

**PLAN NACIONAL CONTRA LA  
TRATA DE PERSONAS 2017-  
2021**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Marco conceptual, enfoques, población objetivo y marco normativo del Plan Nacional 2017- 2021	5
CAPITULO 2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA Situación de la Trata de Personas en el Perú	28
CAPITULO 3. EL MODELO CONCEPTUAL DEL PLAN NACIONAL 2017-2021	38
CAPITULO 4. DIAGNÓSTICO DE LOS FACTORES ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL 2017 2021	56
CAPITULO 5. HIPÓTESIS Y ESCENARIOS PROBABLES Y DESEABLES AL 2021	77
CAPITULO 6. MARCO ESTRATÉGICO DEL PLAN NACIONAL 2017-2021	83
CAPITULO 7. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL 2017-2021	114

## INTRODUCCIÓN

El Ministerio del Interior lidera la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP TP-TIM) y, desde enero del 2016, a través de la Dirección General de Seguridad Democrática, impulsa el proceso de formulación, implementación y seguimiento del nuevo Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 (Plan Nacional 2017-2021).

Los análisis hasta hoy realizados, demuestran una vez más que los factores asociados a la ocurrencia y persistencia del problema de la trata de personas son múltiples, variados y complejos. El desafío es realizar intervenciones que permitan transformar estos factores para construir condiciones de seguridad a todas las personas.

Por lo tanto, el abordaje y tratamiento a un problema tan complejo, obliga a avanzar, desde una visión simplificadora y de explicaciones mono causales, hacia una comprensión de mayor complejidad estructural o sistémica<sup>1</sup>. En la práctica, ello permite y a la vez exige: (i) asumir una comprensión compleja y multi causal del problema, (ii) integrar las explicaciones elaboradas desde distintos enfoques y (iii) aplicar una mayor cantidad y calidad de conocimiento local y regional.

Consecuentemente, en la instrumentalización de políticas públicas frente al problema de la trata de personas, se requiere de un alto nivel de elaboración de planes, en cuanto a su rigurosa y sistémica formulación e implementación, no sólo por los compromisos técnicos- financieros, sino también frente a la responsabilidad social que se asume ante a la comunidad demandante de acciones y servicios públicos de calidad.

Con el apoyo de una consultoría externa, durante el año 2016, se han revisado diversas fuentes secundarias y se realizaron talleres de análisis situacional y de evaluación del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, con la participación de los integrantes de la Comisión Multisectorial y actores de la sociedad civil. Asimismo, se realizaron entrevistas a profundidad con expertos y expertas en el tema de trata de personas, con el fin de acopiar información, experiencias, y perspectivas, que contribuyan a la elaboración del marco o modelo conceptual.

Sin embargo, no son suficientes los análisis convencionales que se alimentan desde y con datos exclusivos del pasado; sino que se hace imprescindible el uso de nuevas herramientas que exploren e iluminen las posibles evoluciones futuras de esta problemática compleja.

Por lo tanto, el nuevo Plan Nacional 2017-2021 se ha elaborado utilizando la Prospectiva Estratégica, como herramienta de planificación, porque es esencialmente participativa y busca conciliar las voluntades de los actores y las actrices claves que intervienen en el proceso, partiendo del análisis del escenario actual, para proyectar las tendencias

---

1 “El Estado Peruano reconoce que la trata de personas es un delito que debe enfrentarse de manera inmediata, articulada e intersectorial. Deben sumarse los esfuerzos de instituciones públicas y privadas, de la sociedad y de las agencias de cooperación internacional”. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ 2011 -2016. Ministerio del Interior. WEB MININTER. Noviembre 2012.

posibles hacia un escenario deseado, sobre el cual ha sido factible plantear los Objetivos y el Plan de acción estratégica al 2021.

El proceso de análisis y planeamiento prospectivo estratégico realizado, se resume en dos fases y cuatro etapas:

ETAPAS DE PROCESO PROSPECTIVO ESTRATÉGICO DE FOMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL 2017-2021		
FASE	ETAPAS	HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS
I. FASE PROSPECTIVA	1. El Modelo conceptual	<b>Planteamiento del Modelo Conceptual.</b> Análisis del Marco Conceptual y definición del Modelo Conceptual, para definir los componentes o ejes estratégicos del Plan Nacional 2017-2021.
	2. El Estado del Presente (Diagnóstico)	<b>Diagnóstico:</b> Levantamiento de información secundaria, talleres y entrevistas con involucrados e involucradas. <b>Análisis Estructural:</b> Tres sesiones de trabajo con el Equipo Técnico formulador, para realizar el Análisis sistémico de los factores identificados y la selección de Factores Estratégicos, a partir del diagnóstico realizado.
	3. El Estado del Futuro (Hipótesis y Escenarios)	<b>Construcción de escenarios.</b> Un Taller de Especialistas con el Equipo técnico y los y las integrantes de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas- CMNP-TP-TIM. Formulación Hipótesis al 2021 y con proyección al 2026 y Probabilidades de ocurrencia. Dos sesiones de trabajo del Equipo Técnico formulador, para definir el Escenario Apuesta (Deseable).
II. FASE ESTRATÉGICA	4. La Arquitectura Estratégica	<b>Visión:</b> Planteada en Taller de especialistas involucrados e involucradas. <b>Marco Estratégico</b> Dos sesiones de trabajo con el Equipo Técnico, para definir los objetivos y la Arquitectura Estratégica en función del escenario apuesta y los objetivos estratégicos. <b>Plan de Acción Estratégica:</b> un Taller con la CMNP TP-TIM y tres sesiones de trabajo con el Equipo Técnico, para definir acciones estratégicas, indicadores y metas, mediante las técnicas de Lluvia de acciones-IGO (Importancia y Gobernabilidad).

Es importante hacer notar que, la formulación del Plan Nacional 2017-2021, con enfoque Prospectivo, es un proceso de construcción colectiva que no acaba. Los/as actores/as sociales involucrados en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación, siempre tomarán decisiones y realizarán acciones sobre lo que quieren y pueden hacer y deben estar listos y listas a realizar los ajustes y modificaciones, en la medida que se dispongan de nuevas experiencias, informaciones y conocimientos, en un entorno cada vez más cambiante. Por tales razones, es que el nuevo Plan se ha elaborado prospectivamente, en función a Tendencias y Escenarios probables al 2021 y en perspectiva al 2026.

Asimismo, para institucionalizar, en la práctica, el abordaje sistémico de la lucha contra la trata de personas, el Plan Nacional 2017-2021 pone énfasis en la construcción y dinamización de un modelo de articulación interinstitucional, en la perspectiva de construir un Sistema Nacional Contra la Trata de Personas que, en la práctica, articule a las instancias nacionales, regionales y locales (Mesas, Comisiones o Redes Regionales y Locales contra la Trata de Personas)<sup>2</sup>. Con lo cual se busca optimizar la articulación horizontal y vertical intergubernamental, interinstitucional programática y operativa de dos Poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial), las instituciones autónomas (Ministerio Público y Defensoría del Pueblo) y la sociedad civil, que actúan desde y entre los niveles Nacional, Regional y Local, tal como lo establece el Decreto Supremo Nº 001-2016-IN que aprueba el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y crea la Comisión Multisectorial. <sup>(3)</sup>.

- 
- 2 El PNAT 2011-2016 promueve el compromiso de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como en organismos autónomos, para implementar los objetivos y actividades, a fin de consolidar las políticas públicas en la lucha contra la trata de personas. Esto implica garantizar la inclusión y ejecución de las metas y actividades en sus documentos de gestión y planificación.
  - 3 DECRETO SUPREMO Nº 001-2016-IN. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 28950, Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícitos de Migrantes.

# CAPÍTULO I

## DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

### Marco conceptual, enfoques, población objetivo y marco normativo del Plan Nacional 2017- 2021

*El Plan Nacional 2017-2021, se enmarca en fundamentos y enfoques conceptuales sistémicos, por la naturaleza compleja del problema que aborda. En la práctica, estas características conceptuales permiten y a la vez exigen asumir una comprensión compleja y multi-causal de la trata de personas, integrar las explicaciones elaboradas desde distintas disciplinas y enfoques, y aplicar una mayor cantidad y calidad de conocimiento local, regional, y nacional, sobre la cual se trabaja el tema de la trata de personas.*

*Para un acercamiento a esta problemática con el fin de diseñar políticas públicas ad hoc y estrategias dirigidas a enfrentarla, es indispensable tomar como referencia, el marco conceptual, las características de la población objetivo (víctimas de trata o en riesgo de serlo) los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad, entre otros, para enfrentar el problema, así como el marco normativo sobre la trata de personas.*

## 1.1. MARCO CONCEPTUAL, ENFOQUES Y POBLACIÓN OBJETIVO

### 1.1.1. Marco conceptual

El reconocimiento del problema de la trata de personas ha tenido un largo camino. Al respecto, una de las primeras referencias fue el documento de Naciones Unidas que aborda la “trata de blancas” (entendida como el comercio de mujeres blancas provenientes de Europa en los años 1900 para que sirvieran –principalmente- como concubinas o trabajadoras sexuales en los países árabes y orientales), situación que luego trajo como resultado la creación de un Convenio Internacional para suprimir la trata de blancas en 1904<sup>4</sup>.

Durante esta primera etapa, la trata era entendida como “la movilización de mujeres para la prostitución”, idea que persistió durante algunos años, y que llevó a la adopción en 1949 del “Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”<sup>5</sup>. Esta concepción se mantuvo hasta entrada la década del 80, cuando cae en desuso “por no corresponder ya a las realidades de desplazamiento y comercio de personas y tampoco a la naturaleza y dimensiones de los abusos inherentes a este flagelo”<sup>6</sup>. Sin embargo, otros instrumentos, como el Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930<sup>7</sup>, ya habían previamente referido algunos de los problemas relacionados a la trata tal como hoy la conocemos.

Posteriormente, se efectuaron distintos esfuerzos en los que se reconocía el problema de la trata, pero de manera residual, entre ellos la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), así como la preparación y celebración de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional Viena 1997-2000, que coadyuvó al desarrollo del Protocolo adicional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas<sup>8</sup>.

En el marco de ese contexto histórico, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), establece en su artículo 3° inciso a) la definición del término trata de personas como:

*“Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o 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. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la*

4 PEARSON, Elaine (2003). Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas. Alianza Global contra la trata de mujeres. OIM, Bogotá, p. 32.

5 Convenio adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), del 2 de diciembre de 1949.

6 OIM (2006). La Trata de personas: Aspectos Básicos. Publicación de la CIM – OEA, Ciudad de México, p. 9.

7 CO29 – Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, (número 29), entrada en vigor el 1 de mayo de 1932.

8 GIJÓN, Mónica, CENDÓN Rosa y HERNÁNDEZ, Ana (2015). Trata de personas y Derechos Humanos: retos y oportunidades desde la educación social, España, p. 2.

*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”.*

En el Perú, la definición de la trata de personas quedó consignada en la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que se basa en el Protocolo de Palermo:

*“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 en el país, recurriendo a la violencia, amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder, o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o de 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”.*

Posteriormente, se perfecciona el concepto mediante la Ley N° 30251, Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas del Código Penal, artículo 153°:

*“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”.*

En relación a los niños, niñas y adolescentes este mismo artículo establece que:

*“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”.*

De acuerdo con el Protocolo de Palermo, la definición de la trata de personas se compone de tres elementos que están intrínsecamente ligados entre sí: el *comportamiento o conducta*, los *medios* y el *propósito o fin*, los cuales deberán confluir para configurar el delito.

El comportamiento o conducta se refiere a las actividades que se realizan para colocar a la víctima en una situación de peligro de ser explotada<sup>9</sup>, los medios son las formas o métodos utilizados para engañar a la víctima o doblegar su voluntad. Los fines son los objetivos que siempre son la explotación de la víctima, aunque esto puede tomar varias formas. En el esquema siguiente se grafican los elementos constitutivos de la trata de personas:

**Gráfico 1. Elementos constitutivos de la trata de personas**

CONDUCTAS	MEDIOS	FINALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Traslado</li> <li>• Acogida</li> <li>• Recepción</li> <li>• Retención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia, amenaza u otras formas de coacción</li> <li>• Privación de la libertad</li> <li>• Fraude</li> <li>• Engaño</li> <li>• Abuso de poder</li> <li>• Abuso de situación de Vulnerabilidad</li> <li>• Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta de niñas, niños y adolescentes</li> <li>• Explotación sexual y prostitución</li> <li>• Esclavitud y prácticas análogas</li> <li>• Explotación laboral</li> <li>• Trabajo forzoso</li> <li>• Mendicidad</li> <li>• Extracción o tráfico de órganos, tejidos somáticos o sus componentes humanos.</li> </ul>

Fuente: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas.

Los medios empleados en la trata de personas son<sup>10</sup>:

- **Violencia** se puede definir:
  - Violencia física se puede definir como la aplicación de fuerza física sobre otra persona que es idónea para doblegar su voluntad.
  - También existe otras formas de violencia, incluyendo la psicológica, sexual, económica, u otro tipo.
- **Amenaza (u otras formas de coacción)** consiste en la comunicación directa o indirecta de un mal o perjuicio próximo hacia la víctima (el mal puede estar dirigido directamente a ella o alguna persona de su entorno); esta comunicación debe ser idónea para doblegar su voluntad. Se trata de una forma de violencia psicológica.

9 MONTROYA VIVANCO, Yvan (2017). Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de persona. 2da Edición. Lima, OIM/Idhpucp, p. 102.

10 MONTROYA VIVANCO, Yvan (2017). Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de persona. 2da Edición. Lima, OIM/Idhpucp, y Manual sobre la investigación del delito de trata de personas publicado por la UNODC en el 2009, disponible en [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO\\_APRENDIZAJE.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf). Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, pp. 9 y 10.

- **Privación de la libertad** significa la afectación directa de la libertad ambulatoria de una persona, usualmente por causa de la violencia ejercida sobre ella. La privación de libertad puede estar asociada también a otros medios como la deuda, el secuestro de documentos, el control a través del suministro de drogas, la amenaza de dañar familiares o divulgar información, etc.
- **Fraude o engaño** consiste en la simulación de la realidad (crear hechos total o parcialmente falsos) que produce un error que se expresa en el consentimiento “viciado” de la víctima de trata.
- **Abuso de poder** se refiere a los casos en los que el tratante ocupa una posición de dominio o control que ocasiona que la víctima se vea obligada a aceptar la voluntad del primero.
- **Abuso de situación de vulnerabilidad** conforma los supuestos en que el tratante se aprovecha de que la víctima se encuentra en una situación en la que no tiene alternativa real y aceptable, excepto someterse al abuso.
- **Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra** hace referencia a los supuestos donde el o la tratante da un beneficio patrimonial (dinero o bienes) o de otra índole a quien tenga autoridad sobre la víctima (padre, madre, padrino, madrina, etc.). También aplica a supuestos donde el tratante entregue dinero o bienes a cambio de información o de ventajas para acceder a la víctima.

Las conductas empleadas en la trata de personas<sup>11</sup> son:

- **Captación:** Usualmente es el primer eslabón del proceso de la trata de personas. Consiste en el reclutamiento de la víctima a través de los medios antes citados.
- **Transporte:** Cualquier comportamiento que implica movilizar a una persona de un lugar a otro dentro o fuera del país.
- **Traslado:** Supone que una persona que tiene la autoridad sobre la víctima transfiera el control de esta a otra persona, usualmente a cambio de un pago o beneficio.
- **Acogida:** Hace alusión a la admisión de la víctima en un ambiente o domicilio, donde se la mantendrá por un tiempo antes de ser llevada al lugar donde va a ser explotada.
- **Recepción:** Significa recibir a la víctima que es transportada o trasladada de un lugar a otro (sea o no el destino final).
- **Retención:** Consiste en privar de libertad a la víctima contra su voluntad y mantenerla sujeta a la cadena de trata de personas.

Cabe precisar que el artículo 153 inciso 5 del Código Penal recoge los diversos tipos de participación delictiva que se pueden presentar en el delito de trata de personas<sup>12</sup>:

---

11 Política Nacional contra la trata de personas y sus formas de explotación, pp. 18-20; y UNODC. Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de Autoaprendizaje. Costa Rica, 2010. Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, pp. 10 y 11.

12 MONTROYA VIVANCO, Yvan (2017). Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de persona. 2da Edición. Lima: OIM/Idehpucp, p. 103.

- **Promoción:** implica cualquier conducta que estimule, instigue, anime o induzca a la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de la víctima con fines de explotación.
- **Favorecimiento:** conlleva cualquier comportamiento de un tercero que permite que se desarrollen los actos de captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de la víctima con fines de explotación.
- **Financiación:** supone la subvención o apoyo económico de las conductas de trata de personas.
- **Facilitación:** representa cualquier comportamiento que coopere, ayude o contribuya a la realización de una conducta de trata de personas.

Y las finalidades de la trata<sup>13</sup>:

- **Matrimonio forzado:** Comprende los casos donde una mujer es prometida o dada en matrimonio, sin que pueda oponerse, a cambio de dinero u otra contraprestación que es entregada a un familiar o cualquier otra persona<sup>14</sup>.
- **Matrimonio servil:** Implica la celebración de un matrimonio sin el consentimiento pleno y libre de, al menos, uno de los contrayentes (sea por violencia, amenaza, coacción social o cualquier otro medio idóneo). También incluye los casos en que las personas no pueden separarse o poner fin a la unión<sup>15</sup>.
- **Servidumbre por deudas:** Consiste en que una persona se compromete a prestar servicios personales, o a que alguien bajo su autoridad los realice, como garantía de pago de una deuda. Sin embargo, estos servicios no son utilizados para reducir el pago de dicha deuda, no se señala la duración del servicio que será necesaria para pagar la deuda o no se define la naturaleza de los servicios.
- **Servidumbre de la gleba:** Implica que una persona está obligada por ley, costumbre o acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ella, de forma remunerada o gratuita, determinados servicios sin tener la libertad de cambiar su condición<sup>16</sup>.
- **Venta de niños, niñas y adolescentes:** consiste en todo acto o transacción a partir de la cual un niño, niña o adolescente es transferido por una persona o grupo a cambio de un pago u otro beneficio. Dentro de este supuesto también se encuentran los casos de adopción irregular, donde el tratante induce a los padres/madres o a quien tiene la custodia a dar su consentimiento para una adopción ilegal<sup>17</sup>.

13 Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, pp. 12 y 13.

14 ONU. Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Informe sobre prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado. A/HRC/26/22. 2 de abril de 2014. párr. 6. Véase igualmente, Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, artículo 1. C. i), aprobada el 7 de setiembre de 1956 y en vigor desde el 30 de abril de 1957. Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, p.12.

15 *Ibidem*.

16 Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, artículo 1, literal b. Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, p.13.

17 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, artículo 2, literal a. El tratado fue aprobado el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor para el Perú, el 8 de mayo de 2002. Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, p.13.

- **Explotación sexual y prostitución:** es la forma más asociada a la trata y consiste en el aprovechamiento de la explotación sexual ajena y otras formas como la explotación sexual en el ámbito del turismo y la pornografía. Esta última consiste en toda representación de una persona realizando actividades sexuales (explícitas, reales o simuladas) o de una parte del cuerpo de la persona con fines primordialmente sexuales<sup>18</sup>.
- **Explotación laboral:** es el aprovechamiento de la labor de una persona para beneficio de otra sin el respeto de los derechos laborales de la víctima. Esto se produce cuando la labor realizada es desproporcionada en relación al ingreso percibido; las horas de trabajo son excesivas; las herramientas, equipo o formación son inadecuados para las tareas asignadas; el trabajo se realiza en situaciones que no cumplen las normas de seguridad y salud en el trabajo; entre otros.
- **Trabajo Forzoso:** es aquel trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, sea retribuido o no.<sup>19</sup>
- **Mendicidad:** Es la práctica consistente en obtener dinero y recursos materiales a través de la caridad pública, muchas veces a través de la humillación, persistencia o generación de lástima. La relación con la trata se produce cuando un sujeto o grupo de sujetos obliga a otra persona a realizar la acción<sup>20</sup>.
- **Extracción o tráfico de órganos, tejidos somáticos o sus componentes humanos:** la extracción es el proceso a través del cual se obtienen órganos, tejidos somáticos o componentes humanos sin consentimiento de la víctima o cuando, habiendo dado su consentimiento, este ha sido motivado por la fuerza, la coacción, engaño, abuso de poder o aprovechamiento de su estado de vulnerabilidad. El tráfico implica el transporte de dichos órganos, tejidos o componentes humanos<sup>21</sup>.

Cabe finalmente mencionar que la trata de personas entendida como la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de personas, con los fines antes mencionados, recurriendo a cualquier tipo de medio para obtener su consentimiento y haciendo uso de mecanismos que anulan y limitan la voluntad<sup>22</sup>, constituye un problema que afecta a todas las personas; lo que sin embargo, no se contradice con el hecho de que, por razones de género, tiene una incidencia mayor en mujeres, adolescentes, niñas, así como en niños.

18 Ibídem.

19 Decreto Legislativo N° 1323, artículo que incorpora el artículo 168-B al Código Penal.

20 Ley 28190, que protege a las niñas, niños y adolescentes de la mendicidad, artículo 2°. Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, página 13.

21 Reglamento de la Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2005-SA; y ONU. Notas interpretativas del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, nota del artículo 3. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077\\_Ebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf)  
Citado en: Protocolo de la Policía Nacional del Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas, p. 14.

22 Op. Cit. GJÓN Mónica..., p. 3

### **1.1.2. La necesidad de los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad, y otros, para enfrentar el problema de la trata de personas**

La trata de personas es una grave violación de los derechos humanos<sup>23</sup>, que aprovecha la situación de vulnerabilidad de las víctimas para su perpetuación. Esta situación fue reconocida en 1993, durante la Conferencia de Derechos Humanos en Viena, donde la trata fue entendida como una violación a la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad y no discriminación, la seguridad personal y, que afecta principalmente a mujeres, y a los niños, niñas y adolescentes, en especial contra su derecho al desarrollo integral<sup>24</sup>.

Al ser la trata un fenómeno y delito que vulnera los derechos humanos de personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, tiene necesariamente que ser abordada mediante políticas y estrategias elaborados en el marco de los enfoques o perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad, entre otros<sup>25</sup>.

#### **1.1.2.1. Enfoque de derechos humanos**

El enfoque de derechos humanos, en los estudios de los fenómenos sociales, actúa como marco de análisis y constituye un aporte a la lectura crítica de los hechos, permitiendo proteger a las personas en sus derechos a la dignidad, integridad, las libertades políticas básicas, las cuales hacen parte del cuerpo general de derechos de las víctimas del delito de la trata de personas. La trata de personas constituye una clara violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que afectan principalmente a las víctimas en el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos a la libertad, igualdad, dignidad, seguridad, integridad personal, entre otros<sup>26</sup>.

La necesidad de tratar el fenómeno como un problema de derechos humanos, permite restituir la dignidad de las víctimas que ha sido lesionada al encontrarse bajo esta situación. Le permite autodeterminarse, construir sus proyectos de vida, decidir sobre su propio cuerpo y afrontar su libre desarrollo de la personalidad en total libertad, pues este reconocimiento de titular de derechos implica entender su autonomía y exigir un respeto de todos y cada uno de sus derechos y libertades.

Asimismo, el enfoque de derechos humanos permite tener una visión ampliada y general de todo el problema de la trata de personas, pues, tanto la seguridad ciudadana<sup>27</sup> como

---

23 Ver al respecto BREGAGLIO, Renata, MARINELLI, Chiara y MONTOYA, Iván (2017), La trata como violación de derechos humanos y como delito, Lima, publicación en etapa de edición.

24 UNICEF (2012). Trata de Personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes. Buenos Aires, p. 8.

25 Es importante resaltar que existen otros enfoques reconocidos a nivel internacional y en el ámbito normativo interno, y que coadyuvan a un oportuno acercamiento para el estudio de este fenómeno. Sin embargo, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas, hemos considerado conveniente centrarnos en algunos enfoques para el desarrollo del marco conceptual, a fin de obtener como resultado acciones adecuadas en el ámbito de las obligaciones internacionales y nacionales del Estado Peruano.

26 Op. Cit. UNODC (2009), p. 32.

27 "La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos

los problemas de territorialidad<sup>28</sup>, forman parte de este campo. Aporta un análisis sistemático, interconectado y universal del fenómeno de la trata, no sólo a nivel nacional, sino además desde una perspectiva internacional, al estar dirigida –de forma operativa- a promover y proteger los derechos humanos, asegurando además el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los distintos documentos internacionales y regionales. Asimismo, garantiza la participación de las víctimas de trata en las respuestas que se adopten en la lucha contra esta práctica y fortalece su capacidad para determinar las políticas que rigen sus vidas<sup>29</sup>.

Este enfoque permite que los principios de no discriminación, participación y responsabilidad, con énfasis en la atención a las implicaciones de género y las y los menores de edad víctimas de trata, sean la base de las acciones integradas contra la trata<sup>30</sup>, constituyendo así el elemento clave para un adecuado acercamiento y respuesta del fenómeno de la trata.

### 1.1.2.2. Enfoque de género

De otro lado, el enfoque de género es indispensable para actuar contra la violencia que se perpetúa a través de este delito. Al ser la trata una manifestación de la violencia de género, este enfoque permitirá a las víctimas -en especial a las mujeres- posicionarlas como sujetos de derechos. Adicionalmente, permitirá entender la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres en la sociedad, frente a las desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas. Asimismo ayudará a adoptar las acciones más adecuadas para la reducción del problema y prever políticas, programas y proyectos de prevención y atención que busquen el restablecimiento de los derechos a las víctimas, de manera integral y central, abordando recomendaciones que incluyan registros desagregados por edad y género; y conocer el impacto económico de la trata de personas en sectores como la industria sexual, la economía informal, el servicio doméstico, la explotación infantil, el trabajo forzado e incluso las adopciones ilegales, tomando en cuenta las necesidades específicas de las víctimas<sup>31</sup>.

Abarcar la perspectiva de género frente a este fenómeno “*implica entender la trata como continuum de violencia que tiene sus raíces en las desigualdades estructurales de género, la feminización de la pobreza, el racismo sexualizado, la demanda de mujeres*

---

Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado.” Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 57, párr. 50.

28 “Los principales instrumentos emanados de los organismos internacionales que velan -desde criterios morales y de eficacia política- por la profundización de la democracia (Naciones Unidas, Consejo de Europa), insisten en la corresponsabilización de las autoridades locales en la administración de los usos del suelo; sin su concurso y capacidad de decisión las posibilidades de corrupción aumentan al disminuir o desaparecer las oportunidades de control inmediato y directo por los ciudadanos más afectados por las consecuencias y perjuicios de la política urbanística. Pero también es necesario recordar que el principio de subsidiariedad (las actuaciones políticas deben realizarse en el nivel político más próximo al ciudadano que asegure su desarrollo efectivo y conveniente al interés general o, subsidiariamente, por el nivel superior) debe cumplirse en la doble exigencia de dicho postulado.” Ver: ZOIDO NARANJO, Florencio (2009). Territorialidad y gobierno del territorio. Hacia una nueva cultura política. UIMP Valencia, p. 11.

29 ACNUR (2011). La trata de seres humanos. Comentario conjunto de las Naciones Unidas a la Directiva de la Unión Europea. Un enfoque basado en los derechos humanos, Madrid, p. 27

30 Ibídem.

31 OIM (2002). Trata de Personas: Un desafío Regional. Bogotá, p. 11.

*para el mercado prostitucional, la compra-venta del cuerpo de las mujeres como objetos sexuales, la laxidad de las leyes y las falsas creencias de profesionales de la justicia, y de los intereses económicos detrás de este fenómeno*<sup>32</sup>. Así pues, aplicar la perspectiva de género en el fenómeno permite profundizar el camino hacia una sociedad igualitaria y libre de violencias.

Cabe recordar que el enfoque de género busca la transformación de las relaciones desiguales de poder, no sólo se refiere a la concepción binaria hombre-mujer, sino también a factores biológicos, sociales y culturales, por lo que comprende a la comunidad LGTBI, y protege el derecho de las personas a no ser discriminadas por orientación sexual o identidad de género.

Asimismo, agregar el enfoque de género en el estudio del fenómeno de la trata de personas, permitirá reformular el concepto tradicional de seguridad (al ser este un concepto que excluye a las víctimas, no sólo a las mujeres), el que deja fuera a muchas formas de inseguridad que viven las y los ciudadanos, permitiendo así, eliminar las relaciones de género construidas social y culturalmente de manera desigual<sup>33</sup>, y actuando de manera más inclusiva y en concordancia con los derechos humanos.

El enfoque de género representa una herramienta analítica y metodológica, que posee además una dimensión política en tanto busca la construcción de relaciones de género equitativas y justas y reconoce otras desigualdades y discriminaciones originadas por la etnia, origen social, orientación sexual, entre otros factores. En ese sentido, el enfoque de género es importante para el análisis de las sociedades y las relaciones humanas, se refleja en el cambio que significó para el conocimiento social, a tal punto que se considera como una “absoluta revolución metodológica en la construcción del conocimiento”. Esto nos da una visión de género o mirada de género que es una forma de analizar la realidad sobre la base de las variables sexo y género y sus manifestaciones en los distintos contextos geográficos, culturales, étnicos e históricos.<sup>34</sup>

### **1.1.2.3. Enfoque de interculturalidad**

Por otra parte, el enfoque de interculturalidad “permite identificar las diferencias y desigualdades en las relaciones entre los grupos culturales que cohabitan en el Perú y se expresa, por ejemplo, en el uso de traductores para la recepción de la denuncia”. Refiere la interacción entre culturas de manera respetuosa e igualitaria, permitiendo la integración y convivencia entre culturas. En base a la diversidad y el enriquecimiento de esta diversidad.

Así también permite la aceptación y tolerancia de otras identidades y culturas, el enfoque intercultural reconoce las diferencias culturales como uno de los pilares de la

---

32 CASTELLANO, Esther y RANEA, Beatriz (2014). La perspectiva de género y de los Derechos Humanos en el análisis de la prostitución y la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Una aproximación desde la voz de las propias mujeres. En: Dilemata, Año 6, p. 177.

33 ROBLES, Daniela (2007). El Tráfico de Mujeres con fines de Explotación Sexual y su repercusión en la Seguridad Global: Una perspectiva de Género en las Relaciones Internacionales, México, p. 19

34 Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas. MIMP. Página 28 Lima: MIMP, 2012.

construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos; implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.

Todo ello en base a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (o Conferencia de Durban), el Convenio 169 del OIT sobre pueblos indígenas y tribales, así como los diversos instrumentos internacionales que prohíben la discriminación<sup>35</sup>.

De esta manera, aplicar el enfoque de interculturalidad permitirá tener un abordaje del fenómeno de la trata en relación a la víctima, desde el conocimiento de los elementos que conforma su identidad étnico-cultural e idiosincrasia y coadyuvará a una mejora de los servicios de protección y persecución del delito, así como un adecuado marco de prevención que desarrolle los distintos aspectos sociales del problema y de sus posibles víctimas.

#### **1.1.2.4. Enfoque de niñez y adolescencia**

El enfoque de niñez y adolescencia parte por reconocer que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad por lo que ante cualquier circunstancia que requiere salvaguardar su integridad o derechos se deberá tomar en cuenta qué es mejor para su bienestar, protección y desarrollo. A esto último se le conoce como Interés Superior del Niño.

#### **1.1.2.5. Enfoque de discapacidad**

El enfoque de discapacidad establece que, a partir del modelo social, las políticas públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para enfrentar las múltiples barreras para la inclusión que posee una persona con discapacidad<sup>36</sup>.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, en su artículo 2, establece que se entenderá por “discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo”. Para evitar ello, los Estados deben adoptar los ajustes razonables correspondientes, esto es, las medidas, modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar el igual goce y ejercicio de derechos por parte de las personas con discapacidad.

35 UNODC (2012). Estudio sobre el Estado de la trata de personas en Ecuador. Lima, p. 65

36 Worm, Ilse (2012). A human rights-based approach to disability in development. GIZ y CBM, p.

Además, las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas en condición de discapacidad, se encuentran en doble situación de vulnerabilidad por su género y su discapacidad, frente a la trata. Por ello, requieren recibir del Estado una atención mayor y pertinente, debiendo ser educados en igualdad de oportunidades sobre cómo prevenir, reconocer el abuso e informar tales actos. En ese sentido, la inclusión implica eliminar la exclusión, discriminación y desigualdad de oportunidades en la atención frente a la trata de personas.

Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, en su artículo 16, establece que los Estados Partes adoptarán las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género.

Este enfoque debe ser desarrollado en el marco de la lucha contra la trata de personas, adaptando las actividades, metas y objetivos del Plan Nacional 2017-2021, a las necesidades particulares de este grupo en situación de vulnerabilidad.

#### **1.1.2.6. Enfoque de ciclo de vida**

El enfoque de ciclo de vida permite entender las vulnerabilidades y oportunidades que existen durante etapas tempranas del desarrollo humano; reconoce que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida, que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y que el mayor beneficio de un grupo de edad puede derivarse de intervenciones previas en un grupo de edad anterior. Además, permite mejorar el uso de recursos escasos, facilitando la identificación de riesgos y brechas y la priorización de intervenciones claves.

Además, aborda las etapas del ciclo vital en términos de la vulnerabilidad producida por la condición etérea; las situaciones de vulnerabilidad (temporales) como por ejemplo el desplazamiento, la pobreza, la enfermedad, afectan a las personas a cualquier edad.

#### **1.1.2.7. Enfoque de interseccionalidad**

El enfoque de interseccionalidad permitirá abordar de manera analítica el estudio y respuesta para la trata de personas, teniendo como objetivo revelar las variadas identidades y exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como combinación simultánea de identidades (racismo, discapacidad, género, pobreza, etc.) desde la manera en que la identidad de la persona se cruza con otros factores derivados de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras de poder. La finalidad es contar con una visión más real de la situación de cada una de las personas en la sociedad y dentro del fenómeno de la trata, ayudando a entender y establecer el impacto de dicha convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, y así entender como las políticas, programas, servicios y leyes inciden sobre un aspecto de nuestras vidas que se encuentran inexorablemente vinculadas a los

demás. Así, por ejemplo, en el caso de la trata, al analizar el fenómeno, no se reducirá a ser mujer u hombre, sino que se incluirán aspectos que convergen en esa persona como: mujer – pobre – extranjera, entre otros, de manera que esta estrategia sirva para vincular las bases de la discriminación (raza, género, etc.) con el entorno social, económico, político y legal que alimenta la discriminación y que estructura las vivencias de la opresión y del privilegio<sup>37</sup>.

Como se mencionó líneas arriba, si bien el presente trabajo se centra en los enfoques arriba mencionados, ello no excluye hacer mención, además, de otros enfoques importantes para el desarrollo e implementación de las políticas, acciones y estrategias requeridas para enfrentar el grave problema de la trata de personas, como son los de seguridad ciudadana y territorialidad, con el fin de contar con mejores herramientas para acercarse al problema.

#### **1.1.2.8. Enfoque de territorialidad**

El enfoque de territorialidad incide en que las propuestas desarrolladas en la política pública no deben concebirse únicamente a partir de la presencia institucional del Estado, sino desde la participación de la sociedad civil, e incluso desde los protagonistas de los fenómenos sociales como es el caso de las víctimas del delito de trata de personas. Ello implica pues, que el construir propuestas de intervención y prevención debe contener la lectura de múltiples significados como lo étnico, lo cultural, las dinámicas propias del territorio y sus necesidades poblacionales. La solución de problemas estructurales territoriales debe tener una mirada nacional, así como el reconocimiento de las diversidades que posibiliten la confluencia, la integración y la inclusión de los intereses y necesidades sociales. Así, por ejemplo, las zonas con mayor incidencia de cultivos de coca y actividades ligadas al narcotráfico, deberán reforzar las condiciones de seguridad para evitar que las personas terminen siendo víctimas de trata<sup>38</sup>.

#### **1.1.2.9. Enfoque de seguridad ciudadana**

Por su parte, el enfoque de seguridad ciudadana<sup>39</sup>, se entiende como la acción integrada que promueve y desarrolla el Estado conjuntamente con la población, con la finalidad de no solo asegurar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, sino además para prevenir la comisión de diversos delitos y faltas contra la integridad física, vinculando este enfoque con las acciones preventivas de la trata de personas a nivel multisectorial<sup>40</sup>. De ahí que la Organización de Estados Americanos haya aprobado la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas<sup>41</sup>, con la finalidad de contrarrestar la inseguridad, incluyendo medidas para la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

---

37 AWID (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. En: Derechos de las mujeres y cambio económico N° 9, agosto 2004, pp. 2-5.

38 Op. Cit. UNODC (2009), p. 36.

39 UNODC (2011). El Estado de la Trata de Personas en el Perú, Lima, p. 39.

40 IIDH – PNUD (2011). El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso, San José, pp. 18-19.

41 Aprobada en la cuarta sesión plenaria del 7 de junio del 2011 (AG/DEC. 66 XLI-O/11).

### 1.1.3. Las víctimas de trata: grupos en situación de especial vulnerabilidad

En el fenómeno de la trata concurren diversos factores, entre ellos están los políticos, económicos, sociales y culturales -como las inequidades sociales y económicas-, la pobreza y la falta de oportunidades, las desigualdades de género, la presencia de conflictos armados, en situaciones de emergencia y desastres naturales<sup>42</sup>, las políticas migratorias restrictivas, la demanda, la impunidad, la tolerancia social y la estigmatización. Ello genera situaciones de mayor vulnerabilidad de personas pertenecientes a grupos humanos específicos, constituyendo un problema global relacionado estrechamente con los movimientos migratorios, que es reconocido por la comunidad internacional y nacional como una forma actual de esclavitud que vulnera los derechos humanos al degradar a las personas y colocarlas como objetos mercantiles<sup>43</sup>. De ahí que es fundamental tener en cuenta que la vulneración de derechos humanos es el elemento común antes, durante y después de la trata de personas<sup>44</sup>.

Por ello, un adecuado análisis del fenómeno de la trata debe considerar las causas estructurales<sup>45</sup> que colocan a las distintas personas en situación de especial vulnerabilidad ante la trata, a fin de identificar las estrategias de intervención, facilitando el entendimiento del porqué grupos como mujeres, niñas y adolescentes son más vulnerables<sup>46</sup>. Es necesario entonces para ello un análisis desde el enfoque de género, a partir del cual las relaciones asimétricas de poder y desigualdad entre las personas -fundamentalmente entre mujeres y hombres, constituyen una de las principales causas de la violencia, dominación, discriminación y, por ende, de trata de personas<sup>47</sup>.

---

42 Las condiciones de vulnerabilidad de las personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes y de personas con discapacidad, se exacerban en situaciones de emergencias y desastres, cuando los albergues, por ejemplo, son inadecuados, no cuentan con las medidas de protección y seguridad, están a cargo de personal no idóneo, entre otros. Ello incrementa la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, por lo que las autoridades deben establecer mecanismos de defensoría y mayor vigilancia de las poblaciones en situación de vulnerabilidad que se encuentran en condición de afectadas o damnificadas por emergencias o desastres.

43 UNODC – Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia – Universidad Nacional de Colombia (2009). Estudio Nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia, Bogotá, p. 27.

44 CIM - OEA. (2002). Tráfico de mujeres y niños. Conclusiones de la investigación y seguimiento (Punto IV c. del Diálogo de Jefas de Delegación). XXXI Asamblea de delegadas, Punta Cana, República Dominicana, p. 5.

45 Un problema estructural -como la trata de personas- puede definirse como aquel que enfrenta toda una sociedad y que afecta la vigencia de los derechos fundamentales. Tiene como elementos concurrentes la existencia de acciones de muchas personas que se dirigen (con intención o sin ella) contra otras; la existencia de relaciones de poder en las que grupos de personas se encuentran en situación de opresión o subordinación respecto de otros y; la ineficacia del Estado para enfrentar adecuadamente el problema.

Según Iris Young, "la estructura social [...] se refiere a los resultados acumulativos de las acciones de masas de individuos que representan sus propios proyectos, a menudo de forma descoordinada, con muchos otros. Las combinaciones de acciones afecta a la condición de las acciones de otros y con frecuencia esto produce resultados no intencionados por ninguno de los agentes participantes [...] las personas persiguen sus propias finalidades y crean un sistema estructural cuya teleología es contraria a los fines de los propios individuos [...] Muchos procesos sociales a gran escala en los que las masas creen que están siguiendo las reglas y no se preocupan de los demás, al intentar cumplir sus objetivos legítimos se pueden ver envueltos en consecuencias no intencionadas e indeseables si se contempla desde un punto de vista estructural". Ver al respecto YOUNG, Iris Marion (2011). Responsabilidad por la justicia. Madrid: Morata, pp. 82-83.

46 CATWLAC – Gobierno Federal de la Ciudad de México (2012), Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México. México, p. 2.

47 "[...] reconocer que la situación de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres, es el punto de partida de una perspectiva de género. [...] La situación de discriminación, desigualdad y subordinación es un fenómeno universal que está profundamente enraizado y presente en nuestras sociedades desde tiempos inmemoriales, y esta característica es una de las claves por las cuales nos cuesta tanto remover las estructuras que legitiman esta situación. La perspectiva de género significa identificar todos los ámbitos en los cuales esta situación de discriminación, de subordinación y desigualdad de las mujeres se expresa. Y no sólo identificar las situaciones sino también los mecanismos que la legitiman". Ver: HEIM, Daniela (2010) "La perspectiva de género como eje

Lo expuesto resulta más evidente aún si tenemos en cuenta que, a nivel mundial, las principales afectadas por la pobreza, educación y falta de empleo son, precisamente, las mujeres.

### 1.1.3.1. Mujeres

Es un hecho histórico que las principales víctimas de discriminación de género continúan siendo las mujeres (niñas, adolescentes, adultas), lo que se ve reflejado en que sean ellas, las principales víctimas de trata, con fines de explotación sexual. Así pues, cada año, cerca de 100 mil mujeres provenientes de países de América Latina y el Caribe, son llevadas con engaños y falsas promesas de empleo, a diferentes naciones del mundo, sin que se conozcan las cifras nacionales oficiales, los estudios estadísticos, ni los informes cuantitativos que permitan evidenciar este fenómeno<sup>48</sup>.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>49</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer<sup>50</sup>, constituyen hitos normativos que buscan la defensa y adecuada protección de las mujeres frente a la violencia y la trata de personas. Sin embargo, la carencia o falta de acceso a la educación para las niñas y adolescentes, la falta de oportunidades laborales, la expectativa de que la mujer desempeñe ciertos roles y que sea prácticamente la única responsable de sus hijos/as, la sexualidad, las costumbres y las prácticas sociales inciden en tornarlas en principales víctimas de trata.

De ahí que, a través de la ratificación de la CEDAW, los Estados -como es el caso del Perú- asumen una responsabilidad de protección de los derechos de las mujeres en todas las esferas y, por lo tanto, la necesidad de legislar y actuar frente al fenómeno de la trata, al configurar esta como violencia de género. Cabe recordar que posteriormente, mediante la Recomendación General N°19, emitida en el año 1992, se reconoció a la

---

fundamental para comprender la realidad de la trata. Ponencia publicada en III Jornadas de Acción contra la Trata, octubre de 2010.

48 ULLOA ZIAURRIZ, Teresa (2010). Segundo Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas llevado a cabo en la Universidad Iberoamericana de Puebla, México.

49 La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer establece que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad” (Preámbulo); que los Estados Partes se comprometen a “seguir por todos los medios apropiados y sin dilataciones una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, con claras obligaciones positivas que de allí se derivan (Art. 2); por lo cual “toman en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica, y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Art. 3).

50 De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (Convención de Belén Do Pará), “la violencia contra la mujer constituye una violación contra los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer del reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, “la violencia contra la mujeres es una ofensa contra la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres”, y “la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualatoria participación en todas las esferas de la vida”, por lo cual los Estados Partes reconocen que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado” (Art. 3), “toda mujer tiene derecho al reconocimiento goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” (Art. 4), “toda mujer podrá ejercer libremente y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contara con la total detención de estos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” y “ la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de estos derechos” (Art. 5 ), obligándose en consecuencia a “adoptar, por todos los miembros apropiados y sin dilataciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” (Art. 7).

violencia contra la mujer como una forma de discriminación que impide gravemente que este goce de derechos y libertades en igualdad con el hombre. De esta manera, obliga al Estado peruano a que adopte políticas públicas tendientes a eliminar la violencia y la discriminación por razones de género, generando por consiguiente responsabilidad internacional en caso de incumplimiento.

La desigual distribución y acceso al poder, las asimetrías en las relaciones entre hombres y mujeres, las discriminaciones por edad, cultura, sexo, pertenencias étnico-raciales, religión, orientación sexual e identidad de género, situaciones económicas, sociales, laborales y migratoria, condiciones de discapacidad (motora, auditiva, visual, psicológica, cognitiva o múltiple, entre otras), el predominio de los estereotipos culturales, los patrones culturales que ocasionan la objetivización y cosificación de los cuerpos de las mujeres, evidencian algunas de las causas socio-culturales<sup>51</sup>, pues al encontrarse frente a grandes dificultades para ejercitar sus derechos y desarrollarse plenamente en nuestras sociedades, hace que caigan en las redes de abuso y explotación, la mayoría de las veces en búsqueda de una vida más digna.

#### **1.1.3.2. Niños, niñas y adolescentes**

De igual manera, anualmente al menos 1,2 millones de niños, niñas y adolescentes caen víctimas de tratantes de humanos alrededor del mundo<sup>52</sup>. Estas cifras nos permiten tener un panorama claro de las y los principales afectados; de ahí que no se pueda entender la trata de personas aislada de las lógicas de dominación patriarcal, así como de los roles de dominación y subordinación de determinados grupos de personas.

Uno de los factores que pone a los niños, niñas y adolescentes en una especial situación de vulnerabilidad ante la trata de personas es que, aun en el entorno familiar y social, no son considerados como sujetos de derechos. Ello implica que no se tomen en cuenta sus opiniones ni expectativas, especialmente en lo que concierne a los servicios que se les brinda. Esta situación también se encuentra en los servicios relacionados con la atención de víctimas de trata de personas, especialmente aquellos de atención y protección, donde debe darse un cambio en la visión de este grupo de especial situación de vulnerabilidad, haciéndolo partícipe del proceso de reintegración luego de su rescate.

#### **1.1.3.3. Personas migrantes**

Otro grupo importante a tener en cuenta son las personas migrantes. Las migraciones se han visto alentadas en los últimos años *tanto por los cambios en la economía mundial, como por las modificaciones en los mercados de trabajo, por los nuevos conflictos violentos y por las modificaciones de los patrones culturales*<sup>53</sup>; generando así,

---

51 Op. Cit., (2012), CATWLAC (...) p. 6.

52 TOLEDO, Marianela (2010). La crisis económica y la trata de niños. En: Periódico "El Mundo", España. Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2010/03/11/estadosunidos/1268346386.html>

53 Encuentro continental de Pastoral Migratoria (2003). "Globalización y Migraciones Internacionales", Bogotá 7-9 mayo de 2003, p. 24.

movilizaciones masivas de personas que escapan de una coyuntura social vulnerable y que buscan un mejor futuro para ellos y para sus familias de forma legal o ilegal<sup>54</sup>.

Estas condiciones de vida, producto de la segregación social, económica y cultural, originan más motivos de discriminación y marginación, incrementando el riesgo de ser víctimas de trata. A ello se le suma la tolerancia y complicidad política y judicial de las fuerzas de seguridad ante el delito, además de la falta de capacitación y perspectiva de derechos de los distintos operadores, operadoras y autoridades competentes para detectar e investigar los casos de trata<sup>55</sup>, lo que por cierto se puede resumir en la debilidad institucional del Estado -principal responsable de defender la dignidad y demás derechos de las personas- para enfrentar el problema de trata.

Además, en el caso de las personas migrantes víctimas de trata de personas, se cuenta con una doble condición: la de víctima y, muchas veces, la de migrantes en situación irregular. La prevalencia de esta segunda condición y la sanción impuesta a las víctimas por las autoridades migratorias, implica una revictimización a cargo del Estado y un nuevo desconocimiento de sus derechos. En ese sentido, es importante que las víctimas de trata de personas extranjeras posean los mismos derechos que las víctimas nacionales, se les reconozca su calidad de víctima y reciban un tratamiento protector de su dignidad. En el marco de este reconocimiento, el Estado peruano ha aprobado una visa humanitaria que permitirá una mayor protección de esta población en especial situación de vulnerabilidad<sup>56</sup>.

#### **1.1.3.4. Población LGTBI**

La población LGTBI<sup>57</sup> se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad ante situaciones de violencia y, entre ella, la trata de personas. La invisibilización de las problemáticas que afectan a este colectivo, el desconocimiento del goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, y la discriminación que sufren sus integrantes, favorece la captación por parte de los tratantes y el mantenimiento de situaciones de explotación. A ello se suma la dificultad para el acceso a los servicios de protección y atención, generándose una doble victimización.

El Plan 2017-2021, reconoce lo establecido por los Lineamientos para la atención de personas LGTBI en los servicios del PNCVFS del MIMP, especialmente el Lineamiento 1 que señala “[...] la atención a personas LGTBI víctimas de violencia sobre la base de su orientación sexual, expresión o identidad de género, no exige la creación de nuevos derechos ni que se concedan derechos especiales. Por el contrario, se trata del estricto cumplimiento al derecho a la igualdad y no discriminación y al reconocimiento de que la orientación sexual e identidad de género de las personas no pueden ser limitantes en el ejercicio de sus derechos”.

---

54 MUÑOZ HERRERA, Ángela Patricia (2009). Descripción del Fenómeno de la Trata de Personas en Colombia, y su impacto en las Mujeres, con una Mirada Tridimensional: Globalización, Derechos Humanos y Género, Tesis para optar el título de Politóloga. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, p. 16.

55 IELLIMO, Marcela (2014). La trata de personas: Un análisis desde la perspectiva de género y los derechos humanos. En: Voces en el Fénix N° 32, Marzo, UBA, Buenos Aires, p. 91.

56 Decreto Legislativo N° 1350, Nueva Ley de Migraciones.

57 Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales. Informe Defensorial N° 175: Pag. 7. Primer Edición año 2017.

En ese sentido, las personas LGTBI poseen, en el marco de la lucha contra la trata de personas, todos los derechos propios de las víctimas de este delito, la consideración de su especial situación de vulnerabilidad en la creación y prestación de servicios, y el necesario fortalecimiento del actuar estatal para su atención y protección.

Es fundamental tener en cuenta la responsabilidad estatal de proteger a las víctimas de trata, y la consiguiente necesidad de entenderlas como el eje de su accionar, compromete el deber de brindar la protección y asistencia necesaria para evitar las situaciones de revictimización, lograr la reparación integral del daño causado y el restablecimiento total de los derechos y su reinserción a la sociedad, sin miedo y sin estigmatización. Esta responsabilidad del Estado obliga a otorgar una mirada de derechos humanos al problema.

Lo expuesto implica pues, ubicar a las víctimas en el centro de la discusión. Los Estados –al ser los garantes de los derechos humanos de las víctimas-, tienen el deber de crear normas y aplicar estrategias que permitan prevenir el fenómeno, sancionar a los tratantes, y más importante aún, proteger a las víctimas<sup>58</sup>. Es por ello que la infracción a los derechos humanos de las víctimas de este delito, no sólo proviene de los tratantes, sino que parte del Estado mismo, al no garantizarles a los que se encuentran en su jurisdicción, la plena protección de sus derechos fundamentales, así como las condiciones mínimas de bienestar a fin de que puedan desarrollar su personalidad libremente y optar por un proyecto de vida distinto al que ofrecen los tratantes<sup>59</sup>.

De ahí que las medidas para la prevención y para impedir que la víctima vuelva a ser objeto de trata constituyen elementos que deben entrar en consideración, de manera que estén encaminadas a modificar las prácticas jurídicas, sociales, culturales e institucionales que sostienen o promueven la tolerancia de esta práctica y que, en muchas ocasiones, permiten la revictimización de la víctima ligadas a los estereotipos por parte la sociedad y el Estado<sup>60</sup>.

---

58 AGUILAR CABRERA, Denis (2016). La insostenible impunidad de la trata de personas. Una cruda realidad incontrolable. En: Rev. Pensamiento Penal, Buenos Aires, p. 8 del artículo.

59 Fundación Esperanza (2002). Tráfico de Personas, Naufragio de los sueños, Bogotá, p. 13.

60 Naciones Unidas (2014). Los derechos humanos y la trata de personas. Folleto informativo N° 36. Nueva York y Ginebra, p. 36.

## 1.2. MARCO NORMATIVO

### 1.2.1. Internacional

Siendo la trata un grave problema que afecta diversos derechos fundamentales de las víctimas y, más aun, tratándose de un delito, resulta evidente que es el Estado el responsable de su erradicación y de garantizar los derechos de las víctimas y potenciales víctimas, más aun, teniendo en cuenta que el fin último del Estado es defender a las personas -en especial a quienes se encuentran en situación de especial vulnerabilidad- y garantizar sus derechos<sup>61</sup>.

A fin de contar con un panorama y entendimiento completo de las diferentes implicancias de esta problemática, así como de los compromisos y obligaciones adquiridas por los Estados en materia de lucha contra la trata de personas, resulta necesario tener en consideración los siguientes documentos del derecho internacional<sup>6263</sup>:

- La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional,
- El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo),
- Las Notas Interpretativas (*Travaux Préparatoires*) al Protocolo de Palermo;

Estos tres documentos conforman el paquete completo de obligaciones internacionales expresamente dirigidas a enfrentar la trata de personas, instrumentos que obligan a los Estados a proteger los derechos de personas<sup>64</sup>. Cabe referirnos brevemente al denominado Protocolo de Palermo, por ser la norma internacional más importante en la materia, y que por ende marca el desarrollo y contenido de la normatividad interna de los Estados que, como el Perú, la han ratificado. Asimismo, debemos mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser el instrumento supranacional de carácter regional más importante.

#### a. Protocolo de Palermo

El ya referido Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocido como el “Protocolo de Palermo”, fue firmado por el Perú en el año 2000, aprobado por

61 Artículos 1° y 44° de la Constitución y artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

62 Global Rights. Partners for Justice (2005). Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas. OEA, Washington DC, p. 3.

63 Debemos tener en cuenta para un estudio sistematizado, documentos internacionales relativos a la trata de personas que protegen los derechos humanos, como: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem do Pará, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, entre otros.

64 Op. Cit. Global Rights (...), p. 5.

Resolución Legislativa N° 27527 de fecha 4 de octubre de 2001, ratificado por Decreto Supremo N° 088-2001-RE, y depositado el 23 de enero de 2002, teniendo como fecha de entrada en vigencia el 29 de setiembre de 2003.

Si bien constituye la norma internacional que perfila el delito de trata de personas en toda su complejidad y especificidad, existen otros instrumentos que pueden servir para perseguir este tipo de conductas como son la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará).

Sin embargo, es este Protocolo el que presenta una mayor complejidad y especificidad respecto al fenómeno de trata. Como ya referimos, este instrumento establece y estandariza la terminología relativa a la trata de personas, señalando definiciones mínimas para la constitución del ilícito penal y sus elementos, a fin de que se pueda criminalizar el fenómeno y se asuma la obligación internacional de emitir las normas internas para su configuración como delito. Asimismo, es a través de este protocolo que se apela a la protección y asistencia de las personas víctimas de trata en países de origen, tránsito y destino, permitiendo su asistencia y apoyo.

Es también a partir de lo dispuesto en este protocolo que se establecen ejes de acción para la reducción y lucha contra la trata de personas, y se apela a la prevención y cooperación conjunta de los Estados<sup>65</sup>, a fin de perseguir a los infractores, incidiendo sobre todo en su prevención a través de distintas acciones tales como: el refuerzo de controles fronterizos<sup>66</sup>, y la determinación de los elementos del delito (actividad-medios-fines). Así, esta norma establece como objetivos la prevención y la lucha contra la trata de personas, la protección y ayuda a las víctimas respetando plenamente sus derechos humanos, y la promoción de la cooperación entre los Estados parte para lograr estos fines.

El Protocolo de Palermo establece además cuatro tipos de obligaciones, que son:

- La tipificación y penalización de la trata de personas.
- El otorgamiento de asistencia y protección a las víctimas de trata.
- La prevención, a través de capacitaciones, difusión de información social, ejecución de operativos especiales en zonas de mayor incidencia, entre otras.
- La cooperación y asistencia internacional para la persecución del delito.

## **b. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

El artículo 6, inciso 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>67</sup>, ratificada por el Estado peruano<sup>68</sup>, señala que *“Nadie puede ser sometido a esclavitud o*

---

65 Art. 9º y 10º.

66 Art. 11º, referente a medidas fronterizas.

67 Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

68 Suscrita por Perú el 27 de julio de 1977 y aprobada mediante Decreto Ley N° 22231, publicado el 12 de julio de 1978. El instrumento de ratificación del 12 de julio de 1978 se depositó el 28 de julio de 1978. Vigente desde el 28 de julio de 1978. Ratificada por la Décimo Sexta Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979.

*servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil” señala que la prohibición de la trata de personas, tal como está reconocida en el artículo 6.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe entenderse como: i) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; ii) 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. Para los menores de 18 años estos requisitos no son condición necesaria para la caracterización de la trata; iii) con cualquier fin de explotación<sup>69</sup>.

Asimismo, la Corte Interamericana estableció también cuáles son las obligaciones de los Estados que derivan del artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

(...) Respecto de la obligación de garantizar el derecho reconocido en el artículo 6 de la Convención Americana, la Corte considera que ello implica el deber del Estado de prevenir e investigar posibles situaciones de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso. Entre otras medidas, los Estados tienen la obligación de: i) iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia o razón fundada para creer que personas sujetas a su jurisdicción se encuentren sometidas a uno de los supuestos previstos en el artículo 6.1 y 6.2 de la Convención; ii) eliminar toda legislación que legalice o tolere la esclavitud y la servidumbre; iii) tipificar penalmente dichas figuras, con sanciones severas; iv) realizar inspecciones u otras medidas de detección de dichas prácticas, y v) adoptar medidas de protección y asistencia a las víctimas<sup>70</sup>.

### **1.2.2. Nacional**

El compromiso del Estado Peruano frente a los distintos documentos internacionales relativos a la trata permitió implementar distintas acciones para el cumplimiento de estas obligaciones.

Así, en el año 2004 se promulgó el Decreto Supremo N° 002-2004-IN, a través del cual se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, para posteriormente ser derogado por el Decreto Supremo N° 001 – 2016 - IN – que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950 y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

69 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Movilidad humana: estándares americanos. 2015. Párrafo 221 (Pág. 110); CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia del 20 de octubre de 2016 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafos 289-290.

70 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia del 20 de octubre de 2016 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 319.

Durante el año 2007, se aprobó la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, norma que amplía las finalidades de la trata de personas respecto del Protocolo de Palermo, tipificándose en el Código Penal dentro de los delitos contra la libertad personal. El tipo penal de trata de personas fue perfeccionado con la aprobación de la Ley N° 30251, publicada el 21 de octubre del 2014, norma que mejora el texto del artículo 153° del Código Penal, para un mejor tratamiento por parte de los y las operadores y operadoras de justicia.

En el año 2011 el Estado Peruano, a través del Decreto Supremo N° 004-2011-IN, promulgó e implementó el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (PNAT), buscando la consecución de los objetivos establecidos para la lucha, perfeccionando las buenas prácticas y buscando optimizando acciones en la prevención, persecución, protección, y gobernabilidad e institucionalidad contra la trata de personas.

Además, el Congreso de la República estableció el año 2012, que el 23 de setiembre de cada año, se conmemore el Día Nacional contra la Trata de Personas, con la finalidad que las instituciones comprometidas en la lucha contra este delito realicen diversas actividades de sensibilización y prevención a la población en general. Asimismo, estableció que el Ejecutivo tenga la obligación de dar cuenta al Congreso de la República sobre las acciones que se vienen adoptando para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas.

En el año 2015, mediante Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, se aprobó la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de Explotación, la misma que tiene por objetivo principal la prevención, el control y reducción del fenómeno de la Trata de Personas, a través de la atención a los factores sociales y culturales que la generan.

En el año 2016, en el mes de febrero, por Decreto Supremo N° 001-2016-IN, aprobó el nuevo Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes que reorganiza y amplía las funciones de los diversos sectores competentes en la prevención, persecución, asistencia, protección y rehabilitación en beneficio de las víctimas de trata de personas y el respeto de sus derechos humanos.

En el mes de mayo de 2016, mediante Decreto Supremo N° 005-2016-IN, se aprobó el “Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de víctimas de Trata de Personas”, instrumento técnico marco que establece las pautas operativas que garantizan la prevención del delito, así como la persecución de la trata de personas y la atención, protección y reinserción de las víctimas peruanas/os en el exterior y en el país y extranjeras/os en el Perú. Además, determina los lineamientos para la acción multisectorial e intergubernamental a nivel de los cuatro ejes de intervención de la Trata de Personas, y establece líneas de acción para la coordinación de competencias de los operadores de los sectores, siendo el fin último, el garantizar la atención y protección de las víctimas y la persecución y sanción de los tratantes.

Finalmente, cabe también mencionar la existencia de planes regionales en materia de trata de personas, que buscan responder a la realidad concreta de su localidad. Actualmente se

cuenta con seis (06) planes regionales, pertenecientes a las regiones de Loreto, Tumbes, Cusco, Ayacucho, Puno, Madre de Dios.

# CAPÍTULO 2

## CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA

### Situación de la trata de personas en el Perú

*La trata de personas es un fenómeno delictivo que presenta una serie de complicaciones que impiden conocer su magnitud y cuantificarlo.*

*Son pocos los países que se atreven a ofrecer estadísticas del fenómeno ya que no existen suficientes mecanismos adecuados para brindar información detallada y real del fenómeno. Aunque es muy difícil contar con estadísticas fidedignas sobre la trata de personas, caracterizada por su clandestinidad y peligrosidad, los registros y estudios realizados muestran que las principales víctimas del delito continúan siendo las mujeres (niñas, adolescentes, adultas).*

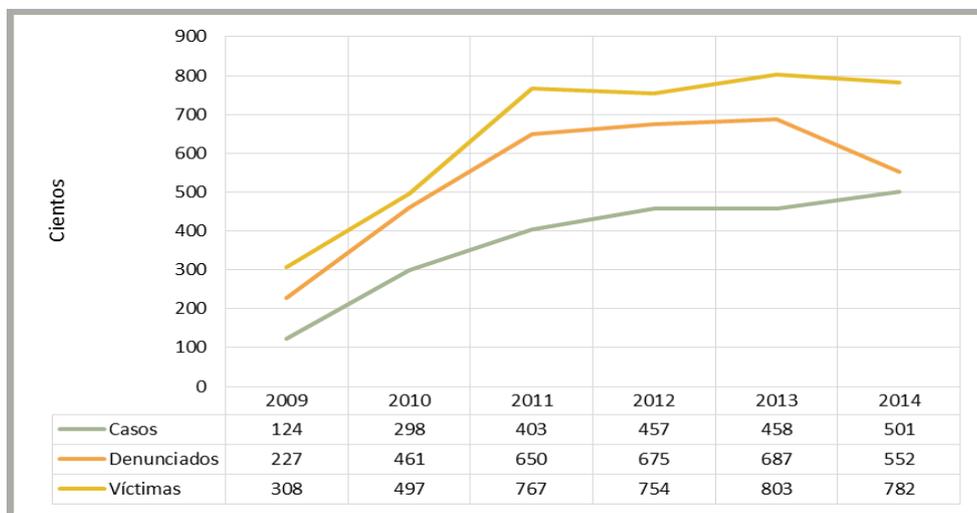
*El Estado peruano cuenta con cifras iniciales de casos de víctimas de la trata, las que aún no reflejan la magnitud de este flagelo debido a que este es pocas veces denunciado, ya sea por vergüenza, estigma o temor a la venganza, dado su carácter ilegal –y ligado al crimen organizado– o porque simplemente la víctima no sabe dónde denunciar o no hay dónde hacerlo. La víctima de la trata de personas no denuncia su situación ante las autoridades, temerosa de represalias, ser amenazada o al no tener conciencia de su condición de víctima de este delito.*

## 2.1. INCIDENCIA DEL DELITO

Si bien en el Perú existen algunos estudios que han permitido conocer la problemática de las víctimas, sus características, las modalidades y rutas, la magnitud del fenómeno solo es posible observarla a través de las denuncias realizadas al Ministerio Público y a la Policía Nacional.

El Perú es considerado un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres, niños y niñas que se encuentran en situación de trata. Según, el Ministerio Público<sup>71</sup> entre los años 2009 y 2014, hubo un total acumulado de 2,241 casos de trata de personas. Esta situación implicó, en ese período de tiempo, un total de 3,911 presuntas víctimas y 3,252 presuntos implicados (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Número de casos, denunciados y víctimas de trata de personas**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.  
Observatorio de la criminalidad. 2015.

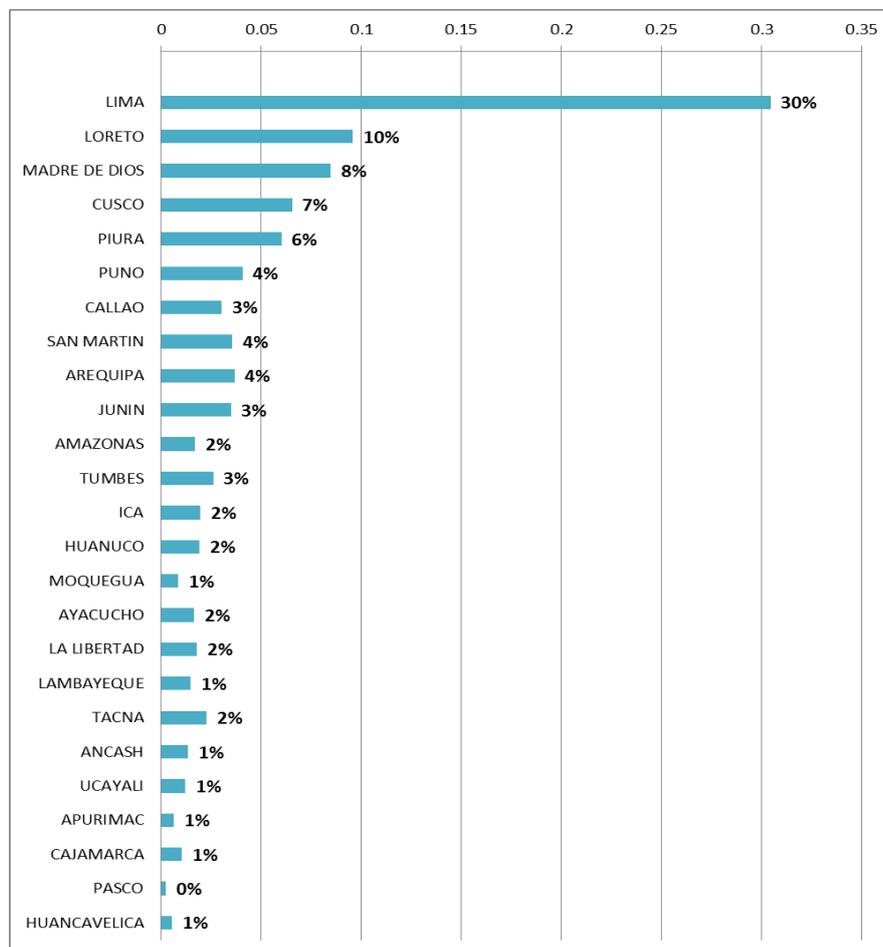
En el año 2015 se registraron 889 casos de trata de personas y en el periodo 2016 se registraron 1,144 casos, que sumados a los casos acumulados en el periodo 2009-2014, eleva el total de casos a un total de 4,274 casos<sup>72</sup>.

Por su parte, entre los años 2009 y 2015, los distritos fiscales con mayor proporción de casos de trata de personas fueron Lima (22.8%), Loreto (10.7%) y Madre de Dios (9.6%). Los tres distritos fiscales acumulan el 43.1% del total de casos de trata del nivel nacional en el periodo señalado (Gráfico 5).

71 MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD. Trata de Personas. Cifras estadísticas. 2009-2014. Lima, 2015, p. 12.

72 INEI. Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Julio-diciembre 2015. Informe Técnico N°1. Marzo 2016 y INEI. Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Octubre 2015-Marzo 2016. Informe Técnico N°2. Junio 2016. Además, información proporcionada mediante solicitud al Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público en marzo 2017.

**Gráfico 5. Distribución porcentual de casos de trata de personas por distrito fiscal, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.  
Observatorio de la criminalidad. 2015.

Entre los años 2009 y 2015, las zonas de mayor incidencia de casos del delito de trata de personas han variado (Tabla 1). Se constata que el distrito fiscal de Lima es el que tiene el mayor número de denuncias en los últimos siete años, habiendo pasado del 20.1% del total de casos en el año 2009 al 41.1% del total de los casos en el año 2015.

Tanto en el año 2009 como en el año 2011, el segundo lugar era ocupado por el distrito fiscal de Madre de Dios (13.9% del total de los casos registrados), sin embargo, en el año 2013 ocupa el tercer lugar (6.8% del total de casos de ese año) y en el 2015 ocupa el cuarto lugar (8.2% del total de casos).

En el año 2009, el distrito fiscal que se ubicó en el tercer lugar por la mayor proporción de casos fue Moquegua. En los años siguientes este distrito fiscal se ubica en un puesto inferior a la mitad en cuanto a denuncias de casos de trata. En el año 2015, el tercer lugar fue ocupado por el distrito del Callao, el cual acumuló un 8.7% de casos del total de ese año.

**Tabla 1. Zonas de mayor incidencia de trata de personas (porcentaje de casos)**

Distrito fiscal	2009	Distrito fiscal	2011	Distrito fiscal	2013	Distrito fiscal	2015
Lima	20.2	Lima	14.6	Loreto	12.7	Lima	41.1
Madre de Dios	12.1	Madre de Dios	13.9	Lima	11.4	Loreto	10.3
Moquegua	9.7	Cusco	13.2	Madre de Dios	6.8	Callao	8.7
Cusco	5.6	Loreto	7.2	Piura	6.6	Madre de Dios	8.2
Puno	5.6	Amazonas	6.0	Cusco	6.1	Cusco	4.7
Lima Sur	5.6	San Martín	5.0	Sullana	5.5	Puno	3.1

Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. Observatorio de la criminalidad. 2015. INEI. Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Octubre 2015-Marzo 2016. Informe Técnico N°2. Junio 2016.

Finalmente, en el 2016, el distrito con mayor número de casos es Lima (350 casos de 1144 totales), seguido por Callao (88 casos), Madre de Dios (69 casos), Cusco (65 casos) y Junín (61 casos).

## 2.2. PERFIL DE LAS VÍCTIMAS

En base a la información disponible sobre las denuncias registradas en el Ministerio Público, se puede obtener tres datos básicos de las víctimas: nacionalidad, sexo y edad.

En el periodo 2009 a 2014, del total de víctimas (3,911), el 86.2% era de nacionalidad peruana y el 4.3% era extranjera (Gráfico 6). La mayor parte de las víctimas de trata provienen de países latinoamericanos (3.2%), en la mayoría de los casos de Colombia y Ecuador. También se registraron personas bolivianas, argentinas, brasileras, paraguayas, chilenas, dominicanas y haitianas. El 0.9% de las víctimas provienen de países asiáticos (China, India y Bangladesh) y el 0.2% de países africanos (Guinea, Senegal y Tanzania).

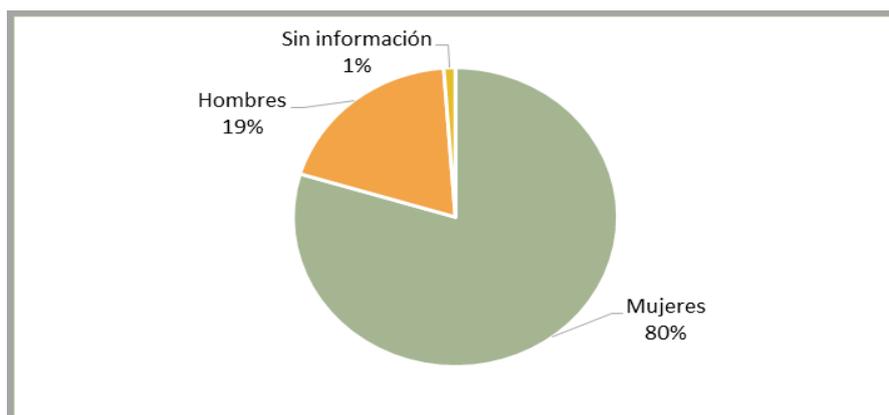
**Gráfico 6. Nacionalidad de las víctimas de trata de personas, 2009-2014. (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.

Las mujeres son las que se encuentran en mayor riesgo a una situación de trata de personas. Del total de víctimas de trata registradas en el año 2014, el 80% fueron mujeres y el 19% varones (Gráfico 7).

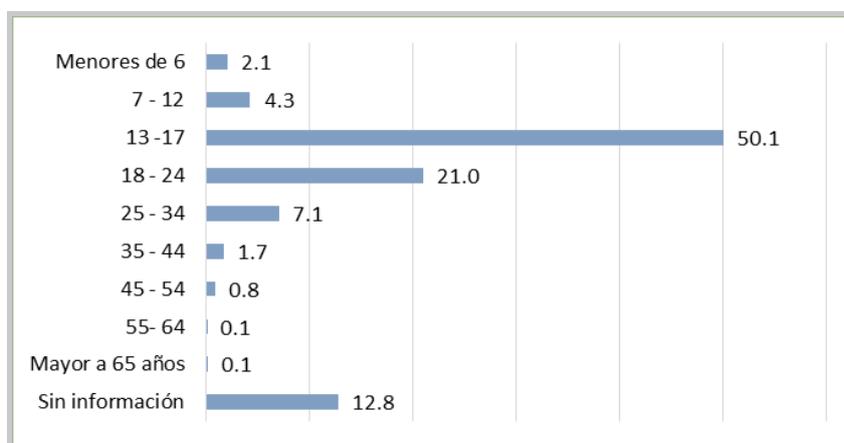
**Gráfico 7. Víctimas de trata de personas por sexo, 2014. (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. Observatorio de la criminalidad. 2015

Otra situación de riesgo a la trata de personas son las edades jóvenes (Gráfico 8). De acuerdo a los datos disponibles<sup>73</sup>, la edad de las víctimas tiende a concentrarse entre 13 y 24 años de edad, aunque con mayor medida en el rango de 13 a 17 (50.1%) y un poco menos en el grupo de 18 a 24 años (21%). Esto no significa que no haya víctimas menores de 13 años (6.4%) o mayores de 25 (9.8%).

**Gráfico 8. Víctimas de trata de personas por edad, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.

73 MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD. Trata de Personas. Cifras estadísticas. 2009-2014. Lima, 2015, pp. 15.

De un total de 34 investigaciones y estudios sobre el tema, realizados entre el 2011 al 2016 en América Latina, para un mejor conocimiento del perfil de las víctimas, 13 corresponden a Perú y 10 aluden a la trata con fines sexuales. Estos estudios permiten identificar algunas características de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual:

**Tabla 2. Perfil general de las víctimas de trata con fines de explotación sexual**

Variable	Característica
Sexo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las víctimas son mujeres.</li> </ul>
Edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte (tres cuartas partes) son menores de edad.</li> <li>• El promedio de edad oscila entre 16 y 18 años.</li> </ul>
Origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría proviene de zonas rurales o zonas urbano marginales.</li> <li>• Los lugares de donde provienen las víctimas son lugares alejados donde no llega el Estado.</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel educativo bajo (primaria o secundaria incompleta).</li> </ul>
Aspectos individuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madres con hijos pequeños</li> <li>• Mujeres sin pareja</li> </ul>
Familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desintegración de las familias o abandono total o parcial de uno o ambos padres, particularmente en los casos de niñas y mujeres.</li> <li>• Violencia familiar</li> <li>• Algunas de ellas fueron víctimas de violación sexual, generalmente cometida por hombres con un grado de consanguinidad o familiaridad cercano.</li> </ul>
Ocupación previa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna o baja remuneración</li> <li>• Con carga familiar que mantener</li> </ul>
Factores psicológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia previa de violencia dentro del ámbito familiar</li> <li>• Baja autoestima</li> <li>• Antecedentes de maltrato</li> <li>• Antecedentes de abuso sexual</li> </ul>

### 2.3. CIRCUITO DE LA TRATA DE PERSONAS

En el Perú, la modalidad de captación más frecuente es el ofrecimiento de un puesto de trabajo<sup>74</sup> (ver Gráfico 9). El 48.9% del total de presuntas víctimas entre los años 2009 y 2014 fue captada de esta manera. La segunda modalidad de captación, por orden de importancia, es el ofrecimiento de apoyo económico a las víctimas o familiares para su alimentación, estudios u otras necesidades básicas, por parte de las o los presuntos autores del delito (3.9%). La tercera modalidad de captación, por orden de importancia, es el convencimiento por parte de amistades o familiares (2.7%).

Cabe señalar que en el 32.2% de las víctimas de trata no se ha determinado el tipo de captación porque se encuentra en investigación, y en el 5.7% de los casos de las víctimas no se ha determinado la modalidad de captación.

74 MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD. Trata de Personas. Cifras estadísticas. 2009-2014. Lima, 2015, pp. 17.

**Gráfico 9. Víctimas de trata de personas por modalidad de captación, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. Observatorio de la criminalidad. 2015

Respecto al tipo de explotación de las víctimas de trata, la mayor proporción es la explotación sexual (Gráfico 10). Entre los años 2009 y 2014, el 41.6% de las presuntas víctimas “fue objeto de explotación sexual, lo cual incluyó brindar servicios sexuales en prostíbulos, servir de damas de compañía en night clubs, entre otros”<sup>75</sup>.

El 14.5% de las víctimas estuvo en explotación laboral y el 2.4% en explotación doméstica. Algunos indicios de la explotación laboral se encuentran en la minería informal, tala ilegal de madera, recolección de castañas, arroceras, langostineras. Asimismo, se considera que la trata de personas está asociada a otros delitos del crimen organizado como narcotráfico, tráfico de insumos químicos y tráfico de migrantes.

En este caso, existe un 31.5% de las víctimas cuyo tipo de explotación se encuentra en investigación, en el 3.5% no se determinó el tipo de explotación y en el 5.9% no se produjo la explotación puesto que no se produjo el traslado, o fueron intervenidas o intervenidos o denunciaron los hechos antes o durante el traslado.

**Gráfico 10. Víctimas de trata de personas por tipo de explotación, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. Observatorio de la criminalidad. 2015

75 MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD. Trata de Personas. Cifras estadísticas. 2009-2014. Lima, 2015, pp. 18.

## 2.4. RUTAS

Según la Dirección de Investigación de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional – DIRCTPTIM PNP<sup>76</sup>, existen tres rutas internacionales de traslado de víctimas de otras nacionalidades hacia el Perú:

- Ruta Norte, a través de la frontera con el Ecuador. Las víctimas que se trasladan son de Ecuador, Colombia, República Dominicana y Haití.
- Ruta Sur – Oriente: a través de la frontera con Bolivia. Las víctimas son de nacionalidad boliviana y son trasladadas al Perú para ser explotadas en las regiones de Puno y Madre de Dios.
- Las víctimas nacionales de trata de personas son trasladadas a los siguientes países de destino: Ecuador, Colombia, Argentina y Brasil.

Respecto a los lugares de origen de las víctimas, la misma fuente señala:

- Selva norte: Iquitos (Loreto) es lugar de captación de víctimas de trata de personas cuyos destinos son Puerto Maldonado (Madre de Dios), Ucayali y regiones de la costa norte del país. San Martín y Amazonas son lugares de captación de víctimas de este delito con destino a la costa norte del país.
- Sierra sur: Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho son lugares de origen de víctimas que son trasladadas a Arequipa, Puerto Maldonado (Madre de Dios) y Juliaca (Puno).
- Costa sur: Arequipa, Tacna y Moquegua son lugares de origen de víctimas, quienes son trasladadas hacia Puerto Maldonado (Madre de Dios).

Los lugares de destino de las víctimas de trata de personas son los siguientes:

- Costa norte: Chiclayo (Lambayeque) es destino de víctimas provenientes de Tarapoto y Rioja (San Martín) y Bagua (Amazonas).
- Selva sur: Puerto Maldonado (Madre de Dios) es destino de víctimas provenientes de Arequipa, Trujillo (La Libertad), Cusco y Puno. Cabe señalar que en la región Madre de Dios se desarrollan actividades de minería ilegal y es esta actividad ilícita la que genera víctimas de explotación sexual, laboral y trabajo forzoso en la zona.
- Lima es destino principal de víctimas de trata de personas, con concentración en el Cercado y los distritos de San Juan de Lurigancho, Comas, San Martín de Porres, Jesús María, Independencia, Lince, San Isidro, La Victoria, San Juan de Miraflores y Rímac.

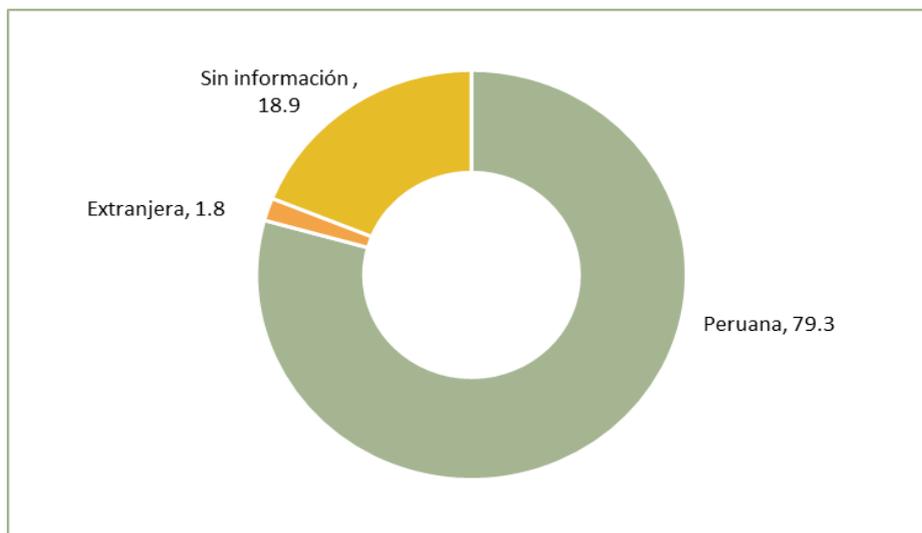
## 2.5. TRATANTES

---

76 COMISIÓN MULTISECTORIAL PERMANENTE. INFORME DE CUMPLIMIENTO DEL PNAT. Informe de Avances 2014-2015 presentado al Congreso de la República.

En cuanto a las y los tratantes, entre los años 2009 al 2014, el 79.3% de las y los presuntos imputados son peruanos. El 1.8% son extranjeros y en el 18.9% no se ha determinado la nacionalidad.

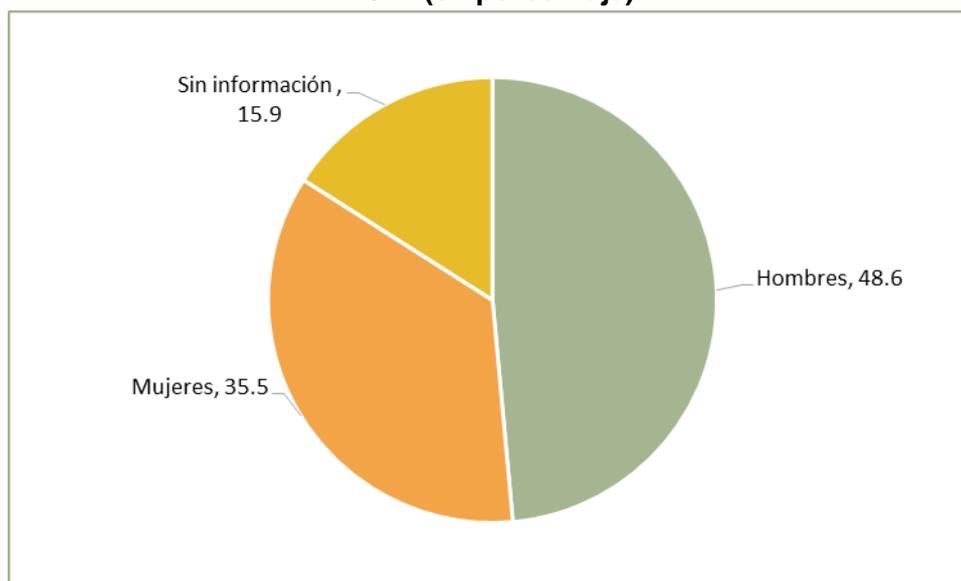
**Gráfico 11. Presuntos/as imputados de trata de personas por nacionalidad, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.  
Observatorio de la criminalidad. 2015

En el año 2014, del total de las y los presuntos imputados, la mayoría eran hombres (48.6%) y el 35.5% mujeres (Gráfico 12). Cabe señalar que el 15.9% de las y los presuntos imputados no tienen consignada esta información.

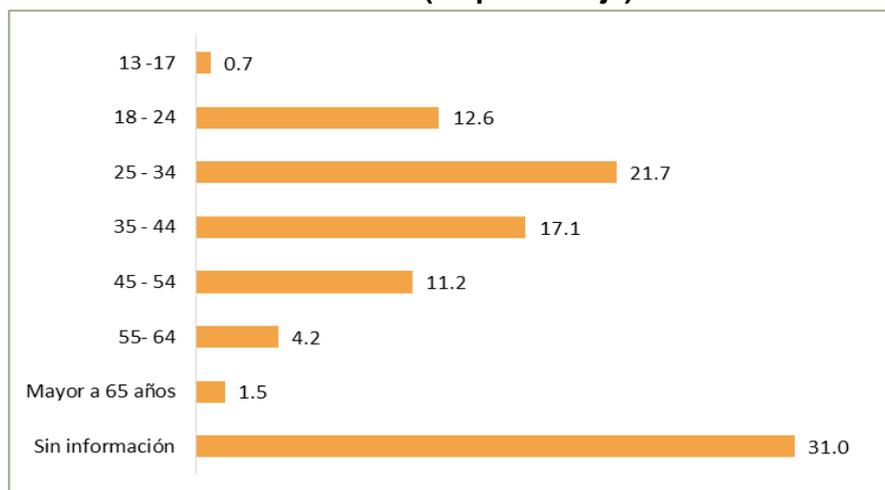
**Gráfico 12. Presuntos/as imputados de trata de personas por sexo, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.  
Observatorio de la criminalidad. 2015

Entre los años 2009 y 2014, la mayoría de las y los presuntos imputados son personas que tienen entre 25 a 44 años de edad (38.8%). Destacan las personas adultas jóvenes de 25 a 34 años (21.7%) y los adultos de 35 a 44 años (17.1%). En estos mismos años se encontraron como las y los presuntos imputados a adolescentes de 13 a 17 años (0.7%) y jóvenes (12.6%).

**Gráfico 13. Presuntos/as imputados de trata de personas por edad, 2009-2014 (en porcentaje)**



Fuente: MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN.  
Observatorio de la criminalidad. 2015

# CAPÍTULO 3

## EL MODELO CONCEPTUAL DEL PLAN NACIONAL 2017-2021

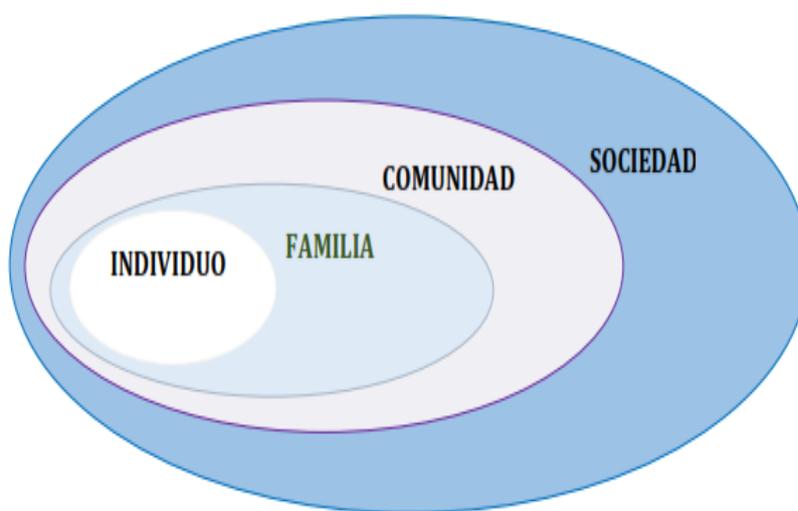
*El Modelo conceptual del Plan Nacional 2017-2021 es una representación gráfica de los sub sistemas y factores inter relacionados del sistema problemático de la trata de personas en el Perú.*

*Teniendo en cuenta el Marco Conceptual (Capítulo 1) y sobre la base del Modelo Sistémico, se plantea a continuación el Modelo conceptual del Plan Nacional 2017-2021, cuyo propósito es establecer relaciones conceptuales que permitan analizar, describir, explicar, los elementos (factores) que definen, condicionan o afectan al problema de la trata de personas, a fin plantear las estrategias destinadas a enfrentar este problema.*

### 3.1. EL MODELO CONCEPTUAL BÁSICO

Para plantear el Modelo Conceptual del Plan Nacional 2017-2021, se toma como base al Modelo Ecológico o Sistémico, propuesto por Bronfenbrenner (1979)<sup>77</sup>. Este Modelo es caracterizado por el conjunto de relaciones entre sistemas o ecosistemas que se contienen los unos a los otros, desde el individuo y sus relaciones más inmediatas como las de pareja o familia; seguidas por las de su comunidad, barrio o lugar de trabajo; hasta llegar al análisis del entorno social más amplio al que pertenece y que comprende al propio Estado.

**Gráfico 14. El Modelo Sistémico, con algunos factores que explican el problema de la Trata de Personas**



FACTORES RELEVANTES QUE EXPLICAN LA TRATA DE PERSONAS, A NIVEL INDIVIDUAL	FACTORES RELEVANTES QUE EXPLICAN LA TRATA DE PERSONAS, A NIVEL FAMILIAR	FACTORES RELEVANTES QUE EXPLICAN LA TRATA DE PERSONAS, A NIVEL COMUNITARIO	FACTORES RELEVANTES QUE EXPLICAN LA TRATA DE PERSONAS, A NIVEL SOCIEDAD
<p><b>Características de la personalidad de la víctima</b> (baja autoestima, inestabilidad emocional, dificultad en el autocontrol)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Características demográficas de la víctima (mujeres, niños/as, adolescentes y jóvenes)</li> <li>▪ Consumo de drogas o alcohol</li> <li>▪ Víctimas de violencia sexual</li> <li>▪ Embarazo adolescente</li> <li>▪ Desconocimiento de derechos</li> <li>▪ Débil cultura de denuncia</li> <li>▪ Entorno de pobreza</li> </ul>	<p><b>Ambiente familiar violento, favorable a trata de personas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conflictos familiares</li> <li>▪ Violencia familiar y de género</li> <li>▪ Desintegración o abandono de uno o ambos progenitores</li> <li>▪ Ambiente desfavorable para reintegración de las víctimas.</li> <li>▪ Falta de apoyo familiar</li> <li>▪ Desconocimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes</li> <li>▪ Relaciones desiguales de poder (género)</li> <li>▪ Nivel socioeconómico familiar bajo. Pobreza</li> <li>▪ Falta de oportunidades</li> </ul>	<p><b>Ambiente comunitario favorable a trata de personas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relaciones desiguales de género/ normas y patrones socioculturales negativos arraigados</li> <li>▪ Problemas en grupos sociales (barrios, colegios)</li> <li>▪ Inexistencia de redes de apoyo a familias</li> <li>▪ Desconocimiento de riesgos de ser víctima de trata de personas</li> <li>▪ Débil sensibilización y tolerancia social frente a la trata de personas</li> <li>▪ Debilidad institucional del Estado</li> <li>▪ Desconocimiento de derechos</li> </ul>	<p><b>Ambiente social-institucional favorable a la trata de personas :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja integración y cohesión social</li> <li>▪ Discriminación social</li> <li>▪ Relaciones desiguales de género/ normas y patrones socioculturales negativos arraigados</li> <li>▪ Insuficiente acuerdos bilaterales y multilaterales</li> <li>▪ Inseguridad/ violencia</li> <li>▪ Migración</li> <li>▪ Debilidad institucional del Estado</li> <li>▪ Desconocimiento de derechos</li> <li>▪ Débil articulación interinstitucional</li> <li>▪ Débil enfoque género,</li> </ul>

77 PAHO. World report on violence and health. Geneva, 2002.

	laborales de padres/madres ■ Bajo nivel educativo de padres, madres, hijos(as) ■ Prácticas sociales inadecuadas/ desconocimiento de riesgos de ser víctima de trata de personas	■ Poca cultura de denuncia ■ Inseguridad ciudadana ■ Discriminación social ■ Barreras para la inclusión de las personas con discapacidad. ■ Débil involucramiento de gobiernos regionales (Gr) y gobiernos locales (Gl) ■ Débil enfoque género, derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad, interseccionalidad, en la implementación de políticas contra la trata de personas.	derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad interseccionalidad, en la implementación de políticas y acciones contra la trata de personas. ■ Entorno de pobreza. ■ Barreras para la inclusión de las personas con discapacidad.
--	--	---	--

De acuerdo con este Modelo Sistémico existen factores que, a nivel individual, familiar, comunitario, y social/institucional contribuyen a la existencia y persistencia de la trata de personas:

- **Factores individuales<sup>78</sup>**: Se refieren a características particulares de la personalidad de la víctima (baja autoestima, inestabilidad emocional, dificultad en el autocontrol, entre otras) que, a su vez, son influenciados por otros factores estructurales o de contexto como es el caso de la pobreza, o factores como el desconocimiento de derechos y la falta de una cultura de denuncia. Algunos de estos factores son demográficos como la edad y el sexo.

La mayor parte de las víctimas son mujeres adolescentes o jóvenes, edades en las que aspiran a obtener logros o imitar consumos que muchas veces no se encuentran a su alcance. La vulnerabilidad ante la trata se incrementa si la persona ha sido víctima de violencia sexual, si es consumidora de drogas o alcohol o si inició relaciones sexuales tempranas con consecuencia de embarazo adolescente.

- **Factores familiares<sup>79</sup>**: La familia es el grupo humano que rodea a la posible víctima y que muchas veces, por su desintegración o por el rechazo que genera hacia ella, favorece la persistencia de la trata. Así, por ejemplo, situaciones de conflictos familiares llevan a las y los adolescentes a abandonar sus hogares buscando una alternativa de vida mejor. En muchos casos las víctimas (niñas, niños y mujeres) sufrieron violencia en su familia, constituyéndose esta en elemento expulsor de sus hogares y en consiguiente situación de vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas.

78 Ver al respecto DURÉ, E. (2011). La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. Grupo Luna Nueva, Asunción, Paraguay; y MUJICA, J. (2014). Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios, 1a. Ed., Lima, Perú.

79 Ver al respecto CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO (2013). Percepción y realidad: ¿hay trata de personas en el Perú?, Lima, Perú; y MUJICA, J. (2014). Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios, 1a. Ed., Lima, Perú.

La situación estructural de pobreza se manifiesta en el bajo nivel educativo de los padres/madres o de las víctimas o en la falta de trabajo, lo cual contribuye a generar en la víctima una presión o coacción debida a la urgencia de obtener ingresos económicos. Otro factor o variable está vinculada a la existencia de prácticas culturales inadecuadas, pero socialmente aceptadas. Ello ocurre con el “padrinazgo” o “madrinazgo”, por el cual los padres/madres envían a sus hijos e hijas a casa de padrinos o madrinas confiando en que serán alimentados o alimentadas o educados y educadas, sin tener conciencia de los derechos fundamentales que tienen sus hijos e hijas –entre ellos su derecho a no trabajar- ni del hecho de que pueden convertirse en víctimas de trata, desconociendo que es un delito que vulnera sus derechos fundamentales. Toda esta situación genera, asimismo, problemas para la reintegración de quienes han sido víctimas de este grave delito.

- Factores comunitarios: Estos factores están directamente vinculados a la comunidad como el ámbito social más directo de las víctimas de trata, luego del familiar. Entre ellos se encuentran el poco involucramiento y debilidad de la actuación de los gobiernos locales y gobiernos regionales para enfrentar la inseguridad ciudadana y la trata de personas; la baja cohesión social; los problemas existentes en grupos sociales como los barrios, colegios, etc.; el desconocimiento de derechos y la poca cultura de denuncia; la persistencia de prácticas sociales inadecuadas y el desconocimiento de los riesgos de ser posibles víctimas de trata de personas; la tolerancia y discriminación social contra las víctimas; así como la inexistencia de redes de apoyo a las familias y a adolescentes y jóvenes. Todo lo expuesto contribuye a la existencia de un ambiente comunitario favorable a la trata de personas.
- Factores sociales/estructurales/institucionales: Diversos autores<sup>80</sup> coinciden que la principal causa estructural de la vulnerabilidad ante la trata de personas es la pobreza, la cual afecta a grupos en especial situación de vulnerabilidad ante la trata de personas, como es el caso de las mujeres y adolescentes, y de las poblaciones rurales, quienes tienen menores oportunidades educativas, laborales y de ingresos. Los otros factores relevantes que explican esta problemática están relacionados

---

80 Ver al respecto ALCONADA DE LOS SANTOS, Mercedes (2011). Estudio sobre las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual en Andalucía. Instituto Andaluz De La Mujer. Sevilla, España; BRENAL, María (2010) Modelos de atención dirigidos a mujeres en situación de trata de personas: una lectura crítica desde la perspectiva de género. Trabajo de grado presentado para optar al título de: Maestría en Estudios de Género. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. ESCUELA EN ESTUDIOS DE GÉNERO, Bogotá; BURGOS, I. (Coordinador), CASTELLANOS, E y RANEA, B. (Investigadoras) (2013) Investigación sobre prostitución y trata de mujeres. Asociación de Promoción de Servicios Sociales (APROSERS), Madrid; CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO (2012). La trata de personas en el VRAEM. Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Lima, Perú; CASADO, Vanesa. (2011). La trata de mujeres con fines de explotación sexual. La globalización de la violencia de género. Ponencia presentada en III Congreso universitario Nacional "Investigación y género". Sevilla 16 y 17 de junio 2011. Universidad de Sevilla. Unidad para la Igualdad; DURÉ (2011) La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. Grupo Luna Nueva, Asunción, Paraguay; GÓMEZ y AVENDAÑO (2015) Clientes de prostitución: representaciones sociales de trata de personas. N: Psicología & Sociedade, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto, 2015, pp. 280-289 Associação Brasileira de Psicologia Social Minas Gerais, Brasil; MUJICA, Jaris (2014), Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios, 1a. Ed., Lima, Perú; REY y HERNÁNDEZ (2010) César y HERNÁNDEZ ANGUEIRA, Luisa (2010), La trata de personas en Puerto Rico: un reto a la invisibilidad. Universidad de Puerto Rico, Ricky Martin Foundation y el Protection Project. Puerto Rico; UNODC (2014) Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México. México; UNODC (2012), El estado de la trata de personas en el Perú. Lima.

con la inseguridad, violencia, y la débil institucionalidad del aparato estatal, que se manifiesta por una débil coordinación, articulación y falta de acuerdos interinstitucionales, así como en la insuficiencia en la organización e inadecuada gestión estatal en sus tres niveles de gobierno, lo cual impide al Estado cumplir a cabalidad con su función en materia de lucha contra la trata de personas.

Cabe mencionar que, en los cuatro niveles referidos (sub sistemas individual, familiar, comunitario y social) un factor que coadyuva a la prevalencia de la trata de personas es la persistencia de estereotipos, normas y patrones socioculturales negativos arraigados, lo que conlleva a la existencia de situaciones de discriminación y de relaciones desiguales de poder. Ello significa que el problema de la trata de personas no podrá ser adecuadamente enfrentado mientras persista la falta o insuficiencia de la transversalización e incorporación de los diversos enfoques -en especial de los de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad- en la implementación y ejecución de políticas públicas frente a esta problemática.

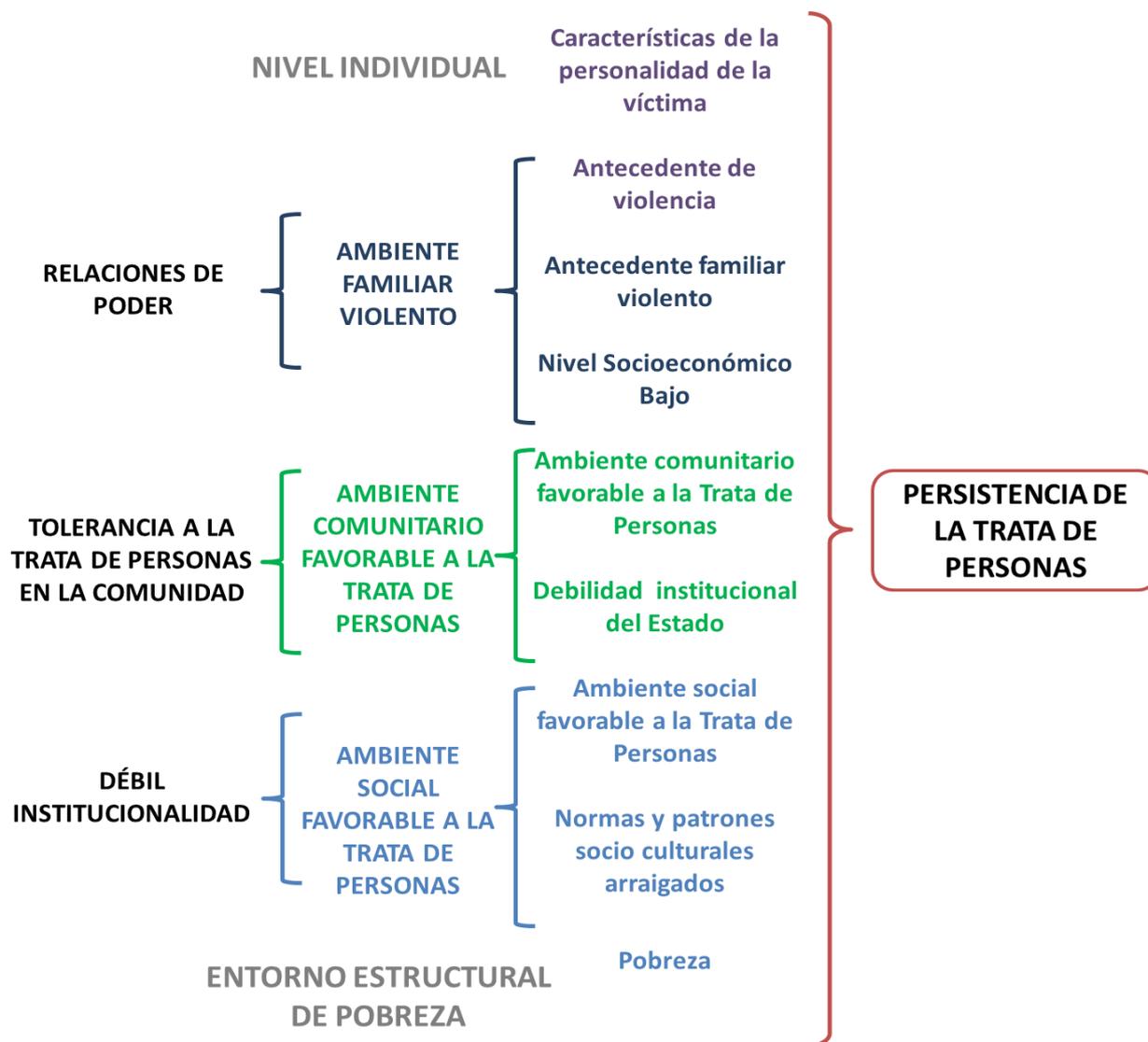
Tomando como base este Modelo Sistémico, y aun considerando los aspectos de carácter individual -como las características de la personalidad de la víctima<sup>81</sup>- y de carácter estructural (como la pobreza, principalmente), es posible identificar tres grandes grupos de factores que alimentan directamente el fenómeno de la trata de Personas y que por ende permiten explicar la prevalencia y persistencia de esta problemática: 1. “Antecedente familiar violento”, 2. “Ambiente comunitario favorable a trata de personas” y 3. “Ambiente social e institucional favorable a trata de personas”.

Reemplazando las denominaciones: “Antecedente familiar violento”, “Ambiente comunitario favorable a trata de personas” y “Ambiente social e institucional favorable a trata de personas” por “Relaciones de poder”, “Tolerancia a la trata de personas” y “Débil institucionalidad del Estado”, respectivamente, debido a que resultan ser más apropiadas para explicar y comprender mejor el contenido de las mismas, nuestro Modelo Conceptual Básico queda así planteado:

---

81 Aunque no resulta posible -ni indispensable- tener evidencias casuísticas sobre factores relacionados a rasgos de la personalidad en el nivel individual; en la elaboración del presente Plan se pone un especial énfasis en la atención de cada víctima en función de su particular realidad.

Gráfico 15. El Modelo Conceptual Básico



Las relaciones de poder se refieren principalmente a las relaciones de género prevalentes en las relaciones interpersonales, familiares, y comunitarias, basadas en patrones sociales y culturalmente arraigados que perpetúan la subordinación, por lo general de las mujeres respecto de los hombres.

Estas relaciones de dominación, poder y subordinación, causantes de la existencia y persistencia de la trata de personas se expresan, en primer lugar, en las relaciones individuales y familiares, afectando los derechos fundamentales de las víctimas a la dignidad, libertad, libre desarrollo, integridad, vida, a una vida libre de violencia, igualdad y no discriminación, identidad, salud, entre otros, reconocidos por la Constitución y diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú. Cabe recordar que la vulneración simultánea de diversos derechos fundamentales de las víctimas de trata de

personas se encuentra vinculada al reconocido carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos<sup>82</sup>.

Estas relaciones de poder que existen entre la persona explotadora o tratante y la víctima hacen referencia a una situación de sujeción especial, en tanto que la víctima –en la mayoría de casos- carece de las suficientes herramientas para dimensionar los verdaderos alcances de poder de su explotador o explotadora; inclusive puede estar convencida de que la o el tratante tiene posibilidades ciertas de dañarla personalmente o a sus familiares o conocidos, al evidenciar demostraciones de poder frente a instancias públicas que resultan medios de coerción idóneos para generarle a la víctima un estado de indefensión y temor, lo que conduce a fortalecer aquella relación de sujeción especial<sup>83</sup>. Las relaciones de poder que implican un sometimiento hacen referencia a una situación de violencia, fundada en el concepto de “propiedad” o control, de manera que las víctimas quedan privadas de su identidad y libertad, de sus lazos con la sociedad externa y entrampadas en la red de la trata<sup>84</sup>.

Es importante referir que, en las relaciones de poder, la relación de subordinación que se genera no suele provenir de una persona con autoridad, sino que, lo más común, es que provenga de un tercero o de una persona cercana a las relaciones personales o familiares<sup>85</sup>, que toma ventaja de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima, generando una relación asimétrica de poder y dependencia, posibilitando la explotación<sup>86</sup>. Así, por ejemplo, en la condición del o la migrante, esta situación se ve representada en alternativas de acción frente a un nuevo contexto geográfico, social y cultural, en la que el o la migrante se encuentra lejos y aislada de su grupo de pertenencia social y familiar, desconoce los medios legales para reclamar sus derechos y las prácticas del país o ciudad de destino y los actores que le rodean, situación ésta que refuerza la relación de dependencia y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima<sup>87</sup>.

Cabe incidir en que las principales víctimas de la trata de personas son, en su mayoría, mujeres (niñas, adolescentes y adultas), ello independientemente de que también se haya evidenciado casos de trata de personas contra hombres heterosexuales, lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales<sup>88</sup>, no existiendo sin embargo información precisa al respecto, lo que por cierto constituye un problema a enfrentar.

En efecto, de acuerdo a información oficial del Estado peruano, las mujeres son las que se encuentran en mayor riesgo de una situación de poder o subordinación y, por ende, en

---

82 DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, punto I.5. En: Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, junio de 1993, p. 32.

83 COLOMBO, Marcelo L., María Alejandra MÁNGANO. (2008). El consentimiento de la víctima de trata de personas y un análisis sobre los medios comisivos previstos en la figura penal, Buenos Aires, Argentina, p. 19.

84 GIBERTI, Eva (2014), La trata de personas: el desvalimiento en el crimen organizado. En: Desvalimiento Psicosocial, Vol. 1, Número 1 (2014), Buenos Aires Argentina, p. 14. Disponible en:

<https://www.uces.edu.ar/journalsopenaccess/index.php/desvapsico/issue/view/20>, visitado el 09 de Marzo del 2017.

85 *Ibidem*, p. 21.

86 BONACIC, Daniela, (2012), Informe sobre la trata de personas en Chile: Un Análisis Legislativo e Institucional en el marco de la Nueva Ley 20.507, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, p. 8

87 *Op Cit*, (2008), El consentimiento..., p. 26.

88 Federación Iberoamericana del Ombudsman. Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la trata de personas en la Región Andina. Quito, 2016, p.7.

mayor riesgo a ser víctimas de trata de personas; así por ejemplo, del total de víctimas de trata registradas en el año 2014, el 80% fueron mujeres y el 19% varones<sup>89</sup>.

Toda esta situación genera la urgente necesidad de que el abordaje de toda la problemática de la trata de personas se realice cumpliendo con el mandato normativo de establecer e implementar un plan desde los enfoques de género, derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad, entre otros. Obligación que, por cierto, también debe aplicarse al enfrentar la tolerancia social y al buscar fortalecer la gobernanza e institucionalidad. Cabe incidir en que la transversalización de estos enfoques constituye un mandato que se encuentra directamente vinculado a la prohibición normativa de discriminar (consagrada tanto a nivel nacional e internacional). Mientras ello no suceda, el Estado no llegará a establecer políticas adecuadas de prevención, ni a brindar la suficiente atención para la recuperación integral de las víctimas, ni para la investigación, persecución y sanción y reparación de las violaciones a sus derechos.

La **tolerancia social** es explicada por la ausencia de sanción social, moral y legal frente a la trata de personas, y persiste ante la insuficiencia de estrategias preventivas adecuadas. Esta tolerancia se encuentra directamente vinculada a la permanencia de factores estructurales de riesgo, al desconocimiento de derechos y de mecanismos para garantizarlos, y a la insuficiencia de políticas y acciones preventivas y promocionales. Dicha tolerancia se presenta también por la desidia, impunidad o corrupción de funcionarios/os públicos, por la indiferencia de la sociedad hacia las víctimas de trata y la consiguiente apatía para ayudarlas y denunciar posibles situaciones de trata, así como por la persistencia de patrones social y culturalmente arraigados que perpetúan la situación de discriminación que viven las víctimas, la que se ve reflejada en la naturalización de la explotación de las personas, reproduciendo la cadena de impunidad<sup>90</sup>; de ahí que invisibiliza la existencia de personas que aprovechan la vulnerabilidad de otras y se esconde la violencia y discriminación que conlleva esta práctica<sup>91</sup>.

Lo expuesto no contribuye a afianzar las acciones de protección de las víctimas de trata o de sus familiares, generando dificultades para la identificación de dichas víctimas, silenciando las situaciones de abuso que padecen. Asimismo, se limita el alcance de las medidas de atención básica e inmediata y la falta de atención integral a largo plazo. Igualmente incide en la falta de alojamiento seguro y, desde luego, en las dificultades para perseguir y sancionar a las personas que incurrir en los delitos de trata, lo que afecta la coalición que puedan formar las entidades del gobierno y la sociedad para su persecución<sup>92</sup>.

Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que “existen ciertas prácticas y actitudes que se basan en una tolerancia social y cultural que permite

---

89 MINISTERIO PÚBLICO. FISCALÍA DE LA NACIÓN. OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD. 2015.

90 UNICEF (2009) ¿De qué se trata la Trata de niños, niñas y adolescentes? Apuntes para la información y reflexión de los docentes en torno a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual, Buenos Aires, p. 7.

91 Ministerio de Justicia de la República Argentina (2013). Trata de Personas. Material de Consulta, Buenos Aires, p. 22

92 CORDERO ET AL, Nuria (2012), Trata de personas, dignidad y derechos humanos en Costa Rica: Aportes desde el trabajo social, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla –España, p. 77.

mantener ciertos patrones de explotación, relacionados con una cultura machista y que afecta los derechos de grupos más vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres<sup>93</sup>, lo que incrementa la probabilidad de captación de las personas en situación de vulnerabilidad<sup>94</sup>.

En esta misma línea, la Organización Internacional del Trabajo ha alertado que la tolerancia social al maltrato y violencia contra los niños y las niñas que realizan trabajo doméstico dificulta el reconocimiento de los actos de explotación, invisibilizando el fenómeno de la trata<sup>95</sup>. Así pues, el trabajo infantil doméstico y en el sector agrícola se oculta tras relaciones de parentesco en un entorno supuestamente protector, en el que los menores de edad –en general niñas- adquieren conocimientos útiles, gozando así de gran tolerancia social. Esta situación ofrece también una dimensión de género manifestada en el hecho de que sea más probable una remuneración a los niños que a las niñas por realizar tareas domésticas, aun cuando ellas dedican mucho más tiempo a ese ejercicio de labores<sup>96</sup>.

Sin embargo, desde una mirada sistémica, no son sólo las víctimas quienes desconocen de la naturalización de este fenómeno, sino toda la sociedad, incluyendo a las y los propios funcionarios y funcionarias. Son los mitos respecto a la trata de personas y la tolerancia social, sumada a la discriminación social que se genera contra las víctimas (sobre todo si son víctimas de trata con fines de explotación sexual), lo que no permite un abordaje integral. La especialización de las autoridades involucradas en la lucha contra la trata se torna en un aspecto fundamental para ofrecer una verdadera reflexión del tema y orientar a las víctimas, la sociedad y demás agentes en la debida protección de las poblaciones y reducir el nivel de tolerancia social a cero<sup>97</sup>.

La existencia de una **débil institucionalidad del Estado** es explicada por la ausencia de un marco normativo integral en la materia, la insuficiencia de estrategias integrales y de monitoreo, así como la inadecuada organización, gestión (que comprende la gestión del conocimiento y de recursos) y el funcionamiento del aparato estatal –en sus tres niveles de gobierno- para enfrentar el problema de la trata de personas en el marco de un Estado unitario y descentralizado. Lo expuesto comprende la falta de establecimiento e implementación de políticas públicas<sup>98</sup> adecuadas para la eficaz fiscalización, persecución, sanción, así como para la protección, reparación y reintegración de las

---

93 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2015). Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación, Lima, p.120.

94 Ibídem, p. 11.

95 OIT (2002). Un futuro sin trabajo infantil: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, p. 59.

96 OIT (2007), La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2006, Ginebra, p. 46.

97 SOLÓRZANO, Justo (2005) La trata de personas ¿Hay algo peor que la trata de personas?, Bolivia, p. 5. Disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/bolivia/22433/NASPDF/La%20trata%20y%20su%20forma%20de%20prevenir%20la.pdf>, visitado por última vez el 09 de marzo del 2017.

98 Las políticas públicas pueden ser entendidas como el conjunto de decisiones (que pueden suponer un hacer o un no hacer) generadas por el Estado en el marco de procedimientos, instituciones y organizaciones del gobierno y la Administración Pública, con la finalidad de resolver un problema o satisfacer una necesidad. Estas decisiones pueden expresarse en normas jurídicas, planes, programas, proyectos, actividades, entre otros. En: SALOMÉ RESURRECCIÓN, Liliana María. "La «discriminación múltiple» como concepto jurídico para el análisis de situaciones de discriminación". Tesis (Magister en Derecho Constitucional) -Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, 2015, p.148.

víctimas de trata de personas, desde los diversos enfoques, en especial de derechos humanos, género, interseccionalidad, intercultural, niñez y discapacidad.

Otra manifestación de la debilidad institucional se evidencia en la falta o insuficiencia de estrategias para enfrentar la corrupción y la impunidad, que impiden al Estado cumplir con su función en la lucha contra la trata de personas, generando la desconfianza de la ciudadanía en el aparato estatal y en sus instituciones. En efecto, una débil institucionalidad en materia de seguridad y justicia da pie a situaciones como la corrupción, la delincuencia organizada nacional o transnacional y la impunidad, y tiene una presencia e influencia sustancial, dando como resultado la cooptación de las instituciones por acción de estructuras, la delincuencia común e instituciones disfuncionales e inoperantes. De ahí que la ausencia de capacidad del Estado o su falta de voluntad política para modificar situaciones estructurales, no permitan garantizar a la ciudadanía el efectivo disfrute de sus derechos fundamentales, originando inseguridad, violencia y corrupción en sus distintos niveles, produciendo un círculo vicioso endémico que impide el desarrollo de la sociedad, que se manifiesta en la desatención de los factores estructurales detrás de la violencia<sup>99</sup>.

Sobre el particular, FLACSO ha señalado que la constante inestabilidad institucional y de las autoridades encargadas de enfrentar aspectos vinculados a la seguridad ciudadana no permiten la implementación de políticas a largo plazo. En situaciones como la peruana, donde se cuenta con un sistema nacional de seguridad ciudadana, no se han podido consolidar y alcanzar los resultados deseados, entre otros factores, por la inestabilidad e insuficiente especialización, capacitación y sensibilización de las y los funcionarios, funcionarias y autoridades que lo conforman, lo que contribuye a la magnitud e intensidad del fenómeno delictivo, amenazando la gobernabilidad democrática y la convivencia ciudadana<sup>100</sup>. Los planes de seguridad ciudadana mencionan la indispensable participación de la ciudadanía y sociedad civil, pero refieren que las medidas adoptadas se continúan enmarcando únicamente en el incremento del número de policías, patrullajes y equipamiento policial, dejando de lado las actividades de prevención situacional, social y comunitaria<sup>101</sup>.

Por su parte, CEPAL indica que la violencia y la delincuencia están asociadas a la subjetividad de las personas y confluyen con factores de carácter contextual e institucional; razón por la cual contar con registros y estadísticas consolidadas –de los que hoy se carece en el país– que permitan dimensionar de manera más objetiva el fenómeno, permitirá la elaboración de diagnósticos que orienten de manera efectiva las acciones que deben emprender las autoridades públicas, lo que incidirá positivamente en el fortalecimiento de la institucionalidad y la reducción de la delincuencia<sup>102</sup>.

La necesidad de fortalecer la institucionalidad, el control y la consiguiente respuesta del Estado es imprescindible para la lucha contra la trata de personas de manera eficaz y

---

99 WOLA (2015) La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Un estudio de investigación de WOLA sobre la experiencia de la CICIG. Washington, p. 3.

100 ESPÍN M, Johanna. (2010) La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región Andina, FLACSO, Serie Gobernabilidad y Convivencia democrática. Costa Rica, p. 25.

101 *Ibidem*, p. 26.

102 ARRAIGADA, Irma y GODOY, Lorena (2000). Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventas. CEPAL, Santiago de Chile, p.47.

responsable, lo que se evidencia en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas contra la trata. Ello debido a que la debilidad institucional “se expresa en todas las dimensiones de la vida social de los ciudadanos: trabajo, educación, salud, vivienda, seguridad social, recursos naturales, medio ambiente, medios de comunicación públicos, financiamiento de la política, etc., con sus efectos en la desigualdad de la distribución de la riqueza y en la concentración económica y en el papel subsidiario del Estado”<sup>103</sup>. Lo expuesto afecta directamente los derechos fundamentales de las y los ciudadanas y ciudadanos, y se comporta como una causa estructural del fenómeno de la trata de personas.

Cabe mencionar que la debilidad institucional del Estado se contrapone a lo que debe entenderse por gobernabilidad, gobernanza o buen gobierno. Este, en un Estado Constitucional, implica que la actividad estatal esté orientada al “respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos, la defensa del Estado Social y Democrático de Derecho, la efectividad gubernamental en términos de las capacidades y competencias de los y las funcionarios y funcionarias, y la calidad de los servicios públicos, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. En todos los casos, con especial énfasis en la situación de las poblaciones más pobres y la sostenibilidad del desarrollo. En el caso del Perú, esta noción va de la mano con la modernización del Estado”<sup>104</sup>. Así, un buen gobierno debe comprender tanto la prevención, fiscalización y persecución de la trata de personas, como la adecuada atención, protección y reintegración de sus víctimas<sup>105</sup>.

Es importante tener en cuenta que, adicionalmente a la explicación de estas tres grandes variables o factores que pueden ser entendidos como causas directas de la existencia y persistencia del fenómeno de la trata de personas, resulta indispensable referir un factor estructural de riesgo, que es el problema de la **pobreza**, la que a su vez genera la falta de educación, trabajo, los problemas de salud y la ausencia de programas sociales, y sin cuya búsqueda de solución no se logrará erradicar la trata de personas, ante la persistencia de la falta de recursos y oportunidades que impiden una vida digna a las víctimas.

Siendo la pobreza un problema complejo relacionado al costo básico de vida y el acceso a un nivel de vida digna<sup>106</sup> y que en ocasiones deriva en condiciones de vulneración de otros derechos fundamentales, como es el caso de la violencia de género, la situación de las víctimas de trata de personas –que en su mayoría son mujeres, niñas y adolescentes– se agrava aún más. Si a ello se le suma la discriminación que enfrentan las víctimas de trata por razones étnicas o etáreas, y que las convierte en víctimas de múltiple

---

103 GARRETÓN, Manuel Antonio (2015). Artículo de Opinión: Crisis estructural y corrupción institucionalizada: ¿cómo se sale? En: El mostrador. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/04/23/crisis-estructural-y-corrupcion-institucionalizada-como-se-sale/>, página visitada por última vez el 4 de marzo del 2017.

104 GIZ. Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Base conceptual. Lima, marzo de 2014, documento no publicado.

105 Parte de esto, aunque de manera distinta y menos desarrollada, está abordado en la página 11 del Plan de Acción contra la Trata de Personas 2015-2018 de Chile.

106 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “La pobreza tiene caras feroces en América Latina”. Entrevista a Bernardo Kliksberg, Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 11 de setiembre del 2002, Publicado en Rev. Electrónica Nueva Mayoría, disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/ENTREVISTAS/020911.html>, visitada por última vez el 26 de diciembre del 2016.

discriminación por razones que se presentan de manera simultánea, la situación se torna aún más grave. Es por ello que las políticas públicas deben ser llevadas a cabo con enfoque de género, derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad.

En efecto, el escenario descrito constata la situación de vulnerabilidad de las víctimas que se encuentran en situación de pobreza y evidencia el problema de la interseccionalidad, pues al no ser su situación de pobreza adecuadamente enfrentada por el Estado, no pueden disfrutar ni hacer valer sus derechos básicos, tales como integridad, salud, educación, vida digna, vivienda, identidad, alimentación, entre otros. Es por ello que *“es urgente analizar la interseccionalidad en la discriminación, en el contexto de la globalidad ya que la imposición de un modelo económico global, determina, agrava y profundiza la exclusión y hace más complejos los caminos para construir las alternativas de cambio (...)”*<sup>107</sup>.

Finalmente, es importante referir que este análisis que realizamos sobre las causas directas de la trata de personas guarda mucha similitud con lo sostenido en un reciente estudio sobre la situación de la trata de personas en la región andina, en el que se establece que las causas de la trata se centran en tres grandes bloques principales:

- a) La pobreza, de la mano con la ausencia de oportunidades, de empleo, educación, salud, existencia de economías informales, desestructuración familiar y, sobre todo, la violencia de género y generacional;
- b) Las modalidades de explotación socialmente o culturalmente aceptadas (sociedades patriarcales/adultocentrismo, entre otros);
- c) Los sistemas débiles institucionales estatales y de administración de justicia: impunidad, corrupción y falta de recursos, entre otros<sup>108</sup>.

---

107 GÓMEZ, Fanny. “La interseccionalidad en la discriminación”, Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras formas de intolerancia”.  
Disponible en:  
[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21589/1/15\\_la\\_interseccionalidad\\_en\\_la\\_discriminacion.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21589/1/15_la_interseccionalidad_en_la_discriminacion.pdf), visitada por última vez el 13 de enero del 2017.

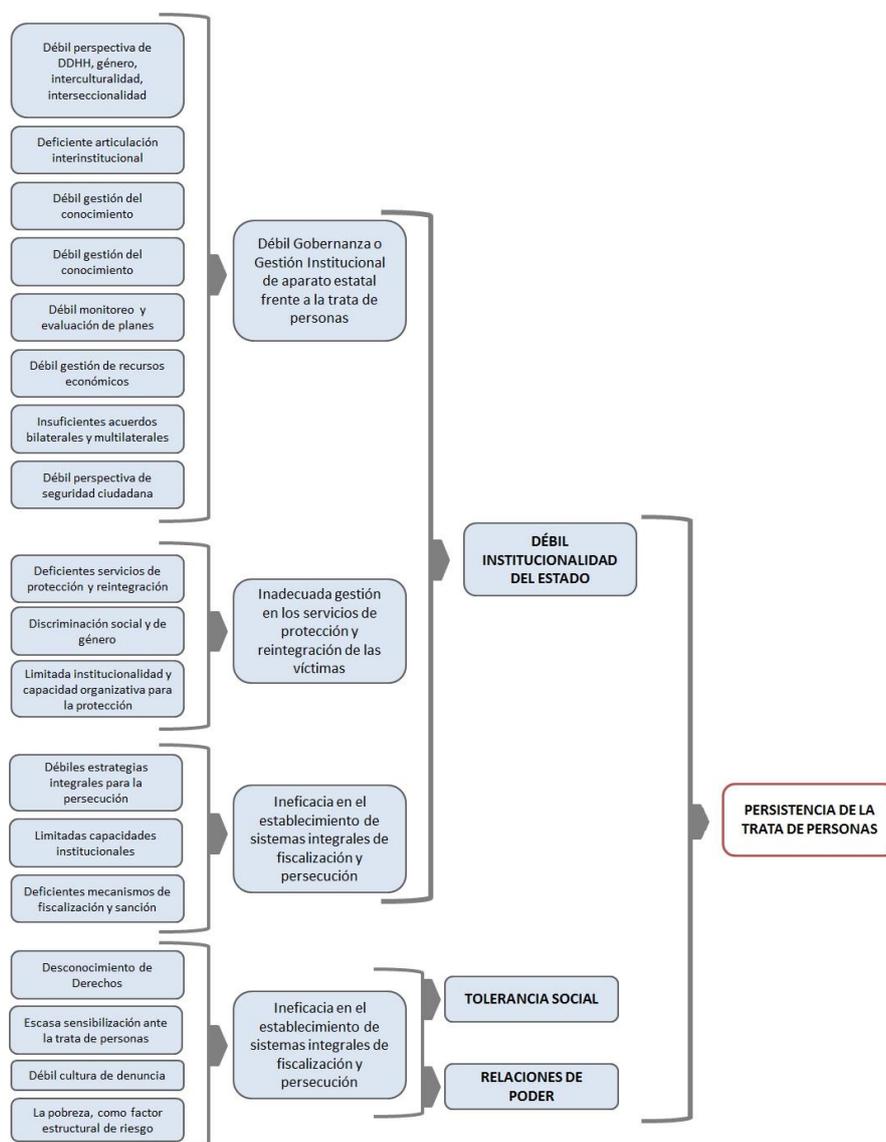
108 Federación Iberoamericana del Ombudsman. Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la trata de personas en la Región Andina. Quito, 2016, pp. 27 y 28.

### 3.2. EL MODELO CONCEPTUAL DEL PLAN NACIONAL 2017-2021

De acuerdo con el Modelo Conceptual Básico anteriormente explicado hay tres grandes causas directas que explican la existencia y persistencia de la trata: debilidad institucional del Estado, tolerancia social y relaciones de poder, así como el factor estructural de pobreza.

Si consideramos que la débil institucionalidad del Estado es explicada por una débil gestión institucional para la implementación de políticas públicas contra la trata de personas, la inadecuada gestión de los servicios de atención, protección y reintegración de las víctimas, y la ineficacia de las medidas de fiscalización y persecución del delito, y, a su vez, la tolerancia social y relaciones de poder es explicada por insuficientes acciones preventivas promocionales contra la trata de personas, el Modelo conceptual del Plan Nacional 2017-2021 puede ser así ilustrado:

**Gráfico 16. El Modelo Conceptual del Plan Nacional 2017-2021**



Como se puede apreciar, la debilidad institucional del Estado, tolerancia social y relaciones de poder, así como el factor estructural de pobreza, son las tres causas directas que explican la trata de personas. Estas, a su vez, son causadas por factores relacionados con cuatro ejes:

1. Insuficiencia de estrategias integrales y debilidad en el funcionamiento del aparato estatal para enfrentar la trata de personas.
2. Insuficientes acciones preventivo-promocionales.
3. Inadecuada gestión en los servicios de protección y reintegración de las víctimas.
4. Ineficacia en el establecimiento de sistemas integrales de fiscalización y persecución.

Pasamos a referirnos brevemente a cada uno de estos cuatro ejes, que constituirán los cuatro componentes o ejes estratégicos del nuevo Plan Nacional 2017-2021:

### **1. La Débil Gobernanza o gestión institucional de aparato estatal**

Se refiere a la insuficiencia de estrategias integrales y debilidad en el funcionamiento del aparato estatal para enfrentar la trata de personas.

La insuficiencia de estrategias integrales y articuladas, así como la debilidad en el funcionamiento del aparato estatal manifestada en su inadecuada organización y gestión para enfrentar el problema de la trata de personas en sus tres niveles de gobierno, se evidencia en el insuficiente establecimiento e implementación de políticas públicas adecuadas para garantizar la fiscalización, persecución, sanción, así como la protección, reparación y reintegración de las víctimas de trata de personas.

En efecto, la insuficiente capacidad del Estado para desplegar las acciones para la lucha contra la trata de personas ha sido determinante. La falta de cooperación interinstitucional y de una visión integral respecto de la actuación política, entre otros factores, ha mermado la acción del Estado frente a este fenómeno. Por ello, para poder lograr un verdadero cambio se demandará de altos niveles de cooperación (nacional e internacional), así como de una transformación integral de su actuación<sup>109</sup>.

La crisis de las instituciones y la debilidad institucional del Estado se manifiesta también en la corrupción, tanto del sector público como del privado, así como en la situación de impunidad. Dicha crisis ha tenido como elemento generador, la asimetría entre la capacidad de las instituciones para organizarse y la de responder a las demandas políticas, económicas y sociales de las y los ciudadanos; de ahí la necesidad de contar con estrategias integrales que permitan superar esta situación y construir un escenario de institucionalidad, gobernanza o gobernabilidad, y de estabilidad política con organización permanente, que promueva el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos, la seguridad jurídica, entre otros<sup>110</sup>.

109 Op. Cit. UNODC (2007) Manual para la lucha contra la trata de personas..., pp. 11-15.

110 RODRÍGUEZ CAIRO, Vladimir (2011), La debilidad institucional en el Perú: ¿La falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional? En: QUIPUKAMAYOC, Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 19, N°36, UNMSM, Lima, pp. 96 y ss.

Para alcanzar este escenario es importante -aunque no suficiente- contar con un marco normativo integral que permita fortalecer la institucionalidad, la gestión de recursos, la capacidad y especialización, la cooperación y coordinación, y desarrollar las estrategias integrales organizacionales, técnicas y de gestión de las distintas instituciones públicas, con el apoyo de la sociedad civil. En tal sentido, el diseño e implementación de las políticas públicas deberá enfrentar los conflictos que puedan presentarse en la normatividad vigente, así como las dificultades existentes para articular la política de seguridad pública con la de la seguridad ciudadana, para lo cual será menester identificar las causas o factores que contribuyen a generar la trata de personas a fin de establecer las estrategias para lograr su reducción<sup>111</sup> y erradicación.

## **2. Insuficientes acciones preventivo-promocionales**

A pesar de algunos innegables avances, las acciones de prevención en el fenómeno de la trata de personas continúan siendo no programáticas e insuficientes, entre otros factores, por la tolerancia social que persiste en el país frente a este fenómeno, por la poca sensibilización y toma de conciencia respecto al problema de la trata de personas, por la persistencia de relaciones de poder y subordinación entre las personas en la sociedad, así como por el desconocimiento de la población sobre sus derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos. De acuerdo a CEPAL, a pesar de los esfuerzos realizados por los Estados para luchar contra la trata de personas, la delincuencia organizada continúa estando más adelante; y aun cuando las autoridades consiguen cerrar el camino a la delincuencia, esta logra abrir rápidamente nuevas vías. Por ello, para lograr un verdadero control frente a esta práctica, se requiere de un esfuerzo continuado<sup>112</sup>, en el que el compartir, divulgar, sensibilizar y capacitar a la población, a los actores principales y las víctimas, permitirá concientizar a la sociedad sobre la gravedad de este fenómeno y la urgencia de enfrentarlo.

La sensibilización de la sociedad mediante la gestión de recursos y entrega de conocimiento e información sobre la realidad y la vulnerabilidad del país, de grupos y de personas, debe generar espacios de reflexión, análisis y evaluación destinados a enfrentar los distintos ámbitos de la trata de personas. Es importante referir que las acciones de prevención llevadas a través del campo de la educación han logrado en otros países resultados positivos, educando a docentes, alumnos y alumnas, y padres y madres de familia sobre la delincuencia organizada para reclutar personas e identificar víctimas (Colombia). Así también, es posible que este tipo de acciones puedan lograr mejores resultados a través de presentaciones televisivas, publicidad, propagadas, entre otros, de manera que se llegue a la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas<sup>113</sup>.

---

111 MONTERO, Juan Carlos (2012), La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. En Revista Perfiles Latinoamericanos, Vol. 20, N° 39, México, Enero-Julio 2012, p. 13.

112 CEPAL (2002), Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, Santiago de Chile, pp. 9-10, Disponible en: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/11302/ddr3-migracion.pdf>, visitado el 10 de marzo del 2017.

113 *Ibidem*, pp. 6-8.

De acuerdo al Trafficking in Persons Report 2016, a Perú se le continúa considerando como un país que ha realizado esfuerzos para la prevención y sanción de la trata de personas, pero sin llegar a cumplir de manera completa con los estándares mínimos para su erradicación, situación que se mantiene desde hace ya algunos años (2009)<sup>114</sup>. Este informe señala que la complicidad relacionada a la trata de personas es producto de la corrupción y afecta los esfuerzos del gobierno por luchar contra este flagelo. Asimismo, refiere que las sentencias son insuficientes y no reflejan la gravedad del delito, lo que desalienta a la denuncia y cooperación de las víctimas ante las autoridades; de ahí que la necesidad de contar con acciones de prevención deba tener en cuenta las prácticas que ya se han desarrollado con anterioridad al momento de la identificación del delito.

Finalmente, un problema que debe tenerse en cuenta al momento de establecer una adecuada política de prevención es la informalidad e ilegalidad que existe en actividades económicas que fomentan la trata de personas, como es el caso de la minería ilegal y el narcotráfico, lo que, sumado a las mafias existentes<sup>115</sup>, complica aún más esta grave situación.

### **3. Inadecuada gestión en los servicios de protección y reintegración de las víctimas**

A pesar de los numerosos avances que se han producido en los últimos años en la lucha contra la trata de personas como fenómeno delictivo, uno de los principales problemas radica en que el Estado aun no centra su atención en las víctimas y no considera sus particulares necesidades como eje principal en la lucha contra la trata. Lo expuesto se evidencia en la inexistencia de servicios de protección especializados e integrales, que garanticen la real vigencia de sus derechos fundamentales, así como su reintegración a su entorno familiar y comunitario. Es por ello que son aún muchos los retos que el Estado debe abordar para adoptar una política integral de lucha contra la trata de seres humanos.

Lo expuesto genera la necesidad de enfrentar este grave problema no sólo desde el punto de vista represivo, sino introduciendo una serie de obligaciones fundamentalmente dirigidas a la asistencia y apoyo especializado e integral, haciendo especial hincapié en considerar las particularidades de las víctimas -como es el caso de mujeres y menores de edad- así como en la prevención del delito y en una persecución efectiva de los tratantes. La trata de personas se visibiliza como un problema no solo desde la perspectiva de la delincuencia organizada y del control migratorio, sino, y principalmente, como una flagrante vulneración de los derechos humanos, en especial de su derecho a la dignidad<sup>116</sup>.

---

114 Department of State. United States of America (2016), 2016 Trafficking in Persons Report, Washington DC, p. 63. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>, visitado por última vez el 10 de marzo del 2017.

115 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRIÓ, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p.54.

116 BREGAGLIO, Renata, MARINELLI, Chiara y MONTOYA, Iván (2017), La trata como violación de derechos humanos y como delito, Lima, publicación en etapa de edición, p.16.

De ahí que ACNUR ha incidido en que el enfoque que se le debe dar a la trata de personas, debe ir más allá de la mera identificación y enjuiciamiento de las y los autores del delito, debiendo sobre todo contemplar medidas para garantizar la atención de las particulares necesidades de la víctima o las personas que corren el riesgo de serlo<sup>117</sup>. En tal sentido resulta necesaria la adopción de medidas como fortalecer los marcos jurídicos, institucionales y las capacidades organizativas, fortalecer los programas de capacitación y sensibilización dirigidos a las autoridades y a las organizaciones que velan por las víctimas de trata de personas, evaluar las especiales necesidades de protección de las víctimas de trata de personas, establecer salvaguardias específicas para la protección de niños y niñas, adolescentes, incluyendo su privacidad<sup>118</sup>, buscar su efectiva reintegración, entre otras.

#### **4. Ineficacia en el establecimiento de sistemas integrales de fiscalización y persecución**

La debilidad de estrategias integrales, así como la ineficacia de sistemas de fiscalización y persecución en el fenómeno de la trata de personas, no sólo vulnera la correcta administración de justicia, sino que permite la vulneración de los derechos humanos de las víctimas, entre ellos su derecho a un debido proceso y a una tutela jurisdiccional efectiva. Es por ello que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia *Rantsev contra Chipre y Rusia*<sup>119</sup>, resalta la obligación de los Estados de establecer medidas adecuadas tendientes a tipificar como delito esta conducta, así como a investigar los casos y a perseguir a los tratantes judicialmente, otorgando adecuada protección a las víctimas.

Sin embargo, es claro que la responsabilidad del Estado no acaba con la tipificación del delito, debiendo enfocarse en garantizar la real eficacia de la normatividad vigente en materia de fiscalización, persecución y sanción de este delito. Un adecuado marco normativo resultará insuficiente si es que no va de la mano con su efectiva aplicación. De ahí que la necesidad de que la mejora en las políticas públicas en la lucha contra la trata de personas requiera comprender, entre otros aspectos, una regulación adecuada en materia de trata y de los fines de explotación que tenga en cuenta las particularidades propias de cada tipología (de la trata y de los delitos conexos), debiendo además establecer procedimientos y mecanismos de fiscalización, persecución, sanción, así como estrategias para su implementación. Todo ello con la finalidad de brindar una respuesta global, integral y eficaz para enfrentar este grave fenómeno<sup>120</sup>, y, garantizando los derechos de las víctimas y evitando la impunidad.

---

117 ACNUR (2009), La trata de personas y la protección de los refugiados: Perspectiva del ACNUR. Ponencia: Conferencia Ministerial sobre la "Acción Global de la UE contra la trata de personas", Bruselas, 19-20 de octubre del 2009, disponible en:

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=501647bb2>, visitado por última vez el 11 de marzo de 2017.

118 RIBAS CARDOSO, Arisa y ANNONI, Danielle (2016). La protección a las víctimas de trata de personas en Brasil. En: Revista Opinión Jurídica, Vol. 15, Nº 29, Universidad de Medellín, Colombia, pp. 92-93.

119 Sentencia emitida el 7 de enero de 2010, donde se reconoce que la trata de seres humanos entra en el ámbito de aplicación del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la esclavitud y los trabajos forzados.

120 DÍAZ MORGADO, Celia (2012). La trata de seres humanos: Un sistema de protección insuficiente. Universidad de Barcelona, Master Interuniversitario en Migraciones Contemporáneas, Barcelona, disponible en:

Cabe incidir en que para contar con sistemas integrales de fiscalización y persecución se requiere, asimismo, del reforzamiento de las capacidades organizativas y de recursos humanos y materiales; así como del desarrollo de capacidades de las y los agentes del Estado competentes en la materia, tanto de la administración como del sistema de justicia.

Los cuatro grandes componentes de hecho que acabamos de referir constituyen las rutas estratégicas y derivarán en los 4 Objetivos Estratégicos del nuevo Plan, con el fin de enfrentar adecuadamente el problema de la trata de personas en el país. Y para garantizar su eficacia, estos cuatro objetivos deberán, necesariamente, ser abordados incorporando enfoques, en especial de género, derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad.

Finalmente, los factores en el segundo nivel, que son las causas de los cuatro anteriores, son factores estratégicos que derivarán en los objetivos inmediatos, luego de realizar el Análisis Estructural correspondiente. La situación de estos factores se explica en el siguiente capítulo.

# CAPÍTULO 4

## DIAGNÓSTICO DE LOS FACTORES ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL 2017 2021

*De acuerdo con el Modelo Conceptual del Plan Nacional 2017-2021, han sido identificados cuatro ejes estratégicos relativos a: 1. La Gobernanza o gestión institucional, 2. La prevención y sensibilización, 3. La atención, protección y reintegración, y 4. La fiscalización y persecución del delito.*

*Como resultado del levantamiento de información secundaria, de la realización de talleres de diagnóstico y entrevistas con los involucrados, se han identificado 61 factores que explican la problemática de la trata de personas en el Perú. Luego, se llevaron a cabo reuniones técnicas, para realizar el Análisis Estructural de los factores identificados, lográndose seleccionar 15 factores estratégicos (variables estratégicas) o factores críticos, relacionadas con esos cuatro ejes estratégicos.*

*Los 15 factores estratégicos están ubicados en el tercer nivel del Modelo Conceptual del Plan Nacional 2017-2021, y explican, en forma relevante, la ocurrencia y persistencia del sistema problemático de la trata de personas, en el Perú. A continuación, se resume la situación de estos factores estratégicos, conforme el diagnóstico realizado.*

#### 4.1. DÉBIL INCORPORACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE GÉNERO, DERECHOS HUMANOS, INTERCULTURALIDAD, NIÑEZ, DISCAPACIDAD E INTERSECCIONALIDAD, ENTRE OTRAS<sup>121</sup>, EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA TRATA

Las víctimas de trata lo son también de la discriminación de género (de relaciones injustas y falta de oportunidades basadas en estereotipos, roles de género o prejuicios), por lo que sus principales -pero no únicas- víctimas son las mujeres. Las cifras de UNODC y las del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público del Perú (años 2009 y 2010) coincidían al estimar en 80% el porcentaje de mujeres víctimas del delito de trata de personas a nivel nacional<sup>122</sup>, cifra que se repite en data publicada en el 2015, que nuevamente muestra que, del total de víctimas de trata registradas en el año 2014, el 80% fueron mujeres y el 19% varones<sup>123</sup>.

En efecto, en el delito de trata de personas las principales víctimas son mujeres pues, por razones de género, se encuentran en mayor riesgo; ello sin dejar de recordar que existen también otras personas víctimas de relaciones injustas y de trata. Las mujeres víctimas de trata continúan siendo discriminadas simultáneamente por su condición de mujeres, pobres, jóvenes, indígenas. Además, “La pobreza afecta en mayor proporción a niñas y niños, adolescentes y jóvenes, principalmente a las y los residentes del área rural, donde más del 50% de niñas y niños menores de 15 años son pobres. En los otros grupos de edad, la incidencia de la pobreza fluctúa entre 31.0% y 48.5% aproximadamente”<sup>124</sup>.

Así como hoy se reconoce la feminización de la pobreza también se puede hablar de una feminización de la trata, pues es mundialmente reconocida la victimización de las niñas, adolescentes, mujeres jóvenes solteras y mujeres con responsabilidades familiares en las corrientes migratorias en búsqueda de mejor situación e ingresos. Es por ello que las posibilidades de explotación sexual ligada a la trata de personas es mayor en mujeres que en hombres, ya que mientras estos son generalmente ocupados en los sectores de construcción y agricultura, los empleos para las mujeres se encuentran en sectores informales como trabajo doméstico, industria de diversión y sexo<sup>125</sup>. Así, del total víctimas mujeres (que son el 80% del total de víctimas de trata de personas), el 48.9% son captadas por falsas ofertas de trabajo<sup>126</sup>.

El Estado no ha avanzado lo suficiente para determinar las zonas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad; y la confluencia simultánea de factores de discriminación

---

121 Si bien a la fecha existen diversos enfoques que se vienen reconociendo tanto a nivel internacional como también en el ámbito normativo interno (como los enfoques generacional, inclusivo y de integralidad, entre otros), hemos considerado conveniente centrarnos en los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad, por ser los que de manera consensuada se incorporan tanto en el Sistema de Naciones Unidas, como en las diversas normas y planes que vienen siendo emitidos en el ámbito nacional. Lo expuesto sin embargo no excluye la importancia y necesidad de que los demás enfoques sean incorporados en el desarrollo e implementación de las políticas, acciones y estrategias requeridas para enfrentar e grave problema de la trata de personas.

122 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.33.

123 Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. Observatorio de la Criminalidad. 2015.

124 *Ibidem*, pp. 56.

125 Ver asimismo CHS Alternativo. La trata de personas en el Perú. Manual para conocer el problema. Lima, enero de 2010.

126 Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. Observatorio de la Criminalidad. Cifras Estadísticas 2009-2014. Trata de personas. Lima, 2015.

(discriminación múltiple o interseccionalidad) no es aún tomada en cuenta al momento de abordar el problema de las víctimas de trata. Por Resolución N° 66/140, la Asamblea General de Naciones Unidas insta a los Estados a que establezcan medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género y exhorta a que formulen, hagan cumplir y fortalezcan medidas efectivas a fin de combatir y eliminar las formas de trata de mujeres y de niñas, en el marco de medidas destinadas a eliminar todas las formas de violencia de género contra las mujeres, adolescentes y niñas<sup>127</sup>.

Con el enfoque intercultural, consagrado tanto en el marco normativo internacional como nacional –en este último caso a partir de leyes como de planes nacionales y regionales- se espera que las políticas a desarrollar se orienten al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades actuales. Lo expuesto es especialmente relevante en un país multicultural como el Perú, donde el desconocimiento de esta situación limita e impide la lucha contra la trata de personas, al ser las víctimas discriminadas por ser mujeres, pobres, de zonas rurales, indígenas, sin educación (primaria o secundaria incompleta), muchas veces madres con hijos/as pequeños; de ahí la necesidad de incorporar el enfoque de interseccionalidad.

En efecto, el enfoque de interseccionalidad exige una mirada global de las estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas, pues la realidad señala que en una misma persona suelen cruzarse distintas modalidades y formas de discriminación, como por ejemplo la intersección de género, edad, raza y etnia<sup>128</sup>, generando mayor segregación.

Ya en el año 2012, el informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y Delito<sup>129</sup> indicaba que el combate contra la trata de personas exige distintos enfoques, por lo que trabajar la sensibilización y/o desarrollo de campañas estratégicas no solo debía partir de un enfoque de respeto a los derechos humanos, sino también de acciones ligadas a un enfoque de género. En el 2014, se continuaba mencionando que eran muy pocas las instituciones -funcionarios y funcionarias de sectores y niveles de gobierno, sociedad civil y organismos internacionales- que reportaban en sus actividades de capacitación la transversalización de género, refiriendo también la inexistencia de data o registros adecuados sobre el tema<sup>130</sup>. Asimismo, eran pocas las referencias sobre interculturalidad e interseccionalidad.

A la fecha existen mejoras en visibilizar el problema de la interseccionalidad en los servicios de protección y reintegración, pero estas son aun aisladas y centradas fundamentalmente en las mujeres amazónicas (a través de proyectos piloto). De igual manera, persiste la dificultad en la incorporación de enfoques de derechos humanos, interculturalidad e interseccionalidad en las estrategias y acciones destinadas a la prevención.

---

127 Defensoría del Pueblo. La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes. Informe Defensorial 158. Lima, 2013, p.27.

128 Naciones Unidas: UNFPA, PNUD, UNICEF, ONU Mujeres. Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos, 2012, pp. 19-27.

129 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.65.

130 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.63.

En resumen, existen algunos avances en la incorporación de las perspectivas de género, derechos humanos, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad, entre otras, para la formulación de políticas públicas contra la trata de personas, pero aún son insuficientes y aisladas, y por lo general los avances normativos no llegan a implementarse en la práctica. Los avances en materia de políticas de género continúan enfocados fundamentalmente en mujeres, dejando aun de lado el trabajo en masculinidades y en las demás víctimas de la violencia de género y de la trata de personas (como es el caso de personas LGBTI).

## **4.2. DEFICIENTE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

La trata es un fenómeno altamente complejo, por lo que no es posible realizar una intervención en forma aislada desde un enfoque disciplinario único o desde la visión de una sola institución. Se requiere, por tanto, de un abordaje integral, coordinado e interinstitucional en los tres niveles de gobierno, en el marco de un estado unitario y descentralizado a la vez; y no sólo por las entidades del sistema de justicia, sino por las que intervienen en la prevención y en la protección y reintegración de víctimas, como por ejemplo MINSA, MINEDU, MINTRA, y en especial el MIMP, como sector competente en materia de asistencia, protección y reintegración, más aun teniendo en consideración que las principales víctimas son mujeres, adolescentes, niñas y niños.

Las entidades responsables de un involucramiento activo en la persecución y enjuiciamiento del delito de trata de personas son, especialmente, la PNP y su Dirección especializada y otras unidades policiales desconcentradas, el Ministerio Público y el Poder Judicial. En el 2013 CHS<sup>131</sup>, indicaba la urgencia de contar con un sistema integral que enfrente el problema del sub registro y que contenga los datos de la policía y de la fiscalía, las diferencias estadísticas entre PNP y fiscalía, así como con una entidad que coordine y sistematice la labor conjunta.

Existen protocolos sectoriales de atención y asistencia a víctimas, pero es necesario generar espacios de comunicación y coordinación para articular esfuerzos. Si bien el Protocolo Interinstitucional 2016 es un avance, aún falta su efectiva implementación.

Es necesaria una mayor articulación entre los actores involucrados tanto en la prevención como en la fiscalización, persecución, sanción y reparación del delito y la reintegración de víctimas. Sólo a modo de ejemplo, no se cuenta con la articulación oportuna para informar el número de víctimas rescatadas, de lugares intervenidos e intervenidas, y de las y los presuntos responsables. Lo expuesto va de la mano con la falta de un registro nacional coordinado.

En el marco de un Estado unitario y descentralizado, el papel de los gobiernos regionales y gobiernos locales en la lucha contra la trata de personas es fundamental para el establecimiento de políticas integrales y la asignación de recursos (humanos y materiales),

---

131 CHS Alternativo. Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos., 2013.

en atención a su particular realidad local, tanto en lo que respecta a prevención<sup>132</sup>, como a fiscalización, persecución, sanción, reparación y reintegración. Así se pone en relevancia en el documento de Política Nacional frente a la Trata de personas (DS N° 001-2015-JUS), en el que se insta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a promover, formular y ejecutar las iniciativas necesarias para controlar y reducir el fenómeno de la trata de personas y sus formas de explotación, y se establece contar con la asistencia técnica de la Comisión Multisectorial.

A pesar de ello, en el 2013<sup>133</sup> se reportó que la mayoría de los gobiernos locales no asigna presupuesto alguno para la atención directa de víctimas de trata, y que los gobiernos locales no cumplen con el requerimiento de operativos, inspecciones laborales, permitiendo el transporte de menores de edad sin documentación y la informalidad en su contratación en diversos rubros económicos.

El IV Informe Alternativo, desarrollado por CHS da cuenta de lo siguiente<sup>134</sup>:

-Sobre Gobiernos Regionales: las acciones están centradas en la disseminación de información y en acciones formativas de corto plazo; no se prioriza trabajo en las zonas más afectadas; se vienen replicando las acciones de prevención mediante la información y difusión de la trata de personas mediante las UGELs a nivel educativo.

-Sobre Gobiernos Locales: De acuerdo al Plan Nacional, los Gobiernos Locales tienen la responsabilidad de intervenir en la implementación del Objetivo 2 y sus metas. Empero, de los 108 Gobiernos Locales consultados, solo 9 respondieron sobre las actividades se realizan y en su mayoría justificando las razones por las cuales no se desarrollaron acciones concretas de prevención.

A la fecha se ha incrementado el número de espacios regionales de trabajo específicamente en 22 de las 24 regiones, representando una oportunidad, con la participación de la sociedad civil organizada. Asimismo, se han elaborado Planes Regionales en tres de los seis principales destinos de la trata de personas (Madre de Dios, Loreto y Puno. En Madre de Dios y Ayacucho están en proceso de formulación y/o aprobación de proyectos de inversión pública en este campo<sup>135</sup>).

De lo expuesto se evidencia que, no obstante los avances, el involucramiento de los gobiernos regionales y gobiernos locales en la lucha contra la trata de personas resulta aún insuficiente.

---

132 ARBILDO RUIZ, Silvia. Propuestas de Políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018. Articulando esfuerzos para combatir la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la Región Loreto, Lima, CIES, 2015. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B8D58E82BE4FD96305257F8800538E74/\\$FILE/025-silvia\\_arbildo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B8D58E82BE4FD96305257F8800538E74/$FILE/025-silvia_arbildo.pdf), visitado por última vez el 30 de enero del 2017.

133 CHS Alternativo. Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos, Lima, 2013. Disponible en: [www.chsalternativo.org](http://www.chsalternativo.org), visitado por última vez el 30 de enero del 2017.

134 CHS Alternativo. IV Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016. CHS, USAID, Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2016, pp.50 y 51.

135 Federación Iberoamericana del Ombudsman. Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la trata de personas en la Región Andina. Quito, 2016, p.49.

### 4.3. DÉBIL GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La Gestión del Conocimiento consiste en generar, sistematizar, divulgar y explicitar el conocimiento que está inmerso en las prácticas de las instituciones involucradas en la lucha contra la trata de Personas.

Se requiere de la Gestión del Conocimiento para el establecimiento y desarrollo de políticas públicas. A la fecha, no se están generando y, especialmente, gestionando los volúmenes y sistemas de información y conocimiento que retroalimenten continuamente la planificación y ejecución de acciones con base en lo aprendido, para la concepción y ejecución de nuevas políticas, planes y proyectos y acciones contra la trata de personas. Por tanto, existe un mayor riesgo de que se repitan formas de actuación inefectivas o de escaso impacto. Como consecuencia de ello las instancias de emisión de políticas, planeamiento y formulación de programas y proyectos cumplirán su función con un alto grado de error estratégico.

Por lo expuesto, resulta cada vez más evidente la necesidad de iniciar acciones para la Gestión del Conocimiento vinculado a la trata de personas, gestionando las informaciones generadas a partir de investigaciones, diagnósticos, estadísticas, mapas del delito, publicaciones, etc. Ya en el año 2013, CHS Alternativo refería la necesidad de ser más rigurosos en aspectos como el registro de información exhaustiva/completa sobre el lugar de origen y de captación de las víctimas, así como de información cualitativa que permitiera entender, por ejemplo, las razones que las incitaron a dejar sus hogares y exponerse a situaciones de riesgo<sup>136</sup>.

Hacen falta investigaciones y un diagnóstico actualizado sobre cómo se está desarrollando la trata de personas en el Perú. A modo de ejemplo, si bien algunas fuentes indican que el distrito fiscal de Lima es el que registra mayor número de casos, hace falta un estudio o diagnóstico que permita decir con certeza que en la capital existen más víctimas o que en Lima se encuentran los mejores mecanismos para identificar a las víctimas y recibir sus denuncias, a fin de tener una real dimensión del delito a nivel nacional<sup>137</sup>.

Se requiere el desarrollo de más investigaciones sobre el incremento sostenible de la calidad de las políticas y los programas públicos para atender la problemática de trata de personas, así como medir la incorporación de las recomendaciones de las investigaciones en los programas, planes, proyectos y políticas en ejecución basadas en sus resultados.

### 4.4. DÉBIL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PLANES

El establecimiento de un sistema de prevención/ atención/ protección/ fiscalización/ persecución/ reparación/ reintegración a personas víctimas de trata de personas que

136 CHS Alternativo. Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. Lima, 2013.

137 LÓPEZ WONG, Rosario. "Los retos de la labor fiscal en la persecución de la trata de personas en el Perú". En: Seminario la lucha contra la Trata de Personas desde un enfoque de derechos. Múltiples miradas. Compilación de Ponencias, Lima, Idehpucp, 2015, p. 8.

pretenda ser eficaz, requiere no sólo de una adecuada planificación, aprobación e implementación, sino también de la supervisión y evaluación de su funcionamiento, así como de los resultados que garanticen su efectivo cumplimiento. Es por ello que el monitoreo o seguimiento resulta fundamental para poder evaluar la efectividad de las políticas establecidas para combatir la trata de personas.

La falta de monitoreo de las políticas para enfrentar problemas como el de la trata de personas es, desde tiempo atrás, una constante en el Estado. La única data encontrada sobre evaluación realizada por el Estado ha sido en el 2009, cuando se monitoreó el Sistema RETA por el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas<sup>138</sup>.

Si bien el PNAT 2011-2016 contó con algunos indicadores en materia de monitoreo y evaluación, estos fueron mínimos, pues dicho plan no contó con un sistema de monitoreo y evaluación. Tampoco se elaboró una línea de base sobre la cual se revisen los indicadores planteados y se establezca el respectivo sistema de monitoreo. Así, el PNAT 2011-2016 finalizó sin que se haya realizado un diagnóstico o evaluación oficial sobre el mismo<sup>139</sup>.

A nivel institucional se observa que existen diferentes sistemas de información en las instituciones que participan en la Comisión Multisectorial, pero no han desarrollado un sistema de monitoreo y evaluación del PNAT. No se cuenta con presupuesto suficiente para el establecimiento e implementación de este sistema.

#### **4.5. GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS**

La existencia de voluntad para enfrentar el problema es importante, pero insuficiente cuando se carece de los recursos necesarios para establecer e implementar y evaluar políticas públicas adecuadas contra la trata de personas.

Antes de la entrada en vigencia del PNAT 2011-2016, se establecía expresamente la necesidad de que se manejara un presupuesto especial por parte del Grupo Multisectorial de Trabajo Permanente contra la Trata de Personas, con el fin de ejecutar las actividades planteadas en el entonces nuevo Plan Nacional contra la Trata de Personas<sup>140</sup>. En octubre de 2011, cuando se publicó el PNAT (DS 004-2011-IN), se solicitó a las diversas entidades gubernamentales que asignaran fondos de sus propios presupuestos para implementar el plan. Sin embargo, ello no ocurrió.

En este contexto, mientras que el MININTER, el MIMP y el MTPE fueron los únicos sectores que utilizaron el pliego presupuestal específico para la implementación del PNAT 2011-2016 al realizar sus reportes<sup>141</sup>, la mayoría de ministerios no contaba con fondos

---

138 Defensoría del Pueblo. La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes. Informe Defensorial 158. Lima, 2013, p.150.

139 CHS Alternativo. IV Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016. CHS, USAID, Fundación Konrad Adenauer, 2016, p.89.

140 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.61.

141 CHS Alternativo. IV Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016. CHS, USAID, Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2016, p.19.

asignados para la lucha contra el delito de trata de personas que les permitiera cumplir con sus responsabilidades<sup>142</sup>.

En consecuencia, se puede resumir en que a la fecha:

- No existe un costeo del Plan Nacional contra la Trata de personas
- No existe presupuesto específico de los sectores para el tema, por lo que es ejecutado con cargo al presupuesto de cada sector. Tampoco para la implementación del PNAT.
- Diversas instituciones continúan considerando un serio problema a la falta de presupuesto para concretar las acciones planteadas en el PNAT<sup>143</sup>.
- Se dan algunos avances en la asignación e incremento de los recursos presupuestales para el establecimiento e implementación de acciones y actividades programáticas para la lucha contra la trata de personas. Sin embargo, aún se carece de presupuestos específicos programáticos, adecuados y suficientes que permitan el cumplimiento del nuevo PNAT.

A pesar de lo expuesto puede calificarse como un avance, aunque aún inicial, el que ya se venga en algunos sectores (como MININTER, MIMP y MTPE) distinguiendo entre el presupuesto asignado y el presupuesto efectivamente ejecutado<sup>144</sup>. Lo expuesto va de la mano, con la cada vez mayor importancia de contar con presupuestos por resultados.

#### **4.6. INSUFICIENTES ACUERDOS BILATERALES Y MULTILATERALES**

Ante la creciente globalización y la consecuente movilidad humana internacional, que impacta en grados distintos, particularmente, en las personas en situación de vulnerabilidad, resulta indispensable tender puentes hacia la cooperación entre el Perú y la Comunidad Internacional -para la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, por medio de la negociación internacional, suscripción y perfeccionamiento de tratados vinculados a los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional.

Existe una estrategia de política exterior del Estado peruano elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para la conformación gradual de un cinturón de protección jurídica internacional contra la trata de personas a partir de un bloque de instrumentos jurídicos internacionales que brindarán posibilidades a las entidades de la CMNP TP-TIM para articular y transversalizar planes, programas, acciones y actividades a partir de Planes de Trabajo y Hojas de Ruta contra la trata internacional de personas fortalecidas desde las sinergias de la cooperación internacional.

En la relación bilateral con Ecuador, en el 2016, se suscribió a través del Canje de Intercambio de Notas Reversales, el “Acuerdo binacional entre la República del Perú y la República del Ecuador para la prevención e investigación del delito de trata de personas y la asistencia y protección de sus víctimas”, que eleva a nivel de Estados la cooperación

142 Embajada de Estados Unidos en Perú. Informe sobre trata 2011.

143 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.117.

144 Capital Humano y Social Alternativo. IV Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016. CHS, USAID, Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2016, p.19.

frente a la trata de personas y tener como contexto el mecanismo diplomático de los Encuentros presidenciales y Gabinetes binacionales de Ministros. Asimismo, existe el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en materia de trata de personas entre los ministerios del Interior de la República del Perú y la República del Ecuador, que se suscribió en el 2013.

En el 2015, se suscribieron el “Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a sus víctimas” y el “Acuerdo entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos”, para fortalecer la cooperación internacional y extender la relación bilateral con ambos Estados a partir de los institucionalizados Encuentros presidenciales y Gabinetes binacionales.

El 25 de julio de 2014, se suscribió una Declaración conjunta entre la República del Perú y el Departamento de Seguridad de los Estados Unidos con el objetivo de fortalecer los esfuerzos para combatir el delito de trata de personas.

A la fecha se encuentran en proceso de negociación iniciada, los Acuerdos Bilaterales en materia de trata de personas con las repúblicas de: Argentina, Paraguay y Chile y en fase germinal de negociación con Uruguay- y Brasil.

Siendo importantes los avances graduales en la articulación de instrumentos jurídicos internacionales para la lucha contra la trata de personas, las acciones conjuntas para la persecución de redes de criminalidad organizada transnacional requieren continuar con los avances de articulación de instrumentos de cooperación con otros Estados y participación en Foros Internacionales, donde se validan estándares internacionales técnicos especializados que se integran a las políticas públicas para la efectiva protección y asistencia de las y los nacionales víctimas de trata de personas en el extranjero.

De otro lado, resulta necesario el reforzamiento de la cooperación entre los Estados en las regiones de frontera en alianzas con los gobiernos regionales y gobiernos locales, para ampliar los ámbitos de intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza.

**Acuerdo binacionales suscritos en materia de Trata de Personas**

AÑO	ACUERDO SUSCRITO
2016	Acuerdo binacional entre la República del Perú y la República del Ecuador para la prevención e investigación del delito de trata de personas y la asistencia y protección de sus víctimas
2015	Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia para la prevención, investigación, persecución del delito de la trata de personas y para la asistencia y protección a sus víctimas
2015	Acuerdo entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos

2013	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en materia de trata de personas entre los ministerios del Interior de la República del Perú y la República del Ecuador
------	---

### **Acuerdos en estado de negociación en materia de trata de personas**

EN NEGOCIACIÓN	EN ESTADO GERMINAL
Acuerdo con la Republica de Argentina	Acuerdo con la Republica de Uruguay
Acuerdo con la República de Paraguay	Acuerdo con la República de Brasil
Acuerdo con la República de Chile	

#### **4.7. DEFICIENTES SERVICIOS DE PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN**

Los servicios de protección deben satisfacer las expectativas y necesidades de las víctimas y su entorno familiar, en especial desde los enfoques de derechos humanos, género, niñez y adolescencia, interculturalidad, interseccionalidad y ciclo de vida. Los servicios de protección deberían estar enfocados y tener como eje central a las víctimas al momento de planificar, establecer, implementar y evaluar todo lo referente a su protección.

Sin embargo, el Estado no cuenta con servicios (de emergencia y protección) especializados, y responde a la trata de personas con los servicios ya existentes en los sectores y entidades del Estado, pero no tiene como eje a las víctimas de trata y por ende no busca considerar sus necesidades y requerimientos; las víctimas no participan, solo son sujetos de atención. Sólo un número muy pequeño de víctimas de trata reciben la atención y rehabilitación a la que tienen derecho<sup>145</sup>. Tampoco se cuenta con medidas cautelares específicas, ni con procedimientos para el uso de un presupuesto de emergencia para atención de víctimas; y los servicios de acogida no están bien diseñados (no se respeta carácter excepcional, inmediato, temporal, familiar que deben tener este tipo de servicios)<sup>146</sup>.

El Estado está obligado a brindar a las víctimas de trata de personas una atención integral que les permita curar heridas y rehacer su vida reintegrándose a la sociedad, con pleno respeto de sus derechos y sin que se las revictimice. La reintegración sin embargo no resulta fácil, debido al miedo y vergüenza de la víctima a que se conozca su experiencia, al rechazo de su propia familia y de su comunidad, y al riesgo existente de que vuelva a caer en manos de las redes de tratantes de personas<sup>147</sup>.

A pesar de ello, no existen estrategias para la integración (en los casos en que no hayan realmente estado integradas en un contexto social), seguimiento y el acompañamiento

145 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRI, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p.47.

146 Respecto a los problemas existentes para la implementación de refugios temporales ver Jaris MUJICA, Nicolás ZEVALLOS y Sofía VIZCARRA (2016). Mecanismos informales de coordinación en la implementación de un refugio para víctimas de violencia sexual y trata de personas en el Perú. En: Revista de Ciencia Política y Gobierno, 3 (5), pp.13-38; y BARRANTES, Carmen. Protegidas o revictimizadas. Alerta nacional sobre el modelo de gestión en los CAR de víctimas adolescentes de trata de personas. Lima, Terre de Hommes.

147 Ministerio del Interior. Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas. ¡Denuncia!, folleto, Lima, s/f.

sostenido a las víctimas de trata de personas, que comprendan su tratamiento de salud integral, recuperación, restitución de derechos, y establecimiento de programas de apoyo para la reintegración o inserción educativa, laboral, etc.).

En efecto, uno de los principales problemas es que el Estado carece de políticas y acciones para la reintegración y/o reinserción de las víctimas y para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales, por lo que la atención no se centra en los procesos de recuperación de dichas víctimas. Así por ejemplo, no existen programas específicos para víctimas de trata, y actualmente no existen cupos preferenciales en los programas generales para las víctimas.

Sin embargo, es preciso señalar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cuenta con dos programas que tienen dentro de sus líneas de acción la “Capacitación para la Inserción Laboral”. Ambos programas se sujetan a los requisitos previstos en sus normas correspondientes y al Programa Presupuestal (PP) 0116: “Mejoramiento de la Empleabilidad e Inserción Laboral”:

- **El Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes Productivos”** tiene como población objetiva a las personas subempleadas o desempleadas de 15 a 29 años, que tengan un nivel educativo desde secundaria incompleta hasta superior incompleta, las que estén en situación de pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad social en el ámbito urbano y rural.
- **El Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales “Impulsa Perú”** tiene como población objetiva a las personas subempleadas o desempleadas de 30 a 59 años, que tengan un nivel educativo desde secundaria incompleta hasta superior incompleta, y estén en situación de pobreza o pobreza extrema en el ámbito urbano.

Como se puede advertir, ambos programas pueden tener como público objetivo a las víctimas de trata de personas siempre que estas cumplan con las características del PP (señaladas anteriormente). No obstante, según lo informado por el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral en el último reporte para la elaboración del informe de evaluación del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016, ambos programas no cuentan con información exacta de personas beneficiarias que han sido víctimas de trata de personas, ya que actualmente no cuentan con herramientas que permitan identificarlas. Por ello, se requiere el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio Público y de otras instituciones involucradas en esta materia. Es así que actualmente se viene coordinando con dichas instituciones.

Hay dificultades en atender de manera integral en la recuperación que requieren las víctimas de trata de personas (salud, ministerio de trabajo, gobiernos regionales, gobiernos locales, ONGs, etc.). Sin embargo, existen esfuerzos para establecer servicios especializados (de protección y recuperación de víctimas de trata). Actualmente el MIMP se encuentra diseñando estrategias de intervención para mejorar dichos servicios.

Así también, reconociéndose los múltiples casos surgidos con mujeres migrantes y LGBTI, éste tema de prevención y atención se ha incorporado en el Nuevo Plan

Nacional Contra la Violencia de Género 2016 – 2021, que se encuentra en proceso de ajustes, iniciándose su aplicación a nivel nacional con todas las instancias subnacionales a través de asistencias técnicas, que el sector brinda, especialmente en zona de frontera.

Asimismo, los CEM a nivel nacional tienen un procedimiento para el tratamiento de esta población (Trata, Migrante, LGBTI) atención y/o derivación de casos, lo que es articulado con la sede central del MIMP por el tema de políticas y articulación sectorial. Se viene haciendo supervisiones para revisar procedimientos y número de casos atendidos así como, la especialización y certificación necesaria para el conocimiento del tratamiento a aplicar.

Por otro lado, se viene coordinando con MRE para un procedimiento prototipo para la atención y articulación con el MIMP en los casos de peruanas migrantes en el exterior frente a situaciones de violencia de género.

Debemos precisar que el MIMP se encuentra diseñando un “Plan de reintegración de víctimas de trata de personas” cuyo objetivo general es reintegrar a las personas afectadas por el delito de trata, a la sociedad de una manera digna y sostenible, a través de la restitución de sus derechos, su recuperación y el acompañamiento de las instituciones públicas y privadas. Además, se ha iniciado un proceso de identificación y derivación de los casos de trata laboral a las instancias correspondientes.

#### **4.8. DISCRIMINACIÓN SOCIAL Y DE GÉNERO EN LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS**

Por los patrones social y culturalmente arraigados, las relaciones entre la trata de personas y los prejuicios sociales en contra de sus víctimas (más aún si son mujeres) no son evidentes a primera vista; no obstante, estas resultan innegables. Muchas veces las víctimas son rechazadas por su propia familia, además de la sociedad, siendo inclusive estigmatizadas debido a que, en ocasiones, se les suele culpar de haber sido víctimas de trata<sup>148</sup>. Esta situación se evidencia incluso en los casos de las y los adolescentes residentes en Centros de Atención Residencial de víctimas de trata, a quienes se les descalifica y discrimina como si fuesen las responsables de su explotación, revictimizándolas<sup>149</sup>.

*"La trata... tiene (...) connotaciones de discriminación. En el caso de la trata con destino al mercado mundial del sexo, estamos hablando de hombres de países relativamente prósperos que pagan los servicios sexuales de mujeres y niñas (y a veces de hombres y niños) procedentes de países menos ricos". "Esto no es tan sólo una cuestión de derechos laborales o de desarrollo desigual. Es una cuestión básica de derechos*

148 Ministerio del Interior. Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas. ¡Denuncia!, folleto, Lima, s/f.

149 BARRANTES, Carmen. Protegidas o revictimizadas. Alerta nacional sobre el modelo de gestión en los CAR de víctimas adolescentes de trata de personas. Lima, Terre de hommes, p.31.

*humanos porque tiene que ver con una forma de discriminación muy extendida y muy destructiva*<sup>150</sup>.

De la información existente sobre las presuntas víctimas según el tipo de explotación, se encuentra que el 41.6% de ellas fue objeto de explotación sexual (que es la cifra más alta entre los tipos de explotación identificada), lo que comprende brindar servicios sexuales en prostíbulos, servir de damas de compañía en bares o night clubs, entre otros<sup>151</sup>.

Cuando se analiza qué mujeres y niñas corren más riesgo de ser víctimas de la trata de personas, queda claro que el riesgo es mayor cuanto mayor es la marginación racial y social. Además, la raza y la discriminación social pueden no sólo constituir un factor de riesgo, sino también determinar el trato al que son sometidas<sup>152</sup>.

El problema se agrava teniendo en cuenta la tolerancia a la prostitución forzada, ampliamente arraigada y aceptada en la sociedad<sup>153</sup>. Es más, muchas veces, las redes de trata de mujeres para explotación sexual, especialmente aquellas dedicadas al turismo sexual, promueven la imagen de la mujer latina como exótica, voluptuosa, ardiente y dispuesta a complacer a todos los hombres, reforzando de esta manera una visión sexista y discriminatoria de las mujeres<sup>154</sup>.

#### **4.9. LIMITADA INSTITUCIONALIDAD Y CAPACIDAD ORGANIZATIVA PARA LA PROTECCIÓN, FISCALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN**

El Estado requiere estar adecuadamente organizado, estructurado y además llevar a cabo una adecuada gestión para poder cumplir con su función, siendo la principal la defensa de las personas y el respeto de su dignidad.

Existe a la fecha una insuficiencia de estrategias integrales y una debilidad en el funcionamiento del aparato estatal para enfrentar la trata de personas, lo que comprende la fiscalización administrativa, así como la persecución del delito, situación que se agrava ante los problemas de corrupción e impunidad<sup>155</sup>, no solo en el sistema de justicia sino en todo el aparato estatal.

Se advierte además una clara falta de autonomía, presupuesto y voluntad de cooperación y coordinación intra e interinstitucional, que dificulta una auténtica protección de las víctimas de trata de personas a partir de servicios especializados. De ahí la importancia de trabajar en reforzar la actuación estatal, de la mano con la sociedad civil, para una

150 Conferencia mundial contra el racismo. La dimensión racial de la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En: <http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/issues.htm>

151 Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. Observatorio de la Criminalidad. Cifras Estadísticas 2009-2014. Trata de personas. Lima, 2015.

152 Conferencia mundial contra el racismo. La dimensión racial de la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En: <http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/issues.htm>

153 Organización Internacional para las Migraciones OIM y Movimiento El Pozo (2005). Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú, Lima, p.19, citada en: Ministerio del Interior del Perú (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana, p. 47. Disponible en: <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>, visitado por última vez el 9 de marzo del 2017.

154 FLORA TRISTÁN. Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú.

155 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRIÓ, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p.70.

respuesta más rápida y eficiente frente a este tipo de situaciones, por lo que se requieren mejores y más completas estrategias y técnicas dirigidas a mejorar las capacidades para la investigación del delito de trata de personas y el procesamiento y sanción de las y los responsables.

Aun cuando hay esfuerzos por fortalecer a las instituciones encargadas de la persecución del delito, estos son insuficientes y aun aislados, y no existe un sistema especializado de protección a víctimas que responda a todas las formas de explotación y a cada situación particular, y, le brinde atención en salud (física y psicológica), jurídica y social, ni que fortalezca los mecanismos de denuncia, procedimientos, ni la institucionalidad.

Si bien a través de los Centros de Emergencia Mujer se brinda una atención interdisciplinaria (psicológica, legal y de apoyo social) a las personas víctimas de trata con fines de explotación sexual, y se realizan acciones para el seguimiento de estos casos – conforme lo establece la Guía de Atención Integral de los CEM – la interpretación que se le da a este instrumento es restrictiva. Ejemplo de ello es que excluye de la atención a las víctimas de trata por otras finalidades (explotación laboral, por ejemplo). De ahí que el 87% de mujeres y 73% de hombres consideran que no reciben asistencia por parte del MIMP<sup>156</sup>.

En tal sentido resulta necesario hacer hincapié en la necesidad de reforzar las capacidades organizativas y de recursos (humanos y materiales) con los que se cuenta al interior de las entidades encargadas de brindar protección a las víctimas y en el sistema de justicia, para una adecuada a la protección de las víctimas de trata. Esta atención y protección debe partir de tener a éstas como eje; lo que por cierto implica un cambio de paradigma que permitirá además el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y procedimientos, mejorando la investigación, juzgamiento y sanción eficaz.

En concordancia con lo expuesto, para fortalecer la respuesta institucional y capacidades integrales, en un adecuado desarrollo de la prevención, fiscalización, persecución del delito, sanción eficaz, y reintegración de las víctimas en los tres niveles de gobierno, se han dado avances a partir de la emisión de protocolos sectoriales e intersectoriales. Se espera brindar una mejor atención y protección a las víctimas<sup>157</sup>, y se pretende partir de la evaluación de la aplicación de los protocolos y de un adecuado seguimiento de los casos por parte de todas las entidades estatales involucradas<sup>158</sup>.

Pero si bien el Estado ha tomado la decisión de coordinar servicios (como muestra la emisión del Protocolo Intersectorial 2016), ello aún es insuficiente, siendo incipiente la implementación de la protección de los servicios normativamente establecidos. Las y los operadoras y operadores carecen del suficiente y adecuado desarrollo de capacidades y competencias orientadas al fortalecimiento institucional para la protección de las víctimas

---

156 Capital Humano y Social Alternativo. IV Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2015-2016. CHS, USAID, Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2016.

157 SILVA REINA, Alejandro. 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. En: Seminario la lucha contra la Trata de Personas desde un enfoque de derechos. Múltiples miradas. Compilación de Ponencias, Idehpucp, 2015, p. 6.

158 No únicamente por las/los jueces o fiscales.

y para su reintegración, y el número de personal del Estado capacitado y sensibilizado para la atención y protección de las víctimas es insuficiente.

#### **4.10. CARENCIA DE ESTRATEGIAS INTEGRALES DE FISCALIZACIÓN, PERSECUCIÓN Y SANCIÓN**

Se entenderán por estrategias integrales de fiscalización y persecución, aquellas en las que exista una adecuada coordinación intra e interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, de manera sistémica y sostenida. Ello comprende el compromiso de implementar los protocolos previamente establecidos (los que deben buscar ser interinstitucionales o cuando menos estar coordinados entre las instancias involucradas) y la capacidad del personal para la persecución del delito pasando por las etapas de investigación, sanción y reparación, hasta la reintegración de la víctima a la sociedad.

En Perú existe una carencia de estrategias integrales. No hay prácticas institucionalizadas. Solo existen estrategias para algunos casos (minería ilegal) y de manera esporádica y no permanente. En mayo del 2016 se puso en vigencia el Protocolo Intersectorial para la prevención y persecución del delito y la protección, atención y reintegración de víctimas de trata de personas, pero es un avance normativo y aun no se avanza en su implementación<sup>159</sup>.

Urge contar con un sistema integral que contenga los datos de la policía y de la fiscalía, las diferencias estadísticas entre PNP y Fiscalía y el evidente sub registro. Es necesario contar con una entidad que coordine y sistematice la labor conjunta, y por otro, estudiar a fondo la magnitud del problema<sup>160</sup>.

#### **4.11. DESCONOCIMIENTO DE DERECHOS**

Es necesario conocer los derechos vinculados a la trata de personas para identificar a las posibles víctimas de este delito, así como para su prevención. Que las personas estén conscientes de cuáles son sus derechos, e informados respecto de a dónde o a quiénes pueden recurrir para reclamarlos, es una primera barrera de defensa frente a los abusos de los tratantes. Las obligaciones por parte del Estado deben vincularse a la adopción de medidas de prevención, así como a promover el conocimiento, empoderamiento y plena vigencia de los derechos fundamentales.

---

159 Capital Humano y Social Alternativo. Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. Lima, 2013.

160 La ONG CHS, en su informe del año 2013, refiere lo siguiente: "La PNP presenta el módulo de investigación del RETA, que permite conocer rutas y modus operandi de los tratantes, así como otros datos que no solo facilitarían su captura, sino que al mismo tiempo permitirían a la sociedad civil y al Estado establecer e implementar acciones y políticas adecuadas para evitar la trata e intervenir lo antes posible para rescatar a las víctimas. Las cifras no necesariamente revelan la realidad del país, sino las buenas prácticas de registro de algunos policías. Un ejemplo de esto es la DIVINCRI de Iquitos, en la que policías responsables y comprometidos, ingresan de manera sistemática todos los casos de trata en los que trabajan desde hace años en el Sistema RETA. Si en todas las regiones del país se estuviera registrando los casos de trata que pasan por la policía, el resultado y análisis que se podría hacer permitiría mejorar las acciones estatales y privadas orientadas a la disminución de la Trata de personas. En definitiva, el registro de casos sigue dependiendo de la buena voluntad y el compromiso de las personas que se encuentran en las dependencias policiales". Capital Humano y Social Alternativo. Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. 2013.

En Perú se han venido dando -aunque de manera limitada- algunos servicios, espacios de prevención, capacitaciones y emisión de normas, destinados al conocimiento de los derechos ligados a la trata de personas<sup>161</sup>, por parte de ONGs y la cooperación internacional. También desde tiempo atrás se vienen reportando capacitaciones por parte de instituciones del Estado como la PNP y el MIMP<sup>162</sup>; sin constituir todavía una política continua y programática que debe realizar el Estado, como principal responsable de capacitar e informar en derechos y en instituciones competentes y mecanismos de protección, así como de sensibilizar a toda la población nacional en la materia. En este sentido, preocupa también que se carezca de indicadores que permitan conocer y evaluar las mejoras logradas en la lucha contra la trata de personas gracias a las capacitaciones hasta la fecha realizadas.

#### **4.12. ESCASA SENSIBILIZACIÓN Y TOLERANCIA SOCIAL FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS**

La sensibilización y desarrollo de competencias se refiere a la necesidad de que la sociedad y todos los actores estatales y privados visibilicen la problemática de la trata de personas. Las medidas de sensibilización o toma de conciencia respecto al grave problema de la trata abarcan las campañas dirigidas a crear conciencia del problema y a movilizar apoyo para la adopción de medidas destinadas a contrarrestarlo entre la población en general, así como ciertos esfuerzos con objetivos más precisos encaminados a poner en guardia a grupos específicos o personas que se consideran expuestas a un alto riesgo de victimización. Estas medidas deben centrarse en instruir a la población sobre la verdadera naturaleza del delito y sus consecuencias. Pueden dirigirse a grupos concretos de la población a través de mensajes o por medios más específicos<sup>163</sup>.

La tolerancia social se refiere a la ausencia de sanción social, moral y legal frente a la trata de personas. Este problema se incrementa debido a la poca identificación que el común de la sociedad tiene con aquellas personas que considera distintas y que pueden ser víctimas de trata. Es esta una de las razones por las que las personas carecen de compromiso y no toman acción en torno al problema de la trata de personas. Además, la tolerancia social incrementa las dificultades para la persecución del delito, como por ejemplo ocurre en la investigación de casos de trata donde la persona es explotada en el

---

161 La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, pp.60 y 61 informa que, instituciones como el Instituto de Estudio por la Infancia y la Familia, informaron al Grupo Multisectorial contra la Trata de personas sobre la realización de capacitaciones dirigidas en el 2010 a escolares y operadores y operadoras jurídicos y sociales de Lima y Madre de Dios. Durante el año 2010, la ONG Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) abordó la prevención de la Trata de personas de diferentes maneras, entre ellas cursos y foros. Asimismo la ONG Acción por los Niños centró su trabajo en Lima y Callao, realizando charlas, talleres, conversatorios, foros dirigidas principalmente a miembros de la sociedad civil (estudiantes, docentes, dirigentes zonales, APAFAS, etc.).

162 Así por ejemplo, durante los años 2010 y 2011, personal de la DIVINTRAP refirió haber participado como ponentes en cursos, talleres, exposiciones de capacitación acerca de la Trata de personass, dirigidos a miembros de su personal, representantes de otras instituciones públicas, instituciones privadas, sociedad civil, etc. En: Oficina de las Naciones Contra la Droga y Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.60.

163 UNODC, Manual para la lucha contra la Trata de Personas, 2007, pp. 180-182.

trabajo doméstico<sup>164</sup>. La apatía ciudadana, conjuntamente con la impunidad y la corrupción de funcionarias y funcionarios públicos, y los consiguientes problemas que se presentan para denunciar posibles situaciones de trata o para ayudar a una víctima, coadyuvan a la persistencia de la trata de personas<sup>165</sup>.

Antes de la entrada en vigencia del PNAT 2011-2016, había una menor toma de conciencia de la que hoy existe sobre el grave problema social que es la trata de personas. Ya en el año 2012, el informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito<sup>166</sup> indicaba que el combate contra la trata de personas exige distintos enfoques, por lo que trabajar el tema de sensibilización y/o desarrollo de campañas estratégicas no solo debía partir de un enfoque de respeto a los derechos humanos, sino también de acciones ligadas a un enfoque de género.

En el marco del PNAT 2011-2016, el Grupo Multisectorial, que también incluyó actores de la sociedad civil, continuó reuniéndose para coordinar esfuerzos en la lucha contra el delito de trata de personas. Aunque al inicio se desplegaron pocos esfuerzos para sensibilizar a la población, las autoridades y organizaciones de la sociedad civil colaboraban en la conducción de campañas y eventos de sensibilización<sup>167</sup>.

Si bien hay un incremento en las acciones dentro del campo de la prevención y sensibilización a nivel nacional, así como de la toma de conciencia<sup>168</sup>, dichas acciones resultan aun suficientes para combatir el problema de la trata de personas. A pesar de ello, aun existe desconocimiento del delito por parte de personas y funcionarios y funcionarias, así como una normalización de la trata basada en estereotipos discriminadores. Persiste la indiferencia por parte de las personas, al considerar a la trata de personas un tema lejano y ajeno. Además, hay una percepción del ciudadano y ciudadana respecto a que la lucha contra la trata es responsabilidad exclusiva del Estado. De otro lado, la corrupción y las pocas condenas frente a las denuncias incrementan la percepción de impunidad, la que se considera un problema del Estado.

Por lo expuesto se requiere disminuir la tolerancia social en todo el país, lo que sin embargo no se contrapone con incidir en las zonas de mayor prevalencia de trata.

#### **4.13. DÉBIL CULTURA DE DENUNCIA**

La cultura de denuncia se refiere al rol del ciudadano y ciudadana en la lucha contra el delito, planteándole la participación en la prevención, mediante el derecho al conocimiento y la práctica de medidas proactivas, tendientes a disminuir la condición de víctima, así como a incrementar la denuncia. La finalidad es que la ciudadanía se

164 LÓPEZ WONG, Rosario. "Los retos de la labor fiscal en la persecución de la trata de personas en el Perú". En: Seminario la lucha contra la Trata de Personas desde un enfoque de derechos. Múltiples miradas. Compilación de Ponencias, Idehpucp, 2015, p. 8.

165 Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas: buenas y malas prácticas en la protección de sus derechos. Capital Humano y Social alternativo, 2013.  
Disponible en: [www.chsalternativo.org](http://www.chsalternativo.org), visitado por última vez el 30 de Enero del 2017.

166 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. El estado de la trata de personas en el Perú, 2012, p.65.

167 Embajada de Estados Unidos en Perú. Informe sobre trata 2011.

168 Federación Iberoamericana del Ombudsman. Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la trata de personas en la Región Andina. Quito, 2016, p.46.

involucre en las acciones tendientes a prevenir los factores criminógenos en nuestra sociedad y que busque desarrollar acciones preventivas para lograr su propia protección y la de sus seres cercanos<sup>169</sup>.

Persiste sin embargo la tolerancia social. Mientras las personas no conozcan y no consideren el delito de trata de personas como un problema social y con consecuencias en la seguridad ciudadana, no existirá una cultura de denuncia, que implique el involucramiento de la población y sociedad civil en los esfuerzos por contrarrestar esta situación.

En el país se han desarrollado algunas acciones, aunque aún aisladas, que establecen mecanismos de denuncia vía telefónica y que buscan incentivar la denuncia; sin embargo no se tiene conocimiento de actividades que involucren un desarrollo de cultura de denuncia de manera continua y programática.

#### 4.14. DÉBIL ENFOQUE DE SEGURIDAD CIUDADANA

Es necesario visibilizar el problema como uno más de seguridad ciudadana<sup>170</sup> que afecta a toda la población, y no únicamente como un problema aislado o que afecta a un grupo apartado.

El desarrollo del enfoque de seguridad ciudadana es una política del Estado, en coordinación y articulación con la sociedad, que promueve la convivencia pacífica y la erradicación de la violencia, a través de la prevención, persecución e investigación de diversos delitos, como el de la trata de personas. En tal sentido es necesario implementar un enfoque de seguridad ciudadana al delito de la trata de personas, como parte de la criminalidad organizada, estudiando su definición y estructura, bien jurídico protegido, y su modo de relación con otros tipos penales, atendiendo a distintos factores que fomentan la inseguridad ciudadana, como la permisividad, la tolerancia social, la corrupción y la impunidad. Un enfoque de seguridad ciudadana permitirá ampliar los conocimientos sobre la propia naturaleza del fenómeno (pluricausal, dinámico y multidimensional)<sup>171</sup>.

Preocupa entonces que, pese a que en la actualidad el problema de inseguridad ciudadana es considerado en el Perú como uno de los principales problemas del país<sup>172</sup>,

---

169 ROMERO MUÑOZ, Rogelio. "La Participación Ciudadana en la Prevención del Delito como un Derecho de Acceso a la Cultura". Ponencia presentada en México. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/229079>

170 La seguridad ciudadana entendida como "(...) como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales". Ver: "Párr. 221 del Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)". (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009. Original: Español), elaborado en el marco de un acuerdo entre la CIDH, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)."

171 DELLA PENNA, Cecilia. Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. Junio 2014, Nº 14, pp. 28-47.

172 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRI, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p.12.

desde el ámbito institucional, no exista todavía un suficiente enfoque de seguridad ciudadana en relación al delito de trata de personas por parte de las instituciones y operadores y operadoras jurídicos encargados de su persecución, a partir del establecimiento de labores de inteligencia, canales de denuncia, procedimientos, etc. Es más, las personas y las autoridades de los gobiernos regionales y gobiernos locales difícilmente establecen la relación que existe entre inseguridad ciudadana y trata de personas<sup>173</sup>. La situación se agrava ante la insuficiente capacitación y preparación de las y los operadoras y operadores, siendo el principal problema la falta de comprensión de la complejidad del fenómeno<sup>174</sup>.

Lo expuesto genera una ausencia del conocimiento de lo que es el delito de trata de personas, existiendo la idea generalizada de que se trata de un delito aislado y lejano. En este contexto no se tiene suficiente conocimiento de su vinculación y sus consecuencias con el problema social de la elevada y creciente inseguridad ciudadana, ni tampoco existen suficientes documentos ni informes que evidencien a la trata de personas como un problema de seguridad ciudadana. Existen sin embargo algunos avances, aunque aislados, como el hecho de que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), en el documento de Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018) periodo Julio – Diciembre 2015, establezca que el Ministerio del Interior, en relación con el Objetivo Estratégico N° 4, ha desarrollado acciones a través de la “Línea 1818 – Central Única de Denuncias”, para que las y los ciudadanos puedan denunciar actos de corrupción en el Sector Interior y la PNP, en casos de trata de personas y todo tipo de delitos de crimen organizado<sup>175</sup>. Por su parte, si bien en el citado Plan Nacional de Seguridad Ciudadana el concepto de seguridad ciudadana incluye además el delito de la trata de personas, no se realiza mayor desarrollo al respecto<sup>176</sup>.

A pesar de ello, ya se comienzan a evidenciar otros avances. En esta línea, Ricardo Valdés, en su artículo titulado “Seguridad Ciudadana al 2015”<sup>177</sup> publicado en el Diario El Comercio, hace referencia a que la existencia de un incremento o alza de distintos delitos, entre ellos la trata de personas, incidía en el sustento real de la percepción de inseguridad ciudadana en el país. Por su parte, en una encuesta realizada por IPSOS de Apoyo en el año 2014, un 16% de la población consideró que la trata de personas era un aspecto más preocupante que la minería ilegal o que el contrabando, en relación con el crimen organizado<sup>178</sup>.

---

173 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRI, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p. 51.

174 LÓPEZ WONG, Rosario. “Los retos de la labor fiscal en la persecución de la trata de personas en el Perú”. En: Seminario la lucha contra la Trata de Personas desde un enfoque de derechos. Múltiples miradas. Compilación de Ponencias, Lima, Idehpucp, 2015, p. 8.

175 Ministerio del Interior del Perú (2015). Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 -2018. Periodo Julio – Diciembre 2015. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, p. 29. Disponible en: <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/Eval%20PNSC%20%28I%20sem2015%29.pdf>, visitado por última vez el 9 de marzo del 2017.

176 Ministerio del Interior del Perú (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana, p. 7. Disponible en: <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>, visitado por última vez el 9 de marzo del 2017.

177 VALDEZ, Ricardo (2014). “LA SEGURIDAD CIUDADANA AL 2015”, En: “El Comercio”, Sección de Opinión. Disponible en: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/122414\\_ElComercioPeru.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/122414_ElComercioPeru.pdf), visitado por última vez el 09 de marzo de 2017.

178 VALDÉS, Ricardo y BASOMBRI, Carlos. Trata de personas e inseguridad ciudadana. Lima, CHS, 2015, p.54.

#### 4.15. LA POBREZA COMO FACTOR ESTRUCTURAL DE RIESGO<sup>179</sup>

Los principales factores estructurales de riesgo, es decir, aquellos que llevan a que persista la trata de personas y que, por ende, requieren ser combatidos por el Estado son: la pobreza, la falta de educación, los problemas de salud y la ausencia de programas sociales. Todos estos problemas se encuentran estrechamente vinculados y tienen su principal causa en la pobreza que enfrenta un importante sector de la población en situación de especial vulnerabilidad.

El grave problema de la trata de personas encuentra fundamentalmente su causa en la pobreza, la que por cierto tiene, a nivel mundial, rostro de mujer<sup>180</sup>. De acuerdo a las cifras de ONU Mujeres, sigue existiendo una participación menor de las mujeres en relación a los hombres (47,1% en relación al 72.2%) así como probabilidades más altas de obtener empleos informales (54%) y menores posibilidades de acceder a créditos y financiamientos económicos<sup>181</sup>.

Lo expuesto resulta totalmente aplicable al Perú, donde las mujeres siguen siendo las más “pobres entre los pobres” tanto en pobreza relativa como en pobreza extrema<sup>182</sup>. Ya en el año 2005, el diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú, incluyendo Lima, realizado por la CMP Flora Tristán con apoyo de la GIZ, indicaba que muchas mujeres víctimas de trata viven en condiciones de pobreza y sufren la falta de oportunidades de desarrollo, situación ante la cual aceptan migrar en condiciones laborales abusivas. Asimismo, refería que las víctimas enfrentan discriminación por ser mujeres, por ser pobres, por ser indígenas, y por ser trabajadoras sexuales<sup>183</sup>.

Son las brechas relativas al ingreso económico, la división de tareas (como el trabajo no remunerado), y las responsabilidades de cuidado frente a personas dependientes (niños, niñas, personas adultas mayores y con discapacidad), que son regularmente asignadas a las mujeres, como los principales factores de la feminización de la pobreza<sup>184</sup>. Asimismo,

---

179 Estudios publicados en el año 2015, indicaban que, el 21.7% de la población se encontraba en situación de pobreza. La pobreza en el Perú disminuyó en 11.7 puntos porcentuales entre el año 2009 y 2015 y la mayor variación se dio en el área rural donde la pobreza disminuyó en 21.5 puntos porcentuales en el mismo periodo de años (pasó de 66.7% a 45.2%), mientras que en el área urbana la pobreza disminuyó en 6.8 puntos porcentuales (21.3% en el año 2009 y 14.5% en el año 2015). Sin embargo, la brecha de la pobreza entre el área urbana y rural se mantiene amplia, 45.2% en el área rural versus 14.5% en el área urbana. En términos de población, el 51% de la población pobre reside en el área urbana y el 49.0% en el área rural. Si se observa la residencia de la población pobre por región natural, la mayor concentración se encuentra en la Sierra (47.9%), seguida por la Costa (34.8%) y la Selva (17.2%). En cuanto a los pobres extremos, el 80.9% se concentran en el área rural del país. Según regiones naturales, el 69.0% del total de los pobres extremos se encuentran en la Sierra, el 20.6% están en la Selva y solo el 10.3% en la Costa.

180 Ver al respecto: AMYCOS, Guía Didáctica: La pobreza tiene rostro de mujer, 2012, p. 6. Disponible en: <http://amycos.org/admcms/wp-content/uploads/2012/04/GuiaDidacticaMujer.pdf>, visitada por última vez el 24 de diciembre de 2016. Fundación ULMA, La pobreza tiene rostro de mujer, 2013, p. 3. Disponible en: <http://www.fundacionulma.com/upload/publica/PDFs/SABIAS%20QUE/Solidaridad/La%20pobreza%20tiene%20rostro%20de%20mujer.pdf>, visitada por última vez el 21 de diciembre de 2016.

181 Ver: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>, visitada por última vez el 24 de diciembre de 2016.

182 PNUD Perú, Estrategia de igualdad de género. 2012, p. 16.

183 FLORA TRISTÁN. Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú.

184 SEARA, Marita. “La feminización de la pobreza: ¿desigualdad de género reducida a la pobreza?”, 2015. Disponible en: <http://www.vocesvisibles.com/mujer-y-pobreza/la-feminizacion-de-la-pobreza>, visitada por última vez el 21 de diciembre de 2016.

aun cuando se han experimentado avances en la reducción de la pobreza<sup>185</sup> sigue existiendo una gran brecha diferencial entre hombres y mujeres pobres (por cada 100 hombres pobres, hay 117 mujeres en esa situación)<sup>186</sup>. En esta línea, el INEI ha presentado además algunos indicadores, a partir del empleo y la educación, en donde se puede observar la clara desigualdad de género que persiste en el país, y que incide directamente en los índices de pobreza. A modo de ejemplo, la información del INEI evidencia que la diferencia entre los sueldos de hombres y mujeres, por el mismo trabajo en iguales condiciones, representa el 64.4% del sueldo de los hombres<sup>187</sup>, cifra que se mantiene casi igual en los últimos 3 años. De otro lado, al ser la participación femenina en el mercado menor a la de los hombres, la generación de ingresos propios deriva en una brecha de 19.2% puntos diferenciales en favor de los hombres sobre mujeres. La situación se torna aún más preocupante cuando la lengua materna es una nativa (39.7 vs.11.6%) y en el nivel educativo primario (43.8% vs. 13.4%).

Las brechas mencionadas y que son manifestaciones del limitado acceso a recursos y oportunidades, y la consiguiente informalidad<sup>188</sup>, generan un círculo de pobreza difícil de superar que coloca, en especial a las mujeres, en una situación de desigualdad e inferioridad dentro de la sociedad, tornándolas en las potenciales y principales víctimas de trata de personas.

El Estado no ha avanzado lo suficiente para determinar las zonas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad; ni mucho menos desarrolla estrategias o acciones suficientes que coadyuven a erradicar la trata de personas, que contemplen el establecimiento de servicios (sociales o de salud) u oportunidades (educativas y laborales). Resulta necesario un cambio de paradigma, identificar y visibilizar a las principales víctimas de la pobreza y por consiguiente de la trata de personas, y tener en claro la urgencia de empoderarlas para lograr luchar eficazmente contra la trata. Pero si bien es claro que la lucha contra la pobreza es una obligación estatal, esta va mucho más allá de los alcances de la elaboración del Plan de Acción contra la Trata de Personas.

---

185 CEPAL, Panorama Social de América Latina 2015, pp. 6-7. Disponible en: [http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321\\_ps\\_2015\\_ppt.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf), visitada por última vez el 26 de diciembre del 2016.

186 CEPAL, La igualdad de género debe impregnar la agenda post-2015 de forma transversal, Disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/la-igualdad-de-genero-debe-impregnar-la-agenda-post-2015-de-forma-transversal>, visitada por última vez el 26 de diciembre del 2016.

187 Ingreso promedio mensual de mujeres y hombres, según grupos de edad (abril-junio 2016). Disponible en: INEI, Estadísticas de Enfoque de Género: Abril-Junio 2016.

188 INEI, Encuestas con enfoque de género. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>, visitado por última vez el 21 de enero del 2017.

# CAPÍTULO 5

## HIPÓTESIS Y ESCENARIOS PROBABLES Y DESEABLES AL 2021

*El presente Plan Nacional se ha elaborado en función a escenarios probables al 2021 con proyección al 2026. Para ello, se llevó a cabo un Taller de Especialistas, con el propósito de validar los factores estratégicos antes descritos en el Capítulo 4 y sus tendencias, sobre los cuales, se formularon Hipótesis de futuro y calificaron las probabilidades de su ocurrencia. Luego, con base en esta calificación, ha sido posible identificar, y describir los **Escenarios Tendenciales, y los Escenarios Probables al 2021** (más del 60% de probabilidad) en Gobernanza o gestión institucional, Prevención y sensibilización, Atención, protección y reintegración, y Fiscalización y persecución del delito.*

*Es obvio que cada escenario futuro no será exactamente igual al que nos imaginamos, pero presentará rasgos de los más probables. Por esta razón, apostamos por un **Escenario Deseado (o Escenario Apuesta)** planteado en función de los escenarios más probables y las acciones que los actores sociales deben emprender, en el marco de las rutas estratégicas que establezcan conforme este escenario.*

## **5.1. EL ESCENARIO TENDENCIAL, EL ESCENARIO MÁS PROBABLE Y EL ESCENARIO DESEABLE (APUESTA), EN GOBERNANZA O GESTIÓN INSTITUCIONAL, FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ**

Conforme la situación actual y las tendencias de los factores estratégicos relacionados con la gobernanza o gestión institucional del Estado, frente a la trata de personas, el PNAT podría ejecutarse en el contexto de los siguientes escenarios:

### **ESCENARIO TENDENCIAL AL 2021→2026**

AL 2021 y con proyección al 2026, hay una evolución favorable en la institucionalidad y la articulación interinstitucional. La Comisión Multisectorial está en proceso de consolidación, incorporando a nuevos sectores. Hay una mayor demanda de elaboración de acuerdos y protocolos interinstitucionales, frente a la trata de personas.

Se generan indicadores que permiten medir los avances del PNAT, conforme una línea de base, y se promueve la gestión de conocimiento de manera progresiva.

Se ha creado un programa presupuestal del Plan Nacional.

Cada vez hay un mayor reconocimiento de la protección de derechos humanos a nivel internacional con énfasis en trata de personas por parte de organismos internacionales, a los cuales el Perú se ha adherido.

### **ESCENARIO MÁS PROBABLE AL 2021**

Al 2021 la articulación se fortalece en los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil.

Se cuenta con un sistema de monitoreo que incluye la metodología, los indicadores del PNAT, y una línea de base. Se implementa un plan de gestión del conocimiento.

El PNAT es ejecutado con presupuesto específico asignado para cada sector.

La cooperación internacional permitirá ampliar los ámbitos de intervención y articulación del Estado

En función del escenario más probable, los actores sociales, responsables de la ejecución del PNAT, han apostado por el siguiente escenario a ser alcanzado, mediante la ejecución de acciones estratégicas:

### **ESCENARIO APUESTA AL 2021**

Al 2021, la articulación se fortalece en los tres niveles de gobierno, con la participación de nuevos actores del sector público y de la sociedad civil.

Se cuenta con una línea de base y se establece un sistema de monitoreo del Plan Nacional contra la trata de personas.

Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.

El PNAT es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y locales.

La cooperación entre Estados de la región y otros actores permitirán ampliar los ámbitos de intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza.

Se incorporan los enfoques de derechos humanos, género, niñez, interculturalidad, discapacidad, interseccionalidad, seguridad ciudadana, entre otros, en las políticas públicas contra la trata de personas.

## **5.2. EL ESCENARIO TENDENCIAL, EL ESCENARIO MÁS PROBABLE Y EL ESCENARIO DESEABLE (APUESTA), EN PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN**

Conforme la situación actual y las tendencias de los factores estratégicos relacionados con la prevención y sensibilización frente a la trata de personas, el PNAT podría ejecutarse en el contexto de los siguientes escenarios:

### **ESCENARIO TENDENCIAL AL 2021→2026**

AL 2021 y con proyección al 2026, hay una tendencia a superar las dificultades y mejoras de los servicios, los espacios de prevención, y el empoderamiento del ciudadano en el conocimiento y ejercicio de sus derechos y las normas.

Se perciben algunos avances en la voluntad de las instituciones, para promover y fortalecer el trabajo entre la sociedad y el Estado. Pese a las iniciativas estatales, no hay mayores avances en la visión de la familia, en su rol formador de la persona.

Se fomenta una cultura de denuncia y prevención frente a la trata, se fortalecen las capacidades de las y los operadoras y operadores de justicia.

Hay una implementación inicial de acciones de prevención, con enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad e interseccionalidad, y su impacto en la disminución de trata de personas.

Se mejoran y aumentan los planes de trabajo, aumentan las acciones de prevención contra la Trata de personas por parte de los gobiernos locales y los gobiernos regionales y hay mejor articulación entre todos los niveles del Estado.

### **ESCENARIO MÁS PROBABLE AL 2021**

Al 2021, aun no hay mejoras significativas, en los servicios, los espacios de prevención, y empoderamiento ciudadano en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

No se incrementan suficientemente los niveles de sensibilización frente a la trata de personas. Por lo tanto, no disminuye suficientemente la tolerancia social frente a la trata de personas. Hay un débil fomento de una cultura de denuncia y no se incrementan significativamente las condenas.

No se ha fortalecido significativamente la política pública con enfoque de género. La sociedad aún no está suficientemente sensibilizada e informada sobre las implicancias del enfoque de género, derechos humanos, interculturalidad, niñez y discapacidad.

Aun no se ha fortalecido de manera efectiva el trabajo de los gobiernos regionales y gobiernos locales en materia de prevención. Por lo tanto, no se mejoran ni aumentan significativamente los planes de trabajo y las acciones de prevención contra la Trata de personas por parte de los gobiernos locales y regionales.

En función del escenario más probable, los actores sociales, responsables de la ejecución del PNAT, han apostado por el siguiente escenario a ser alcanzado, mediante la ejecución de acciones estratégicas:

#### **ESCENARIO APUESTA AL 2021**

Los grupos en situación de vulnerabilidad frente a la trata de personas, conocen sus derechos con espacios y servicios fortalecidos.

Se incrementan los niveles de información y sensibilización, con enfoque de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad e interseccionalidad, frente a la trata de personas. Por lo tanto, se fomenta una cultura de denuncia y se reduce la tolerancia social frente al delito.

Los sectores del Estado reducen los factores estructurales de riesgo de la trata de personas en zonas focalizadas.

### **5.3. EL ESCENARIO TENDENCIAL, EL ESCENARIO MÁS PROBABLE Y EL ESCENARIO DESEABLE (APUESTA) AL 2021, EN ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN**

Conforme la situación actual y las tendencias de los factores estratégicos relacionados con la atención, protección y reintegración de las víctimas de trata de personas, el PNAT podría ejecutarse en el contexto de los siguientes escenarios:

#### **ESCENARIO TENDENCIAL AL 2021→2026**

Al 2021 y con proyección al 2026, el Estado continúa adoptando decisiones para enfrentar la trata de personas. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos locales y gobiernos regionales siguen sin involucrarse.

Si bien mejorará la implementación de protocolos para la atención de mujeres, adolescentes mujeres, niñas y niños, esta será lenta para los demás grupos y para la atención de víctimas de otras formas de explotación distintas a la explotación sexual. Persistirá el problema de la atención integral a las víctimas (salvo emisión de normas y acciones aisladas).

Persistirá problema de afectación de derecho de las víctimas en el acceso a la justicia, al debido proceso, re victimización, tutela judicial efectiva.

En cuanto a la perspectiva de género en los servicios de atención y protección, existe un proceso con avances, pero estos son insuficientes y aislados. Los avances continúan enfocados fundamentalmente en mujeres. En cuanto a interseccionalidad, hay avances, pero fundamentalmente normativos, con poca implementación y centradas fundamentalmente en las mujeres amazónicas.

#### **ESCENARIO MÁS PROBABLE AL 2021**

Al 2021, el Estado sigue adoptando acciones a nivel nacional sin la creación de un sistema especializado de protección a víctimas de trata, y sin una importante participación de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Asimismo, los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, reintegración, acceso a la justicia, entre otros, continúan funcionando bajo los mismos parámetros, con algunas mejoras aisladas (no integrales).

Se evidencia la incorporación del enfoque de género, así como de los de derechos humanos, interculturalidad e interseccionalidad, en instrumentos normativos, y con algunos esfuerzos aislados de implementación.

En función del escenario más probable, los actores sociales, responsables de la ejecución del PNAT, han apostado por el siguiente escenario a ser alcanzado, mediante la ejecución de acciones estratégicas:

#### **ESCENARIO APUESTA AL 2021**

Al 2021, el Estado perfeccionará acciones articuladas e integrales a nivel nacional para la protección a víctimas de trata, promoviendo un sistema especializado, con la progresiva participación de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia y acceso a la justicia, entre otros, teniendo como eje central a la víctima.

Se implementan servicios de reintegración focalizados desde las necesidades de la víctima. Se incorporan los enfoques de género, derechos humanos, niñez, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad en los servicios de atención, protección y reintegración.

### **5.4. EL ESCENARIO TENDENCIAL, EL ESCENARIO MÁS PROBABLE Y EL ESCENARIO DESEABLE (APUESTA) AL 2021, EN FISCALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN**

Conforme la situación actual y las tendencias de los factores estratégicos relacionados con la fiscalización y persecución del delito de Trata de personas, el PNAT podría ejecutarse en el contexto de los siguientes escenarios:

#### **ESCENARIO TENDENCIAL AL 2021→2026**

Al 2021 y con proyección al 2026, las estrategias integrales se mantienen igual a nivel macro, pero mejora la coordinación a nivel micro.

En cuanto al fortalecimiento institucional, se realizan capacitaciones más integrales y coordinadas, definiendo contenidos y metodologías.

Aun no se percibe a la trata de personas como un problema de seguridad ciudadana en una real dimensión, por ejemplo, se compara la trata de personas con los índices de secuestro. Las denuncias de trata de personas se incrementan, gracias a campañas informativas y nuevas tecnologías.

### **ESCENARIO MÁS PROBABLE AL 2021**

Al 2021, las estrategias macro aún no se evidencian, pero mejora la creación e implementación de acciones micro o bi – institucionales en los temas específicos. La articulación interinstitucional para la persecución, mejora gradualmente en algunas regiones en función de la voluntad política / institucional y la no rotación del personal.

Se fortalece la capacitación articulada e integral, y se empieza a visibilizar la trata como un delito y un problema de seguridad ciudadana, y la mayoría de la población conocerá los mecanismos de denuncia

En función del escenario más probable, los actores sociales, responsables de la ejecución del PNAT, han apostado por el siguiente escenario a ser alcanzado, mediante la ejecución de acciones estratégicas:

### **ESCENARIO APUESTA AL 2021**

Al 2021, las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación interinstitucional. Así mismo, se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito mejorando la fiscalización, investigación, juzgamiento y sanción eficaz, y se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas.

Es a partir de cada Escenario Apuesta, planteado para los componentes de Gobernanza o gestión institucional, Prevención y sensibilización, Atención, protección y reintegración, y Fiscalización y persecución del delito, que se ha elaborado el Marco Estratégico del Plan Nacional 2017-2021, tal como se detalla en el siguiente Capítulo.

# CAPÍTULO 6

## MARCO ESTRATÉGICO DEL PLAN NACIONAL 2017-2021

*El Marco estratégico del Plan Nacional 2017-2021, considera cuatro objetivos estratégicos nacionales (OE) conforme los cuatro componentes estratégicos definidos a partir de su Modelo Conceptual: Gobernanza o gestión institucional, Prevención y sensibilización, Atención, protección y reintegración, y Fiscalización y persecución del delito.*

*A partir del Escenario Apuesta, planteado para cada uno de esos componentes estratégicos, se han elaborado los correspondientes Objetivos Inmediatos y, sobre la base de estos, se han planteado sus correspondientes acciones estratégicas.*

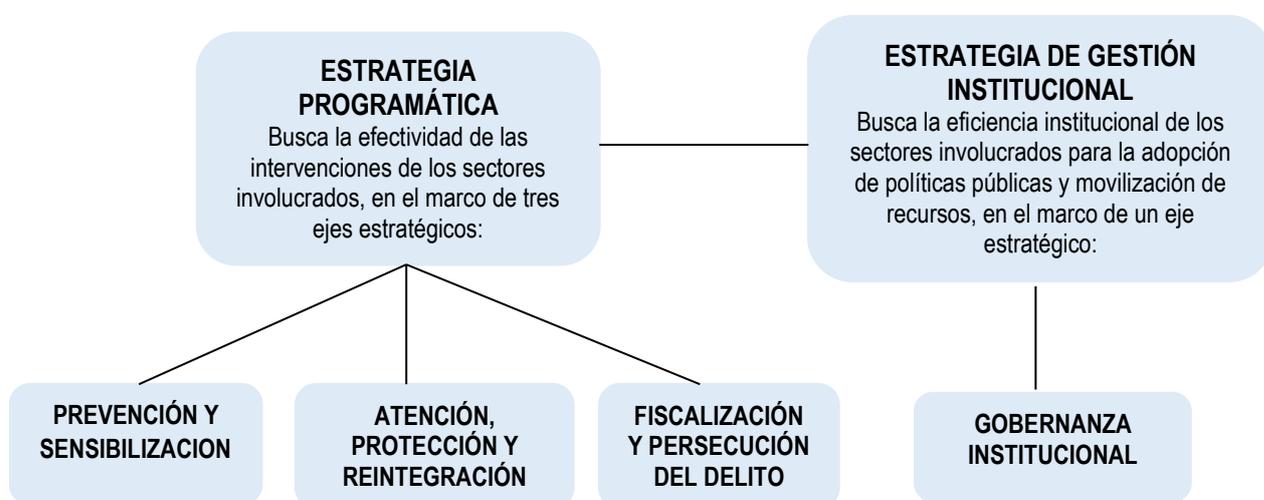
## 6.1. VISIÓN DEL PNAT 2017-2021

“El Perú al 2021 garantiza un entorno seguro a la población en situación de riesgo ante la trata de personas y la protección integral a sus víctimas y con respeto a su dignidad humana y la restitución de sus derechos”.

## 6.2. EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN

Con base en el Modelo Conceptual, el Análisis Estructural de los factores que explican el sistema problemático de la trata de personas, y el Escenario deseable (Escenario Apuesta), se han identificado tres orientaciones estratégicas programáticas que permitirán enfrentar el problema de trata de personas: la prevención y sensibilización, la atención, protección y reintegración, y la fiscalización y persecución del delito. Sin embargo, es ineludible que éstas se apoyen en procesos de gobernanza o de gestión institucional eficientes con una adecuada movilización de recursos.

Es decir, en un enfoque sistémico, hay interdependencia de estos cuatro ejes estratégicos:



En consecuencia, para contribuir al logro de la Visión del Plan Nacional 2017-2021, los actores sociales involucrados deberán organizarse alrededor de cuatro ejes estratégicos:

1. GOBERNANZA INSTITUCIONAL
2. PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN
3. ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REINTEGRACIÓN
4. FISCALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN DEL DELITO

### **6.2.1. EJE ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL.**

Con la Estrategia de Gobernanza se busca la eficiencia y capacidad institucional de los sectores y demás actores sociales frente a la trata de personas, en el marco de un objetivo estratégico y sus correspondientes objetivos inmediatos:

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 01: Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación<sup>189</sup>, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño niña y adolescente, discapacidad, entre otros.**

#### **OBJETIVOS INMEDIATOS:**

- OI 1.1. Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.
- OI 1.2. Se cuenta con una línea de base y se establece un sistema de monitoreo del Plan.
- OI 1.3. Se promueve la capacidad institucional y la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas.
- OI 1.4. El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y locales.
- OI 1.5. Se amplían los ámbitos de intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación entre Estados de la región y otros actores
- OI 1.6. Se incorporan los enfoques en las políticas públicas contra la trata de personas.
- OI 1.7. Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana.

### **6.2.2. EJE ESTRATÉGICO PROGRAMÁTICO.**

Con la Estrategia Programática se busca el impacto de las intervenciones de los sectores y demás actores sociales involucrados, en el marco de tres objetivos estratégicos y sus correspondientes objetivos inmediatos

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 02: Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de**

---

189 Entiéndase por formas de explotación a la explotación sexual, explotación laboral, trabajo forzoso, trabajo doméstico, mendicidad, entre otros.

**mayor prevalencia considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.**

#### **OBJETIVOS INMEDIATOS**

- OI 2.1. Los grupos en situación de vulnerabilidad frente a la trata de personas, conocen sus derechos con espacios y servicios de prevención fortalecidos.
- OI 2.2. Se incrementan los niveles de información y sensibilización, frente a la trata de personas.
- OI 2.4. Se fomenta una cultura de denuncia frente al delito y se reduce la tolerancia social.
- OI 2.5. Los sectores del Estado reducen los factores estructurales de riesgo de la trata de personas en zonas focalizadas

**OBJETIVO ESTRATEGICO 03: Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, considerando las necesidades y expectativas de las víctimas y su entorno familiar y comunitario, desde los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.**

#### **OBJETIVOS INMEDIATOS**

- OI 3.1. El Estado perfecciona acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la protección a víctimas de trata, promoviendo un sistema especializado.
- OI 3.2. Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, educación, trabajo, habilidades para el trabajo, seguridad, repatriación, entre otros teniendo como eje central a la víctima.
- OI 3.3. Se implementan servicios de reintegración focalizados considerando las necesidades y expectativas de la víctima tomando en cuenta el fin de explotación.

**OBJETIVO ESTRATEGICO 04: Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna, sanción del delito de trata de personas y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso.**

#### **OBJETIVOS INMEDIATOS**

- OI 4.1. Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación interinstitucional.

- OI 4.2. Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito mejorando la transparencia, fiscalización, investigación, juzgamiento y sanción eficaz, que incluya la reparación integral de las víctimas.
- OI 4.3. Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas

### **6.3. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN EL ESCENARIO DESEABLE AL 2021**

Los Objetivos Específicos, instancias responsables, acciones y resultados esperados, en el escenario deseable (escenario apuesta), se detallan en las siguientes matrices:

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 01: Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.**

Indicadores verificables objetivamente (IVO):

IVO 01.1. Una CMNP TP-TIM y redes, comisiones o mesas Regionales y Locales institucionalizadas que funcionen como un sistema; coordinando, planificando, ejecutando, monitoreando y evaluando políticas y acciones para una mejor acción del Estado contra la trata de personas y sus formas de explotación.

IVO 01.2. N° de Instituciones que implementan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones contra la trata de personas y sus formas de explotación.

IVO 01.3. Incremento sostenible del % de entidades públicas en los tres niveles de gobierno que asignan presupuesto y monitorean cumplimiento del PNAT 2017-2021.

OBJETIVO INMEDIATO	ACCIONES	METAS DE LAS ACCIONES			RESPONSABLES
		2017-2018	2019-2020	2021	
<p>OI 1.1. Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b></p> <p>IVO 01.1.1. % de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales, fortalecidas e institucionalizadas funcionando activamente en coordinación y articulación con la CMNP TP-TIM y entre ellas.</p> <p>IVO 01.1.2. % de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales que implementan, ejecutan y dan seguimiento a Planes regionales y locales, como instrumentos de políticas, alineados al PNAT 2017-2021</p>	<p>1.1.1. Fortalecer las capacidades e institucionalizar las instancias de gestión y articulación, en los tres niveles de gobierno, para luchar contra la trata de personas y sus formas de explotación y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos 2 nuevos actores competentes en la materia, se integran a la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Funcionamiento de 2 grupos especializados de la CMNP TP-TIM</p> <p>-Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Al menos 30% de mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos.</p> <p>-Al menos 10 gobiernos locales cuentan con mesas, comisiones o redes.</p> <p>-Al menos 20% de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales sesionan 4 veces por año.</p> <p>-Al menos 30% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados</p>	<p>-3 grupos especializados de la CMNP TP-TIM, funcionando</p> <p>-Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Al menos 50% de mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos.</p> <p>-Al menos 15 gobiernos locales cuentan con mesas, comisiones o redes</p> <p>-Al menos 35% de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales sesionan 4 veces por año.</p> <p>-Al menos un encuentro anual de secretarías técnicas de las mesas, redes y comisiones regionales con la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Al menos 50% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados para formular e</p>	<p>- 3 grupos especializados de la CMNP TP-TIM, funcionando</p> <p>-Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Al menos 70% de las mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos.</p> <p>-Al menos 20 gobiernos locales cuentan con mesas, comisiones o redes.</p> <p>-Al menos 50% de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales sesionan 4 veces por año.</p> <p>-Al menos un encuentro anual de secretarías técnicas de las mesas, redes y comisiones regionales con la CMNP TP-TIM.</p> <p>-Al menos 70% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados para formular e</p>	<p>Secretaría Técnica -CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales</p>

		para formular e implementar políticas públicas. - Al menos 20% de mesas, redes o comisiones locales identificadas cuentan con integrantes capacitados para formular e implementar políticas públicas.	implementar políticas públicas. - Al menos 50% de mesas, redes o comisiones locales identificadas cuentan con integrantes capacitados para formular e implementar políticas públicas.	implementar políticas públicas. -Al menos 75% de mesas, redes o comisiones locales identificadas cuentan con integrantes capacitados para formular e implementar políticas públicas.	
	1.1.2. Aprobar e implementar los planes regionales y locales de acción contra la trata de personas y sus formas de explotación, que aborden las características particulares del fenómeno en cada zona del país, considerando temas como sexo, edad, orientación sexual, identidad cultural, discapacidad y otros factores de discriminación.	-Al menos 30% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -20% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -40% de los planes regionales y locales implementados.	-Al menos 50% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -50% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -50% de los planes regionales y locales implementados.	-Al menos 70% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -75% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -75% de los planes regionales y locales implementados.	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales
	1.1.3. Promover espacios de articulación interregional	-Al menos 1 encuentro interregional realizado	-Al menos 3 encuentros interregional realizados	-Al menos 4 encuentros interregional realizados	Secretaría Técnica -CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales
OI 1.2. Se cuenta con una línea de base y se establece un sistema de monitoreo del Plan. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.2.1. Una Línea de Base elaborada conteniendo número y tipo de Indicadores seleccionados	1.2.1. Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo del Plan Nacional, que incluye la metodología y los indicadores.	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando -Un sistema de monitoreo desarrollado. -25% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando -Un sistema de monitoreo implementado -50% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando -Un sistema de monitoreo implementado. -80% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales

<p>para el seguimiento y la evaluación sistemática del PNAT 2017-2021. IVO 01.2.2. % de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del PNAT 2017-2021.</p>	<p>1.2.2 Elaborar una Línea de Base Nacional</p>	<p>PNAT 2017-2021.  -Una línea de base elaborada</p>	<p>PNAT 2017-2021.</p>	<p>PNAT 2017-2021.</p>	<p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales</p>
<p>OI 1.3. Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.3.1. Número de entidades públicas que cuentan con sistemas de información interconectadas que incorporan data para la construcción estratégica y desarrollo de las políticas públicas contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>IVO 01.3.2. Un sistema de registro único de víctimas que centralice la información, para la acción articulada de protección de víctimas, considerando su sexo, edad, orientación sexual, situación de discapacidad, identidad étnica y/o por raza, situación migrante, viviendo con VIH; así como las diferentes formas de violencia.</p>	<p>1.3.1. Promover y elaborar estudios e investigaciones sobre enfoques, experiencias, lecciones aprendidas, y buenas prácticas de prevención, persecución, protección y reintegración en materia de Trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>1.3.2. Optimizar la gestión de la información sobre casos de trata de personas y sus formas de explotación a nivel local, regional y nacional, a través del uso de la interconexión de los sistemas de información.</p>	<p>- Al menos 2 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de trata de personas y sus formas de explotación, en áreas urbanas y rurales. - Al menos 2 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>- Al menos 4 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de trata de personas y sus formas de explotación. - Un sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre la atención, protección y reintegración, diseñado y elaborado.</p>	<p>- Al menos 4 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas materia de trata de personas y sus formas de explotación, en áreas urbanas y rurales. - Al menos 5 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>- Al menos 6 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de trata de personas y sus formas de explotación. - Un sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre las víctimas e indicadores de atención, protección y reintegración, implementado. - El sistema SISTRA del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación interconectado con el sistema RETA de la Policía Nacional del Perú.</p>	<p>- Al menos 5 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas materia de trata de personas y sus formas de explotación, en áreas urbanas y rurales, son elaborados. - Al menos 8 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>- Al menos 8 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de trata de personas y sus formas de explotación. - Un sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre las víctimas e indicadores de atención, protección y reintegración, implementado. - El sistema SISTRA del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación interconectado con el sistema RETA de la Policía Nacional del Perú y la base de datos del Poder Judicial.</p>	<p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM MINJUS (INDAGA) INEI Gobiernos Regionales y Gobiernos locales</p> <p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM MININTER-PNP MP PJ MIMP MINEDU MINJUS MINSAs MTPE INEI</p>

IVO 01.3.3. Número de documentos técnicos y de formulación de políticas, que incorporan los resultados de investigaciones, así como las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas materia de Trata de personas y sus formas de explotación	1.3.3. Implementar y posicionar herramientas de información que difundan y articulen las acciones e incidencias que se generan en el marco de la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, considerando el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.	- 01 plataforma digital en funcionamiento y actualizada.	- 01 plataforma digital en funcionamiento y actualizada. - 01 aplicación móvil funcionando	- 01 plataforma digital en funcionamiento y actualizada. - 01 aplicación móvil funcionando	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales
OI 1.4 El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.4.1. N° de Instituciones de la CMNP TP-TIM que incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y correspondientes metas presupuestales. IVO 01.4.2. N° de Gobiernos regionales y Gobiernos locales que incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y correspondientes metas presupuestales. IVO 01.4.3. Una propuesta para la implementación del Plan Nacional.	1.4.1. Promover la asignación, incremento y la ejecución adecuada de los recursos en los sectores involucrados y los tres niveles de gobierno.	- 6 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico.	- 10 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico. - Al menos 5 Gobiernos regionales y Gobiernos locales incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico.	- 10 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico. - Al menos 8 Gobiernos regionales y Gobiernos locales incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico.	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales
	1.4.2. Incidir políticamente para el financiamiento del Plan Nacional	- 01 propuesta para ejecución del Plan Nacional.	- 01 propuesta para ejecución del Plan Nacional aprobada.		Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM MEF
OI 1.5. Se mejora la intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad Internacional.	1.5.1. Promover la cooperación con la Comunidad Internacional en el marco de los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional.	- Coordinar y diseñar al menos 2 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 3 Hojas de	- Coordinar y diseñar al menos 3 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 3 Hojas de ruta de instrumentos binacionales	- Coordinar y diseñar al menos 4 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 4 Hojas de ruta de instrumentos binacionales	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Ministerio de

<p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.5.1. Número de instrumentos de cooperación para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>		<p>ruta de instrumentos binacionales.</p>		<p>- Gestionar la conformación de una Coalición Regional Sudamericana.</p>	<p>Relaciones Exteriores</p>
<p>OI 1.6. Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de personas y sus formas de explotación. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.6.1. N° de Instituciones que incorporan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>1.6.1. Promover la implementación de acciones y actividades que incorporen los enfoques en los documentos de gestión de los diversos sectores, instituciones y los tres niveles de gobierno en la ejecución del PNAT 2017-2021.</p>	<p>-El 50% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales y locales, incorporan los enfoques en la política pública contra la trata. -20% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo</p>	<p>-El 85% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales y locales, incorporan los enfoques en la política pública contra la trata.  -40% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo</p>	<p>-El 100% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales y locales, incorporan los enfoques en la política pública contra la trata.  -60% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo</p>	<p>Secretaría Técnica – CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales</p>
<p>OI. 1.7. Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 01.7.1. N° de gobiernos municipales incorpora el delito de Trata en sus planes de seguridad ciudadana</p>	<p>1.7.1. Realizar incidencia política para incorporar el delito de trata de personas y sus formas de explotación, en los planes de seguridad ciudadana.</p>	<p>-Al menos el 30 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 20 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos el 50 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 40 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -01 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos el 70 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 60 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>Secretaría Técnica – CMNP TP-TIM CMNP TP –TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos locales</p>

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 02: Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia, considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.**

Indicadores verificables objetivamente (IVO):

IVO 02.1. Índice de tolerancia social de las personas, en relación a la trata de personas y sus formas de explotación.

IVO 02.2. Porcentaje de población en situación de vulnerabilidad con conocimiento y sensibilización sobre la trata de personas y sus formas de explotación y los derechos vinculados al delito.

IVO 02.3. Porcentaje (%) de población que conocen y acuden a los servicios públicos destinados a enfrentar la trata de personas y sus formas de explotación.

IVO 02.4. N° de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación y sus formas de explotación, en zonas focalizadas, incluidos en los programas sociales del MIDIS, y a las estrategias del MINEDU, MINSA, MTPE, MIMP, dirigidas a la población en situación de riesgo para el acceso a los servicios.

OBJETIVO INMEDIATO	ACCIONES	METAS DE LAS ACCIONES			RESPONSABLES
		2017-2018	2019-2020	2021	
<p>OI 2.1. Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación, conocen sus derechos (especialmente aquellos relacionados al ámbito laboral, migratorio, identificación, educativo y de salud, y los servicios sociales a los que pueden tener acceso) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.</p> <p><u>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</u></p>	<p>2.1.1. Fortalecer los servicios y canales de información y prevención relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación, dirigidos a grupos en situación de riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 4 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 4 gobiernos regionales y gobiernos locales cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- 30% de las y los funcionarios y funcionarias y servidores y servidoras de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 6 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 8 gobiernos regionales y gobiernos locales cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- 60% de las y los funcionarios y funcionarias y servidores y servidoras de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 8 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 10 gobiernos regionales y gobiernos locales cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- 80% de las y los funcionarios y funcionarias y servidores y servidoras de</li> </ul>	<p>Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM Gobiernos regionales Gobiernos y locales</p>

<p>IVO 02.1.1. Porcentaje (%) de personas, en los grupos vulnerables, informada y empoderada sobre sus derechos frente a la trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>IVO 02.1.2. N° de personas, en los grupos en situación de riesgo, que acceden a los servicios y canales de información para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>2.1.2. Promover el conocimiento y empoderamiento de derechos y de los servicios del Estado, en los grupos en situación de riesgo, frente a la trata.</p>	<p>los canales y servicios de información son capacitados.</p> <p>30 % de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos en situación de riesgo.</p>	<p>los canales y servicios de información son capacitados.</p> <p>50% de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos en situación de riesgo.</p>	<p>los canales y servicios de información son capacitados.</p> <p>-Se duplica la cantidad de población en situación de riesgo que conocen los servicios que brinda el estado sobre la trata de personas y sus formas de explotación. - 60% de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos en situación de riesgo.</p>	<p>. Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM MINJUS Gobiernos regionales Gobiernos locales</p>
<p>OI 2.2. Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b></p>	<p>2.2.1. Realizar una encuesta nacional para medir el conocimiento de la población sobre los servicios que brinda el estado y la percepción del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Una encuesta nacional de apertura realizada</p>		<p>-Una encuesta nacional de cierre realizada</p>	<p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM INEI</p>
<p>IVO 02.2.1. Porcentaje (%) de incremento de la cantidad de personas que conocen la problemática de la trata de personas y sus formas de explotación y los servicios que brinda el estado.</p> <p>IVO 02.2.2 Porcentaje de las y los funcionarias y funcionarios y servidoras y servidores públicos</p>	<p>2.2.2. Implementar estrategias de información y sensibilización diferenciada frente a la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-2 campañas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. - 1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o desastres naturales. -10% de la población general del país es</p>	<p>-2 campañas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. - 1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o desastres naturales. -20% de la población general del país es</p>	<p>-2 campañas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. - 1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o desastres naturales. -30% de la población general del país es</p>	<p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM MINJUS - DGDP Gobiernos regionales y Gobiernos locales</p>

<p>capacitados para la prevención e identificación de casos de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>IVO 02.2.3 Porcentaje de medios de comunicación que luchan contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>		<p>informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -2 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de personas y sus formas de explotación, desarrolladas.</p>	<p>informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -4 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de personas y sus formas de explotación, desarrolladas.</p>	<p>informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -4 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de personas y sus formas de explotación, desarrolladas cada año.</p>	
	<p>2.2.3. Implementar estrategias de capacitación dirigidas a las y los funcionarias y funcionarios y servidores y servidoras públicos que desempeñan labores de prevención.</p>	<p>- Al menos 10% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. - Al menos 30% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de personas y sus formas de explotación para replicar conocimientos en los programas de educación básica regular, priorizando las zonas de mayor incidencia del delito. - Al menos 30% de las y los funcionarias y funcionarios y servidoras y servidores de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>- Al menos 15% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. - Al menos 60% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de personas y sus formas de explotación para replicar conocimientos en los programas de educación básica regular, priorizando las zonas de mayor incidencia del delito. - Al menos 60% de las y los funcionarias y funcionarios y servidoras y servidores de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>- Al menos 20% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. - Al menos 80% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de personas y sus formas de explotación para replicar conocimientos en los programas de educación básica regular, priorizando las zonas de mayor incidencia del delito. - Al menos 80% de las y los funcionarias y funcionarios y servidoras y servidores de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM SALUD MINEDU MIMP MIGRACIONES RENIEC MTC-SUTRAN MRE Gobiernos regionales y Gobiernos locales</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 30% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 30% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para brindar información sobre trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en situaciones de emergencia y/o desastres naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 60% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 60% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para brindar información sobre trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en situaciones de emergencia y/o desastres naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 90% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos 100% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para brindar información sobre trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>- Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en situaciones de emergencia y/o desastres naturales.</li> </ul>	
2.2.4. Diseñar e implementar estrategias de información y sensibilización, con enfoques reconocidos en el PNAT, comprometiendo a los medios de comunicación en la lucha contra la trata de personas y sus formas de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 01 Estrategia comunicacional nacional diseñada, que incorpora los enfoques reconocidos en el Plan Nacional contra la Trata de Personas.</li> <li>-Un grupo especializado de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 70% de la Estrategia comunicacional nacional multianual implementada.</li> <li>-Grupo especializado de la CMNP TP-TIM de evaluación de la estrategia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 100% de la Estrategia comunicacional nacional multianual implementada.</li> <li>-Grupo especializado de la CMNP TP-TIM de evaluación de la estrategia comunicacional multianual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM</li> <li>CMNP TP-TIM</li> <li>MINEDU</li> <li>Gobiernos regionales y Gobiernos locales</li> </ul>	

	explotación.	la CMNP TP-TIM de evaluación de la estrategia comunicacional constituido. -Al menos 5 medios de comunicación que abordan correctamente la temática, incorporando los enfoques del Plan Nacional contra la Trata de Personas.	comunicacional multianual funcionando. -Al menos 15 medios de comunicación que abordan correctamente la temática, incorporando los enfoques del Plan Nacional contra la Trata de Personas.	funcionando. -Al menos 20 medios de comunicación que abordan correctamente la temática, incorporando los enfoques del Plan Nacional contra la Trata de Personas.	
<p>OI 2.3. Se fomenta una cultura de denuncia.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b></p> <p>IVO 2.3.1. Incremento de porcentaje de denuncias contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	2.3.1. Fortalecer y difundir los canales de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, ampliando su alcance mediante el uso de las tecnologías de la información y herramientas comunicacionales.	<p>-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados.</p> <p>-Al menos 60% de los operadores y las operadoras de canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación y canales afines, capacitados.</p> <p>- Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 20% respecto a la situación actual.</p> <p>-Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución del delito y protección a las víctimas, elaborado</p> <p>-Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación, creada e implementada.</p>	<p>-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados</p> <p>-Al menos 80% de los operadores y las operadoras de canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación y canales afines, capacitados.</p> <p>- Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 40% respecto a la situación actual.</p> <p>-Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución del delito y protección a las víctimas, implementado.</p> <p>-Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación, implementada.</p> <p>-Al menos 10 entidades de</p>	<p>-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados</p> <p>-Al menos 100% de los operadores y las operadoras de canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación y canales afines, capacitados.</p> <p>- Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 50% respecto a la situación actual.</p> <p>-Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución del delito y protección a las víctimas, implementado.</p> <p>-Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación, implementada.</p> <p>-Al menos 12 entidades de</p>	<p>Secretaría técnica - CMNP TP-TIM MININTER MIMP MTPE MP</p>

		-Al menos 6 entidades de la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia	la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia	la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia	
	2.3.2. Fortalecer redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado para fomentar una cultura de denuncia contra la Trata de personas y sus formas de explotación para la reducción de la tolerancia frente al delito.	-Al menos 20% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado capacitados para identificar y denunciar el delito de Trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 10% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado participan en acciones preventivas contra la trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 5 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas y sus formas de explotación en sus programas de voluntariado. -Un grupo de agentes de prevención constituido.	-Al menos 40% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado capacitados para identificar y denunciar el delito de Trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 30% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado participan en acciones preventivas contra la trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 10 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas y sus formas de explotación en sus programas de voluntariado. -Un grupo de agentes de prevención funcionando.	-Al menos 50% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado capacitados para identificar y denunciar el delito de Trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 50% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado participan en acciones preventivas contra la trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 10 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas y sus formas de explotación en sus programas de voluntariado. -Un grupo de agentes de prevención funcionando.	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM MINEDU Gobiernos regionales y Gobiernos locales
OI 2.4. Los sectores del Estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del</b>	2.4.1. Promover condiciones laborales para la población en situación de riesgo asociada a la trata de personas y sus formas de explotación, para fomentar el desarrollo personal, la capacitación técnica y productiva, la empleabilidad y el emprendimiento.	-Un programa piloto de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en asociación con las entidades estatales y	-Un programa de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en asociación con las entidades estatales y	Un programa de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en asociación con las entidades estatales y	Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM MTPE PRODUCE MINAGRI

<p><b>objetivo inmediato:</b></p> <p>IVO 2.4.1. Porcentaje (%) de la población vulnerable en zonas focalizadas que han accedido a Programas sociales (MIDIS), de salud (MINSA), educación (MINEDU) y laborales, (MINTRA).</p>		<p>privadas, creado.</p> <p>-25 % de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p>	<p>privadas, funcionando.</p> <p>-50 % de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p> <p>-2 convenios suscritos con entidades privadas para la inserción laboral de la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas focalizadas.</p> <p>-2 convenios y actas de compromisos suscritos entre las entidades públicas y los actores privados, para el desarrollo de proyectos económicos productivos en zona de alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>privadas, funcionando.</p> <p>-70% de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p> <p>-3 convenios suscritos con entidades privadas para la inserción laboral de la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas focalizadas.</p> <p>-2 convenios y actas de compromiso entre las entidades públicas y los actores privados, para el desarrollo de proyectos económicos productivos en zona de alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación, implementados.</p>	
	<p>2.4.2. Fortalecer el acceso a la educación básica y superior para la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia, adaptados a las necesidades locales.</p>	<p>-Un convenio suscrito con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación de la educación politécnica en una región de alta incidencia.</p> <p>-Dos zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con programas fortalecidos de educación básica regular</p> <p>-Dos programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para</p>	<p>-Un convenio con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación de la educación politécnica en una región de alta incidencia, implementado.</p> <p>-Seis zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con programas fortalecidos de educación básica regular</p> <p>-Dos programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para</p>	<p>-Un convenio con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación de la educación politécnica en una región de alta incidencia, implementado.</p> <p>-Diez zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con programas fortalecidos de educación básica regular</p> <p>-Dos programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para</p>	<p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM MINEDU Gobiernos regionales y Gobiernos locales</p>

		evitar la deserción escolar de población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, creados.	evitar la deserción escolar de población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, implementados.	evitar la deserción escolar de población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, implementados.	
2.4.3. Incorporación de indicadores de prevención en los programas del MIMP y MIDIS.	- Una propuesta normativa elaborada para la inclusión de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en los programas del MIMP y MIDIS.	- N° de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación incluidos en los programas del MIMP y MIDIS	- N° de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación incluidos Y monitoreados en los programas del MIMP y MIDIS		MIDIS MIMP Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM
2.4.4. Fortalecer el acceso a los servicios de salud a la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas de alta incidencia.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación, se incrementa en un 5% respecto a la situación actual. -Seis zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada a víctimas de trata de personas.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación, se incrementa en un 10% respecto a la situación actual. -Diez zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada a víctimas de trata de personas. -Adopción de una buena práctica o estrategia de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en el ámbito de salud.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación, se incrementa en un 15% respecto a la situación actual. -Doce zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada a víctimas de trata de personas. -Adopción de dos buenas prácticas o estrategias de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en el ámbito de salud.		MINSA Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM

**OBJETIVO ESTRATEGICO 03: Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, según las necesidades de las víctimas y su entorno familiar y comunitario transversalizando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.**

Indicadores verificables objetivamente (IVO):

IVO 03.1 Numero de instituciones que brindan Servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, trabajan articuladamente sin discriminación por sexo, edad, orientación sexual, origen étnico, nacionalidad o cualquier otra condición

IVO 03.2. Incremento del % de víctimas de trata que acuden a una entidad pública a solicitar atención, protección integral, integración y reintegración de calidad.

IVO 03.3. Grado (%) de satisfacción de las víctimas sobre los servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, brindados por el Estado.

OBJETIVO INMEDIATO	ACCIONES	METAS DE LAS ACCIONES			RESPONSABLES
		2017-2018	2019-2020	2021	
<p>O.I. 3.1 El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 3.1.1. Porcentaje (%) de incremento de los niveles de articulación entre los sectores e instituciones que realizan acciones de integración y reintegración de las víctimas de trata.</p>	<p>3.1.1. Elaborar e implementar un instrumento general de articulación interinstitucional para la integración y reintegración de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>- Un instrumento general que establece los lineamientos generales para las acciones articuladas de integración y reintegración de las víctimas, aprobado.</p>	<p>- Un instrumento general que establece los lineamientos generales para las acciones articuladas de integración y reintegración de las víctimas, implementado</p> <p>- Cinco instrumentos operativos sectoriales para las acciones articuladas de integración y reintegración de víctimas, aprobados y ejecutados.</p>	<p>- Cinco instrumentos operativos sectoriales para las acciones articuladas de integración y reintegración de víctimas, funcionando.</p>	<p>MIMP MINS MINEDU MTPE MIDIS Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM</p>
	<p>3.1.2. Elaborar e implementar planes de integración y reintegración individuales considerando los aspectos de salud, educación, trabajo, ámbito social, repatriación, desde</p>	<p>-Al menos el 60% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a los servicios especializados cuentan con planes de integración y reintegración individual</p>	<p>-Al menos 80% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a los servicios especializados cuentan con planes de integración y reintegración individual</p>	<p>-100% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a los servicios especializados cuentan con planes de integración y reintegración individual elaborados.</p>	<p>MIMP MINS MINEDU MTPE MIDIS Gobierno Regional y Gobierno Local</p>

IVO 3.1.2. Incremento del N° de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que cuentan con planes de reintegración individual implementados.	las necesidades especiales de la víctima y con su participación protagónica.	elaborados. -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	elaborados. -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	-100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM
	3.1.3. Seguimiento y monitoreo de la implementación de los planes individuales de integración y reintegración para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes al año de seguimiento.  -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes al año de seguimiento  -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración, por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes al año de seguimiento  -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración, por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	MIMP CMNP TP-TIM Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM.
O.I 3.2. Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros teniendo, como eje central a la víctima. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b>	3.2.1 Otorgar los documentos de identidad a víctimas nacionales y extranjeras de manera gratuita.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita.  -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme a la competencia del sector.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita.  -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme a la competencia del sector.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita.  -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme a la competencia del sector.	RENIEC MRE MININTER – MIGRACIONES CMNP TP-TIM Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM.
IVO 03.2.1. Incremento del Número de regiones que cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas, funcionando adecuada y sostenidamente.	3.2.2. Crear, implementar y fortalecer los ambientes de protección transitoria para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que permitan su adecuada recuperación.	-Al menos 5 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades básicas de salud, alimentación y otras, son implementadas en zonas de alta incidencia del delito y cuentan con un equipo de la UDAVIT asignado. -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida.	-Al menos 8 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades básicas de salud, alimentación y otras, son implementadas en zonas de alta incidencia del delito y cuentan con un equipo de la UDAVIT asignado. -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los	-Al menos 10 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades básicas de salud, alimentación y otras, son implementadas en zonas de alta incidencia del delito y cuentan con un equipo de la UDAVIT asignado. -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida.	MIMP MINS GOBIERNOS REGIONALES CMNP TP-TIM Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM.
IVO 03.2.2 Incremento del N° de víctimas que han sido atendidas por los servicios de atención y protección.					

IVO 03.2.3. Incremento del Porcentaje (%) de víctimas que se encuentran satisfechas con los servicios de atención y protección.		-Al menos 1 acción de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	espacios de acogida. -Al menos 2 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	-Al menos 2 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM	
	3.2.3. Asegurar la defensa legal de las víctimas en todos los procesos y procedimientos judiciales, administrativos, y otros,	<p>-Al menos 60% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-Al menos 5 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en Trata de Personas</p> <p>- Al menos 70% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado.</p> <p>-Al menos 50% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimientos de reparación integral presentados.</p> <p>-Al menos 70% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimiento de medidas cautelares presentadas para garantizar la reparación integral.</p> <p>- 100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las</p>	<p>-Al menos 80% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-Al menos 10 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en Trata de Personas</p> <p>- Al menos 80% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado.</p> <p>-Al menos 70% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimientos de reparación integral presentados.</p> <p>-Al menos 90% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimiento de medidas cautelares presentadas para garantizar la reparación integral.</p> <p>- 100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las</p>	<p>-100% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-Al menos 15 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en Trata de Personas</p> <p>- Al menos 90% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado.</p> <p>-Al menos 80% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimientos de reparación integral presentados.</p> <p>-Al menos 100% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimiento de medidas cautelares presentadas para garantizar la reparación integral.</p> <p>- 100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las</p>	<p>MINJUS</p> <p>MIMP</p> <p>MP</p> <p>PJ</p> <p>PNP</p> <p>Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM</p>

		víctimas o testigos de trata de persona.	víctimas o testigos de trata de persona.	víctimas o testigos de trata de persona.	
	3.2.4. Asegurar la protección de las víctimas de trata de personas durante la persecución del delito.	-Al menos 5 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando. -Al menos 10 % de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados. -Al menos 10 % de incremento en la asignación de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas. -Al menos 30% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos del MP, son capacitados.	-Al menos 12 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando. -Al menos 20% de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados. - Al menos 15% de incremento en la asignación de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas. -Al menos 50% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos del MP, son capacitados.	-Al menos 15 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando. -Al menos 25% de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados. -- Al menos 20% de incremento de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas, se incrementan. -Al menos 70% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos del MP, son capacitados.	MP Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM
	3.2.5. Fortalecer las capacidades de las oficinas consulares del Perú para la atención a víctimas de trata en el extranjero.	-Al menos 30% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.  -01 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación aprobado.	- Al menos 60% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -01 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación implementado - Asistir al 100% de victimas extranjeras para coordinar su repatriación al país de origen	-100% de los funcionarios y las funcionarias y servidores y servidoras que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -01 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación aprobado e implementado - Asistir al 100% de victimas extranjeras para coordinar su repatriación al país de origen o	MRE Secretaría Técnica - CMNP TP-TIM

		<p>- El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por los consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor.</p> <p>-100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.</p>	<p>o de su residencia habitual, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno peruano.</p> <p>- El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por lo consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor.</p> <p>-100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.</p>	<p>de su residencia habitual, de conformidad con la convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno peruano.</p> <p>- El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por lo consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor.</p> <p>-100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.</p>	
3.2.6 Brindar atención integral de salud a las víctimas y familiares directos o cuidadores, desde un enfoque de derechos humanos, interculturalidad, género y curso de vida.	<p>-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud.</p> <p>-100% víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, que lo requieren, acceden a los servicios de salud especializados</p> <p>-Número de víctimas de trata de personas y sus formas de</p>	<p>-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud.</p> <p>-100% víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, que lo requieren, acceden a los servicios de salud especializados</p> <p>-Número de víctimas de trata de personas y sus formas de</p>	<p>-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud.</p> <p>-100% víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, que lo requieren, acceden a los servicios de salud especializados</p> <p>-Número de víctimas de trata de personas y sus formas de</p>	<p>-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud.</p> <p>-100% víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, que lo requieren, acceden a los servicios de salud especializados</p> <p>-Número de víctimas de trata de personas y sus formas de</p>	<p>MINSA Gobiernos regionales y Gobiernos locales</p>

		explotación y sus familiares directos o cuidadores, que lo requieran, con acceso a planes de atención de salud mental.	explotación y sus familiares directos o cuidadores, que lo requieran, con acceso a planes de atención de salud mental.	explotación y sus familiares directos o cuidadores, que lo requieran, con acceso a planes de atención de salud mental.	
<p>OI 3.3. Se implementan servicios de integración y reintegración desde las necesidades y expectativas de la víctima tomando en cuenta el fin de explotación.</p> <p><b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b></p> <p>IVO 03.3.1. Número de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación con acceso a servicios de integración u reintegración.</p> <p>IVO 03.3.2. Número de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación reintegradas al núcleo familiar o integradas a familias sustitutas.</p>	<p>3.3.1 Asegurar el acceso de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación a los programas sociales del estado.</p>	<p>-Al menos 20% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales que brinda el estado.</p>	<p>-Al menos 40% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales que brinda el estado.</p>	<p>-Al menos 60% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales que brinda el estado.</p>	MIDIS
	<p>3.3.2. Implementar acciones y/o programas o proyectos para la integración y reintegración en la educación básica regular, alternativa y superior, y capacitación técnica para el trabajo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos 60% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica regular, alternativa y superior.</p> <p>-Al menos 01 programa o proyecto de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado.</p> <p>-Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.</p>	<p>-Al menos 70% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica, alternativa y superior.</p> <p>-Al menos 02 programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados.</p> <p>-Al menos 20% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.</p>	<p>-Al menos 80% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica, alternativa y superior.</p> <p>-Al menos 03 programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados.</p> <p>-Al menos 40% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.</p>	<p>MINEDU MTPE MIMP MINAGRI PRODUCE Secretaría Técnica- CMNP TP-TIM Gobiernos regionales y Gobiernos locales</p>
	<p>3.3.3. Crear, implementar y fortalecer los espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas que permitan su</p>	<p>-Al menos 3 regiones cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas.</p> <p>-Al menos 3 espacios de</p>	<p>-Al menos 5 regiones cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas.</p> <p>-Al menos 5 espacios de</p>	<p>-Al menos 7 regiones cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas.</p> <p>-Al menos 7 espacios de</p>	<p>MIMP Secretaría Técnica- CMNP TP-TIM Gobiernos regionales y</p>

	adecuada recuperación.	<p>acogida temporal cuentan con mecanismos o convenios para el mantenimiento y funcionamiento de sus servicios.</p> <p>-Al menos 3 espacios de acogida temporal cuentan con equipos interdisciplinarios asignados y capacitados.</p> <p>-Al menos 1 acción de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.</p>	<p>acogida temporal cuentan con mecanismos o convenios para el mantenimiento y funcionamiento de sus servicios.</p> <p>-Al menos 5 espacios de acogida temporal cuentan con equipos interdisciplinarios asignados y capacitados.</p> <p>-Al menos 3 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.</p>	<p>acogida temporal cuentan con mecanismos o convenios para el mantenimiento y funcionamiento de sus servicios.</p> <p>-Al menos 7 espacios de acogida temporal cuentan con equipos interdisciplinarios asignados y capacitados.</p> <p>-Al menos 3 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.</p>	Gobiernos locales
	3.3.4. Implementar y monitorear el modelo de protección de reintegración familiar para víctimas de trata de personas	<p>-Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas al programa de familia sustituta.</p> <p>- Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.</p>	<p>-Al menos 70% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas al programa de familia sustituta.</p> <p>- Al menos 70% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.</p>	<p>-Al menos 80% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas al programa de familia sustituta.</p> <p>- Al menos 80% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.</p>	<p>MIMP</p> <p>Secretaría Técnica- CMNP TP-TIM CMNP TP-TIM</p>
	3.3.5. Desarrollar e implementar programas o proyectos para el fomento del empleo o autoempleo, inserción y reinserción laboral para las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	<p>-Al menos 01 programa o proyecto de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado.</p> <p>- Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación para autoempleo, o para inserción</p>	<p>-Al menos 02 programas o proyectos de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados.</p> <p>-Al menos 20% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación para</p>	<p>-Al menos 03 programas o proyectos de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados.</p> <p>-Al menos 40% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación para autoempleo, o para inserción</p>	<p>MIMP</p> <p>MINAGRI</p> <p>PRODUCE</p> <p>MTPE</p> <p>Secretaría Técnica- CMNP TP-TIM</p>

		laboral y son insertadas o reinsertadas laboralmente.	autoempleo, o para inserción laboral y son insertadas o reinsertadas laboralmente.	laboral y son insertadas o reinsertadas laboralmente.	
--	--	---	--	---	--

**OBJETIVO ESTRATEGICO 04: Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna y sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso.**

Indicadores verificables objetivamente (IVO):

IVO 04.1. N° de instituciones encargadas de implementar estrategias de detección, persecución, intervención oportuna, sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación, funcionando articuladamente.

IVO 04.2. Incremento del N° de denuncias recibidas, debidamente investigadas y monitoreadas.

IVO 04.3. Incremento del N° de casos condenados y sancionados

OBJETIVO INMEDIATO	ACCIONES	METAS DE LAS ACCIONES			RESPONSABLES
		2017-2018	2019-2020	2021	2017-2018
O I 4.1. Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 04.1.1. Porcentaje (%) de entidades públicas que implementan acciones coordinadas y articuladas para detectar perseguir y sancionar el delito de trata de personas y sus formas de explotación.	4.1.1. Fortalecer la articulación entre las instituciones fiscalizadoras y los actores del sistema de persecución de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, creado. - Al menos 20% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada en trata de persona, realizadas. - 100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por instituciones de	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, funcionando. - Al menos 40% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada en trata de persona, realizadas. - 100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por Instituciones de	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, funcionando. - Al menos 50% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada en trata de persona, realizadas. - 100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por Instituciones de	SUTRAN SUNAFIL Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, MP PNP MINCETUR MININTER-MIGRACIONES

IVO 04.1.2. Porcentaje (%) de incremento de operativos multisectoriales		fiscalización derivados a la policía o fiscalía especializada.	fiscalización derivados a la policía o fiscalía especializada.	fiscalización derivados a la policía o fiscalía especializada.	
	4.1.2. Implementar el Protocolo Intersectorial para la protección de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos.	-Al menos 30% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que tienen competencia en atención y protección de víctimas.	-Al menos 50% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que tienen competencia en atención y protección de víctimas.	-Al menos 80% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que tienen competencia en atención y protección de víctimas.	MP MININTER-PNP MINJUS MIMP MINSA Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
	4.1.3. Fortalecer acciones para la desarticulación de las organizaciones delictivas vinculadas a la trata de personas y sus formas de explotación y delitos asociados: corrupción, lavado de activos, narcotráfico y medio ambiente.	-Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y los delitos asociados, por año. -1 acción de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y aquellos de delitos asociados, realizada.	- Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y los delitos asociados, por año. - 2 acciones de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y aquellos de delitos asociados, realizadas.	- Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y los delitos asociados, por año. - 3 acciones de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y aquellos de delitos asociados, realizadas.	MP MININTER-PNP Procuradurías Públicas
	4.1.4 Mejorar la persecución transfronteriza del delito.	-Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y ejecutados.	- Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y ejecutados.	-Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y ejecutados.	CMNP TP-TIM MP MININTER-PNP

	4.1.5. Revisión y mejora de la normativa para la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación	-Al menos 1 propuesta normativa elaborada para mejorar la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos.	-Al menos 2 propuestas normativas elaboradas y aprobadas para mejorar la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos.	-Al menos 3 propuestas normativas elaboradas y aprobadas para mejorar la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos.	CMNP TP-TIM MININTER-PNP MP PJ MINJUS SUNAFIL MINCETUR SUTRAN
OE 4.2. Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito mejorando la transparencia, investigación, juzgamiento y sanción eficaz. <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b> IVO 04.2.1. Incremento del porcentaje (%) de unidades especializadas de persecución fortalecidas en sus capacidades y con recursos asignados a nivel nacional IVO 04.2.2. Porcentaje (%) de disminución de casos de corrupción o conducta funcional vinculados al delito de trata de personas y sus formas de explotación. IVO 04.2.3. Porcentaje (%) de incremento de la efectividad de las normas, respecto a la situación actual.	4.2.1. Fortalecer e institucionalizar los programas de lucha contra la corrupción o inconducta funcional, especialmente en las instancias encargadas de la fiscalización y persecución del delito de Trata de Personas.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o inconducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o inconducta funcional, creada. -Al menos 10% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de explotación de fiscalización y persecución, sensibilizadas en materia de corrupción.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o inconducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o inconducta funcional, implementada. -Al menos 30% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de explotación de fiscalización y persecución, sensibilizadas en materia de corrupción.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o inconducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o inconducta funcional, implementada. -Al menos 40% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de explotación de fiscalización y persecución, sensibilizadas en materia de corrupción.	MININTER PNP MP PJ MINJUS
	4.2.2. Fortalecer las unidades y órganos especializados de las instituciones responsables de la investigación, juzgamiento, sanción y reparación de la trata de personas y sus formas de explotación	- Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, diseñado. -Al menos 50% de personal policial y fiscal de unidades y órganos especializados capacitado.  -20% de las y los jueces	- Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, implementado. -Al menos 80% de personal policial y fiscal de unidades y órganos especializados capacitado.  -50% de las y los jueces	- Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, implementado. -Al menos 90% de personal policial y fiscal perteneciente a unidades y órganos especializados capacitados.  -60% de las y los jueces	CMNP TP-TIM, MININTER – PNP MP PJ MINJUS

		<p>con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados.</p> <p>-Al menos 5 unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>-Al menos 10 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>-Al menos 2 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>	<p>con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados.</p> <p>-Al menos 15 unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>-Al menos 14 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>- Al menos 4 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>	<p>con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados.</p> <p>-Al menos 20 unidades especializadas de la Policía Nacional del Perú, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>- Al menos 15 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado.</p> <p>-Al menos 5 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>	
	<p>4.2.3. Implementar los sistemas de registro de denuncia e investigación de las instituciones encargadas de la fiscalización, investigación, juzgamiento y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>- Policía Nacional del Perú y Ministerio Público cuentan con sistemas de registro de denuncia e investigación de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas y mecanismos de alerta.</p> <p>- Poder Judicial diseña un sistema de registro de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas.</p> <p>-Al menos 60% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado en el uso de los sistemas de registro e investigación.</p>	<p>- Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público cuentan con sistemas de registro de denuncia e investigación de casos de trata de personas y sus formas de explotación interconectados.</p> <p>- Poder Judicial implementa un sistema de registro de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas.</p> <p>-Al menos 70% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado en el uso de los sistemas de registro e investigación.</p>	<p>-Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial cuentan con sistemas de registro de denuncia, investigación y sanción de casos de trata de personas y sus formas de explotación interconectados.</p> <p>-Al menos 80% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado en el uso de los sistemas de registro e investigación.</p>	<p>MP PNP PJ</p>

	4.2.4. Incorporar los enfoques en la investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 4 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en el uso de lenguas originarias.  -Al menos 2 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en lengua de señas.	-Al menos 10 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en el uso de lenguas originarias.  -Al menos 4 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en lengua de señas.	-Al menos 12 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en el uso de lenguas originarias.  -Al menos 5 unidades y órganos especializados cuentan con personal oficialmente certificado en lengua de señas.	PNP MP PJ
OE 4.3. Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.  <b>Indicadores verificables objetivamente (IVO) del objetivo inmediato:</b>  IVO 04.3.1. Incremento del N° de regiones que cuentan con oficinas de entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación.  IVO 04.3.2. Incremento del N° de sanciones a empresas, locales o espacios relacionados a casos de trata de personas y sus formas de explotación.	4.3.1. Implementar los mecanismos de control sobre las actividades, servicios, insumos, recursos y productos, vinculados a la trata de personas y sus formas de explotación.	-Aumenta en un 10%, en relación con la situación actual, el número de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 20% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación son clausurados. -Al menos 20% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de investigaciones de casos de trata de personas y sus formas de explotación.	-Un mecanismo de control de procesos productivos libres de trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, diseñado y aprobado. -Aumenta en un 30%, en relación con la situación actual, el número de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 40% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación son clausurados. -Al menos 40% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de investigaciones de casos de trata de personas y sus formas de explotación.	-Un mecanismo de control de procesos productivos libres de trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, implementado. -Aumenta en un 50%, en relación con la situación actual, el número de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 50% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación son clausurados. -Al menos 50% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de investigaciones de casos de trata de personas y sus formas de explotación.	SUTRAN SUNAFIL MTPE MINEM MTC MINCETUR CMNP TP- TIM, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales,

	<p>4.3.2. Fortalecer los mecanismos de fiscalización administrativos asociados a la persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos 30% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 2 regiones.</p>	<p>-Al menos 70% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 5 regiones.</p>	<p>-Al menos 80% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 7 regiones.</p>	<p>SUTRAN, SUNAFIL MTPE MINCETUR MTC Gobiernos Regionales y Locales</p>
--	--	---	---	---	---

# CAPÍTULO 7

## MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL 2017-2021

*El sistema problemático de la trata de personas demanda de abordaje integral, porque esta no es competencia de un solo sector, exige cobertura e impacto nacional de acciones estratégicas articuladas, para garantizar permanencia y sostenibilidad de los resultados en el tiempo, pues se trabaja prospectivamente hacia la transformación de los factores críticos en el largo plazo. La colaboración articulada entre instituciones pone en juego una pluralidad de recursos y competencias que, si amalgamadas en un diseño unitario (una estrategia compartida) y organizadas en red, potencia la acción de cada institución participantes.*

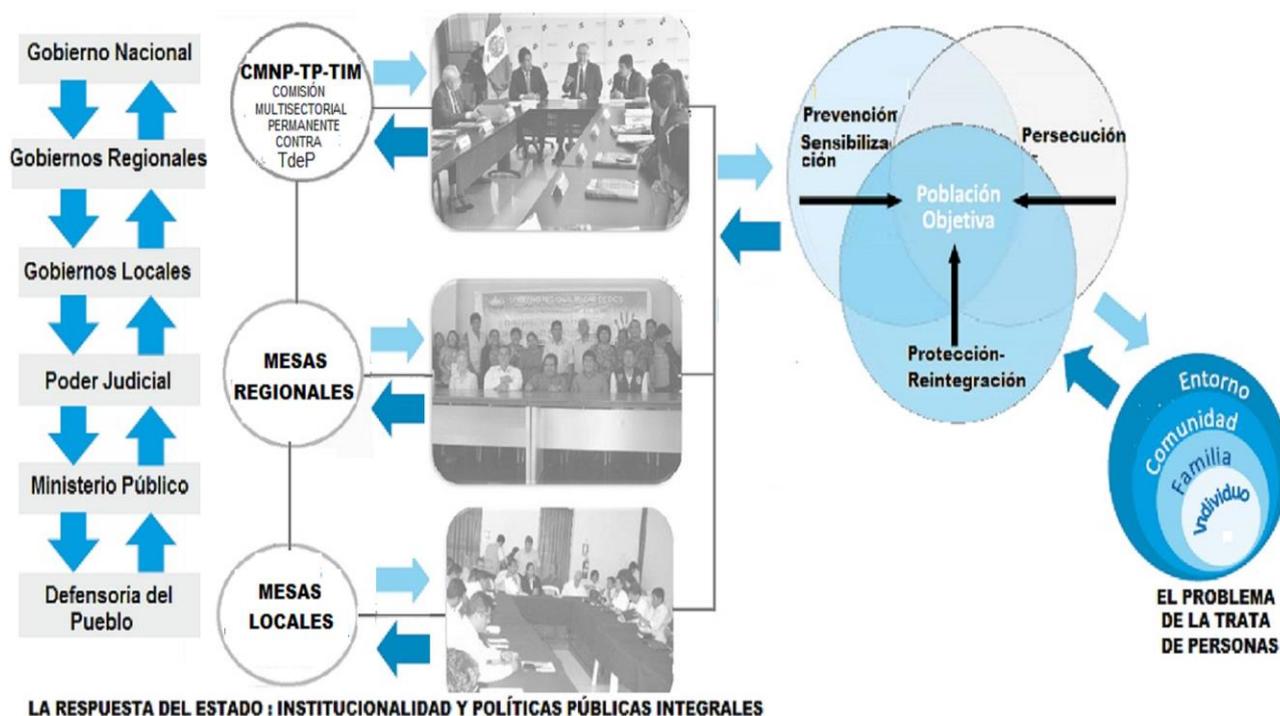
*La limitada articulación de las intervenciones públicas y privadas a nivel nacional, regional y local, ha sido un factor que ha mermado la capacidad del Estado para una efectiva Prevención, Atención, protección y reintegración de las víctimas, y la Fiscalización y persecución del delito de trata de personas, en el Perú.*

*Por tales razones, el Plan Nacional requiere de mecanismos en los que las diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno asuman una mayor y mejor coordinación y articulación, a fin de contribuir eficiente y eficazmente a la reducción de la trata de personas.*

## 7.1. LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Para los efectos de la implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional 2017-2021, y en la perspectiva de institucionalizar, en la práctica, el abordaje sistémico contra la trata de personas, se implementará un modelo de articulación interinstitucional, el que posteriormente podría derivar en un Sistema Nacional Contra la Trata de Personas, buscando optimizar la articulación horizontal y vertical intergubernamental e interinstitucional programática y operativa de dos Poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial), las instituciones autónomas (Ministerio Público y Defensoría del Pueblo) y la sociedad civil, que actúan desde y entre los niveles Nacional, Regional y Local.

**Gráfico 17. El Modelo de articulación interinstitucional para la implementación de Plan Nacional 2017-2021**



De acuerdo con este Modelo, habrá dos tipos de articulación interinstitucional para la implementación del Plan Nacional 2017-2021:

La Articulación intersectorial e interinstitucional (Horizontal); que involucra a las entidades del sector público y la sociedad civil, en cada nivel de gobierno, comprometiendo su participación plena en el ejercicio de acciones conjuntas, coordinadas, que integren la programación y ejecución de acciones contempladas en el Plan Nacional y las que faciliten su buen desempeño institucional, acercando los servicios del Estado al usuario y usuaria, y;

La Articulación intergubernamental (Vertical); que está referida a la intervención de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y de la comunidad. Esta voluntad de visión trabajo compartido se explicitará mediante la suscripción de convenios o acuerdos de gestión de los programas y servicios vinculados a la lucha contra la trata de personas, y en el marco las normas que regulan las competencias y roles de los gobiernos regionales y locales.

De acuerdo con este Modelo de articulación interinstitucional para la Implementación de Plan Nacional 2017-2021, Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de

Personas y el Tráfico Ilícito-de Migrantes – CMNP TP-TIM, como instancia de coordinación nacional, se articula operativamente con las mesas, redes y comisiones regional y estas, a su vez, con las redes, mesas y comisiones locales.

Las instancias, funciones y responsabilidades institucionales, según este modelo de mecanismo de articulación para la ejecución y seguimiento del Plan Nacional 2017-2021, se explican a continuación:

### **7.1.1. LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE NATURALEZA PERMANENTE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES – CMNP TP-TIM**

El Estado Peruano reconoce que la trata de personas es un delito que debe enfrentarse de manera inmediata, articulada e intersectorial, y que deben sumarse los esfuerzos de instituciones públicas y privadas, de la sociedad y de las agencias de cooperación internacional. En ese sentido, en el año 2016, según Resolución Ministerial N° 0488-2016-IN, se reglamenta el funcionamiento de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito-de Migrantes - CMNP-TP-TIM

La CMNP TP-TIM tiene las siguientes funciones:

- a) Proponer políticas, normas, planes, estrategias, programas, proyectos y actividades contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- b) Realizar seguimiento y monitoreo sobre la implementación de las políticas, programas, planes y acciones contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en los tres niveles de gobierno.
- c) Elaborar el informe anual de las actividades realizadas en el marco del Plan Nacional contra la Trata de Personas para ser presentado ante el Congreso de la República.
- d) Realizar acciones de seguimiento respecto a la programación y priorización de los recursos para la ejecución de programas, proyectos, planes y acciones contra la trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como para su incorporación en los planes operativos institucionales y planes estratégicos.
- e) Elaborar, aprobar y ejecutar el plan de trabajo de la CMNP TP-TIM.
- f) Las demás que le asigne el/la Presidente/a de la CMNP TP-TIM.

La CMNP TP - TIM es presidida por el Ministerio del Interior, y se encuentra conformada por las y los representantes titulares y alternos de las siguientes entidades públicas:

- a) Ministerio del Interior, quien la preside.
- b) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- c) Ministerio de Salud.
- d) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- e) Ministerio de Educación.
- f) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- g) Ministerio de Relaciones Exteriores.
- h) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- i) Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- j) Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Asimismo, participan en calidad de miembros el Ministerio Público y Poder Judicial, en calidad de observador la Defensoría del Pueblo y en calidad de invitados dos (02) representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Los miembros de la CMNP TP-TIM podrán proponer la incorporación de una nueva entidad pública, lo cual será puesta en consideración y sometida a votación en la sesión correspondiente. Esta Comisión Multisectorial puede invitar a representantes de entidades públicas y privadas especializadas en trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, los cuales tendrán derecho a voz durante las sesiones.

### **7.1.2. LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMNP TP-TIM**

El/la Secretario/a Técnico/a es el/la Director/a de la Dirección General de Seguridad Democrática del Ministerio del Interior, y tiene las siguientes funciones:

- a) Coordinar y dar recomendaciones respecto del cumplimiento de las políticas, programas, proyectos, planes y estrategias en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- b) Centralizar la información sobre las acciones del Estado en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y coordinar con los organismos y organizaciones internacionales, a través de Cancillería, y organizaciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en dichas materias.
- c) Presentar ante la CMNP TP-TIM, el proyecto del informe anual de los avances en el cumplimiento del PNAT.
- d) Establecer y mantener vínculos con organismos internacionales, con la finalidad de procurar la cooperación internacional.
- e) Elaborar informes técnicos sobre los acuerdos de la CMNP TP-TIM, que deban ser considerados y aprobados en los espacios donde participen los miembros de la CMNP TP-TIM.
- f) Promover reuniones técnicas con el equipo especializado del MEF a fin de capacitar a los miembros de la CMNP TP-TIM en materia presupuestal y en la línea de garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional
- g) Coordinar y supervisar la implementación de los instrumentos operativos elaborados con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos presidenciales y de los Acuerdos Bilaterales suscritos en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- h) Promover y realizar las coordinaciones necesarias a fin de llevar a cabo intercambio de experiencias y capacitaciones para fortalecer los servicios de persecución, atención, recuperación de las víctimas nacionales y extranjeras.
- i) Mantener actualizado el directorio de los puntos de contacto en las Entidades Públicas con competencias en las materias de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y de los organismos y organizaciones que trabajan en ambas temáticas.
- j) Preparar la agenda de las sesiones de la CMNP TP-TIM.
- k) Proponer la constitución de grupos de trabajo.
- l) Las demás que le asigne el/la Presidente/a de la CMNP TP-TIM.

Por lo tanto, la implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional 2017-2021, deberán efectivizarse tomando en cuenta el siguiente modelo de articulación:

En el marco de las funciones asignadas para los efectos de implementar el Plan Nacional 2017-2021, la CMNP TP-TIM tendrá las siguientes funciones:

- Aprobar planes de acción con indicación de las metas anuales y las asignaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento al Plan Nacional 2017-2021.
- Tomar conocimiento y considerar las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes de seguimiento y evaluación elaborados por su Secretaría Técnica y las mesas, comisiones y redes regionales y locales.
- Adoptar las medidas correctivas que fueren necesarias para garantizar la ejecución del Plan Nacional 2017-2021, así como el cumplimiento de las metas y la consecución de los objetivos propuestos.
- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de garantizar los recursos necesarios para la ejecución del Plan Nacional 2017-2021 en todos los sectores comprometidos, según los mecanismos de asignación de recursos previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Dar publicidad a las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes que le alcancen las mesas de trabajo, así como las acciones correctivas adoptadas. La referida información estará disponible en la sede central y dependencias desconcentradas de los ministerios y sus respectivas páginas web, a disposición de cualquier persona o institución interesada.

La labor de seguimiento y monitoreo Plan Nacional 2017-2021, corresponde a la Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM y a las mesas, redes y comisiones regiones y locales contra la trata de personas. Además, la Secretaría Técnica asume las funciones siguientes:

- Brindar asistencia técnica para la elaboración y monitoreo de los planes regionales y locales contra la trata de personas.
- Elaborar los informes de seguimiento y evaluación del Plan y efectuar las observaciones y recomendaciones correspondientes para su efectivo cumplimiento.
- Analizar y articular los resultados del seguimiento del Plan, con el fin de dar cuenta de sus avances a las instancias nacionales e internacionales.
- Coordinar con los representantes elegidos por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, para asegurar su participación en la ejecución del Plan Nacional

### **7.1.3. MESAS, COMISIONES Y REDES REGIONALES DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES**

Para los efectos de la implementación del Plan, las mesas, redes y comisiones regionales y locales serán las encargadas de centralizar los resultados locales de lucha contra la trata de personas. Se vincularán a la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito-de Migrantes – CMNP TP-TIM y tendrán las siguientes funciones:

- Elaboración e implementación de los Planes Regionales y Locales y su aprobación, mediante Ordenanza Regional y Local, incorporando sus objetivos y acciones acordes con su realidad específica en sus Planes de Desarrollo Concertados-PDC, y en el marco de los cuatro ejes estratégicos de Plan Nacional 2017-2021.

- Aprobar programas y proyectos contra trata de personas y promover la realización de estudios e investigaciones sobre esta temática, en coordinación con la Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM
- Monitorear y evaluar la ejecución del Plan Regional y Local, en coordinación con la Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM, como establece la normativa correspondiente, y adoptar las medidas correctivas que fueren necesarias.
- Promover el intercambio y/o cooperación nacional e internacional en materia de lucha contra la trata de personas en la región o localidad.
- Garantizar los recursos necesarios para la ejecución del Plan Regional y Local, según los mecanismos previstos en la Ley General del sistema Nacional de Presupuesto.

## **7.2. GESTIÓN PRESUPUESTAL, PARA LAS ACCIONES PROGRAMADAS, EN EL PLAN NACIONAL 2017-2021**

El Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional señala que su financiamiento será aplicado al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sujeto a las leyes anuales de presupuesto, y que los titulares de los pliegos o los que hagan sus veces en los sectores del Estado comprometidos con la ejecución del Plan Nacional velarán por su cumplimiento, asegurando que las actividades y gastos se incluyan en los Planes Operativos y Presupuestos Institucionales respectivamente.

Ello implica efectivamente identificar una meta presupuestal específica sobre trata de personas, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo indicado.

El diseño del Plan Nacional 2017-2021 se sustenta en un Modelo Conceptual, un Marco Estratégico y un Plan de Acción que permite articular la ejecución de las acciones programadas en el mismo.

Tal como está diseñado, el Plan Nacional 2017-2021 promueve el compromiso de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como organismos autónomos, para consolidar las políticas públicas en la lucha contra la trata de personas. Esto implica garantizar la inclusión y ejecución de las acciones y metas del Plan Nacional, en sus documentos de gestión y planificación.

## **7.3. MONITOREO Y EVALUACIÓN (M y E) DEL PLAN NACIONAL 2017-2021.**

### **7.3.1. Principios metodológicos.**

El Plan Nacional 2017-2021 requiere de un Sistema Participativo de Monitoreo y Evaluación (SPME), que permita comparar el trabajo articulado que se ha realizado frente a lo planificado, observar y recolectar información, reflexionar y aprender sobre ello.

El Monitoreo tiene dos propósitos: 1. Verificar, preguntándose por ejemplo ¿Se realizan las acciones conforme lo programado? ¿Qué tan bueno es el resultado generado (efectividad)?, ¿Se cumplen las metas?, y 2. Reflexión y aprendizaje; planteándose preguntas como ¿Qué podemos aprender de nuestros aciertos/ éxitos y errores/fallas? ¿Qué hemos aprendido de la ejecución del Plan Nacional? A su vez, la Evaluación, es otro instrumento de gestión que debe

permitir tomar decisiones estratégicas más fundamentales y hacer una apreciación sobre el curso o al finalizar el Plan Nacional.

Los principios metodológicos a considerar para el establecimiento de un sistema de M y E son:

- El M y E debe ser simple. Un sistema de M y E no debe ser complejo o complicado. La tarea básica es simplificar el nivel de complejidad que ya se observa en el Plan Nacional formulado. Para ello hay que saber distinguir entre lo más importante de lo menos importante.
- El M y E debe ser oportuno. La oportunidad es la esencia del M y E. Se requiere de información de entrada y salida del sistema de Monitoreo para tomar decisiones oportunamente. La oportunidad está relacionada estrechamente con la credibilidad del M y E.
- El M y E debe ser relevante. Solamente con parámetros relevantes se garantiza que el M y E genere información que será útil para la toma de decisiones.
- La información que el M y E provee debe ser confiable. Se confiará en los hallazgos del monitoreo si la información es creíble.
- El M y E debe ser participativo. Se debe asegurar la participación de todos los actores clave involucrados en los tres niveles gobierno.

Aunque parezca obvio, es necesario enfatizar que, la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación Plan Nacional son procesos socio técnicos de aprendizaje organizacional. Aquí, *aprenden haciendo* las personas y las instituciones involucradas. Después de un cierto tiempo, esas instituciones y personas involucradas deberían volver a su rutina- pero mejorada, mediante su aprendizaje- con una nueva calidad y eficacia de desempeño, superior a la situación inicial, en cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas y gobernanza institucional, a la oferta de servicios de atención, protección y reintegración de las víctimas, a las acciones preventivo promocionales frente a la trata de personas y a la persecución del delito

De esta manera, el M y E será regular y sistemático y proveerá información oportuna y validada, para la dirección, para la acción correctiva, y para decisiones políticas y operativas contra la trata de personas. El manejo de información requiere incluir seis aspectos: (1) Información de diagnóstico o porqué una situación está así (La línea de base) (2) Información de implementación de actividades (3) información de la utilización de los resultados u objetivos inmediatos (4) información del Impacto (5) Información nueva situacional del cambio producido y (6) información para revisar y tomar decisiones.

### **7.3.2. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA ESTABLECER EL SISTEMA PARTICIPATIVO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (SPME) - DEL PLAN NACIONAL 2017-2021**

Como se ha indicado la responsabilidad de liderar los procesos de monitoreo y evaluación del Plan Nacional 2017-2021, corresponde a la Secretaría Técnica de la CMNP TP-TIM y a las Mesas, Comisiones y Redes Regionales de Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, a través de las Gerencia de Desarrollo Social.

Sin embargo, bajo el enfoque sistémico y de responsabilidades compartidas, el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del Plan Nacional implica negociar permanentemente acerca del rumbo que se quiera seguir y aprender permanentemente, a fin de que los sectores

y otras instituciones involucradas cumplan sus roles y competencias con una mejor calidad frente al problema complejo de la trata de personas.

<b>LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA ESTABLECER UN SISTEMA PARTICIPATIVO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL 2017-2021</b>			
<b>MONITOREO Y EVALUACIÓN DE:</b>	<b>¿CUÁNDO?</b>	<b>¿CON QUIÉNES?</b>	<b>¿CÓMO Y CON QUÉ INSTRUMENTOS?</b>
<b>AVANCE ESTRATÉGICO Y EFECTOS: MyE DE OBJETIVOS</b>	Bianual	Organizaciones involucradas de la CMNP TP-TIM, Secretaria Técnica.	-Gabinetes o Talleres de Monitoreo y Evaluación. Entrevistas, Encuestas, Reuniones, Encuentros Macro regionales, Grupos Focales, según el caso. -Dos misiones (una intermedia y otra final) de Evaluación externa del Plan Nacional. -Monitoreo de Indicadores (IVO) de los Objetivos Inmediatos (OI) y Objetivos Estratégicos(OE), mediante programa informático sobre la base de las fichas técnicas de los IVO de OE y OI, y la Matriz de M y E
<b>ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL</b>	Semestral, anual	CMNP TP-TIM, Secretaria Técnica. Integrantes de las Mesas, Comisiones y Redes regionales y locales	-Gabinetes o Talleres de Monitoreo y Evaluación. Reuniones, encuesta, encuentros. -M y E de los convenios y acuerdos de cooperación y protocolos, sistemas de registros articulados.
<b>AVANCE DE PROCESOS: MyE DE ACCIONES</b>	Anual	Equipo Técnicos	-Gabinetes o Talleres de Monitoreo y Evaluación. -Monitoreo de metas de las acciones programadas mediante programa informático sobre la base de la Matriz de M y E
<b>RECURSOS MyE DE GESTIÓN PRESUPUESTAL</b>	Semestral, anual	Secretaria Técnica. Integrantes de las Mesas, Comisiones y Redes regionales y locales	Matriz de M&E de los Presupuesto asignados.

De acuerdo con lo dicho, el establecimiento de un Sistema Participativo de Monitoreo y Evaluación (SPME) del Plan Nacional, pasa por la institucionalización de gabinetes semestrales y anuales de Monitoreo y Evaluación, y el uso de programas informáticos de seguimiento al cumplimiento de metas de las acciones y de los indicadores de los objetivos inmediatos y estratégicos, así como para la evaluación de efectos e impactos. Ello permitirá determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia, la eficacia y el impacto del Plan Nacional 2017-2021.

Todo ello permitirá, además, generar la siguiente la documentación conteniendo los avances y dificultades encontradas, la sistematización de experiencias y lecciones aprendidas, y estadísticas, que sustentarán y evidenciarán la actuación y gestión estratégica del Plan Nacional:

- **Los Informes Anuales** elaborados cada fin de año, en base a la información recogida durante el Gabinete de Monitoreo y Evaluación, junto a la información

enviada por las Mesas, Comisiones y Redes Regionales y Locales Multisectoriales.

- **Los Informes de Evaluación externos**, los que permitirá afinar estrategias y reorientar acciones cuando sea necesario. La Evaluación de Medio Término tendrá lugar al final del año 2019, la Evaluación Final en noviembre 2021.
- **Las Memorias de los Gabinetes, Talleres, Reuniones, etc.** presentan todo el proceso participativo entre los diferentes actores, sus aportes, y las decisiones acordadas en conclusiones y recomendaciones.
- **Fichas técnicas de indicadores verificables objetivamente (IVO) y la Matriz de Monitoreo y Evaluación.** Los indicadores, como el término sugiere, son variables que ayudan a medir cambios que se dan en una situación dada. Son los principales medios por los cuales el Monitoreo y Evaluación mide la capacidad, efectividad, eficiencia e impactos del Plan Nacional.

Mientras el Monitoreo se concentra en los metas e indicadores de insumo, proceso y producto, la Evaluación analiza, principalmente, los indicadores de los objetivos inmediatos (desempeño) y objetivos estratégicos (impacto). Por ello se ha formulado los Indicadores que especifican en términos precisos el contenido del objetivo y resultados esperados del Plan Nacional, y que fijan metas para medir el cumplimiento de las acciones.

El Plan Nacional 2017-2021 incluye metas e indicadores cuantitativos y cualitativos. Estos se deben precisar a partir de una Línea de base, con el fin de identificar con mayor claridad los alcances de los estos indicadores y así establecer una valoración precisa para medir los avances, una evaluación intermedia y una evaluación final.