técnica de esta dependencia.

Una de las tareas asignadas a este sector junto a otros es el registro y sistematización de asesorías, denuncias, procesos judiciales y sentencias, etc. aún es un asunto pendiente.

Lo que considero un aspecto muy destacable de este actor es la asistencia legal gratuita a las víctimas de trata, dado que anteriormente sólo se brindaba abogado defensor a los imputados que no contaban con los medios económicos suficientes para contratar los servicios de un particular. Según las estadísticas brindadas se advierte que han venido aumentando desde que se creó esa Dirección y cuentan con sedes a nivel nacional, han incrementado paulatinamente la cantidad de defensores públicos, que es cierto que aún no se cuenta con el personal suficiente, pero es un avance e incluso está funcionando como un plan piloto las 24 horas del día en el módulo de Lima Norte.

4.1.5. Ministerio de Educación-MINEDU

El Ministerio de Educación según el PNAT tiene que realizar actividades en el eje de prevención como "informar y educar en torno al problema de trata de personas en Perú" (Objetivo estratégico 2). Este ministerio informó en el año 2013 que llevó a cabo acciones de capacitación y sensibilización a comunicadores, periodistas, a docentes en seis regiones del Perú como son: Puno, Tumbes, Lima Metropolitana, Cusco, Loreto y Madre de Dios. Al respecto se precisa que una de las metas asignadas por el PNAT a este actor y otros más es que el 100% de las Direcciones Regionales de Educación de esas regiones conozcan el tema de trata, a la fecha no se ha reportado el cumplimiento de esa responsabilidad.

Con relación a la actividad asignada junto a otros actores en trabajar con los periodistas y otros afines a los medios de comunicación para la implementación de estrategias comunicacionales o capacitarlos en un mejor abordaje de la problemática, no se informó avances al respecto, ni de iniciativas de ley para regular la difusión de los anuncios que ofrecen servicios sexuales en cualquier medio social a fin de prevenir el delito de trata de personas (CHS Alternativo, 2014: 9-10).

En el informe de acciones del MININTER del año 2013 se consigna también que en coordinación de la Dirección Regional de Madre de Dios se llevó a cabo un Diplomado en Tutoría para la prevención de la Explotación Sexual y Laboral de menores de edad en la Unidad de Gestión Educativa- UGEL Tambopata (MININTER, 2013 : 21).

En el año 2014 este sector informó que ha realizado visitas de seguimiento a los especialistas de las áreas de gestión descentralizadas, Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa, entre otras acciones . Para el año 2015 ha continuado fortaleciendo capacidades de 617 docentes en la temática de trata de personas de 162 centros educativos de Lima Metropolitana y el Callao y de las regiones de Cusco, Puno , Tumbes , Loreto y Madre de Dios (MININTER, 2015 :33-34).

En el año 2015 se publicó una Resolución Ministerial⁹, mediante la cual se modifica de forma parcial el diseño curricular nacional de la Educación Básica Regular, en la que se incorporó el tema de trata de personas. Asimismo, el MINEDU inició un proceso de consulta de la nueva propuesta curricular y en la plataforma de jornada escolar completa se subieron sesiones de tutoría con relación a este tema (MININTER, 2016 : 36).

Y respecto de la inclusión del tema de la trata en la currícula universitaria aún es una meta que no se ha reportado su cumplimiento, lo cual constituye una debilidad en el eje de prevención, siendo necesario que se priorice esta actividad.

En el informe de CHS Alternativo del periodo 2015 y parte del año 2016, entre otras actividades, se señala que el MINEDU junto al MIMP han realizado una intervención intersectorial en 25 ciudades, que abarca 43 UGELs para prevenir la trata de personas (CHS Alternativo, 2016 : 15).

Otro de los puntos que considero está pendiente de realizar por parte de este actor es la reinserción educativa, social o cultural de las víctimas, este ministerio en coordinación con los Gobiernos Regionales son responsables de promover a través de las instancias de gestión descentralizada los mecanismos que permitan que las víctimas de trata puedan matricularse o reincorporarse en

⁹ Resolución Ministerial N° 199-2015-MINEDU publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de marzo de 2015.

alguna institución educativa , e incluso esto se hace extensivo a los familiares dependientes de la víctima. Al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se solicitó al MINEDU informe al respecto, pero no se obtuvo respuesta alguna.

4.1.6. Ministerio de Trabajo –MINTRA

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA) según el PNAT tiene asignada responsabilidades en el eje de prevención y asistencia a víctimas, de manera particular en promover la reinserción de la víctima al ámbito laboral a través de los diferentes programas.

Se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL que realiza inspecciones laborales que permite detectar casos de personas sometidas a trabajo forzoso o víctima de trama que son captadas bajo falsas ofertas de empleo.

En el año 2014 el MINTRA reportó que articuló esfuerzos con la PNP y con el MP para la identificación de casos de trata de personas en la modalidad de trabajo forzado, así como la creación del Protocolo Intersectorial de Trabajo Forzado (CHS, 2014: 30). Brindó asistencia técnica y capacitación a las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y consultores de los centros de empleo en las regiones de San Martín, Lima Metropolitana, Puno, Pasco, La Libertad, Huancavelica, Lambayeque, Amazonas, Cajamarca, Loreto, Huánuco, Ucayali, Cusco y Moquegua (Ministerio del Interior , 2016 : 133)

En el informe de avances del PNAT del año 2016 realizado por CHS Alternativo se precisa que capacitó a 81 funcionarios de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de 11 regiones y que SUNAFIL capacitó a 14 de 393 inspectores de trabajo (Capital Humano y Social, 2016: 17).

Este actor dentro de sus competencias y de sus órganos de gestión descentralizados debe buscar la reinserción laboral de las víctimas, y considero que esta es una tarea pendiente aún, no se conoce una estadística de víctimas a las que se les haya logrado beneficiar. A este actor también se le solicitó en virtud de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública informe al respecto, pero no se recibió respuesta alguna.

4.1.7. Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha establecido convenios y acuerdos bilaterales con el fin de desarrollar un “cinturón de protección” jurídico frente a la trata de personas, en ese sentido se firmó un Acuerdo con Colombia para la prevención, investigación y persecución del delito de trata de personas en el año 2015 y se está trabajando en la realización de operativos binacionales de mayor eficacia para las zonas de tránsito y lugares de explotación de las víctimas (Silva Reina A., 2015 : 6). Asimismo, se continúa con los procesos de diálogo y/o articulación binacional con Ecuador, Bolivia y Chile para articular esfuerzos frente a la trata de personas. (Capital Humano y Social, 2016: 8).

A través de la Dirección de Protección y Asistencia Nacional en los lugares donde se han presentado casos de trata fuera del país se ha ofrecido asistencia legal, médica y gastos de repatriación, además también emiten salvoconductos, realizan gestiones para obtener el DNI, pasaportes, entre otros documentos y señalaron que en el año 2012 tuvieron 46 beneficiarios, en el 2013 a 11 beneficiarios y en el 2014 fueron 29. Así también el MRE lleva a cabo coordinaciones con la Representación Permanente de la Unión Europea en el Perú y otros organismos asociados con el desarrollo de proyectos de la cooperación europea a fin de luchar contra la trata de personas y el tráfico de migrantes (Capital Humano y Social, 2015 :63).

Con relación a la prevención, este actor debe promover que las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil donde radican los connacionales detecten situaciones de vulnerabilidad y eventuales casos de trata, considero que al respecto no se ha informado qué tipo de coordinaciones ha realizado para cumplir con esta responsabilidad.

4.1.8. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo -MINCETUR

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) según el PNAT debe realizar acciones de capacitación en el marco de la educación básica regular y universitaria, no se le ha asignado ninguna actividad específica con relación a acciones de prevención a los operadores de servicios turísticos. Según lo que reportó este sector en el año 2013 realizó actividades de capacitación y sensibilización a 997 participantes en las regiones de Lima, Madre de Dios, Chiclayo, Cajamarca , Amazonas, Ancash, Cusco, Iquitos, Ucayali , Piura,

Huánuco y Junín (CHS Alternativo, 2014 :22).Y ha implementado la estrategia de prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, para lo cual ha promocionado en los establecimientos de hospedaje y hoteles la firma de Códigos de Conducta principalmente en los lugares turísticos como Cusco, Madre de Dios, San Martín, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2015 : 48). Sin embargo, no se ha reportado si se les ha impuesto alguna sanción a aquellos establecimientos que no cumplan con los citados códigos, puesto que hay muchos casos de explotación sexual de menores en hoteles y hostales. En el año 2015 ha informado que ha realizado charlas de sensibilización referidas a la prevención de la explotación sexual de menores para 135 funcionarios de las Direcciones Regionales de Comercio Exterior, a personal de Serenazgo, entre otros, de las regiones de Madre de Dios y Lima (MININTER, 2016 : 54).

4.1.9. Ministerio de Transportes y Comunicaciones -MTC

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) no tiene una responsabilidad expresamente asignada en el PNAT pero según el Reglamento de la Ley N° 28950 contra la trata de personas se le ha encargado realizar acciones en el eje de prevención como expedir directivas que exijan la autorización para la expedición de los boletos de viaje a los menores de edad y que los transportistas apoyen a las autoridades que hacen labores de control para identificar a los pasajeros. Pero en el PNAT hay acciones que especifican a los responsables y se consigna “otros”, como acciones de prevención y es en esas actividades que podría intervenir este sector.

En el año 2014 informó a CHS Alternativo que realizó acciones de prevención de delito de trata mediante la capacitación de funcionarios y servidores y sobre la creación de directivas para exigir el DNI a fin de expedir boletos a menores de edad; asimismo, señaló que apoyó a las autoridades correspondientes en el control del cumplimiento de la identificación de los pasajeros en diferentes medios de transporte; sin embargo, no se conoce si este Ministerio tiene un registro de los controles que se realizan y de los resultados que se obtienen en ellos (CHS Alternativo, 2014 : 28).

4.1.10. Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) según el PNAT es el encargado de oficializar las estadísticas de los casos de trata registrados,

investigados, y sancionados en los sistemas de registros de datos y estadísticas, por lo que en el año 2012 coordinó el acopio de información estadística sobre el tema de trata de personas, la misma que es difundida en los Informes Técnicos de Estadísticas de Seguridad Ciudadana disponibles en su página web (Valdés, Ricardo, 2013: 21). En el informe del MININTER sobre los avances del PNAT del año 2013 señala que INEI procesa trimestralmente el número de casos registrados de trata de personas (MININTER, 2013: 14).

Este actor según lo señalado en el reglamento de la ley de trata que complementa al PNAT debe de “establecer mecanismos para la coordinación y transferencia de información estadística sobre los casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a nivel nacional, regional y local a cargo de las entidades vinculadas con dicha materia...”; sin embargo, de los informes revisados se desconoce cuáles son esos mecanismos que incluyen los tres niveles de gobierno.

Entre los organismos de control autónomo tenemos:

4.1.11. Poder Judicial

El PNAT le asigna al Poder Judicial la responsabilidad de capacitar a los jueces en el conocimiento y aplicación de la Ley contra la trata de personas, así como cooperar con el registro y sistematización de las asesorías, denuncias, procesos judiciales y sanciones de los casos de trata de personas. El informe de avances del PNAT del año 2013 señala que se ha modificado el Sistema Integrado Judicial (SIJ), a fin de incluir datos más específicos para registrar los casos de trata de personas. Sin embargo, cabe precisar que hasta la fecha no se ha cumplido con la meta de elaborar un registro unificado tal como lo hemos señalado, dado que es responsabilidad que comparte con otros actores.

Asimismo, señala que en coordinación con CHS Alternativo ha capacitado a 9 magistrados sobre la asistencia y protección a víctimas del delito de trata (MININTER, 2013 :45). También reportaron que se encontraban en trámite 101 procesos judiciales por el delito de trata de personas en los distritos judiciales de Piura, San Martín, Huánuco, Tacna, Huancavelica, Arequipa, Ucayali, Lima y Apurímac, precisando que de estos casos sólo 23 se encontraban con sentencia, y de éstos últimos 16 casos tenían sentencia condenatoria.

GRÁFICO N° 9

PROCESOS CON SENTENCIAS POR EL DELITO DE TRATA AÑO 2013



Fuente: MININTER, 2013 : 56

Además, señalaron que en el año 2013 en el distrito judicial de Madre de Dios se archivaron definitivamente 13 casos y 9 de forma provisional en Lima, lo que implica que no se está llevando a cabo una investigación proactiva de los hechos y no se cuentan con las pruebas necesarias para continuar con el proceso (CHS Alternativo, 2014 : 35).

En el año 2015 se sentenciaron a 2 personas por este delito y entre enero y mayo de 2016 se condenaron a 42 personas (de los cuales 6 eran casos por la modalidad de explotación laboral, y 36 no estaban definidos), se tienen registrados 27 casos en proceso, 27 sobreseimientos y 11 sentencias absolutorias. Sin embargo, se precisa que el PJ sólo ha reportado la información que corresponde a 10 distritos judiciales, que son Callao, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Lima Norte, Piura, San Martín y Tacna (CHS Alternativo, 2016 :20).

El Poder Judicial en el año 2016 ha informado un total de 1753 de sus integrantes en 25 distritos judiciales fueron capacitados, y según el informe de CHS Alternativo esto implica el triple del número de distritos judiciales donde se reportaron capacitaciones anteriormente (Capital Humano y Social, 2016: 21).

Este actor tiene un rol trascendental en el eje de persecución y sanción, el cual considero tiene muchas deficiencias aún debido a que los operadores de la

administración de justicia tienen dificultades para calificar el tipo penal de trata de personas, muchas veces es confundido con delitos afines tales como el favorecimiento a la prostitución, rufianismo, proxenetismo, etc. (Ver anexo N° 4.4), tal como se pudo comprobar al obtener la respuesta de la solicitud de número de sentencias condenatorias, esta situación es realmente preocupante porque favorece la impunidad y no se han expedido muchas sentencias que apliquen penas severas, además de ello la reparación civil que solicitan a los condenados a favor de las víctimas son montos muy bajos que de ninguna manera van de la mano con el daño producido. Aunque, cabe precisar que en Madre de Dios, donde existe una gran cantidad de víctimas de explotación sexual como consecuencia de la minería ilegal, se ha creado en el año 2016 un Juzgado Penal Unipersonal Supraprovincial Transitorio Especializado en Delito de Tratas, que es el inicio a que esta institución considere la especialización para crear más juzgados a nivel nacional tal como ya viene sucediendo con el Ministerio Público.

4.1.12. Ministerio Público- Fiscalía de la Nación

Como parte de las acciones de prevención el Ministerio Público a través de las Fiscalías de Prevención del delito realiza una labor de fiscalización, verificación y control de espacios proclives a la comisión del delito. Realiza gestiones coordinadas con las Municipalidades, Gobiernos Locales y Regionales, con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la SUNAFIL, Superintendencia de Migraciones, con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables, etc.

El MP cuenta con Programas de Prevención estratégica del delito tales como: Jornadas de acercamiento a la población, Padres construyendo hijos de éxito, Fiscales Escolares, Jóvenes Líderes y Justicia Juvenil Restaurativa. También se implementó el Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas – SISTRA, antes los casos se obtenían de las bases de datos del MP, se empleaba archivos en Excel para elaborar reportes y estadísticas a nivel nacional, por lo que no era posible realizar un seguimiento a los casos ni monitorear los operativos de prevención (Observatorio de la Criminalidad del MP, 2013).

El Observatorio de la Criminalidad, órgano técnico del MP-FN se encarga de sistematizar, analizar y difundir información sobre la criminalidad, brinda información que sirva de base para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de prevención, persecución del delito y protección de la víctima.

(Portal web del MP, 2016). Por lo que a fin de generar conocimiento sobre la trata en su página web ha reportado 2241 casos de trata de personas registrados entre el año 2009 y 2014 con un total de 3911 víctimas de trata en sus diferentes modalidades, de las cuales el 50.1% (1959) tiene entre 13 a 17 años de edad y el 21% (822) entre 18 a 24 años de edad.

TABLA N° 8

NÚMERO DE DENUNCIAS DE TRATA DE PERSONAS DE 2009-2014

Trata de personas según distrito fiscal y año									
N°	Distrito fiscal	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Total	%
1	Lima	25	56	59	50	52	108	350	15.6
2	Loreto	4	17	29	55	58	80	243	10.8
3	Madre de Dios	15	36	56	35	31	54	227	10.1
4	Cusco	7	26	53	44	28	14	172	7.7
5	Piura	2	18	18	22	30	13	103	4.6
6	Puno	7	24	16	31	10	7	95	4.2
7	San Martín	1	9	20	42	17	5	94	4.2
8	Junín	6	9	8	8	19	26	76	3.4
9	Arequipa	2	7	17	12	15	22	75	3.3
10	Amazonas		10	24	19	19	2	74	3.3
11	Sullana			4	21	25	10	60	2.7
12	Lima Este				12	19	28	59	2.6
13	Lima Sur	7	9	11	11	6	6	50	2.2
14	Ica	2	6	8	10	8	12	46	2.1
15	Moquegua	12	10	6	4	6	7	45	2.0
16	Huánuco	4	8	9	4	12	7	44	2.0
17	Callao	3	4	8	7	12	10	44	2.0
18	Ayacucho		1	6	9	13	15	44	2.0
19	Tumbes	2	3	5	6	9	17	42	1.9
20	Lima Norte	4	10	3	8	15	1	41	1.8
21	Ucayali	5	3	8	12	7	4	39	1.7
22	Tacna	4	6	8	7	6	3	34	1.5
23	La Libertad	2		5	12	6	8	33	1.5
24	Ancash	3	8	6	1	6	4	28	1.2
25	Lambayeque	1	1	2	4	11	8	27	1.2
26	Apurímac	2	4	5	5	3	3	22	1.0
27	Huaura		3	2	1	10	4	20	0.9
28	Cajamarca	2	3	3	2	3	5	18	0.8
29	Cañete	1	5				7	13	0.6
30	Pasco	1	1	1	1		5	9	0.4
31	Huancavelica			2	2	1	2	7	0.3
32	Santa		1	1		1	4	7	0.3
Total		124	298	403	457	458	501	2,241	100
Variación anual			140.3	35.2	13.4	0.2	9.4		

Fuente: Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, 2015.

Como se puede apreciar en la Tabla N° 8 se han registrado denuncias por el delito de trata de personas en todos los Distritos Fiscales del país, pero sólo Lima, Loreto, Madre de Dios, Cusco y Piura abarcan el 48.8% del total de casos.

Dentro de las acciones de persecución e investigación: El MP diseñó el Proyecto de Fortalecimiento de la Función Fiscal frente al Delito de Trata de Personas, aprobado mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 2589-2011-MP-FN del 29 de diciembre de 2011, debido a que existía una inadecuada respuesta fiscal frente a los delitos de trata de personas, el conocimiento sobre este delito era insuficiente, lo que impedía que los operadores puedan hacer un abordaje óptimo de la investigación de manera que esto favorecía a la impunidad. Pero como no se le asignó un presupuesto específico a este Proyecto, el MP a fin de lograr los objetivos planteados suscribió convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales que estén vinculadas al delito de trata de personas, por ejemplo celebraron convenios interinstitucionales con el Congreso de la República, la ONG Capital Humano y Social Alternativo y la Organización Terre des Hommes- Lausanne (Suiza), Inter Iuris de España. Así también, se suscribieron convenios marcos con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Save The Children para desarrollar actividades orientadas a cumplir los objetivos del Proyecto.

Posteriormente se dio la creación de Fiscalías Especializadas en el Delito de Trata de Personas, en Lima tuvo la primera Fiscalía Provincial¹⁰ y la Fiscalía Superior¹¹ con competencia en los distritos fiscales de Lima, Lima Este , Lima Norte y Lima Sur, posteriormente en los distritos fiscales de Madre de Dios, Loreto, y Tumbes ¹², y en agosto de 2015 se crearon en los distritos fiscales de Callao, Cusco, Puno y Tacna¹³, dando cumplimiento con ello lo dispuesto en la Ley N° 28950, respecto de crear órganos especializados en el delito de trata de personas , lo cual constituye un avance en este eje de persecución, porque es necesario que los fiscales que investigan este delito estén preparados y conozcan las particularidades del mismo.

¹⁰ Resolución N° 4050-2014-MP-FN del 29 de setiembre de 2014

¹¹ Resolución N° 4126-2014-MP-FN del 01 de octubre de 2014

¹² Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 096-2014-MP-FN-JFS

¹³ Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 124-2015-MP-FN-JFS

- **Protección y asistencia**

El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses que depende del MP cuentan con el procedimiento de la entrevista única a la víctima de trata. Hay 40 cámaras Gesell (ubicadas en 25 de los 32 distritos fiscales) y 20 Salas de Entrevistas únicas (localizadas en 7 distritos fiscales) a nivel nacional, lo cual es un gran avance para evitar la revictimización en la investigación del delito. En el año 2014 ha reportado el uso de las Cámaras Gesell y las Salas de Entrevista Única para 68 entrevistas realizadas en Madre de Dios, Tumbes, Loreto, Moquegua, Tacna, Arequipa y Lima. En el 1er. semestre del año 2015 han reportado 25 entrevistas únicas, las cuales tuvieron lugar en Lima, Moquegua, Huánuco, Tacna, San Martín, Arequipa y Loreto (Capital Humano y Social, 2015 :56).

Asimismo, el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, que dentro de sus beneficiarios también están las víctimas de trata de personas en cualquiera de sus modalidades. Este programa fue creado como un órgano de apoyo de la Fiscalía de la Nación mediante la Resolución Administrativa N° 1558-2008-MP-FN de fecha 12 de noviembre de 2008, cuenta con Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos- UDAVIT, las Unidades de Asistencia Inmediata de Protección y Asistencia – UAIVT en el país. Cada Unidad Distrital está integrada por un equipo multidisciplinario conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, quienes se encargan de brindar orientación legal, contención psicológica y determinar el entorno social y a qué circuitos de asistencia se les puede derivar a fin de que pueda continuar con su proyecto de vida (Ministerio Público, 2008: 6). En el año 2014 el MP aprobó el “Protocolo para la atención a víctimas de trata de personas”¹⁴, que tiene por finalidad homogenizar la atención a las víctimas del delito de trata de personas, fijando las pautas que garanticen su adecuada protección conforme a los roles asignados por la ley, evitando así su revictimización. Este documento se elaboró con apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo (Agencia GIZ), Save The Children Internacional y la Fundación Terres des Hommes Lausanne (Suiza).

¹⁴ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 257-2014-MP-FN del 23 de enero de 2014

GRÁFICO N° 10 PROTOCOLO DEL MINISTERIO PÚBLICO



Fuente : Ministerio Público, 2014

Dado a que no hay ambientes adecuados para atender a las víctimas de trata mientras se llevan a cabo las diligencias, se han implementado en las Unidades Distritales de Asistencia y Protección a Víctimas (UDAVIT), 7 salas de acogida para víctimas, que en donde pueden permanecer las víctimas mientras se desarrollan las diligencias fiscales hasta su derivación a un albergue (Capital Humano y Social Alternativo, 2016:26).

Cabe resaltar que el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos que depende del Ministerio Público asume un papel preponderante en la asistencia de las víctimas y testigos del delito de trata de personas, pero no cuenta con un presupuesto adecuado, dado que son aproximadamente casi 150 Unidades en todo el país. Por lo que cada una de las Unidades Distritales de Asistencia a fin de brindar una asistencia adecuada a las víctimas establecen Circuitos de Asistencia a nivel nacional con instituciones públicas y de la sociedad civil, a fin de que se les favorezca el acceso a los servicios de salud, de albergues, patrocinio legal, entre otras acciones.

4.1.13. Defensoría del Pueblo (DP)

La Defensoría del Pueblo (DP) cuenta con oficinas y módulos defensoriales que vienen realizando talleres a nivel nacional principalmente dirigidos a estudiantes de la escuela primaria y secundaria. Y así también, con otros actores brindan charlas y capacitaciones para prevenir el delito de la trata de personas. Este órgano constitucional autónomo emitió el Informe N° 158 titulado “La trata de

personas en agravio de niños, niñas y adolescentes” que fue publicado el año 2013, en el que se analiza el marco normativo y conceptual del delito de trata de personas y también examina la implementación por parte de las entidades estatales de las medidas señaladas en la legislación nacional que regula la política de trata de personas (Defensoría del Pueblo, 2013 : 16).

4.1.14 ONG Capital Humano y Social Alternativo –CHS Alternativo

La ONG Capital Humano y Social Alternativo –CHS Alternativo es la que ha realizado una gran variedad de investigaciones sobre el delito de trata de personas en el Perú que han sido publicadas, elabora cada año el informe alternativo al que presenta el Primer Ministro de los avances del PNAT que se presenta ante el Congreso de la República, dado que tiene la obligación legal de presentar ante el informe al respecto. Asimismo, en coordinación con los otros actores realiza actividades de prevención y de capacitación.

4.1.15 Organismo Internacional para las Migraciones - OIM

Este organismo presta apoyo técnico al Gobierno Peruano para enfrentar la trata de personas desde el año 2003, como el asesoramiento para la elaboración del PNAT y algunos Planes Regionales para la lucha contra la trata de personas, realiza capacitaciones en diferentes regiones del país y también ha llevado a cabo investigaciones sobre el tema de trata con fines de explotación sexual y laboral (OIM,2016).

Según lo reportado por el MININTER en su informe de avances del PNAT 2014 -2015, el Organismo Internacional para las Migraciones -OIM en coordinación con la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables mediante los Fondos JTIP y Global Assistance Found logró reinsertar a tres víctimas de trata, a quienes se les apoyó para que emprendan pequeños negocios (MININTER , 2016 : 134).

El gobierno peruano a través del MININTER tiene un Memorándum de Entendimiento con este organismo, por medio del cual se articulan esfuerzos para intervenir en actividades de prevención como la Campaña Corazón Azul que se hace por el Día Internacional de la Trata de Personas y el Día Nacional de la trata, entre otras (Solís, 2017).

4.2. Gobiernos Regionales y Locales

Conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, en el literal h) del artículo 60° señala como función de los Gobiernos Regionales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, *“Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad”*. Considerando esa función de los gobiernos regionales se les ha asignado unas actividades determinadas para cumplir con las metas del PNAT.

El Perú tiene 25 Gobiernos Regionales, de los cuales en el informe del año 2014 de CHS Alternativo, se precisa que 21 cuentan con comisiones contra la trata de personas y cuatro de las regiones hasta entonces habían aprobado sus planes regionales para hacerle frente al delito de trata de personas (CHS Alternativo, 2014: 39) . Estas comisiones son grupos multisectoriales o mesas de trabajo en los que se reúnen organizaciones gubernamentales y civiles para enfrentar en cada región el delito considerando los cuatro ejes que tienen el PNAT alineándolo a la realidad de cada región, como por ejemplo hay regiones que se presentan fenómenos como la minería y tala ilegal, el narcoterrorismo, entre otros; sin embargo, hay varias de ellas que no mantienen reuniones de forma continua y además de ello carecen de presupuesto (Valdés y otros, 2014 : 18).

En el año 2010 fue aprobado el Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas de la región Madre de Dios 2011-2016 y la creación de la Mesa de Trabajo Regional Multisectorial de Madre de Dios, mediante una Ordenanza Regional N° 012-2010-GRMDD de fecha 31 de agosto de 2010. Luego el Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas Ayacucho 2012-2016 fue aprobado por el Consejo Regional de Ayacucho en junio de 2012, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) apoyó en el diseño del documento, en la publicación y su difusión. El Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2013- 2017 del Gobierno Regional de Loreto fue publicado en septiembre de 2013 y para su publicación y difusión contó con la asistencia técnica de OIM.

Los Gobiernos regionales informaron que no contaban con presupuesto propio para implementar las acciones que el PNAT les asignaba. Y se resalta en el citado informe la formulación de un proyecto de inversión pública en la Región de Ayacucho que se denomina “Creación de Servicios de Desarrollo de Capacidades en la Prevención y Control de la Trata de Personas”, la elaboración por parte de la región Piura de un estudio de investigación sobre la trata de personas en esa región. En el año 2013 ninguno de los gobiernos regionales reportó la creación de albergues aún cuando es una responsabilidad asignada en el PNAT. En el citado informe de CHS Alternativo se menciona también que los Gobiernos Provinciales no asignan presupuestos para las acciones de lucha contra la trata de personas y la mayoría de ellos señala que realizan principalmente acciones del eje de prevención. Y los gobiernos locales, algunos de ellos han indicado que el PNAT no les atribuye responsabilidad directa para realizar actividades en algunos de los ejes (CHS Alternativo, 2014 : 39-40).

En el informe de 2015 y parte de 2016 de CHS Alternativo se reporta que se ha creado la Red Regional de Lucha contra la Trata de Personas de Apurímac, la Red Regional del Cusco que también ya cuenta con un Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes 2015-2021. Así también el GR de Piura ha elaborado un Protocolo Regional para la prevención y atención integral de las víctimas de Trata de Personas y el GR de Huancavelica está trabajando con Grupos Multisectoriales Permanentes (CHS Alternativo, 2016 ;14).

A la fecha, según lo sostuvo el Coordinador del Área de Trata de la Dirección de Derechos Fundamentales del MININTER se cuentan con 24 Mesas Regionales Multisectoriales en el Perú (o Redes , Comisiones, la denominación la da cada Gobierno Regional mediante una Ordenanza) y de las cuales sólo seis tienen sus planes respectivos (Solís, 2017).

Con relación a los gobiernos locales, según CHS Alternativo cuando les ha solicitado información pública para elaborar el informe alternativo de avances del PNAT , señala esta ONG que son muy pocas las respuestas que obtiene de parte de los citados gobiernos, por ejemplo en el año 2015 de 60 gobiernos locales a quienes les demandaron información sólo 7 les respondieron (CHS Alternativo, 2015 : 21). De manera que las acciones que informaron estos

gobiernos son mínimas, la más destacable en el eje de protección y asistencia fue la del GL de Tambopata en Madre de Dios, que junto con el MIMP estaban gestionando un espacio de acogida para las víctimas de trata, de manera que hay muchas tareas pendientes por cumplir de parte de estos gobiernos (CHS Alternativo, 2015 : 75).

Según la entrevista realizada a la especialista legal de una ONG, quien brindaba asistencia técnica a Gobiernos locales de Lima Sur, señala que en las municipalidades de Lima Sur se implementaban Planes locales de desarrollo social o Planes de Desarrollo Concertado de las municipalidades de Lima Sur y se realizaban acciones de prevención principalmente (Cumpa, 2017). En ese mismo sentido la Gerenta de Desarrollo Social de la Municipalidad de Villa El Salvador señala que ese municipio *“integra el Comité Interdistrital de Lucha contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Sur, dentro del plan de este comité se encuentra la prevención un tema que la DEMUNA (Subgerencia de la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social) considera en su Plan Operativo Institucional (POI) y es por ello que se realizan charlas educativas de prevención y sensibilización en las instituciones educativas nacionales del distrito”* (Torres, 2017). De las entrevistas realizadas se sigue advirtiendo que el eje de protección y asistencia a las víctimas es un asunto que no está siendo tomado en cuenta en las actividades de los gobiernos locales.

4.3. Presupuesto Público Asignado

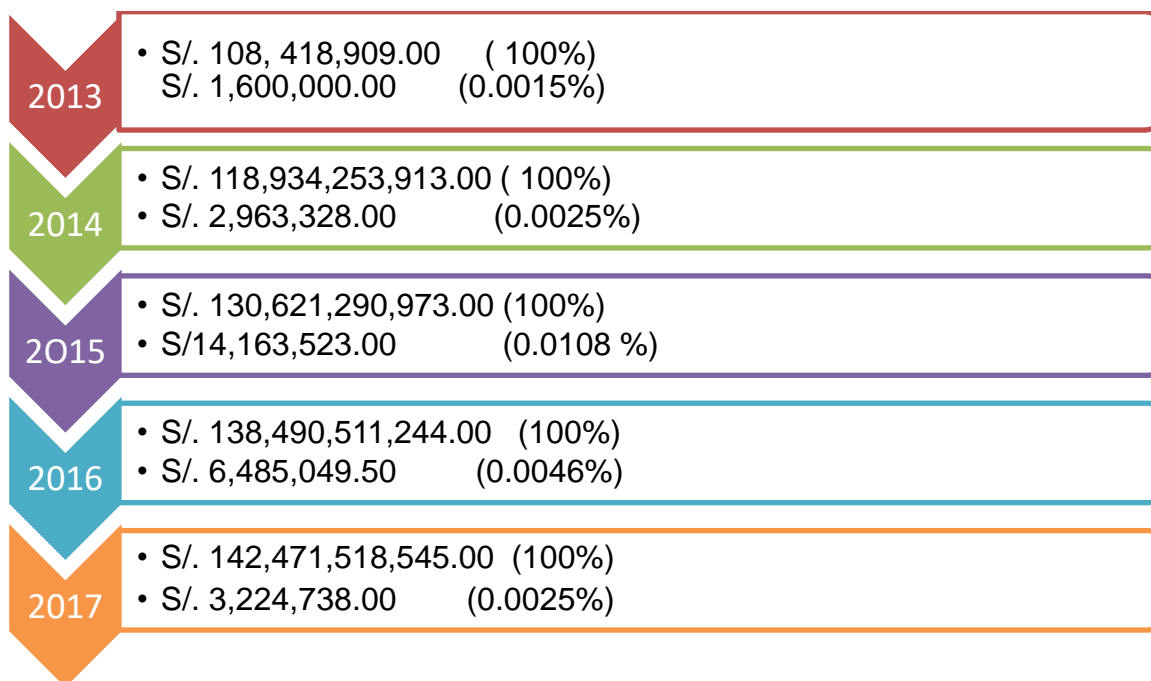
Según el D.S. que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas, el financiamiento para implementar lo dispuesto en ello es con cargo al presupuesto institucional de los pliegos de cada uno de los involucrados, sin que ocasione la petición de recursos adicionales al tesoro público.

A continuación, se puede apreciar la Tabla N° 9 con datos del presupuesto total que se ha venido asignado desde el año 2013 (100%) y de ese monto qué porcentaje ha sido destinado a los Ministerios, organismos públicos y los gobiernos regionales y locales para que lleven a cabo las actividades específicas con relación al PNAT y la Política Nacional Frente a la trata de personas. Lamentablemente el presupuesto asignado ha disminuido y estos recursos no

son suficientes para cumplir con los objetivos, las metas e indicadores especificados en el PNAT.

TABLA Nº 9

PRESUPUESTO DEL ESTADO PARA IMPLEMENTACIÓN DEL PNAT DEL 2013 AL 2017



Fuente: CHS Alternativo, 2016 :10

Considero que una limitación del PNAT es que no cuenta con un presupuesto público específico para su implementación, sobre todo en el eje estratégico de asistencia y protección integral a las víctimas del delito de trata, dado que hasta la fecha no se han creado suficientes Centros de Atención Residencial (CAR) y albergues donde puedan permanecer las víctimas menores y mayores de edad; asimismo, hace falta mayor presupuesto para fortalecer el Programa de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos del Ministerio Público -Fiscalía de la Nación que cuenta con Unidades Distritales de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVITs) así como Unidades de Protección y Asistencia Inmediata (UAIVTs) en la mayor parte del país y que dentro de la población de usuarios con los que cuenta para brindar asistencia legal, psicológica y social están las víctimas del delito de trata de personas.

TABLA N° 10

PRESUPUESTO ESPECÍFICO Y EJECUTADO EN LOS AÑOS 2015 Y 2016

SECTOR	2015			2016		
	ASIGNADO	EJECUTADO	%	ASIGNADO	EJECUTADO	% ¹
MININTER	954,099.00	876,041.10	91.82%	813,815.00	479,906.00	58.97%
MIMP	2,914,192.00	2,636,086.82	90.46%	3,803,268.50	1,512,632.00	39.77%
MINCETUR	761,695.00	422,852.20	55.51%	SD	S/. 63,900.00	-
MINEDU	761,114.00	4,000.00	0.53%	SD	791,000.00	-
MINJUS	199,519.00	SD ²	-	401,812.00	293,851.91	73.13%
MRREE	568,820.00	180,376.47	31.71%	568,820.00	151,985.16	26.72%
MTPE	244,729.00	SD	-	235,544.00	76,022.70	32.28%
MINSA	161,521.00	SD	-	SPE	SPE	-
MTC	SPE ³	SPE	-	SPE	SPE	-
MINEM	SPE	SPE	-	SPE	SPE	-
MPFN	6,850,401.00	SD	-	SPE ⁴	SPE	-
PJ	147,840.00	SD	-	SPE	SPE	-
INEI	SPE	SPE	-	SPE	SPE	-
RENIEC	SPE	SPE	-	SPE	SPE	-
GOREs y GOB. LOCALES	599,593.00	27,539.00	4.59%	661,790.00	115,475.00	17.45%
TOTAL	4,163,523.00	4,146,895.59	29.28%	6,485,049.50	3,484,772.77	53.74%

1 Presupuesto ejecutado a junio de 2016/ 2 SD Se desconoce /3 Sin Presupuesto específico/4 Para el año 2016 no se ha considerado S/ 7'644 000,00 soles para la continuidad de las Fiscalías Provinciales Especializadas contra Delitos de Trata de Personas y 3'123,635 soles correspondiente al Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos.

Fuente: Capital Humano y Social, 2016 : 11

La Tabla N° 10 fue elaborada por Capital Humano y Social conforme a las respuestas que obtuvo por parte de cada una de las administraciones, se

advierde que el Ministerio de Salud no ha especificado a cuánto asciende en el año 2016 el monto de su pliego presupuestal que esté designado para la lucha contra la trata de personas y hay que tener en cuenta que es un actor clave en el eje de prevención y protección y asistencia a las víctimas, tampoco lo han hecho el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de Estadística y el Registro

Nacional de Identificación y Estado Civil. Lo cual es preocupante dado que son actores que cuentan con responsabilidades asignadas en el PNAT y la Política Nacional frente a la Trata de Personas. El Ministerio Público no reportó el presupuesto específico para este rubro, pero señaló que S/ 7'644 000,00 soles han sido asignados para que las Fiscalías Provinciales Especializadas contra Delitos de Trata de Personas y otras Fiscalías Especializadas puedan funcionar. Así también el Programa de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos del Ministerio Público -Fiscalía de la Nación reporta que en el año 2016 se asignaron 3'123,635 soles que incluye la atención a víctimas y testigos de otros delitos además de las víctimas de trata, por lo que ambos presupuestos no han sido considerados como partida específica del MP (Capital Humano y Social, 2016: 11). Otro aspecto que llama la atención en el citado gráfico es la cantidad presupuestal que reportan los Gobiernos Regionales y Locales, dado que son ellos los que tienen que luchar contra la trata de personas de forma diaria en cada uno de sus territorios y más aún es preocupante que en el año 2015 hayan ejecutado un porcentaje tan bajo de su presupuesto.

Esta situación descrita se corrobora con lo señalado por el Coordinador del Área de Trata de Personas de la Dirección de Seguridad Democrática del MININTER que tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la CMNP-TP-TIM, “ (...) *son pocos los sectores que tienen asignado un presupuesto específico para la lucha contra la trata de personas, principalmente son el MININTER como ente rector, el MIMP y el MINJUS, los sectores han venido asumiendo sus tareas pero sin presupuesto asignado (...)* (Solís, 2017). Por lo que a fin de subsanar esta situación, sostiene “(...) *que desde la Secretaría Técnica se va a proponer una iniciativa legislativa que permita garantizar que las actividades que se propongan en el nuevo PNAT 2017-2021 nazcan con un presupuesto que respalde su cumplimiento.(...)*”(Solís, 2017). De concretarse esta propuesta legislativa permitiría contar con los recursos necesarios para que se concreten los objetivos que se tracen en el nuevo PNAT; sin embargo, se espera que los recursos sean destinados también para el interior del país.

4.4. Análisis de los ejes del PNAT

El PNAT se debe implementar siguiendo una estrategia multisectorial y descentralizada para coordinar las acciones en el Perú contra la trata de personas, posteriormente se aprobó la Política Nacional contra la Trata de Personas y como consecuencia de la misma se dieron algunas reformas legislativas en esta materia.

4.4.1. Eje de Prevención

Si bien es cierto los diferentes actores gubernamentales han realizado capacitaciones, campañas, charlas, etc. para que la población tome conocimiento sobre la trata de personas y se mantenga informada al respecto, cabe preguntarse si realmente estas acciones han impactado en la población más vulnerable.

Así también, es necesario que se implementen mecanismos para verificar la autenticidad de las ofertas laborales, principalmente en el sector informal de la economía, que los gobiernos locales en coordinación con SUNAFIL controlen los establecimientos comerciales que sean propensos a la comisión del delito de trata de personas.

Por otro lado, no se puede desmerecer que la División de Investigación de Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito haya sido elevada a Dirección (DIRINTRAP) y que a la fecha cuente con más de veinte Departamentos; sin embargo, es necesario que se cuente con una plantilla especializada en la materia, que realice la intervención con las víctimas, dado que muchas veces estas personas no se reconocen como tal muchas veces debido a las condiciones precarias en las que se encontraban antes de que caigan en la trata de personas, por ello es importante que se conozca el perfil de las víctimas para que facilite la detección e identificación de las mismas y que tengan conocimiento también de las rutas y modus operandi de los tratantes.

Es pertinente incluso que desde las Escuelas de formación de la PNP se incrementen en la malla curricular la carga horaria en temas de trata de personas, y que ese personal permanezca en la citada Dirección, dado que es muy usual que se hagan rotaciones frecuentes. Estando a que la vigencia del PNAT ha concluido, aún no se conoce si se ha realizado un diagnóstico nacional

que dé a conocer la realidad del delito a nivel nacional, que se hayan establecido los perfiles de las víctimas y de los tratantes de acuerdo a cada zona geográfica. En consecuencia, a fin de cumplir con el objetivo estratégico de generar conocimiento sobre la trata de personas, el INEI podría apoyar en realizar diagnósticos sobre la trata de personas en el Perú, dando a conocer el número de víctimas, su perfil, el modus operandi y las rutas de la trata de personas, puesto que tiene capacidad para llevar a cabo estudios nacionales.

En este eje una de sus metas es que el 100% de los ciudadanos accedan al servicio de información y denuncia de trata, de los documentos revisados y de las entrevistas realizadas a funcionarios de los Gobierno Regionales del interior del país, sostienen que aún falta fortalecer el eje de prevención, y que la falta de recursos es una de las limitaciones para llevar a cabo actividades grandes en sus regiones, por ejemplo el Gobierno Regional de Ayacucho tiene 11 provincias, y el Secretario Técnico de la Comisión contra la Trata de Personas del citado gobierno señaló *“que aún falta realizar campañas de prevención en las provincias más alejadas, realizamos una campaña denominada 1000 rostros contra la trata de persona, lamentablemente la falta de recursos nos impidió y nos quedamos en un poco más de 700 personas”* (Miranda, 2017).

Por lo que es necesario que se fortalezca la articulación del trabajo de las administraciones vinculadas a la lucha contra la trata de personas en los diferentes sectores del Estado, así como con los Gobiernos Regionales, Locales y la sociedad civil, esta es una labor que aún requiere mayores esfuerzos por parte de la Secretaría Técnica de la CMNP-TP-TIM y definitivamente se requiere que se destine un mayor presupuesto para implementar las acciones establecidas en el PNAT.

4.4.2. Eje de Persecución y sanción

Es necesario que existan también jueces especializados en materia de trata de personas, porque serían vanos los esfuerzos que se hacen para realizar operativos exitosos de rescate de víctimas de trata de personas si finalmente cuando la investigación se judicializa los presuntos culpables son liberados, por falta de conocimiento del delito de los operadores de la administración de justicia.

En el Perú se ha creado un juzgado especializado de manera transitoria en Madre de Dios, por lo que es importante que la Academia de la Magistratura en coordinación con la Escuela del MP, con la Escuela de Formación de auxiliares jurisdiccionales del PJ realicen cursos de especialización a los magistrados y al personal que labora en los Despachos Fiscales y Judiciales, dado que es usual que el tipo penal de trata de personas sea confundido con otros delitos; asimismo, se deben reforzar los sistemas de control para que los jueces que son los encargados de administrar justicia puedan emitir fallos conforme a la legislación que rige para sancionar el delito de trata de personas en todas sus modalidades. Puesto que llama la atención que de las denuncias que se realizan ante el Ministerio Público muy pocas terminen judicializadas y más aún, de estos casos son mínimas las sentencias condenatorias por este delito y además es preocupante que se archiven muchos casos porque no se realiza una investigación proactiva de los hechos o por falta de conocimiento de los tipos penales.

Otro aspecto que no se puede dejar de mencionar principalmente en este eje , aunque no sea exclusivo sólo para este ámbito, es la corrupción, lamentablemente en el Perú el Poder Judicial es una de las instituciones que tiene altos índices de corrupción y este hecho es aprovechado por los autores del delito de trata de personas, dado que perciben que el riesgo de cometer este ilícito no es alto y a su vez es un disuasivo para que las víctimas denuncien este delito.

Uno de los objetivos estratégicos del PNAT es que cree un registro donde se sistematice la asistencia legal de las denuncias, procesos judiciales y sanciones de los casos de trata de personas, si bien es cierto varios Ministerios brindan estos servicios; sin embargo, no existe aún un registro único y estandarizado, el sector Interior está impulsando herramientas digitales y de comunicación para contar con una base de datos actualizada y con estadísticas de las víctimas de trata; si bien es cierto, se ha realizado un convenio de cooperación entre el MININTER y el MP con la participación de la PNP, para que la información del Sistema RETA (del MININTER) y del SISTRA (del MP) se interconecten simultáneamente, generándose el Sistema INTERTRATA, actualmente sólo un plan piloto está operando en el Distrito Fiscal de Lima Sur, por lo que en el resto

del país todavía no se cuenta con un sistema que brinde información estandarizada, se irá implementando progresivamente, para lo cual se requiere la capacitación de los operadores de las instituciones involucradas y se aproveche al máximo el referido sistema. Además, el Poder Judicial, institución a la cual pasarán las denuncias que son formalizadas, también debería formar parte de este sistema para que se realice un seguimiento del estado de cada caso en todas las instancias, además se podría incorporar en el mismo sistema un registro del número de condenas emitidas en los diferentes distritos judiciales del Perú y observar también si las víctimas cuentan con medidas de protección, ya sea que el caso se encuentre a nivel fiscal o judicial.

De las acciones reportadas por el PJ señalaron que tenían un Sistema Integrado Judicial en el que registraban los casos de trata, pero este sólo tiene alcance en las sedes principales del país. Sumado a ello es que la información que viene reportando el PJ no incluye a todos los distritos judiciales del país y otro aspecto fundamental es que las sentencias que han dictado el año pasado no se ha identificado la modalidad del delito, sólo 6 eran de explotación laboral, entonces esto no tiene concordancia con las estadísticas reportadas por el Sistema RETA y SISTRA, los cuales advierten que la mayor modalidad es la explotación sexual.

A lo que se deben sumar las asesorías brindadas por diferentes instituciones como por ejemplo los Centros de Emergencia Mujer del MIMP, las de la Dirección de Defensa de Víctimas del MINJUS, las orientaciones legales que otorgan las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas del MP, las supervisiones a las medidas de protección que realizan estas Unidades, etc. , por lo que es necesario que las administraciones implicadas, puedan acceder a ese registro y brindar un mejor tratamiento a la víctima; sin embargo, no se ha reportado aún el cumplimiento de ese objetivo.

De otro lado tenemos a los procesados por el delito de trata que se encuentran prófugos de la justicia y cuentan con órdenes de captura, las mismas que a solicitud del Poder Judicial son renovadas cada seis meses, y es la Policía Nacional del Perú la encargada de ubicarlos y capturarlos; sin embargo, pueden pasar varios años y no se les ubica, tal como sucede con uno de los principales implicados en un caso emblemático de trata de personas en el Perú (Caso La

Noche), a quien desde el año 2013 el juez encargado de la causa dictó prisión preventiva en su contra y hasta la actualidad sigue sin ser detenido, por lo que surge la pregunta ¿ qué mecanismos de seguimiento viene realizando el Poder Judicial y el Ministerio del Interior para la ubicación y captura de los prófugos de la justicia?.

4.4.3. Eje de protección y asistencia

A fin de preservar y proteger los derechos de las víctimas del delito de trata el MP ha implementado las cámaras Gesell y Sala de Entrevista Única; sin embargo, aún no se ha implementado en todos los distritos fiscales , siendo de trascendental importancia contar con estos instrumentos en todo el país, para que las víctimas puedan brindar sus testimonios sin que se le vulnere su derecho a la intimidad y protección de identidad, puesto que muchas de ellas podrían contar con la medida de protección de reserva de identidad. Y otro aspecto preocupante es que hay regiones donde se cuenta con estos instrumentos y no están empleándolos, cabría preguntarse por qué razón, ¿por falta de conocimiento o por desidia de los operadores? Y con relación a las Salas de acogida que fueron implementadas por las Unidades Distritales de Asistencia y Protección a Víctimas (UDAVIT), estos lugares sirven para dar acogida a las víctimas pero subsiste la necesidad de que se cuenten con casas de acogida y albergues, además de que su capacidad es mínima, la infraestructura de estas salas sólo permite acoger muy pocas víctimas en todo el Perú y de varios delitos no sólo de trata de personas.

Es de suma urgencia que se implementen casas refugios cuya población sean sólo las víctimas de trata, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables debe articular mecanismos de coordinación en ese sentido con los gobiernos regionales y locales, para que estos puedan cumplir con ese rol asignado en el PNAT, el Reglamento de Trata de personas y las competencias asignadas según el Protocolo Intersectorial. Es necesario que se brinde asistencia técnica a los GR y GL para que elaboren proyectos de inversión pública a fin de crear casas refugios para víctimas de trata de personas, pero brindar albergue no basta sino

que es necesario que también se les brinde asistencia legal, psicológica y social en aras de que la víctima pueda reintegrarse a la sociedad.

Asimismo, otro aspecto preocupante es que del porcentaje de víctimas que realizan denuncias mediante el sistema RETA muy pocas reciben asistencia por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que sólo 9 personas adultas hayan sido atendidas en el lapso de un año, esto muestra la falta de coordinación entre las instituciones que brindan el servicio de atención a víctimas.

Las víctimas de trata requieren de un proceso de recuperación que es de larga estancia. Es muy usual que las víctimas tengan deteriorada su salud física y mental, por lo que es fundamental que intervenga el sector salud. Sin embargo, cuando se solicitó información al Ministerio de Salud -MINSA para conocer si habían brindado asistencia a este tipo de población, la respuesta que obtuve fue que *“no cuenta con estadísticas sobre el número de víctimas de trata de personas atendidas durante los años 2011-2016”* (periodo de vigencia del PNAT). Según el protocolo intersectorial que complementa al PNAT, el MINSA es quien debe garantizar la atención integral en salud en coordinación con los servicios de atención de víctimas ya sean públicos o privados, si bien es cierto se han establecido mecanismos de coordinación a fin de que las víctimas de trata que son derivadas por el Ministerio Público al Sistema Integral en Salud (SIS) reciban atención, no se advierte un mecanismo que permita otorgar un acceso prioritario a las víctimas. De la misma manera, según el PNAT a las familias y testigos se les considera como beneficiarios de los servicios de atención en materia de salud, pero se desconoce si se viene cumpliendo con ello. Considero que es necesario que el sector Salud también cuente con un registro de asistencia a las víctimas de trata puesto que podrían aportar datos que sirvan para alimentar los sistemas RETA y SISTRA.

Las víctimas que salen de este circuito de explotación para que puedan continuar con su proyecto de vida necesitan apoyo para reinsertarse a la sociedad, ya sea al sistema educativo o laboral, porque si no ¿cómo se sostienen? ¿cómo salen adelante?, pues de lo contrario podrían volver a caer en las redes de la trata.

Otro de los temas pendientes es el acceso a servicios especializados para la reintegración y reinserción de la víctima a la sociedad.

Por lo que considero trascendental que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS forme parte de la CMNP-TP-TIM, debido a que cuenta con varios programas sociales a los cuales podrían ser derivados las víctimas de trata, aun cuando este Ministerio haya creado una “Guía para la creación de protocolos de detección y/o derivación de usuarios y usuarias en situaciones de riesgo”, dentro de las cuales se encuentran las víctimas de trata de personas, como miembro de la CMNP-TP-TIM podría establecer mecanismos de coordinación con los otros Ministerios a fin de brindar una mejor asistencia. Por ejemplo, este ministerio cuenta con el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH que realiza una clasificación socioeconómica y ésta es requisito para acceder a Programas Sociales, a becas otorgadas por el Ministerio de Educación, entre otros beneficios.

Entonces si en el lineamiento octavo de la Política se contempla la “recuperación y reintegración efectiva de la víctima de trata de personas y sus formas de explotación”; sin embargo, cabe preguntarse si se cuenta actualmente con un registro de víctimas que hayan sido reintegradas al ámbito laboral y/o educativo.

4.4.4. Eje de Implementación, Seguimiento y Monitoreo del PNAT

Según el PNAT en este eje el objetivo es que se asegure la efectiva implementación, coordinación y monitoreo del mismo, en ese sentido cuando se aprobó la política nacional frente a la trata de personas se señala que la CMNP-TP-TIM debe brindar asistencia técnica para la implementación de la política y la Secretaría Técnica del CONAPOC también está encargada de brindar asistencia para establecer los mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política, y ¿esto se viene dando en la realidad para asegurar la debida implementación del PNAT en todos los niveles de gobierno? Si bien es cierto, el MINJUS señala que se ha brindado asesoría técnica para elaborar Planes Operativos a algunos Gobiernos Regionales como Cusco, Tumbes, etc., entonces surge la pregunta desde la implementación del PNAT y de la Política Nacional de Trata ¿a cuántos GR de los veinticinco (25) que existen en el Perú

se les ha brindado asistencia técnica? considerando que la vigencia del PNAT fue hasta el año 2016.

Estando a que el protocolo intersectorial es un instrumento técnico marco donde se precisan las pautas operativas, señala que los gobiernos regionales y locales deben adaptar el protocolo a su realidad. Al respecto cabe preguntar ¿A cuántos gobiernos regionales la CMNP- TP TIM vienen realizando acciones de seguimiento y monitoreo para que se pueda concretar lo indicado en el protocolo en favor de las víctimas de trata de personas? .

Cuando se le preguntó al representante del Gobierno Regional de Ayacucho, si realizaban un seguimiento y monitoreo a su Plan Regional que estuvo vigente hasta el año 2016, respondió “ (...) *había una especie de que no necesitábamos porque todos estábamos empezando, todos poníamos la fuerza y ganas para fortalecer este trabajo, pero en el proceso que probablemente se maneje algunos recursos, si vamos a necesitar de monitoreo (...) la CMNP-TP-TIM es una de las instituciones que va a monitorear, es difícil que monitoreen acá, van a pedir información, les vas a alcanzar, pero la información no puede estar acorde con lo que estás haciendo, es mejor que la Defensoría del Pueblo y otras instituciones monitoreen y eso nos ayude a evaluar las acciones que desarrollamos (...) y esos mismos informes se envíen a Lima* (Miranda, 2017).

De lo señalado me atrevería a decir que hasta se muestra escéptico de que la Comisión Multisectorial cumpla con la función de monitorear la implementación de la política de trata de personas en su Región, por lo que incluso hace la propuesta de que sea la Oficina Defensorial de Ayacucho la que monitoree el trabajo que vienen desarrollando y que en general a todos los gobiernos regionales se les realice un monitoreo permanente dos veces al año: en el mes de mayo y setiembre aproximadamente, para ver cómo va el avance de cada una de las regiones. El representante del Gobierno Regional de Arequipa también ha señalado que a los planes que realizan anualmente en su Región tampoco se les ha hecho un seguimiento y monitoreo (Cadenas, 2017).

Asimismo, el Consejo Nacional de Política Criminal CONAPOC según el D.S. que aprueba la política señala que debe “brindar asistencia para establecer los mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la

política”; sin embargo, en la realidad se han destinado pocos esfuerzos para coordinar y brindar la asesoría respectiva a los 25 Gobiernos Regionales del Perú, siendo de suma necesidad que las actividades que vienen realizando las Comisiones Regionales Multisectoriales cuenten con el debido acompañamiento para que puedan adaptar los instrumentos de gestión dados desde el Gobierno Central a cada una de sus realidades, tal como se verá en el acápite siguiente.

4.5. RIGs y la Política de Trata en Perú

4.5.1. Las relaciones intergubernamentales en Perú

En el Perú se inició el proceso de descentralización el año 2002; sin embargo, existe un marco legal al respecto aún complejo y no tan fácil de implementar.

El proceso de desarrollo de las relaciones intergubernamentales en el Perú, se ha producido de manera paralela al aún joven proceso de descentralización de competencias y funciones del Gobierno nacional a los Gobiernos regionales y locales. El nuevo artículo 188 de la Constitución Política define a la **descentralización** como *“una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”*. Asimismo, determina la gradualidad del proceso al señalar que este se realizará *“por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*.

En ese sentido, el artículo 191 de la Constitución se refiere a la autonomía y organización de los gobiernos regionales, a diferencia que en el texto anterior se refería a la autonomía y funciones de las municipalidades. En cuanto a la autonomía, la norma constitucional establece que los gobiernos regionales tienen *“autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”*.

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N°27783, fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 17 de julio de 2002, donde se establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización. Por lo que no es posible hablar de coordinación intergubernamental sino hasta la Ley de Bases de la Descentralización, así que a partir de allí podemos destacar los intentos de

formalizar la coordinación entre las Administraciones públicas de los tres niveles de Gobierno (Contraloría General de la República, 2014:40). Y particularmente sobre las competencias de los gobiernos regionales la Constitución Política les asigna la tarea de *“promover el desarrollo y la economía regional, debiendo fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”*. De manera que todos los gobiernos regionales deben trabajar de forma coordinada y articulada con las Direcciones Regionales de los Ministerios, la sede del Poder Judicial, Ministerio Público, entre otras instituciones públicas de la región, así como las organizaciones de la sociedad civil e incluso organismos internacionales para cumplir con los objetivos trazados en el PNAT y la política nacional frente a la trata de personas.

4.5.2. Las relaciones intergubernamentales y la Política Nacional frente a la trata de personas

El modelo de intervención del PNAT gira en torno a cuatro lineamientos estratégicos como son la prevención del delito; la persecución y sanción de los tratantes; y la implementación, monitoreo y seguimiento del plan, promoviendo en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Gobiernos Regionales y Locales, así como organismos autónomos como el Ministerio Público y un organismo técnico especializado como el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, a aunar esfuerzos junto con instituciones del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional, dado que la trata de personas es un problema público que requiere de actores que no sean sólo gubernamentales a fin de cooperar en la implementación de la política contra la trata de personas en todos los niveles de gobierno.

Después de la emisión del PNAT se ha promovido un avance considerable de la legislación penal principalmente; sin embargo, no se puede decir lo mismo a nivel local, ya que no se conoce muchas municipalidades que hayan establecido procedimientos sancionatorios en el ámbito administrativo frente al sector informal de la economía local, puesto que en coordinación con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) puede controlar a aquellos establecimientos comerciales informales, donde muchas veces detrás de aquellos existe la trata de personas.

Con la implementación del Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas, actualmente se involucra a 10 ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo, organismos técnicos (además del INEI se suma el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC), 25 gobiernos regionales y más de 1800 gobiernos locales. Por ello es importante conocer cómo interactúan entre estas administraciones ya sea a nivel de coordinación vertical u horizontal. La actual Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas - CMNP-TP-TIM (Gobierno Central) , tiene que realizar en cumplimiento de sus funciones el seguimiento y monitoreo sobre la implementación de las políticas, programas, planes y acciones contra la trata de personas en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) dado que el ámbito de aplicación de esta Comisión es de alcance nacional, y debe procurar descentralizar el PNAT, para lo cual es necesario una articulación intergubernamental, donde se den procesos de interacción y participación entre las distintas unidades gubernamentales.

Según el Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata, ha señalado que los Gobiernos Regionales y locales participen junto a los Ministerios y otras entidades públicas en el eje de prevención del fenómeno de la trata de personas, que con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables deben desarrollar políticas preventivas en especial en aquellas zonas de frontera y teniendo en cuenta en sus respectivas zonas cómo se viene dando esta problemática de la trata. En este sentido, estos gobiernos deben apoyar para aportar con la identificación de la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad y se pueda priorizar los programas e intervenciones preventivas.

Pero ¿cómo van a realizar las responsabilidades asignadas, ¿qué mecanismos de coordinación se han establecido?. El citado reglamento señala que se deben fortalecer (esto es para aquellos gobiernos que ya cuentan) o implementar desde los Gobiernos Regionales las Redes y Comisiones de lucha contra la trata de personas, de igual manera deben proceder los gobiernos locales e implementar planes regionales y locales contra la trata de personas conforme a los Planes de Desarrollo Regional y Local.

Estas Redes o Comisiones que son de tipo multisectorial, son espacios que sirven para la articulación entre los actores regionales y locales así como la sociedad civil, en los cuales interactúan a fin de implementar el PNAT y la política contra la trata de personas e ir registrando los avances en cada región, en la mayoría de casos esta Red es presidida por el (la) Gobernador (a) Regional o un (a) representante que éste (a) designe. Las Redes están integradas por instituciones públicas y privadas de la región como el Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Gerencias Regionales de los diferentes Ministerios, Superintendencia de Migraciones, la Policía Nacional del Perú, representantes de la sociedad civil como Colegios Profesionales, entre otras. Dentro de estas mismas redes se conforman comisiones para realizar actividades de acuerdo a cada uno de los ejes ya señalados, tal como viene operando la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente (CMNP- TP-TIM).

Entonces cabe preguntarse ¿en la actualidad ya todos los gobiernos regionales han organizado estas redes?, y para el caso de aquellos gobiernos que ya tengan una Red o Comisión establecida, ¿cuentan ya con sus respectivos Planes Regionales de acción contra la trata de personas? ¿están realmente operando?, ¿cada cuánto tiempo se reúnen?, ¿los acuerdos que llevan a cabo son publicados y ejecutados? ¿cada cuánto tiempo son monitoreados por el Gobierno Central? ¿están recibiendo asistencia técnica de forma constante por parte de la Comisión Multisectorial (CMNP- TP-TIM), cuya Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior o de la Secretaría Técnica del CONAPOC que está a cargo del Ministerio de Justicia?.

Para dar respuesta a estas interrogantes se hicieron algunas entrevistas, una de ellas fue al Coordinador del Área de Trata de Personas de la Dirección de Seguridad Democrática del MININTER que tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP- TP-TIM), quien afirmó lo siguiente:

“ (...)Con relación a los GR, como Secretaría técnica nuestra función es brindarles asesoría técnica para que el PNAT se descentralice en las regiones y en la actualidad hay 24 Mesas Regionales contra la Trata de personas y luego

ellos van a decantar en Planes Regionales, hasta la fecha tenemos recién son 6 planes en Madre de Dios, Ayacucho, Loreto, Tumbes, Cusco y Apurímac...estamos en ese camino de brindarles asistencia técnica para actualizar los planes a la luz del nuevo Reglamento de la Ley contra la Trata de personas, el protocolo intersectorial y el nuevo PNAT 2017-2021... Establecemos todo un cronograma de trabajo con ellos, desde la Secretaría Técnica de la Comisión estamos abocados , hay un personal especializado que ve tema de regiones, y este año para no duplicar esfuerzos con el Ministerio de Justicia, como ellos también tienen esa posibilidad de dar asesoría técnica, estamos haciendo un plan de trabajo conjunto (...)" (Solís, 2017).

El entrevistado cuando menciona al Ministerio de Justicia, se refiere a la Dirección de Política Criminal que es la Secretaría Técnica del CONAPOC, a la que mediante el dispositivo que se aprobó la Política Nacional contra la trata de personas también se le asigna competencias para que “brinde asistencia para establecer mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política nacional”. Se colige de lo afirmado que hasta el año pasado la Secretaría Técnica de la CMNP-TP TIM y del CONAPOC no tenían mecanismos reales de coordinación para cumplir con la función de brindar asistencia técnica a los GR en todo el país, aun cuando tenían la obligación de hacerlo por mandato legal, dado que recién están coordinando a partir de este año (2017) para que el personal de ambas secretarías pueda brindar asesoría técnica a los GR, entonces ¿anteriormente no se cumplían con los mecanismos formales de coordinación entre ambas dependencias?, y cada uno realizaba su cronograma de trabajo por su cuenta.

Continúa explicando cómo van a llevar a cabo este trabajo de asesoría técnica a los gobiernos regionales:

“(...)Hemos diseñado un cronograma para este año conjuntamente con el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior como ente rector, vamos a visitar a las regiones de manera sostenida para que donde existe un plan actualmente los adecúen al reglamento , al protocolo y al nuevo PNAT y en donde todavía no tienen, trabajar con los lineamientos del nuevo PNAT, la asistencia técnica se hace viajando a las provincias y también a través de los medios de comunicación moderna vía Skype, correos electrónicos, vía

telefónica, videoconferencias, etc. dependiendo de cómo se va articulando con ellos (...)" (Solís, 2017).

Esta afirmación nos permite conocer que tres de los Ministerios que forman parte de la CMNP-TP-TIM, con el liderazgo del MININTER, a partir de este año están coordinando acciones para asesorar a los GR y lograr la descentralización del PNAT, ello nos permite comprender porque hay tan pocos Planes Regionales al término del periodo del PNAT.

Y otro aspecto, que vale la pena precisar es que la CMNP -TP-TIM conoce que hay varios GR que realmente no están implicados con el PNAT y que urge una asesoría técnica, pero si partimos que sólo hay 6 GR que tienen su respectivo plan, deduzco que la mayoría requiere de la asistencia técnica para la implementación del PNAT:

(...) hay algunas regiones que ya por su propia naturaleza han ido desarrollando sus propias capacidades, ya no es necesario tener tanto empuje con ellos, pero en algunas que todavía está naciendo, básicamente tiene que ver con el tema de voluntad política, no todos los GR porque de ellos dependen estas comisiones, no todos muestran la misma disposición y hay un elemento que es casi el común denominador es la alta rotación de los funcionarios, esto normalmente decanta en las Gerencias de Desarrollo Social y ven no solo temas de trata, ven temas como violencia familiar, temas de género, derechos humanos, a veces se hace complejo que ellas puedan desarrollar mecanismos o tener claramente definidos sus objetivos y las metas y esa es nuestra tarea como Secretaría Técnica como Comisión Nacional desde Lima guiarlos en el proceso.(...)" (Solís, 2017)

Para poder corroborar la situación de coordinación que se articula con los Gobiernos Regionales se entrevistó a dos funcionarios de ese nivel de gobierno, al respecto, uno de los entrevistados, el Secretario Técnico de la Comisión contra la Trata de Personas del GR de Ayacucho, señaló *"hace cinco años venimos trabajando en el Gobierno Regional de Ayacucho y en este tiempo hemos recibido la asistencia y el apoyo del Ministerio del Interior, a través de estos años hemos logrado constituir una Comisión Regional de lucha contra la trata de personas y tener también nuestros planes operativos, la Comisión (Regional) la preside el Gobierno Regional (...)* ahora esta Comisión (CMNP- TP-TIM) que

lidera este proceso ya ha tenido las consultorías del caso y ha empezado a elaborar el nuevo plan nacional que será presentado en el mes de febrero (2017) y dentro de este plan se ha incorporado fortalecer las acciones en las 25 regiones del país donde deberían existir estas comisiones y sólo algunas Comisiones tienen planes regionales, nosotros hemos apoyado en el inicio de este proceso a la Región de Huancavelica , que hasta hoy están teniendo una Comisión Multisectorial, en estos 5 años nosotros hemos tenido 53 denuncias de trata de personas hasta el 2016, de las cuales seis han sido judicializadas y hay ocho condenados....y nos hemos convertido en una especie de región piloto para la CMNP-TP-TIM, por las acciones que hemos desarrollado...hemos hecho un Encuentro Nacional donde han participado 14 regiones del Perú y el Ministerio del Interior. La Comisión Multisectorial (Regional) se reúne cada 3 meses, depende de la coyuntura el año pasado (2016) nos hemos reunido entre 6 a 7 veces al año y aparte de eso hay Comisiones divididas en 4 ejes, eso permite que se haga un trabajo más coordinado, (...) los acuerdos que se toman no son publicados, pero si se entregan copias de las actas a los Representantes de las instituciones" (Miranda, 2017).

Este es el caso de un Gobierno Regional que ha recibido asesoría técnica por parte del Ministerio del Interior, que tiene una Comisión Multisectorial Regional, que ha venido trabajando con un Plan Regional, y han realizado actividades principalmente para la prevención, persecución y sanción del delito, y como sostiene el entrevistado *"en todas las regiones del país deberían ya contar con su respectiva Comisión Multisectorial y su plan de acción"* (Miranda, 2017).

Sin embargo, cuando se les formuló esas preguntas a otro de los entrevistados, el Vicegobernador del Gobierno Regional de Arequipa- Presidente de la Red Regional de Lucha contra la Trata de Personas, Tráfico Ilícito de Migrantes y Trabajo Forzoso de esa región señaló que *"la Comisión Regional de Arequipa se reúne una vez al mes (...) no tenemos una asesoría técnica, sólo recomendaciones muy generales, no hemos tenido un plenario con la CMNP-TP-TIM, a nivel nacional nunca hemos sido convocados, sólo nos mandan algunas comunicaciones, nos envían algunas invitaciones, sobre todo nos solicitan nuestro Plan de Acciones de cada año"* (Cadenas, 2017). Este es uno de los casos en los que no se les está brindando asistencia técnica a los

Gobiernos Regionales del interior del país para que se implemente la política nacional de la trata a nivel nacional, la misma que se dio para complementar las acciones señaladas en el PNAT, sólo se les demanda que reporten sus acciones, aún no cuenta con un Plan Regional, las actividades para hacer frente a la trata de personas en esta región son programadas anualmente, este es un caso en el que la CMNP-TP-TIM no ha interactuado con este nivel de gobierno, en consecuencia ¿cómo podemos exigirle a todos los Gobiernos Regionales el cumplimiento de sus responsabilidades sino se les fortalece sus capacidades?, puesto que son ellos los que van a enfrentar el delito cada día de acuerdo a su realidad, tal como lo sostenía el citado entrevistado *“nos piden que enviemos informes, pero no nos dicen que está bien, que falta, qué hay que reforzar”* (Cadenas, 2017).

Además, es preciso considerar que dentro de los lineamientos generales de la Política Nacional frente a la Trata de Personas se señala que se deben *“priorizar estrategias de prevención, persecución o protección según la problemática identificada y promoviendo la cooperación entre los órganos gubernamentales a nivel central y local (Lineamiento General 1)”*, y que por ende es necesario que debido a las particularidades de la trata en cada una de las regiones del Perú se creen *“espacios de coordinación y consulta a nivel central y local, que promuevan la ejecución de las estrategias para luchar contra la trata de personas, estableciendo para ello las competencias y funciones exclusivas y/o compartidas de sus miembros”* (Lineamiento específico 1.1.). Sin embargo, no se señala cuáles son esos espacios de coordinación, si lo analizamos teniendo en cuenta el PNAT y el Reglamento de la Ley de Trata, serían las Comisiones o Mesas de Trabajo que se tiene a nivel Regional, pero a nivel local ¿están operando estos espacios? dado que es en este nivel de gobierno donde menos se conoce de acciones articuladas para hacer frente al delito de la trata de personas y de cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el PNAT.

Por lo que para conocer, qué mecanismos de coordinación se han desarrollado en la realidad con los gobiernos locales, se entrevistó a la Gerente de Desarrollo e Inclusión Social de la Municipalidad de Villa El Salvador (Pertenece a Lima) señaló que el mencionado gobierno local *“(…) integra el Comité Interdistrital de Lucha contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes de Lima Sur,*

dentro del plan de este Comité se encuentra la prevención, un tema que la DEMUNA (Subgerencia de la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social) considera en su Plan Operativo Institucional (POI) y es por ello que se realizan charlas educativas de prevención y sensibilización en las instituciones educativas nacionales del distrito... La DEMUNA trabaja en la erradicación de las peores formas de trabajo, explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual donde utilizan a niñas, niños y adolescentes como objeto sexual a cambio de dinero o de algún beneficio. (...)" (Torres, 2017). De lo señalado se advierte que en este municipio no existe un plan específico de lucha contra la trata de personas en todas sus modalidades, sólo se está trabajando en la prevención de alguna de las modalidades y en agravio de los menores de edad. Esta Municipalidad pertenece a la provincia de Lima, y señala la citada entrevistada que *no han tenido reuniones con los gobiernos regionales pero si han habido reuniones interdistritales para realizar pasacalles y charlas en los colegios* y con relación a la asistencia técnica menciona que *"el gobierno central no ha brindado asesoría técnica respecto al tema"* (Torres, 2017).

Por tanto, considero que se debe especificar quiénes deben ser los miembros de esos espacios locales a que se refiere en la política y determinar sus competencias, a fin de que se realice un trabajo realmente coordinado y respetando las atribuciones que a cada uno le corresponde.

Sumado a estos lineamientos se señala también como lineamiento específico de la Política frente a la trata *"el diseño e implementación de planes locales contra la trata de personas y sus formas de explotación"* (Lineamiento específico 1.2.) que tenga en cuenta las características peculiares del fenómeno en cada región, para lo cual se deben establecer acciones y estrategias, indicadores y metas e instituciones que intervienen para desarrollar los espacios de coordinación y consulta local. Al respecto reitero, lo señalado para el lineamiento 1.1. y sigo afirmando que urge la asistencia técnica a fin de que se pueda cumplir con lo requerido. Y como tercer punto del primer lineamiento general se señala *"el diseño de herramientas de gestión que permitan el adecuado monitoreo y seguimiento a los planes locales"* (Lineamiento 1.3); sin embargo, considero que éste es un tema aún pendiente de desarrollar, ya estaba señalado en el Objetivo Estratégico 10 del PNAT que tenía como metas "generar entes de coordinación,

implementación, seguimiento y monitoreo nacionales y regionales” pero aún no se viene ejecutando en la realidad tal como lo señalé en el análisis del eje de implementación, seguimiento y monitoreo y se corrobora con lo que señaló el Coordinador del Área de Trata de Personas de la Dirección de Seguridad Democrática del MININTER.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que como no existe un presupuesto específico para cada uno de las entidades que forman parte de la CMNP-TP-TIM ni para los Gobiernos regionales ni locales, en el marco de la descentralización, los Gobiernos Regionales tienen ciertas competencias exclusivas, como aprobar su presupuesto institucional en el que se puede asignar determinados montos específicos para la lucha contra la trata, así como los Presidentes Regionales tienen facultades para suscribir convenios con la cooperación técnica internacional con el apoyo del Consejo Nacional de la Descentralización y de otras entidades públicas y privadas o formular proyectos de inversión pública (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), por medio de los cuales podrían obtener los medios para reforzar el eje de protección y asistencia a las víctimas de trata, dado que hasta la actualidad no se cuenta con albergues para las víctimas mayores de edad y sólo hay 3 albergues de los CAR especializados para víctimas de trata de personas en todo el país, y conforme a la documentación revisada y de las entrevistas realizadas, se debe a la falta de presupuesto propio para implementar las acciones que le asigna el PNAT y los documentos posteriores que lo complementan (como la Política Nacional, Reglamento de la Ley de Trata y el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas).

Un ejemplo de formulación de un proyecto de inversión pública lo tenemos en el Gobierno Regional de Ayacucho, según el entrevistado señaló que servirá para fortalecer el Eje de prevención, este proyecto se denomina *“Fortalecimiento de Capacidades en la lucha contra la trata de personas en las 11 provincias , es el primer proyecto de inversión pública a nivel nacional para hacer frente a la trata y que probablemente a partir de febrero va a tener recursos que van a permitir fortalecer el accionar dentro de nuestra jurisdicción regional”* (Miranda, 2017). Cabe precisar, que este es uno de los pocos GR que ha recibido

capacitación desde el principio de ejecución del PNAT e incluso señaló que en el año 2016 en dos oportunidades han recibido apoyo de los asesores de la CMNP-TP-TIM.

De manera que, lo usual es que cada uno de los integrantes de las redes regionales vengán actuando con sus propios recursos, como lo señala uno de los entrevistados *“no hay presupuesto que respalde las acciones, por ejemplo cuando hacemos alguna actividad cada institución pone su movilidad, la policía, el Ministerio Público, se hacen pasacalles se solicitan a las bandas de los colegios para salir a las calles con carteles (...)”* (Cadenas, 2017).

Con relación a la búsqueda de recursos para financiar las tareas asignadas en el PNAT , un hecho que llamó mucho mi atención es que los GR tienen muy pocos mecanismos de coordinación con la Cooperación Internacional, en Ayacucho según mencionó el Secretario Técnico de la Comisión contra la Trata de Personas de ese Gobierno Regional la OIM pagó los primeros 2000 ejemplares del Plan Regional que se imprimieron, al respecto sostiene *“ellos te apoyan desde la CMNP-TP-TIM, el hecho que los recursos de alguna manera estén centralizados eso es algo que no ayuda mucho”* (Miranda, 2017). El entrevistado se refiere a que los organismos internacionales brindan su apoyo directamente a la CMNP-TP-TIM, que está liderada por el Ministerio del Interior; sin embargo, esto no es impedimento para que cada GR pueda gestionar ante cualquier institución u organismo internacional los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades asignadas en el PNAT, dado que en virtud de la descentralización los GR tienen autonomía en los asuntos de su competencia.

Por tanto, se advierte que los mecanismos formales que están señalados en el PNAT y los documentos posteriores como la abundante normativa de la materia, no están siendo ejecutados en la práctica en todas las regiones del país, de manera que no se ha logrado que cada Región haga de la lucha contra la trata de personas una política regional y los gobiernos locales tampoco habrían avanzado mucho al respecto.

La OCDE ha realizado un trabajo de investigación en el que señala que de acuerdo con lo que han indicado los peruanos mismos, en el Perú la coordinación horizontal y vertical puede ser mejor a fin de que se logre políticas públicas más efectivas. Asimismo, se precisa que si se compara al Perú con países similares

respecto de la capacidad de coordinar políticas públicas, se encuentra con bastante desventaja; y que a pesar del proceso que se ha logrado en Seguimiento y Evaluación, los altos funcionarios y observadores en el Perú coinciden de que existe “la necesidad de mejorar significativamente la cultura de evaluación en la gestión pública, así como las metodologías de seguimiento y evaluación, diseminación y capacitación. En ese sentido se mencionan algunos retos identificados por las mismas autoridades, entre los cuales están los siguientes” (OCDE, 2016 :27-28) :

- No se mantiene un buen registro de información en las entidades públicas, y su calidad es muy pobre.
- No hay suficiente experiencia para definir los indicadores nacionales de largo plazo y para analizar los datos.
- No hay suficiente información disponible a nivel regional y local y las capacidades de Seguimiento y Evaluación son limitadas.
- No hay suficientes cronogramas de información y retroalimentación.
- La coordinación real es muy débil entre las entidades, tanto a nivel vertical como horizontal.

Este panorama advertido por la OCDE considero que es aplicable a la política contra la trata de personas también, ya que hasta la actualidad no se cuenta con un registro de información unificado que permita arribar a un registro único de víctimas. La coordinación real entre la Secretaría Técnica de la CMNP-TP -TIM y CONAPOC, es débil, el entrevistado que pertenece a la primera de estas dependencias “*señala que tienen canales de articulación directa con la Dirección de Política Criminal del MINJUS , que es la Secretaría Técnica del CONAPOC, porque su titular y alterno pertenecen a la CMNP-TP-TIM y a través de ellos articulan esfuerzos*” (Solís, 2017), pero las coordinaciones para brindar asistencia técnica hacia el interior del país, es algo que van a realizar a partir de este año, van a elaborar un cronograma de trabajo conjunto y anteriormente no se venía dando mientras estaba vigente el PNAT.

Al término del PNAT 2011-2016 hasta qué porcentaje se han ejecutado las actividades trazadas a cada meta correspondiente, y en el caso de que no se haya ejecutado al ciento por ciento, ¿a qué se debe? ¿a la falta de presupuesto solamente? ¿Quién evalúa el desempeño de cada uno de los actores? Si bien

es cierto la CMNP-TP-TIM debe hacer un seguimiento, de la revisión de documentos en la materia hasta la fecha no se ha realizado una evaluación y rendición de cuentas de los avances logrados desde la implementación del PNAT 2011-2016.

CONCLUSIONES

El PNAT 2011-2016 es un instrumento de política pública contra la trata de personas que fue aprobado por varios sectores del gobierno, que si bien es cierto a su término se advierte que aún hay tareas pendientes en cada uno de los ejes de intervención.

No se puede negar que antes de su existencia, en el Perú no se realizaba un mínimo trabajo intersectorial y articulado para la asistencia y protección a las víctimas de trata de personas. En este sentido es un avance que se haya creado la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes-CMNP-TP-TIM, puesto que se da una institucionalidad para que asuma el liderazgo en la lucha contra la trata de personas en el país, cuyos miembros que la integran, en su gran mayoría son actores gubernamentales con la participación de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Sin embargo, del análisis realizado se advierte que existe una escasa coordinación entre la CMNP-TP-TIM y el Consejo Nacional de Política Criminal que impulsó la Política Nacional de la Trata de personas, con relación a la asistencia técnica que deben brindar a los Gobiernos Regionales y Locales, así como el seguimiento, monitoreo y evaluación, para descentralizar el PNAT en los 25 Gobiernos Regionales con los que cuenta el Perú y lograr que cada uno de ellos tenga un Plan Regional de acciones adecuado a su realidad para enfrentar a este problema tan complejo como es la trata de personas.

Esta situación se ve reflejada en que al término de la vigencia del PNAT (2011-2016) ni la tercera parte de los citados gobiernos cuentan con un instrumento de acción de acuerdo a las particularidades de la trata en cada una de las regiones del Perú, además es competencia de los GR aportar en la identificación de la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad a fin de priorizar los programas e intervenciones preventivas. Esta falta de Planes Regionales no promueve el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a estos gobiernos

conforme a sus competencias para enfrentar de forma articulada junto con los actores de la región, priorizando los ejes de prevención y de protección.

Y esas debilidades se aprecian en la carencia de albergues para las víctimas de trata de personas, en especial para las víctimas mayores de edad, situación que no se ha superado aún, así como en la limitada implementación de acciones puntuales y programas sociales en los gobiernos subnacionales y locales. Por lo que es necesario fortalecer capacidades en todas las regiones del Perú, para que asignen recursos de su presupuesto general dirigidas a acciones específicas para la lucha contra la trata de personas, dado que incluso hay gobiernos que no están ejecutando al ciento por ciento la partida general que se les asigna, asimismo se les debe impulsar a que gestionen proyectos de inversión pública para cumplir con los objetivos, y también que desarrollen procesos de coordinación con la cooperación internacional, dado que la complejidad del delito de trata de personas demanda la participación de otros actores incluso fuera del territorio nacional y en virtud de la descentralización los GR tienen autonomía para llevar a cabo esos mecanismos de coordinación.

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que la conformación de Mesas de trabajo, Comités, Redes Multisectoriales, etc. ha quedado dentro de la voluntad política del Gobernador Regional o el alcalde, y tal como lo señalaba Wright (como una de las características de las RIGs) la importancia de las acciones y de las actitudes de los funcionarios para decidir e implementar las políticas en todos los niveles de gobierno se puede advertir en esta situación, ya que muchas veces se crean estas Comisiones descentralizadas debido a la presión de la sociedad civil, dado que lamentablemente en los gobiernos locales no siempre se cuenta con cuadros técnicos, por ello es destacable también el papel que realiza la sociedad civil como grupo de presión para la implementación del PNAT, e incluso hay oportunidades en las que destina fondos económicos para que se realicen actividades de prevención y asistencia a víctimas. Cabe señalar que esta situación no exime de la responsabilidad que tienen los gobiernos locales para prevenir la trata así como de atender a las víctimas dentro de sus competencias, dado que según la Ley Orgánica de Municipalidades tienen el deber de actuar conforme a las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo, de manera que si en la Región a donde pertenece no cuenta con

un Plan específico, están en la obligación de promover acciones dirigidas al cumplimiento del PNAT, en ese sentido deben de incluir el tema de trata de personas por ejemplo en los Comités de Seguridad Ciudadana, de Derechos Humanos o en el Comité Municipal por los Derechos del Niño y del Adolescente, de manera que los gobiernos locales permanezcan activos frente a la lucha contra este delito.

Estando a que el ámbito de aplicación del PNAT, la Política frente a la trata de personas, entre otros documentos es en los tres niveles de gobierno, considero importante que se articulen mecanismos de coordinación entre la CMNP-TP-TIM y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, para que se mejore la comunicación intergubernamental y se fortalezca su implantación en los Gobiernos Regionales y Locales, puesto que de la revisión del accionar de los principales actores que integran la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente las estadísticas obtenidas muestran que los mayores avances generalmente se han dado en la Región de Lima, si bien es cierto esta ciudad es la capital y concentra casi la tercera parte de la población total, esto responde a que el Perú aún tiene un débil proceso de descentralización lo que repercute en que las relaciones intergubernamentales para la lucha contra la trata aún no sean fluidas en todos los niveles de gobierno, por ello no se ha logrado aún que cada región haga de ésta una política y en consecuencia los gobiernos locales tampoco han avanzado mucho con relación a las responsabilidades asignadas en el PNAT.

Considerando que el PNAT cuenta con cuatro ejes:

- Respecto del eje de prevención, tal como se ha señalado diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales han venido realizando actividades, aunque se desconoce si estas acciones han impactado realmente en la población más vulnerable y en las regiones más alejadas. En este eje, aún se echa en falta que se implementen mayores mecanismos para verificar la autenticidad de las ofertas laborales principalmente en aquellos sectores informales de la economía, se requiere para ello un trabajo de coordinación entre los gobiernos locales y el Ministerio de Trabajo a través de la SUNAFIL. El Ministerio del Interior a fin de generar conocimiento sobre la trata en el Perú debe realizar un

diagnóstico de la situación en el país, este es un asunto pendiente aún y el INEI podría cooperar en eso, dado que tienen la capacidad para realizar estudios a nivel nacional. Se debe continuar realizando operativos en las zonas de probable explotación de víctimas de trata tales como en las regiones donde existe la minería ilegal, la tala ilegal, etc., estos operativos deben ser coordinados entre varios sectores principalmente el Ministerio del Interior y el Ministerio Público, el mismo que cuenta con el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos.

Considero relevante que la página web del Ministerio del Interior como ente rector de la CMNP-TP-TIM debe tener un link que direcciona a la Secretaría Técnica de esta Comisión para que cualquier ciudadano pueda acceder y conozca las acciones que viene realizando, asimismo deben haber ventanas emergentes con el número telefónico para hacer la denuncia o consulta de trata de personas, dado que la mayor parte de las víctimas son jóvenes y podrían acceder rápidamente por estos medios.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene asignado el rol de promover políticas preventivas con los GR y GL conforme a su competencia, y es algo que de las entrevistas realizadas a los representantes de esos niveles de gobierno se advierte que aún no se viene ejecutando en la práctica, y según lo señalado por el funcionario del Ministerio del Interior recién a partir del 2017 se van a armar equipos de trabajo para brindar asesoría técnica incluyendo a este sector. Considero que este sector debe sumarse cuanto antes y cumplir con el rol de brindar la asistencia técnica para un mejor desempeño de los GR y GL en el cumplimiento del PNAT.

El Ministerio de Educación debe trabajar arduamente para sensibilizar a la comunidad educativa que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad y garantizar el acceso a los servicios educativos en sus diferentes niveles. Este actor tiene también como tarea pendiente incorporar el tema de la trata en la malla curricular universitaria, siendo importante que se priorice este aspecto a fin de contribuir a la prevención de este delito.

Al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en el nuevo PNAT se le debe asignar acciones de prevención con los operadores de servicios turísticos.

Este actor ha promocionado en los establecimientos de hospedajes y hoteles la firma de Códigos de Conducta; sin embargo, se desconoce si se ha impuesto alguna sanción a aquellos establecimientos que no lo cumplan, debido a la alta incidencia de casos de trata en estos lugares considero que se debe coordinar con los GL y el Ministerio de Trabajo para aplicar las sanciones respectivas.

El Ministerio de Transportes de Comunicaciones en el eje de prevención se desconoce si cuenta con un registro de los controles que se realizan y de los resultados que obtiene de ellos, sería recomendable que cuente con uno que puede servir de insumo para elaborar el diagnóstico general de la trata en el país.

- En el eje de persecución y sanción, se han llevado a cabo algunos avances dado que se ha venido implementando Fiscalías Especializadas en Trata de Personas, el Poder Judicial ha creado un juzgado especializado transitorio en una zona de alta incidencia en este delito; sin embargo, aún hay mucho desconocimiento por parte de quienes administran justicia que se ve reflejado en la poca cantidad de casos judicializados y con sentencias condenatorias que imponen reparaciones ínfimas para las víctimas, sumado a los altos índices de corrupción. Estos son factores que son aprovechados por los autores del delito de trata y a su vez es un disuasivo para las víctimas que ya de por sí tienen muchas dificultades para denunciar este delito. Es importante que se realicen mayores coordinaciones entre la Academia de la Magistratura, las escuelas del Ministerio Público y del Poder Judicial, los Colegios de Abogados, etc. para que se realicen cursos de especialización a los magistrados y personal que labora en el sistema de administración de justicia.

Así también, no se puede dejar de fortalecer las capacidades de los efectivos policiales de la DIRINTRAP que investigan el delito de trata, debido a la particularidad de este delito.

Una de las tareas pendientes de relevancia este eje es el registro de asesorías, denuncias, procesos judiciales y sentencia de casos de trata de personas, el cual es de suma importancia para hacer un seguimiento

óptimo a las víctimas. Y se colige que entre los ministerios implicados no existe en la práctica los mecanismos de coordinación necesarios dado que hasta ahora no se cuenta con el citado registro oficial de víctimas de trata de personas, ni estadísticas uniformes sobre la trata.

- En el eje de protección y asistencia a las víctimas, el Ministerio Público es un actor que ha aportado con el Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas y Testigos, el mismo que cuenta con Unidades Distritales de Asistencia y Protección a Víctimas (UDAVIT) en casi todo el país y algunas de sus oficinas tienen una Sala de Acogida para las víctimas de manera temporal. Sin embargo, en este eje como ya se ha señalado en las debilidades de los GR aún subsiste la necesidad de contar con casas refugio o albergues para las víctimas de ambos sexos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuenta con diferentes Programas para dar asistencia y protección, siendo uno de ellos los CARs especializados en trata de personas, pero aún son sólo tres en todo el país , por ello aún está pendiente que este actor guíe a los GR y GL en la creación , implementación y supervisión de centros de acogida temporal para las víctimas de trata de personas, siendo aún una tarea pendiente y de gran trascendencia debido a la imperiosa necesidad de contar con estos lugares para albergar a las víctimas que son rescatadas de las redes de la trata y no tienen un lugar seguro donde puedan habitar de manera temporal.

El Ministerio de Salud en este eje tiene un rol fundamental debido a que debe promover la atención de las víctimas de trata a través del SIS; sin embargo, se debería establecer una atención preferente a estas víctimas puesto que es usual que tengan deteriorada su salud física y mental. Se recomienda que este actor cuente con un registro de las víctimas a las que atiende, dado que estos datos podrían alimentar los sistemas RETA y SISTRA que son con los que se cuenta en la actualidad.

El Ministerio de Relaciones Exteriores brinda asistencia fuera del país y debe cumplir entre otras funciones con consolidar y sistematizar las estadísticas de las víctimas nacionales a las que atienden las misiones diplomáticas. Asimismo, este actor debe continuar con los procesos de

diálogo y articulación binacional con países de la región a fin de articular esfuerzos para luchar frente a la trata de personas.

En este eje también se debe considerar que las Gerencias Regionales de los Ministerios deben trabajar de forma coordinada con los gobiernos subnacionales fortaleciendo los servicios que se prestan para la atención a víctimas logrando su real recuperación y reintegración a la sociedad y se evite que vuelvan a caer en las redes de la trata. Además, según la normativa de trata de personas, a los familiares de las víctimas también se les debe reinsertar a la sociedad ya sea en el ámbito educativo, cultural o laboral, y esta responsabilidad aún sigue siendo una tarea pendiente, porque no se cuenta con un registro oficial de víctimas que hayan sido reintegradas a la sociedad, menos aún de sus familiares. Estando a que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS cuenta con varios programas sociales considero que si formase parte de la CMNP-TP-TIM podría establecer mecanismos de coordinación con otras entidades para brindar una mejor asistencia a las víctimas de trata.

Un aspecto positivo a destacar en este eje es la defensa legal gratuita a las víctimas de trata de personas que brinda el MINJUS, es un servicio con el que anteriormente no se contaba.

- En el eje de Implementación, Seguimiento y Monitoreo, se ha advertido que tanto la CMNP- TP TIM debe brindar asistencia técnica para la implementación de la política y la Secretaría Técnica del CONAPOC también está encargada de brindar asistencia a fin de establecer los mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política a los Gobiernos Regionales y locales, pero como ya se ha señalado en la realidad se han destinado pocos esfuerzos para alcanzar a los 25 Gobiernos Regionales del Perú, por lo que es de suma urgencia que ambas instancias que tienen competencia a nivel nacional establezcan mecanismos reales de coordinación para brindar asistencia técnica progresivamente a los GR de todo el país de forma presencial y a través de los medios tecnológicos disponibles.

Si bien, ahora se cuenta además de protocolos intrasectoriales con el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas, que se enmarca dentro del PNAT, el mismo que busca articular esfuerzos y que se estandaricen los procesos que van a desarrollar los actores implicados en los tres niveles de gobierno, aún este protocolo es muy reciente (mayo de 2016) , por lo que es necesario que la CMNP-TP-TIM difunda entre todos los operadores de los sectores responsables en los distintos ejes para que sea aplicado en la realidad.

La Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo Permanente en su momento y ahora la CMNP -TM TIM también han establecido coordinaciones formales con algunos organismos internacionales, asimismo cuenta con la participación de la sociedad civil y en el ámbito internacional se han establecido convenios y acuerdos bilaterales con países de la región para hacer frente al delito de la trata de personas.

Un aspecto que considero relevante es que antes de aprobar el nuevo PNAT 2017-2021 se debería hacer una previa evaluación al PNAT 2011-2016, para conocer con mayor precisión cuáles son los puntos débiles que necesitan ser superados y se tengan en cuenta en el nuevo instrumento. Así también, es oportuno que se realice un Plenario con los representantes de los GR para que se aproveche la experiencia de aquellos que ya han venido trabajando con un Plan Regional y manifiesten sus aportes para establecer metas e indicadores más asertivos. Además, considero que se debe continuar con la prevención, se debe promover el fortalecimiento de las instituciones encargadas de perseguir y castigar el delito; en el eje de reintegración de la víctima se debe priorizar la atención en salud física y mental para las víctimas de trata, así como la reinserción educativa y laboral; y en el eje de seguimiento y monitoreo del PNAT se debe establecer un cronograma anual coordinado entre los Ministerios encargados de brindar la asistencia, de manera que se pueda realizar un adecuado acompañamiento a todos los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, cabe precisar que es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas asigne un presupuesto específico para financiar las actividades asignadas a cada uno de los actores gubernamentales tanto del nivel central, regional y local, porque de lo contrario la abundante expedición de normativa e

instrumentos que en teoría se dirigen a la lucha contra la trata de personas no se concretarían por falta de recursos económicos, lo cual resulta contradictorio que suceda esto en un Estado que ha venido mostrando un crecimiento económico sostenido en la última década. Por lo que se espera que la CMNP-TP-TIM proponga una iniciativa legislativa que asigne un presupuesto al nuevo PNAT y de esta forma garantizar y respaldar el cumplimiento de las metas y objetivos que se señalen en el mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, R. (1993). *Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías*. Política y Sociedad, (13), 87-106. Madrid.

Capital Humano y Social Alternativo. (2016). *Dossier Trata de personas y Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes. Presentación sobre la ejecución del PNAT 2011-2016 y Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 ante el Congreso del Perú*. Perú.

Capital Humano y Social Alternativo y otros. (2015). *Tercer informe alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2014-2015*. Lima.

Capital Humano y Social Alternativo. (2012). *Trata de personas en el Perú: la agenda pendiente*. Perú

Cerrillo i Martínez, A. (Coord.). (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Ministerio de las Administraciones Públicas. España

Colino Cámara, C. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores* (1ª ed.). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

Del Campo, E. (2006). *“Gobernabilidad y descentralización político administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa”*. Documentos CIDOB, América Latina.

López Nieto, L. (2006). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: Interdependencia, autónoma, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.

- López-Aranguren, E. (1999). *Modelos de relaciones entre poderes*. Revista De Estudios Políticos, (104)
- Morata, F. (1991). *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Documentación Administrativa, (1), 224-225.
- Morata, F. (2011). Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. *Gobernanza Global Multi-Nivel y Multi-Actor: Ejemplos De Europa, El Mediterráneo Y América Latina*, Prensas Universitarias De Zaragoza, Zaragoza. 33-41.
- Peters, G.y Pierre J.. (2002) *La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto faústico?* . Foro Internacional, vol. XLII Núm.169. México. pp. 429-453.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (1ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Subirats,J.(1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (2a. reimp. ed.). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valdés Cavasa, R. y otros (2014). *¿Qué pasa en las regiones del Perú?*. Capital Humano y Social Alterativo. Perú.
- Valdés Cavasa, R. (2013). *Percepción y realidad: ¿hay trata de personas en el Perú?*. Capital Humano y Social Alterativo. Perú.

Webgrafía:

- Cunill Grau, N..(2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*". X Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile Disponible en : <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf> [Consultado enero 1, 2017].
- Defensoría del Pueblo de Perú (2015). "*Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina Perú*". Quito. Defensoría del Pueblo de Ecuador.

Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1310>
[Consultado noviembre 1, 2016].

Department of State United States of America (2016). "*Trafficking in Persons Report June 2016*". Disponible en: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/> [Consultado noviembre 10, 2016].

Domínguez Nacimiento, D..(2012) Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel: reflexiones sobre la legitimidad democrática. Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Nº 3, 2012, pp. 86-97. Disponible en: <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/75104> [Consultado setiembre 28, 2016].

García Morales, M.J..(2008) Los instrumentos de las relaciones gubernamentales. Núm. 15 . Activitat parlamentaria.

Kroll,H., & Koschatzky, K. (2009). Gobernanza multinivel en los sistemas regionales de innovación. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (70), 132-149. Disponible en: <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-k86aekon/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=65®istro=961> [Consultado noviembre 3, 2016].

López- Aranguren, Eduardo. (1999). *Modelos de relaciones entre poderes*. Revista de Estudios Políticos. Num. 104 Abril.junio. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=3%20&IDN=261> [Consultado noviembre 2, 2016].

Ministerio de Educación del Perú.(2014). "*Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*". Lima. Disponible en : http://www.minedu.gob.pe/files/6939_201406271521.pdf [Consultado noviembre 2, 2016]

Ministerio de Justicia (2016). Informe para la transferencia de gestión de Gobierno del MINJUS. Periodo: 29 de julio de 2011 al 28 de julio de 2016.Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/INFORME-PARA-LA-TRANSFERENCIA-DE->

GESTION-DE-GOBIERNO-DEL-MINJUS-2016.pdf [Consultado octubre 25,2016].

Ministerio del Interior (2016). *Nota de prensa N° 273-2016*. Lima. Perú. Disponible en:<https://www.mininter.gob.pe/content/ocho-millones-de-soles-ser%20destinados-combatir-la-trata-de-personas-partir-del-2017>[Consultado noviembre 3, 2016].

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2016) Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública [Recurso electrónico]: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. Disponible en:http://www.oecd-ilibrary.org/cisne.sim.ucm.es/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es[Consultado enero 1, 2017].

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.(2012) “*El Estado de la trata de personas en el Perú*”.Lima, Perú Disponible en: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/trata_PERU_Abril_2012_-_Final.pdf[Consultado agosto 3, 2016].

United Nations Office on Drugs and Crime.(2014.) *Global Report on Trafficking in persons*. New York. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf [Consultado noviembre 1, 2016].

United Nations Office on Drugs and Crime (2011). *The Role of Corruption in Trafficking in Persons*.Viena. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/Issue_Paper_-_The_Role_of_Corruption_in_Trafficking_in_Persons.pdf[Consultado noviembre 1, 2016].

Vélez Fernández,G. . “ *El delito de Trata de Personas en el Perú: Un problema de seguridad ciudadana*”. Lima. Disponible en : [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/5B3E2774B4DC5E7E052576630060B1E7/\\$FILE/PERU_DELITO_DE_TRATA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/5B3E2774B4DC5E7E052576630060B1E7/$FILE/PERU_DELITO_DE_TRATA.pdf) [Consultado noviembre 2, 2016].

Wallis, John Joseph y Oates, Wallace.(1998). “*The impact of the New Deal on American Federalism*”. National Bureau of Economic Research. Disponible

en: <http://www.nber.org/chapters/c6892.pdf> . [Consultado noviembre 2, 2016]

Zapata Cortés, Olga Lucía. (2013a). *El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel*. Estudios de Derecho, 70(156). Disponible en: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2059/1/El%20estudio%20de%20las%20relaciones%20entre%20niveles%20de%20gobierno%20desde%20las%20relaciones%20intergubernamentalesy%20la%20gobernanza%20multinivel.pdf>[Consultado diciembre 1, 2016].

Reuniones Científicas

Silva Reina y otros. (2015). *Análisis situacional de los avances y retos en la investigación sobre la trata de personas en el Perú. Un diagnóstico desde el Estado, la academia y la sociedad civil*. Ponencia presentada en el Seminario La lucha contra la trata de personas desde un enfoque de Derechos Humanos. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2015/12/Seminario-Trata-Compilaci%C3%B3n-de-Ponencias.pdf> [Consultado setiembre 28, 2016].

Tesis

Arandia Ledezma, I. (2016). *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia.(1994-2006)*. Tesis doctoral. UCM

Webs consultadas:

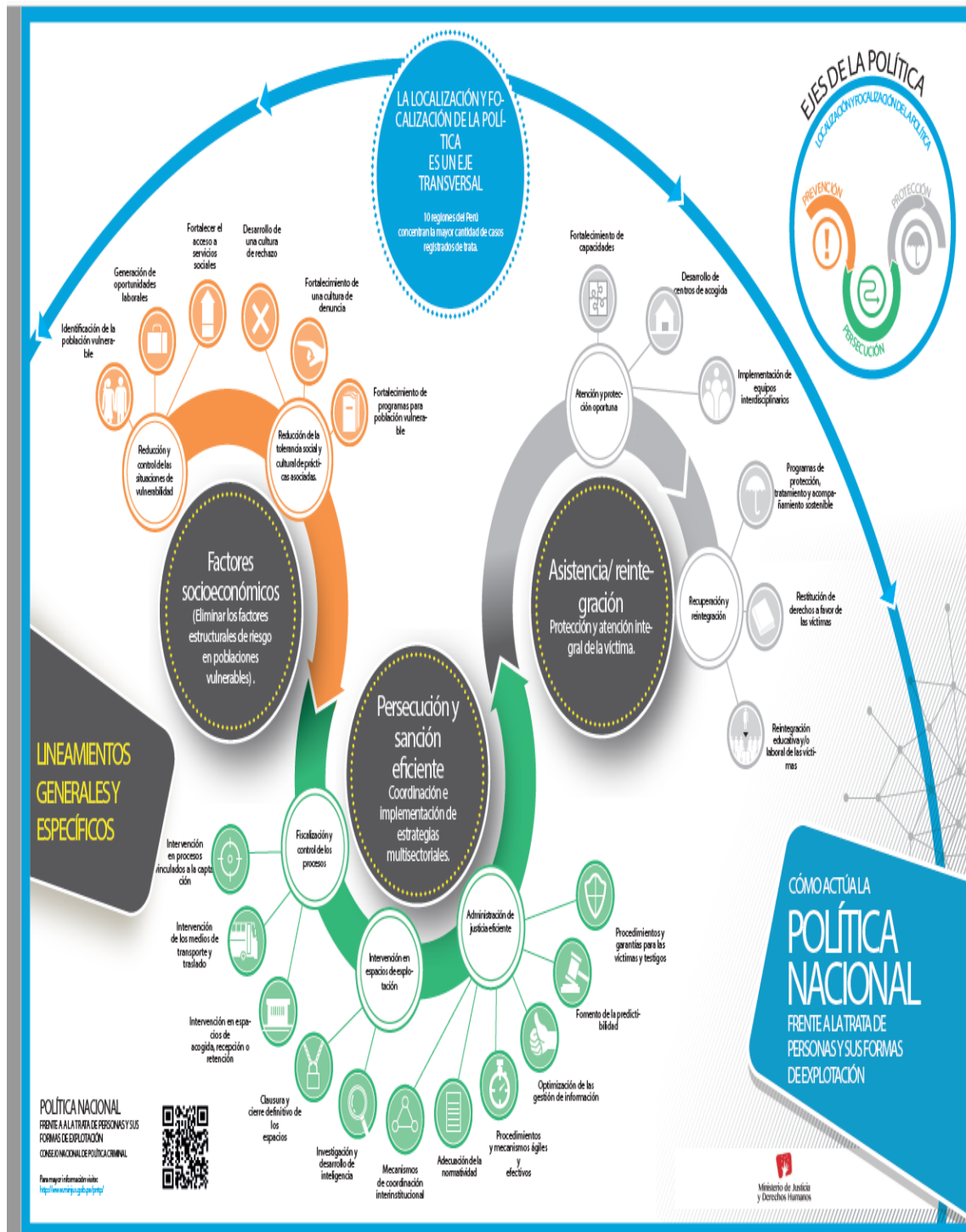
Policía Nacional del Perú (2016) . *DIRINTRAP PNP* [online]. Disponible en https://www.pnp.gob.pe/direcciones_policiales/direicaj3/dirintrap/nosotros.html[Consultado noviembre 2, 2016]

Ministerio de Justicia . <https://www.minjus.gob.pe/>[Consultado octubre 1, 2016]

Observatorio de la Criminalidad Disponible en: <http://portal.mpfm.gob.pe/boletin informativo/infotratadepersonas> [Consultado octubre 1, 2016]

ANEXOS

Anexo N° 1 Ejes de la Política Nacional frente a la trata de personas



Fuente: Página web del Ministerio de Justicia

Anexo N°2 Guía de preguntas para la entrevista a funcionarios de los 3 niveles de gobierno. Aplicada en enero de 2017.

- ¿Considerando que el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT) fue publicado en el año 2011, por qué razones en el año 2015 se aprobó una Política Nacional contra la Trata de Personas?
- ¿Qué temas se tratan en las sesiones de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes –CMNP TP y/o Comisiones Regionales y con qué frecuencia se reúnen? ¿Las Actas que se elaboran son publicadas? ¿quiénes asisten generalmente?
- ¿Qué mecanismos de coordinación mantienen la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes –CMNP TP y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Criminal -CONAPOC para trabajar la Política de trata?
- ¿Qué mecanismos de coordinación mantienen con las demás entidades públicas y privadas para hacer seguimiento y monitoreo a la política de trata?
- ¿Cómo funcionan los espacios de coordinación y consulta con los Gobiernos Regionales (GR) y Locales (GL)?. ¿Tienen reuniones? (¿En caso que así sea, con qué frecuencia?, ¿toman algunos acuerdos? ¿y estos acuerdos son monitoreados? ¿por qué instancia?)
- ¿Se brinda asesoría técnica a los GR y GL para la implementación de la política? ¿Con qué frecuencia?
- ¿Se tiene un registro de cuántas Redes y Comisiones regionales, así como locales se han implementado a la fecha?
- ¿Cuántos planes regionales y locales contra la Trata de Personas se han implementado a la fecha? ¿Se les realiza un seguimiento y monitoreo a los mismos?
- ¿Qué mecanismo(s) ayudaría(n) a mejorar las relaciones intergubernamentales (RIG) para brindar una asistencia, protección y

reintegración efectiva a las víctimas del delito de trata en cualquiera de sus modalidades a nivel nacional?

- ¿Se han llevado a cabo coordinaciones con otros Estados y/o Organismos internacionales para cumplir con las metas del PNAT y los lineamientos de la Política de trata? (En el reglamento de la Ley contra la trata se señala que para lograr los fines se evaluará proponer acuerdos con otros estados, organizaciones y Organizaciones Internacionales, entidades de la sociedad civil....)
- ¿Cómo ve el papel de la sociedad civil en este proceso de implantación de la política de trata?
- ¿Se ha realizado alguna evaluación a los resultados de la política de trata?
- ¿Qué recomendaría que se incorpore en el nuevo PNAT 2017-2021?
- ¿Considera que hay una limitada coordinación de las políticas públicas en el Perú? (Por ej. Con la Política de Descentralización)

Anexo N° 3 Listado de entrevistados

- Cristian Solís
Cargo: Coordinador del Área de Trata de Personas de la Dirección de Seguridad Democrática del MININTER - Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- Gotardo Miranda
Cargo: Secretario Técnico de la Comisión contra la Trata de Personas del Gobierno Regional de Ayacucho
- Víctor Cadenas
Cargo: Vicegobernador del Gobierno Regional de Arequipa- Presidente de la Red Regional de Lucha contra la Trata de Personas, Tráfico Ilícito de Migrantes y Trabajo Forzoso de Arequipa.
- Ketty Torres
Cargo: Gerenta de Desarrollo e Inclusión Social de la Municipalidad de Villa El Salvador
- Luciana Cumpa García Naranjo
Cargo: Especialista legal en Sociedad Civil

Anexo N° 4. Respuesta de solicitudes de información

4.1. Respuesta de solicitud de información alMEF



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Secretaría General

Oficina General de Servicios

06 ENE. 2017

Lima,

OFICIO N° 035 -2017-EF/45.01

Señora

EDITH JAEL SULCA SUAREZ

Presente.-

Referencia Solicitud de Acceso a la Información Pública

SOLI-2016-32416718 (Hoja de Ruta N° 236508 - 2016)

Tengo a bien dirigirme a usted, con relación a su comunicación de la referencia, solicitando lo siguiente:

- "Presupuesto asignado a los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas PNA T 2011-2016."

Al respecto, sírvase encontrar adjunto copia del el Memorando N° 018-2017-EF/50.07, por el cual la Dirección General de Presupuesto Público indica la razón por la cual no es posible brindar la información solicitada.

En virtud de ello, considerando lo expuesto en la Nota N° 036-2017-EF/45.02 cuya copia se adjunta, su requerimiento se encuentra incurso dentro de lo establecido en el Art. 13° "Denegatoria de Acceso" del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", corresponde denegar la solicitud de Acceso a la Información Pública.

Por tanto, se remite el presente a la dirección consignada en su solicitud, sin costo de reproducción, tal como lo establece el Texto Único de Procedimientos Administrativos — TUPA del MEF, dándose por atendida su solicitud.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.



MEMORANDO N^o 0048-2017-EF/50.07

Para Señorita
Dora Teresa Solari Pacheco

Jefa de la Oficina de Gestión Documental y Atención al Usuario

Asunto: Solicitud de información

Referencia: Memorando N^o 2689-2016-EF/45.02

Fecha: 05 2017

Es grato dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia mediante el cual comunica que la señora EDITH JAEL SULCA SUAREZ, al amparo de la Ley N^o 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N^o 072-2003-PCM, requiere la siguiente información:

- Presupuesto asignado a los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la ejecución del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas PNAT 2011-2016.

Al respecto, de la revisión efectuada en la Consulta Amigable del Portal del MEF, se ha verificado que los Gobiernos Regionales y Locales no han incluido en su presupuesto dicho concepto en los citados años.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


RODOLFO ACUÑA NAMIHAS
Director General

4.2.Respuesta de solicitud de información al Ministerio de Salud

SAIP - OGEI <saip_ogei@minsa.gob.pe>

13/12/1
6


Señorita
EDITH JAEL SULCA SUAREZ
Distrito de San Juan de Miraflores

*En atención a su solicitud recibida a través del Sistema de Atención de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, le hacemos saber que el **Ministerio de Salud** no cuenta con estadísticas sobre el número de víctimas de trata de personas atendidas durante los años 2011-2016; motivo por el cual, no es posible atender su requerimiento de información.*

Cordiales saludos

Marco P. Bardales Espinoza
Oficina General de Tecnologías de la Información

4.3. Respuesta de la solicitud de información del MINJUS

	PERÚ	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Secretaría General	Oficina General de Administración
---	-------------	--	---------------------------	--

Miraflores, **11 ENE. 2017**

Carta N° **27** -2017-JUS/OGA-TRANSP

Señor
Alfonso Sulca Sanchez
Mz. T, Lte. 17, Urb. Coop. América
Distrito de San Juan de Miraflores
Presente.-

Asunto : Remito respuesta a su solicitud de información.

Referencia : Solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 30 de diciembre del 2016 (Exp. N° 078182)

 Me dirijo a usted, con relación al asunto y documento de la referencia, a efectos de indicarle que a merito de la Ley de Transparencia y su Reglamento, mediante Oficio N° 58-2017-JUS/DGDP, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, da respuesta a su requerimiento de información, lo que de acuerdo a su requerimiento se le remite por e-mail.

H. TUERO Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,


CARLOS ANDRÉS ARMESTAR LORO
Responsable de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

CAAL/hpto

PATROCINIOS NUEVOS EN TRATA DE PERSONAS POR GÉNERO A NIVEL NACIONAL

PERIODO: Enero - Noviembre 2016

PATROCINIOS NUEVOS A VÍCTIMAS EN TRATA DE PERSONAS			
Dirección Distrital	TOTAL	DEFENSA DE VÍCTIMAS (Agravados)	
		Femenino	Masculino
AMAZONAS	7	5	2
ANCASH	1	1	
AREQUIPA	3	2	1
AYACUCHO	10	10	
CALLAO	7	4	3
CAÑETE	4	4	
CUSCO	41	27	14
HUANCAVELICA	0		
HUÁNUCO	6	6	
ICA	5	5	
JUNÍN	2	2	
LA LIBERTAD	1	1	
LAMBAYEQUE	4	3	1
LIMA	46	35	11
LIMA ESTE	4	4	
LIMA NORTE	2	2	
LIMA SUR	1	1	
LORETO	55	47	8
MADRE DE DIOS	52	45	7
MOQUEGUA	2	2	
PIURA	15	13	2
PUNO	25	22	3
SAN MARTÍN	3		3
TACNA	41	31	10
TUMBES	3	3	
Total general	340	275	65

Fuente: sistema de seguimiento de casos (datamart - DGDP)

PATROCINIOS NUEVOS EN TRATA DE PERSONAS POR GÉNERO A NIVEL NACIONAL

PERIODO: Enero - Diciembre 2015

PATROCINIOS NUEVOS A VÍCTIMAS EN TRATA DE PERSONAS			
Dirección Distrital	TOTAL	DEFENSA DE VÍCTIMAS (Agravados)	
		Femenino	Maculino
AMAZONAS	12	9	3
ANCASH	3	2	1
APURÍMAC	1	1	
AYACUCHO	5	5	
CAJAMARCA	1	1	
CUSCO	7	4	3
HUANCAVELICA	1	1	
HUÁNUCO	2	2	
HUAURA	3	1	2
ICA	1	1	
JUNÍN	1	1	
LA LIBERTAD	1	1	
LAMBAYEQUE	1	1	
LIMA	107	85	22
LIMA ESTE	2	1	1
LIMA NORTE	2	2	
LORETO	6	5	1
MADRE DE DIOS	17	14	3
MOQUEGUA	1	1	
PIURA	5	5	
PUNO	4	2	2
TACNA	2	2	
TUMBES	3	2	1
UCAYALI	1	1	
Total general	189	150	39

Fuente: sistema datamart corte 10 Enero 2016

PATROCINIOS NUEVOS EN TRATA DE PERSONAS POR GÉNERO A NIVEL NACIONAL

PERIODO: Enero - Diciembre 2014

PATROCINIOS NUEVOS A VÍCTIMAS EN TRATA DE PERSONAS			
Dirección Distrital	TOTAL	DEFENSA DE VÍCTIMAS (Agravados)	
		Femenino	Maculino
AMAZONAS	2	2	
ANCASH	1	1	
APURÍMAC	1	1	
AREQUIPA	1		1
AYACUCHO	5	4	1
CUSCO	2	1	1
HUÁNUCO	2	2	
HUAURA	1	1	
ICA	1	1	
LA LIBERTAD	1	1	
LIMA	27	21	6
LIMA NORTE	3	2	1
LIMA SUR	1	1	
LORETO	2	1	1
MADRE DE DIOS	6	4	2
MOQUEGUA	2	1	1
Total general	58	44	14

Fuente: sistema datamart corte 15 de Enero del 2015

PATROCINIOS NUEVOS EN TRATA DE PERSONAS POR GÉNERO A NIVEL NACIONAL

PERIODO: Enero - Diciembre 2013

PATROCINIOS NUEVOS A VÍCTIMAS EN TRATA DE PERSONAS			
Dirección Distrital	TOTAL	DEFENSA DE VÍCTIMAS (Agravados)	
		Femenino	Maculino
APURÍMAC	2	2	
CALLAO	2	2	
CUSCO	1		1
JUNÍN	3	2	1
LA LIBERTAD	1	1	
LAMBAYEQUE	4	4	
LIMA	2		2
LIMA NORTE	2	1	1
PIURA	1	1	
SAN MARTÍN	1	1	
Total general	19	14	5

Fuente: sistema datamart corte 15 de Agosto del 2014

PATROCINIOS NUEVOS EN TRATA DE PERSONAS POR GÉNERO A NIVEL NACIONAL

PERIODO: Julio - Diciembre 2012

PATROCINIOS NUEVOS A VÍCTIMAS EN TRATA DE PERSONAS			
Dirección Distrital	TOTAL	DEFENSA DE VÍCTIMAS (Agravados)	
		Femenino	Masculino
LIMA	1	2	1
LIMA NORTE	0	1	
PIURA	0	1	
Total general	5	1	4

Fuente: sistema datamart corte 15 de Agosto del 2014

4.4.Respuesta de solicitud de información al Poder Judicial

Poder Judicial
Gerencia de Informática

SG. Producción y Administración de Plataformas
Área de Administración de Base de Datos
13/01/2017 02:29 p.m.

* Reporte de Número de Sentencias Condenatorias por el Delito de Trata de Personas - Año 2011 al 2016

Corte / Delito / Artículo	Año		Total general
	2015	2016	
CSJ APURIMAC	3	1	4
PROXENETISMO	1		1
Trata de Personas - Art. 182	1		1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	2	1	3
Retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153.1	1		1
Trata de personas - Art. 153.	1	1	2
CSJ AREQUIPA	1	2	3
PROXENETISMO	1	1	2
Trata de Personas - Art. 182	1	1	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	1
Trata de personas - Art. 153.		1	1
CSJ AYACUCHO	1	1	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	1	1	2
Trata de personas - Art. 153.	1	1	2
CSJ CUSCO		2	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		2	2
Trata de personas - Art. 153.		2	2
CSJ HUANCVELICA	1		1
PROXENETISMO	1		1
Trata de Personas - Art. 182	1		1
CSJ HUAURA		1	1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	1
Trata de personas - Art. 153.		1	1
CSJ ICA	1		1
PROXENETISMO	1		1
Trata de Personas - Art. 182	1		1
CSJ JUNIN	2		2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	2		2
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.1	1		1
Trata de personas - Art. 153.			1

Esta es una copia no controlada.

Fuente: Sistema de Inventario Hitos Estadísticos



1 de 3

* Reporte de Número de Sentencias Condenatorias por el Delito de Trata de Personas - Año 2011 al 2016

Corte / Delito / Artículo	Año		Total general
	2015	2016	
CSJ LA LIBERTAD	2	2	4
PROXENETISMO	1	1	2
Trata de Personas - Art. 182	1	1	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	1	1	2
Trata de personas - Art. 153.	1	1	2
CSJ LAMBAYEQUE		1	1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	1
Trata de personas - Art. 153.		1	1
CSJ LIMA - Penal	6	7	13
PROXENETISMO		1	1
Trata de Personas - Art. 182		1	1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	6	6	12
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.1	2		2
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.2	1	1	2
Retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153.1	1	4	5
Retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153.2	2	1	3
CSJ Lima Este		2	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		2	2
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.1		2	2
CSJ LIMA NORTE	2	3	5
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	2	3	5
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.1	1	1	2
Trata de personas - Art. 153.	1	2	3
CSJ LIMA SUR - Villa Maria Triunfo		1	1
PROXENETISMO		1	1
Trata de Personas - Art. 182		1	1
CSJ LORETO	1	2	3
PROXENETISMO		1	1
Trata de Personas - Art. 182		1	1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	2

Esta es una copia no controlada.

Fuente: Sistema de Inventario Hitos Estadísticos



* Reporte de Número de Sentencias Condenatorias por el Delito de Trata de Personas - Año 2011 al 2016

Corte / Delito / Artículo	Año		Total general
	2015	2016	
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.2		1	1
Retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153.2	1		1
CSJ MADRE DE DIOS	1	3	4
PROXENETISMO	1	1	2
Trata de Personas - Art. 182	1	1	2
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		2	2
Trata de personas - Art. 153.		2	2
CSJ MOQUEGUA		1	1
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	1
Trata de personas - Art. 153.		1	1
CSJ PASCO	1		1
PROXENETISMO	1		1
Trata de Personas - Art. 182	1		1
CSJ PIURA	3		3
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL	3		3
Trata de personas - Art. 153.	3		3
CSJ PUNO		4	4
PROXENETISMO		3	3
Trata de Personas - Art. 182		3	3
VIOLACION DE LA LIBERTAD PERSONAL		1	1
Agravante por abuso de cargo en retención o traslado de menor de edad o de persona incapaz - Art. 153-A.1		1	1
CSJ TACNA	1		1
PROXENETISMO	1		1
Trata de Personas - Art. 182	1		1
CSJ UCAYALI		2	2
PROXENETISMO		2	2
Trata de Personas - Art. 182		2	2
Total general	26	35	61

Esta es una copia no controlada.

Fuente: Sistema de Inventario Hitos Estadísticos



3 de 3