

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas

Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas



*Análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de
prevención, como política pública contra la trata de personas durante el
periodo 2013-2016 en Costa Rica.*

Presenta:
Tracy Paola Rivera Obando
B25567

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 41-2019

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día **jueves 30 de enero del 2019**, a las **6:00 p.m.** con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de la

<i>SUSTENTANTE</i>	<i>CARNÉ</i>	<i>AÑO DE EGRESO</i>
<i>Tracy Rivera Obando</i>	<i>B25567</i>	<i>2 ciclo-2016</i>

Quién se acoge al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, bajo la modalidad de **Tesis**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

Dra. María Paula Barrantes Reynolds	Presidenta del Tribunal
Lic. Max Esquivel Faerron	Profesor Invitado al Tribunal
Lic. José Daniel Rodríguez Arrieta	Director del Comité Asesor (T.F.G.)
M.Sc. Sara Barrios Rodríguez	Miembro del Comité Asesor
Licda. Yagna Nicolás Jiménez	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

La Presidenta informa que el expediente de la postulante contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que proceda a hacer la exposición.

ARTICULO II

La postulante hace la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

“Mercantilización de la dignidad humana. Análisis de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas, desde el eje de prevención, durante el período 2013-2016”

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.





ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (X) APROBADO CON DISTINCIÓN () NO APROBADO ()

Observaciones Se le informa a la estudiante que debe hacer los cambios sugeridos durante esta defensa en cuanto al título de su Trabajo final de graduación: (1) Eliminar la frase "mercantilización de la dignidad"; * Nota

ARTICULO V

La Presidente del Tribunal le comunica a la postulante el resultado de la deliberación y la declara acreedora al grado de Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS.

Se le indica la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación, al que será oportunamente convocada.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y la Postulante. A las 19:42 se levanta la sesión.

Tribunal Examinador:

Firma:

Dra. María Paula Barrantes Reynolds	
Lic. Max Esquivel Faerron	
Lic. José Daniel Rodríguez Arrieta	
M.Sc Sara Barrios Rodríguez	
Licda. Yagna Nicolás Jiménez	

Postulante:

Firma:

Tracy Rivera Obando	
---------------------	--

* (2) y cambio donde dice "de la política pública" por "de la ley 9095".



Dedicatoria

Quiero dedicar esta investigación con todo mi amor y cariño...

A Dios, por guiarme en mi camino y llenarme de fortaleza y sabiduría para aprender de cada experiencia y momento de mi vida.

A mi familia, gracias a quienes soy quien soy y por darme la oportunidad de recibir una educación de calidad y prestigio. Sólo puedo expresarles mi más sincero agradecimiento por apoyarme y aguantarme durante esta etapa académica que hoy culmina.

A mi mamá Ana Yancy, por ser mi fuente de inspiración, mi mano derecha, y por mantenerme en el camino correcto, de una manera increíblemente peculiar.

A mi papá Orlando, por ser mi héroe y mi más grande apoyo, por enseñarme a ser una persona dedicada, persistente y apasionada.

A mi hermano Travis, por ser un ejemplo de coraje ante las adversidades de la vida y de valentía a la hora de aceptar las consecuencias de nuestros actos y decisiones.

Tracy Rivera

Prefacio

El interés por esta investigación se desarrolla en el marco del curso virtual de la Universidad del Estado de Ohio denominado «Human Trafficking» (2014), en el cual se contó con espacios de discusión exhaustiva sobre la trata de personas en Estados Unidos y a nivel mundial, dirigidos a la generación de conciencia sobre el alcance de este delito y la magnitud de sus consecuencias en relación con los derechos humanos.

Esto constituyó el punto de partida para que la investigadora ideara posibles escenarios en los que una mujer, soltera, con educación y de clase media podría llegar a convertirse en víctima del delito de trata de personas en Costa Rica. La sorpresa fue que encontraron circunstancias de sobra. Propuestas de amor, de un trabajo soñado o de una beca académica completa en otro país, fueron razones suficientes para dejarse llevar y caer en las redes de los grupos de crimen organizado que se dedican a lucrar mediante la explotación de las personas; o a lo que en el trabajo se denomina Mercantilización de la dignidad humana.

Por otro lado, también se llevó el curso libre sobre Trata de Personas del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM), en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR); cuyos objetivos fueron:

- ♥ Promover la reflexión y sensibilización entre los y las participantes sobre la problemática de la trata de personas como una grave violación de los derechos humanos, sus causas, sus riesgos y consecuencias, así como la responsabilidad individual y colectiva para hacerle frente.
- ♥ Compartir y difundir el conocimiento teórico-conceptual existente para la adecuada comprensión del delito de la trata de personas, su definición, características, manifestaciones, dinámicas e impacto en la vida de las personas.
- ♥ Estudiar la realidad de la trata de personas en la región y en el mundo, así como la respuesta social e institucional existente, con el fin de generar información actualizada sobre la prevalencia de la trata y la actuación institucional.
- ♥ Brindar herramientas para la prevención y detección oportuna, sensible y eficaz de la trata de personas desde un enfoque holístico que permita la atención y protección integral de las personas víctimas de trata.

El conocimiento adquirido durante estas actividades académicas contribuyó al surgimiento de cuestionamientos respecto a las líneas de intervención adoptadas por el Estado

costarricense para prevenir la trata de personas como un delito con alcance transnacional. Por ejemplo, si una persona que se consideraba medianamente formada en el ámbito académico no había escuchado referencia alguna del término y podría ser víctima fácil de estas redes, ¿qué pasa con todas aquellas personas que no tienen las mismas posibilidades académicas, no tienen el mismo nivel de acceso a la información y son vulnerabilizadas por factores sociales y económicos como la pobreza y el desempleo?

De esta manera, adquirió importancia la necesidad de conocer los esfuerzos realizados por el Estado costarricense para prevenir el delito de trata de personas a nivel nacional. Es así como se toma la decisión de elaborar la presente investigación con el fin de realizar un análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT); desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica.

Esta Tesis ha tardado en completarse mucho más del tiempo planificado en un inicio, a raíz de las dificultades para equilibrar la vida laboral y académica; así como también para consultar con los principales actores involucrados la implementación de la política pública en cuestión, al menos en un inicio.

Agradecimiento

Elaborar este documento no fue un proceso fácil, hubo momentos en los que la investigación parecía haber llegado a una calle sin salida; sin embargo, logré concluirla gracias el apoyo y el acompañamiento de muchas personas que creían en mí y en este trabajo.

En primer lugar, quiero agradecerle a Dios por regalarme vida y llenarme de salud, por bendecirme enormemente y darme las fuerzas para para continuar con mis metas trazadas sin aflojar y por llenarme de paciencia y sabiduría para culminar con éxito mis metas propuestas. Sin Él no hubiera logrado llegar a donde me encuentro hoy en día.

Agradecerle a mi papá y mi mamá por el amor incondicional que me han brindado, por los sacrificios que han realizado para poder darme las mejores oportunidades de vida y por el apoyo y respaldo que me demostraron durante todo este proceso académico.

Mi hermano, gracias por acompañarme y apoyarme en tantas noches y madrugadas de trabajo, principalmente aquellas que estuvieron llenas de estrés y tensión.

Mi Director de Tesis, por brindarme el apoyo y la motivación suficiente para no rendirme cuando todo parecía complicado.

El Comité Asesor, que confiaron en mí y creyeron en mis expectativas desde el primer momento, les agradezco la oportunidad que me dieron al abrirme las puertas y compartir sus conocimientos. Gracias a todos esos consejos y correcciones, hoy puedo culminar este trabajo de investigación.

Mi profundo agradecimiento a todas las personas representantes institucionales y de organismos internacionales por todas las atenciones e información brindada a lo largo de esta investigación.

Finalmente, agradecerle también a mis amigos y amigas, conocidos y conocidas que me ayudaron de una manera desinteresada, gracias infinitas por toda su ayuda y buena voluntad.

A todos y todas ustedes,

¡Les estoy eternamente agradecida!

Tabla de contenido

Dedicatoria.....	ii
Prefacio.....	iii
Agradecimiento.....	v
Lista de cuadros.....	ix
Lista de figuras.....	ix
Lista de gráficos.....	x
Lista de ilustraciones.....	xi
Lista de tablas.....	xi
Lista de abreviaturas.....	xii
Resumen.....	1
I. Introducción.....	3
1.1 Justificación.....	6
1.2 Planteamiento del Problema.....	10
1.3 Objetivos de Investigación.....	16
1.3.1 <i>Objetivo General</i>	16
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	16
1.4 Estado de la Cuestión.....	17
1.4.1 <i>Análisis de Implementación de Políticas Públicas</i>	17
1.4.2 <i>Problemática de Trata de Personas</i>	20
1.4.3 <i>Institucionalismo Centrado en Actores</i>	25
1.4.4 <i>Balance Crítico</i>	26
II. Marco Teórico Conceptual.....	28
2.1 Núcleo Teórico Central.....	29
2.1.1 <i>Análisis de Políticas Públicas</i>	29
2.2 Núcleo Teórico Secundario.....	41
2.2.1 <i>Institucionalismo Centrado en Actores</i>	41

III. Procedimiento Metodológico.....	46
3.1 Enfoque de Investigación	46
3.2 Tipo de Estudio	47
3.3 Método de Investigación	47
3.4 Técnicas de Investigación	50
3.4.1 <i>Recolección de Información</i>	50
3.4.2 <i>Análisis de Información</i>	52
3.5 Categorías de Análisis	53
3.6 Estrategia de Socialización de Resultados	55
IV. Plan de Trabajo y Cronograma	56
V. Contextualización de la Trata de Personas.....	58
5.1 Evolución del concepto de Trata de Personas	58
5.1.1 <i>Aspectos Generales de la Trata de Personas</i>	62
5.2 Marco Jurídico y Conceptual sobre la Trata de Personas en Costa Rica	75
5.2.1 <i>Ámbito Internacional</i>	75
5.2.2 <i>Ámbito Nacional</i>	78
5.3 Trata de Personas en el Escenario Político Costarricense.....	82
VI. Apartado capitular. Estructura y descripción.....	96
VII. Capítulo I. –Abordaje Estatal para Prevenir la Trata de Personas–	98
VIII. Capítulo II. –Planificación de la CONATT para Prevenir la Trata de Personas–	
111	
8.1 Lineamiento Nacional de Prevención	114
8.1.1 <i>Acciones Estratégicas</i>	115
8.2 Productos del Proceso de Implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas.....	140
8.2.1 <i>Plan de Acción</i>	140
8.2.2 <i>Actos de implementación</i>	143
8.2.3 <i>Balance General</i>	148
IX. Capítulo III. –Acciones institucionales para Prevenir la Trata de Personas–.....	155

9.1	Instituciones Integrantes de la Comisión de Prevención.....	156
9.2	Balance General	176
X.	Capítulo IV. Desafíos de la Prevención de la Trata de Personas.....	179
10.1	Del Proceso de Implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas desde la Prevención.....	179
10.2	De la Prevención de la Trata De Personas	180
10.2.1	<i>A nivel nacional.....</i>	<i>181</i>
10.2.2	<i>A nivel interno de la CONATT.....</i>	<i>182</i>
10.2.3	<i>A nivel de CTP de Prevención.....</i>	<i>184</i>
10.2.4	<i>A nivel de instituciones.....</i>	<i>187</i>
10.3	Del Proceso de Investigación	187
XI.	Consideraciones finales.....	190
	Conclusiones	190
	<i>Proceso de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas</i>	<i>190</i>
	<i>Prevención del delito de trata de personas en Costa Rica</i>	<i>195</i>
	Recomendaciones.....	195
XII.	Referencias.....	198
XIII.	Anexos	215
13.1	Anexo I. Certificado del curso virtual sobre Trata de Personas.....	215
13.2	Anexo II. Certificado de Aprovechamiento del Curso sobre Trata de Personas, CIEM..	216
13.3	Anexo III. Carta de Respaldo de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR.....	217
13.4	Anexo IV. Estructura utilizada para la construcción de las entrevistas.	218
13.5	Anexo V. Información de personas entrevistadas durante la investigación.....	220
13.6	Anexo VI. Participación en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, 2018.	223
13.7	Anexo VII. Acciones estratégicas de Prevención del Plan de Trabajo de la CONATT 2012-2015.....	224

Lista de cuadros

Cuadro 1. Personas entrevistadas según perfil investigativo.	52
Cuadro 2. Capacitaciones realizadas para sensibilizar a la población, 2013-2016.	128
Cuadro 3. Capacitaciones realizadas para sensibilizar a funcionarios públicos, 2013-2016.	133
Cuadro 4. Actividades de capacitación sobre el Código de Conducta, 2013-2016.	137

Lista de figuras

Figura 1. Principales aportes encontrados.....	26
Figura 2. Esquema de Marco Teórico.	28
Figura 3. Ciclo de una política pública.....	31
Figura 4. Triángulo de actores de una política pública.	35
Figura 5. Análisis de políticas públicas en la fase de implementación.	37
Figura 6. Modelo básico de Scharpf.	43
Figura 7. Ruta estratégica del método de investigación aplicado.	49
Figura 8. Unidades de análisis de la investigación.	54
Figura 9. Componentes fundamentales de la definición de trata de personas.	62
Figura 10. Similitudes y diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. .	64
Figura 11. Dimensiones relacionadas con el delito de trata de personas.	74
Figura 12. Acciones estratégicas de la Política Nacional contra la Trata de Personas.....	89
Figura 13. Principios generales de la Política Nacional contra la Trata de Personas.....	91
Figura 14. Términos importantes en la prevención de la Trata de Personas.	92
Figura 15. Categorías de análisis por capítulo de la investigación.	97
Figura 16. Estructura de la Coalición según Decreto N° 34199.	101
Figura 17. Instituciones integrantes de la CTP de Prevención.	104
Figura 18. Principales cambios respecto a la Coalición contra la Trata de Personas a partir de la Ley N° 9095.	107
Figura 19. Enfoques rectores transversales del Plan Estratégico de Trabajo 2012-2016....	112
Figura 20. Escala del nivel de cumplimiento.	113
Figura 21. Análisis del Plan de Acción de la política pública contra la trata de personas. .	140
Figura 22. Análisis de los actos de implementación de la política pública contra la trata de personas.....	146

Figura 23. Dimensión de perímetro: nivel de cumplimiento de los actos de implementación.	147
Figura 24. Actores identificados durante el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.	149
Figura 25. Recursos identificados durante la implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.	151
Figura 26. CCSS.	157
Figura 27. CONAPDIS.	158
Figura 28. DGME.	159
Figura 29. ICT.	163
Figura 30. IMAS.	164
Figura 31. INA.	165
Figura 32. INAMU.	166
Figura 33. MGP.	168
Figura 34. MJP.	169
Figura 35. MS.	170
Figura 36. MSP.	171
Figura 37. PANI.	174
Figura 38. CONACOES.	176
Figura 39. Clasificación de instituciones según acciones preventivas en PAO, 2013-2016.	177
Figura 40. Categorías de análisis identificadas en el análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.	194

Lista de gráficos

Gráfico 1. Ganancias anuales estimadas de la trata de personas, por región (billones de dólares estadounidenses).	11
Gráfico 2. Víctimas de trata de personas detectadas por sexo y forma de explotación, 2014.	68
Gráfico 3. Víctimas de trata de personas detectadas por sexo y año, 2004-2014.	68

Gráfico 4. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por género.	69
Gráfico 5. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por forma de explotación.	70
Gráfico 6. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por nacionalidad.	71

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Publicaciones de la Fundación RAHAB contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de menores.	116
Ilustración 2. Imágenes del sitio web de la Campaña «Unforgettable Costa Rica» del ICT.	117
Ilustración 3. Caminata Costa Rica – Panamá en el Día Internacional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas.	118
Ilustración 4. Lanzamiento oficial de la Campaña Corazón Azul en Costa Rica.	119
Ilustración 5. Material de la Campaña de UNICEF en Costa Rica.	123
Ilustración 6. Brochures informativos del OIJ durante el 2014.	125
Ilustración 7. Actividades conmemorativas del Día Internacional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas, 2015.	126
Ilustración 8. Código de Conducta para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en Costa Rica.	136
Ilustración 9. Estado de Resultados de la FONATT, 2015-2016.	152

Lista de tablas

Tabla 1. Análisis de los productos de la etapa de implementación de una política pública.	39
Tabla 2. Cronograma de investigación.	57
Tabla 3. Formas y mecanismos de explotación en la trata de personas.	66
Tabla 4. Reformas al artículo 172 del Código Penal de Costa Rica.	80
Tabla 5. Descripción del nivel de cumplimiento.	113
Tabla 6. Relación entre el Plan Estratégico de Trabajo y la Política Pública contra la Trata de Personas.	144
Tabla 7. Ejemplos de interrogantes pendientes en relación a los actos de implementación analizados.	189

Lista de abreviaturas

ACI	Institucionalismo Centrado en Actores (Actor-Centered Institutionalism)
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APA	Acuerdo de Actuación Político-Administrativo
BPRM	Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIDEHUM	Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CONAECOES	Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONATT	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CSH	Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas
CTI	Comité Técnico Institucional
CTP	Comisión Técnica Permanente
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DGT	Dirección General de Tránsito
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional
ESCNNA	Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes
FGR	Fiscalía General de la República
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONATT	Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
GTT	Gestión de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IBCR	Oficina Internacional de los Derechos del Niño
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres

MEP	Ministerio de Educación Pública
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OAPVD	Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Plan Anual Operativo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa de Actuación Político-Administrativo
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
SIBDI	Sistema Integrado de Bibliotecas, Documentación e Información
UCR	Universidad de Costa Rica
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNTFHS	Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

Resumen

Formato de citación según Chicago-Deusto:

Rivera Obando, Tracy Paola. «Análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica». Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 2019.

Descriptorios temáticos: implementación, política pública, prevención, trata de personas, derechos humanos.

La presente investigación analiza el proceso de implementación de la Ley N° 9095, contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT); como política pública contra la trata de personas, en tanto se formula la Política Nacional contra la Trata de Personas y el Plan Nacional Estratégico mediante el cual ésta se operativiza. Específicamente, se abordan las acciones en el marco de la prevención del delito de trata de personas, como parte de la política pública, durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica.

Los enfoques teóricos utilizados a lo largo del trabajo son el análisis de políticas públicas y el institucionalismo centrado en actores, los cuales permiten entender la manera en que se implementa la política pública contra la trata de personas, específicamente el componente de prevención, en el mismo periodo de estudio. Para esto, se identificaron los modos de interacción entre los **actores** involucrados en el proceso de institucionalización de la política pública, contemplando los **espacios** colegiados de la Coalición contra la Trata de Personas en los cuales se desarrollaron, específicamente la Comisión Técnica Permanente (CTP) de Prevención; los **recursos** con los que disponían y los **marcos institucionales** en los que se encontraban inmersos.

La consecución del objetivo del trabajo de investigación se realizó a través de tres momentos puntuales: una caracterización de la Coalición contra la Trata de Personas en el marco de la prevención de este delito, una descripción del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) de la Coalición y sus respectivas acciones estratégicas en materia de prevención, como productos de la etapa de implementación de la política pública contra la trata de personas; y una identificación de la existencia de acciones estratégicas en los Planes Anuales Operativos (PAO) de las instituciones integrantes de la Comisión Técnica de Prevención de la CONATT.

Este estudio académico proporciona un panorama sobre la manera en que se implementó la política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016, con el fin de identificar los principales desafíos que se deben atender para contribuir al mejoramiento de la prevención de este flagelo en Costa Rica. De igual manera, busca incentivar la realización de investigaciones desde la Ciencia Política en donde se aborden los problemas de inseguridad ciudadana desde la prevención temprana, afrontando las condiciones y los riesgos que vulnerabilizan a las personas frente a delitos como la trata de personas, que atentan contra su dignidad humana, su libertad y sus derechos humanos.

I. Introducción

Los delitos a través de los cuales se manifiesta la delincuencia organizada transnacional constituyen un problema de interés y alcance público, en tanto amenazan la seguridad del Estado y la seguridad, la integridad y el bienestar de la totalidad de las personas; así como también obstaculizan el desarrollo cultural, económico, político, social y tecnológico de todas las sociedades del mundo.¹

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ante la necesidad de contar con una agenda global, regional y nacional que permitiera prevenir y combatir este y otros delitos de manera integral; suscribe en el año 2000 una serie de instrumentos jurídicos internacionales encaminados a transformar la lucha por eliminar este comercio censurable de seres humanos.²

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional es el primer instrumento que viene a definir las líneas de intervención estatal para «para propiciar prácticas de cooperación interestatal de cara a prevenir, detectar y sancionar actividades ilícitas vinculadas al fenómeno de la delincuencia organizada transnacional», específicamente los delitos de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico ilícito de armas.³

La **trata de personas** es una actividad ilícita que se comete en escenarios nacionales e internacionales y genera grandes réditos para los grupos delictivos, quienes privan de su dignidad y de sus derechos humanos a millones de personas a nivel mundial, mediante ofertas seductoras y engañosas para trabajar, estudiar, viajar o conseguir pareja; sin embargo, su fin último es utilizarlas para diferentes tipos de explotación.⁴

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000) constituye el instrumento de referencia primario utilizado por los países

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), «Prevención del Delito y Justicia Penal», acceso el 23 de junio de 2016, párr. 1, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/crime/index.html>

² UNODC. «Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos» (Nueva York: Naciones Unidas, 2004), iv, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³ Yagnna Patricia Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan? Proyecto evaluativo sobre la gestión pública realizada por el Equipo de Respuesta Inmediata, para la acreditación de víctimas del delito de trata de personas en Costa Rica, 2009-2014» (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2017), 5, SIBDI: OPAC (TFG 40985).

⁴ UNODC, «La trata de personas: compraventa de seres humanos», acceso el 23 de junio de 2016, párr. 1, <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html>

para elaborar los enfoques nacionales de lucha contra el delito de trata de personas, establecer los marcos de política regional y orientar la cooperación internacional en este ámbito.⁵

El compromiso adquirido por el Estado costarricense mediante la ratificación de estos instrumentos implicaba la adopción de medidas legislativas y de otra índole, necesarias para tipificar como delito la trata de personas. Por esta razón, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica aprueba en el 2012 la Ley N° 9095, Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT).

Mediante la creación de este órgano interinstitucional, cuyo propósito es la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de lucha contra la trata de personas; Costa Rica se sumó a la lista de Estados que adoptaron una nueva concepción estatal respecto a la urgencia de concebir la trata de personas como una problemática que demanda de políticas integrales para su efectivo combate.⁶

La tipificación de la trata de personas como delito es imperativa más no suficiente; no se puede combatir mediante la fiscalización o el enjuiciamiento de los delitos solamente, sino que es necesario diseñar y aplicar políticas públicas desde un enfoque integral, en donde se posicione a la víctima como el sujeto central cuyos derechos humanos deben ser protegidos por los esfuerzos estatales, haciendo hincapié en la **prevención** temprana en lugar de la intervención tardía.⁷

La legislación nacional le asigna a la Coalición contra la Trata de Personas la responsabilidad de establecer «las medidas necesarias para la articulación de una política nacional de prevención y combate integral de la trata de personas y sus actividades conexas»; no obstante, dicha política se encuentra actualmente en la fase de formulación. Es por esta razón que para propósitos del presente trabajo se utiliza la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, a partir de los elementos constitutivos que debe presentar una política pública según Subirats et al; la cual se operacionaliza a través del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) de la CONATT.⁸

⁵ UNODC, «La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios» (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), 1, https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf

⁶ Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 108.

⁷ UNODC, «La lucha contra la trata de personas», viii.

⁸ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) (*La Gaceta* N° 28 del 8 de febrero de 2013),

La investigación en cuestión surge con el propósito de analizar el proceso de implementación de la Ley N° 9095, como política pública direccionada al combate integral del delito de trata de personas a nivel país; específicamente aquellas acciones estratégicas realizadas por la Coalición contra la Trata de Personas y las instituciones integrantes de la Comisión Técnica Permanente (CTP) de Prevención, en materia de prevención del delito de trata de personas, durante el periodo de vigencia de la Ley previo a la elaboración de la presente investigación (2013-2016).

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en un primer apartado, se contextualiza brevemente el delito de trata de personas desde una perspectiva histórico-social, normativa y política, específicamente para el caso de Costa Rica; seguidamente, se realiza una caracterización de la Coalición contra la Trata de Personas, pasando por su historia, funciones, organización interna y esfuerzos realizados para prevenir el fenómeno de la trata de personas a nivel nacional.

En un tercer apartado, se aborda el Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) y, específicamente, las acciones estratégicas en materia de prevención; como productos de la etapa de implementación de la política pública en cuestión. Posteriormente, se analizan los Planes Anuales Operativos (PAO) de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención, durante el periodo de estudio, con el fin de identificar aquellas acciones encaminadas a prevenir el delito de trata de personas desde el accionar de las instituciones mismas.

En el apartado siguiente, se presentan los hallazgos más importantes que resultaron de la investigación realizada y que se encuentran relacionados con la manera en que se implementó la política pública contra la trata de personas durante el periodo estudiado. Por último, se recapitulan las principales conclusiones obtenidas en el proceso de análisis y se brindan una serie de recomendaciones que pueden contribuir al mejoramiento del proceso de implementación de la política pública en cuestión, con el fin de mejorar los esfuerzos a nivel país por prevenir este comercio censurable de seres humanos.

1.1 Justificación

La existencia de problemas políticamente definidos como colectivos amerita que, desde la esfera institucional del Estado, sea necesaria la articulación de acciones y decisiones coherentes con el fin de atender, intervenir y resolver de manera puntual las problemáticas públicas que surgen en un país. Sin embargo, cuando las afectaciones son a nivel regional o internacional, se requieren políticas públicas y líneas de intervención formuladas e implementadas en un marco de cooperación entre varios Estados interesados en ejecutar un plan operativo-común propuesto, diseñado e impulsado por la comunidad internacional mediante negociaciones estatales en el plano internacional.⁹

Al respecto, Neff establece que

en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto -incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida vulnerables.¹⁰

El delito de trata de personas es un problema que trasciende las fronteras de los países y por ende, requiere de políticas públicas de carácter transnacional que impulsen la cooperación internacional para su combate de forma integral, permitan el intercambio de información y la asistencia mutua entre los Estados y constituyan un marco normativo internacional que establezca los lineamientos base que los Estados deben seguir para prevenir, detectar y sancionar este delito, así como para gestionar proyectos e implementar políticas en sus territorios acorde al contexto nacional.¹¹

La ratificación de instrumentos jurídicos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo, obligan a los Estados Parte a adoptar medidas que contribuyan al establecimiento de un marco

⁹ Subirats et al, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 38; Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 100.

¹⁰ Jorge Nef, «Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua», en *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*, editado por Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002), 41, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134554_spa

¹¹ UNODC, «La lucha contra la trata de personas», viii.

amplio destinado a prevenir la victimización y el nuevo riesgo de victimización, proteger a las personas que han sufrido a causa del delito y enjuiciar a los delincuentes.¹²

Por otro lado, incentivan al fortalecimiento de los sistemas políticos, sociales, económicos, jurídicos y culturales necesarios para hacerle frente a este delito y así disminuir las probabilidades de casos de trata de personas, superar los factores que han contribuido a esta situación, velar por la efectiva aplicación de las leyes y la vigilancia de estas actividades ilícitas a fin de reducir al mínimo las amenazas a la seguridad y promover el respeto por los derechos humanos de todas las personas.¹³

La complejidad del delito de trata de personas y sus diferentes modalidades, la vulnerabilidad de sus víctimas y su carácter transnacional, son algunos de los aspectos que obligan a los Estados a asumir un papel activo e integrador que involucre a diferentes actores – organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, mesas o coaliciones nacionales contra la trata de personas– «en un frente de lucha común donde la capacitación, en distintos niveles, enfoques y metodologías, se convierte en una tarea medular para mejorar la eficacia en el combate de la trata de personas».¹⁴

Lo anterior, a partir de dos estrategias fundamentales orientadas a prevenir y abordar las causas y las manifestaciones de la trata de personas: la protección sistémica, integral y preventiva, entendida como todas aquellas normas, instituciones y procesos necesarios para proteger a las personas de las amenazas a su seguridad causadas por este delito; y el empoderamiento de las personas, definido como las estrategias que les permiten desarrollar sus potencialidades y participar en el diseño y ejecución de las soluciones necesarias para resistir a las situaciones de inseguridad humana.¹⁵

No obstante, los Estados pueden enfrentarse a una serie de desafíos y limitaciones durante el proceso de implementación de una política pública, en la cual se pone a prueba la capacidad del sistema para convertir los objetivos generales de la política en acciones y líneas estratégicas

¹² *Ibíd.*

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso». (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos humanos (IIDH) y PNUD, 2011), 21, https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf

¹⁴ UNODC, «Manual sobre la Investigación del Delito de Trata de Personas. Guía de Autoaprendizaje» (Costa Rica, 2009), 21, https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf

¹⁵ PNUD, «El enfoque de la seguridad humana», 25.

concretas para actuar frente a una situación particular en un momento específico, tomando en cuenta el contexto político-social del momento.¹⁶

Dentro de estos obstáculos se pueden mencionar los siguientes: instituciones públicas con débil o nula estructura organizacional encargada de la conducción político-institucional de las acciones en materia de seguridad, la ausencia de recurso humano especializado y altamente capacitado en el ejercicio de gobierno, el diseño y la aplicación de políticas públicas sobre seguridad desde un enfoque integral; y la carencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para contar con un sistema de seguridad y justicia penal capaz, robusto y eficiente.¹⁷

El Gobierno de Costa Rica, mediante la ratificación de los tratados mencionados anteriormente y la promulgación de la Ley N° 9095, reiteró el compromiso adquirido a nivel internacional de crear un marco normativo legal que permitiera al Estado garantizar los derechos de las víctimas sobrevivientes del delito de trata de personas específicamente a través de a) la promoción de políticas públicas y de normativa necesaria para el combate integral y la sanción de este delito y sus actividades conexas, b) la definición de un marco específico y complementario de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y sus dependientes y c) el impulso de la cooperación nacional e internacional en la lucha contra este delito.¹⁸

La creación de la Política Nacional contra la Trata de Personas y el Plan Nacional Estratégico mediante el cual ésta se operativiza, se encuentra fundamentada en la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento. No obstante, durante el desarrollo de la investigación se conoció que dichos instrumentos se encuentran actualmente en la fase de formulación; razón por la que se toma la decisión de utilizar la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, la cual será analizada en su proceso de implementación desde el año en que entra en vigencia la ley (2013) hasta el año en que se comienza la presente investigación (2016), con el fin de conocer el desempeño que ha tenido dicha legislación en materia de prevención del delito de trata de personas en Costa Rica.

¹⁶ Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual», en *La implementación de las políticas*, comp. Luis F. Aguilar Villanueva (México: Miguel Ángel Porrúa, 1993), 102.

¹⁷ Daniel Luz i Alvarez, «Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada. Documento de Contexto», en *Seguridad humana, nuevos enfoques*, ed. Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: FLACSO, 2012), 95, <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Seguridad%20Humana.pdf>

¹⁸ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 1.

Para esto, se analizan las acciones de preparación, delimitación, planificación y ejecución establecidas por la CONATT en el Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) para operativizar la Ley N° 9095; dirigidas a anticipar, disminuir e impedir el fenómeno de la trata de personas, en sus diferentes modalidades, a través de tres áreas preventivas específicas: divulgación, detección y capacitación. Posteriormente, se abordan los planes operativos de cada una de las 16 instituciones integrantes de la Comisión de Prevención para el periodo de estudio, con el fin de identificar la existencia de acciones encaminadas a la prevención del delito desde el marco legal de actuación de cada institución.

La realización de esta investigación, además de darle un abordaje innovador y diferente al delito de trata de personas, puesto que la mayoría de investigaciones académicas sobre el tema se han abordado desde un enfoque legal y social desde las disciplinas de Derecho, Sociología y Trabajo Social; permite ilustrar la aplicación y la vinculación de enfoques teóricos como el análisis de políticas públicas y el institucionalismo centrado en actores, los cuales permiten entender la manera en que se procesan temas de interés público, como la delincuencia organizada transnacional, a través de la interacción entre actores, dotados de ciertas capacidades y orientaciones provistas por el contexto institucional dentro del cual se desenvuelven.

De igual manera, es un análisis que busca fortalecer la institucionalidad pública en materia de trata de personas mediante la identificación de posibles mejoras en la implementación de la política pública por parte de los actores involucrados, con el fin de contribuir a una efectiva coordinación y articulación interinstitucional que permita abordar la lucha contra la trata de personas de una manera integral.

1.2 Planteamiento del Problema

El delito de trata de personas desempeña un papel cada vez más importante en los mercados del crimen organizado transnacional, al ser una actividad influenciada por factores como la globalización, las ganancias fuertes y las penas débiles; lo cual atrae a una amplia variedad de actores ilícitos, desde grupos de crimen organizado hasta organizaciones terroristas, que operan tanto a nivel nacional como transnacional con un único propósito: la explotación de seres humanos.¹⁹

Esta situación, aunada a cuestiones como las dificultades económicas que enfrentan muchos países, su consiguiente inestabilidad socioeconómica, la cual tiende a producir circunstancias de «expulsión» como el desempleo y/o empleos mal remunerados, la falta de oportunidades educativas y de desarrollo social y las limitadas posibilidades de acceso a los servicios de salud y educación; los cada vez mayores obstáculos a la migración regular, la existencia de conflictos armados nacionales o regionales, la creciente demanda de mano de obra de bajo costo en los países de destino, los vacíos legales en la mayoría de los Estados, así como la falta de visión integral para prevenir y combatir de manera efectiva el crimen organizado; han contribuido a que el delito de trata de personas se haya convertido en el tercer negocio criminal más lucrativo en la actualidad, después del tráfico ilícito de armas y del narcotráfico.²⁰

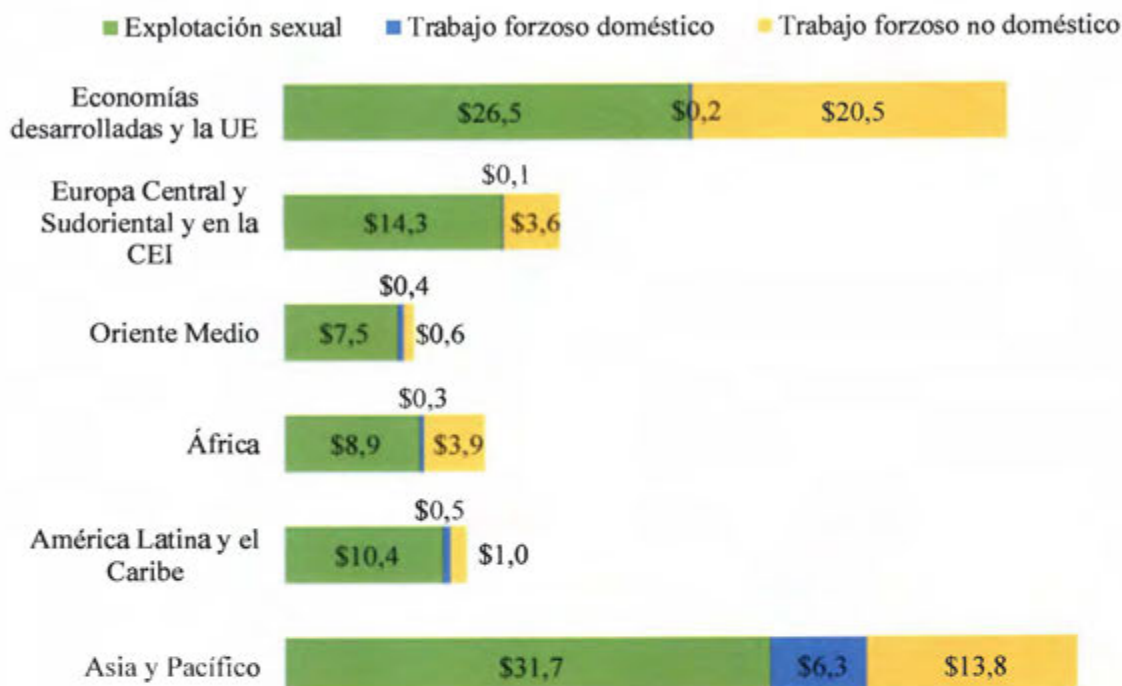
Tal y como lo demuestra el siguiente gráfico, las ganancias anuales de la trata de personas ascienden a los US\$ 150,2 billones, siendo la explotación sexual la industria que mayores ingresos genera (US\$ 99 billones), en donde el número estimado de víctimas es de 4,5 millones; en comparación con los US\$ 51,2 billones correspondientes a la industria de trabajo forzoso, en la cual el número estimado de víctimas asciende a 14,2 millones.²¹

¹⁹ Channing May, «Transnational Crime and the Developing World» (Washington: Global Financial Integrity, 2017), 21, https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf

²⁰ Fernanda Ezeta, *Trata de personas. Aspectos básicos*, coeditado por la Organización Internacional para las Migraciones Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres (México, D.F: OIM, 2006), 10; May, «Transnational Crime», 21.

²¹ May, «Transnational Crime», 22.

Gráfico 1. Ganancias anuales estimadas de la trata de personas, por región (billones de dólares estadounidenses).



Fuente: May. «Transnational Crime and the Developing World», 21.
Elaboración: propia.

El Informe Global sobre Trata de Personas 2016 estimó²² que durante el periodo 2012-2014 se detectaron 63,251 personas que fueron acreditadas como víctimas de este delito en 106 países y sometidas a diferentes formas de explotación, entre ellas trabajo forzoso, explotación sexual y tráfico ilícito de órganos; mientras que a nivel nacional, los datos estadísticos suministrados por la Secretaría Técnica de la CONATT demuestran que durante el periodo 2012-2017 se acreditaron un total de 109 víctimas sobrevivientes del delito trata de personas, en su mayoría producto de la explotación sexual, laboral y tráfico ilícito de órganos.²³

²² Es importante mencionar que resulta sumamente difícil establecer cifras precisas y confiables sobre la trata de personas, puesto que las estadísticas sobre el tema pueden ser notablemente diferentes según la organización que las haya recopilado y la metodología utilizada. Organización Panamericana de la Salud (OPS), «Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas» (Washington, DC: OPS, 2013), 1, <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/20184-Trata.pdf>

²³ Una víctima de la trata de personas es aquella «persona que haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales,

No obstante, los números oficiales sobre el delito de trata de personas son, lastimosamente, bastante distantes de las cifras reales; debido a su naturaleza clandestina y a menudo invisible, a la variedad y la gravedad de sus actividades y a las variaciones en la definición y comprensión de este delito. Es por esta razón que, como flagelo que atenta contra la seguridad humana y la seguridad del Estado, debe combatirse de manera integral y centrarse en la seguridad de los particulares, principalmente desde un enfoque preventivo.²⁴

El Protocolo de Palermo constituyó un primer paso para homogeneizar la lucha contra este flagelo, obligando a los Estados Parte al establecimiento de mecanismos que busquen prevenir y combatir eficazmente el delito de trata de personas, especialmente mujeres y niños; a través de una serie de medidas a nivel interno y en coordinación con los demás Estados Parte, enfocadas en la prevención de la trata de personas, la sanción de los traficantes y la protección y atención de las víctimas, amparando sus derechos humanos reconocidos a nivel internacional.²⁵

El Gobierno de Costa Rica, como resultado de la ratificación de este instrumento internacional, aprobó en el 2012 la Ley N° 9095, Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT), la cual vino a institucionalizar los esfuerzos que venía realizando la Coalición desde su creación en el 2005 y su posterior fortalecimiento en el 2008.²⁶

Este órgano, conformado por diversas instituciones del sector público que trabajan en estrecha coordinación con el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales con estatus de observadores; fue creado como un espacio que permite la complementariedad de las visiones y acciones de los diferentes actores involucrados que tiene como fin común el promover la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para la prevención de la trata de personas, la atención y protección de las víctimas, y la persecución y sanción de los responsables.

a consecuencia del delito de trata de personas y actividades conexas, sea nacional o extranjera». Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 7; UNODC, «Global Report on Trafficking in Persons 2016», 23.

²⁴ OPS, «Comprender y abordar la violencia», 1; UNODC, «La lucha contra la trata de personas», viii.

²⁵ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 43.

²⁶ Decreto Ejecutivo N° 32824-G, del 8 de noviembre de 2005, que crea la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, publicado en La Gaceta N° 243 del 16 de diciembre del 2005; Decreto Ejecutivo N° 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE del 12 de marzo de 2007, que fortalece la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, publicado en La Gaceta N° 2 del 3 de enero del 2008.

A partir de estos compromisos nacionales e internacionales, se comenzaron a realizar esfuerzos sistemáticos y se desplegaron acciones estratégicas por parte de diversas entidades estatales que culminaron en buenas prácticas en materia de lucha contra la trata de personas.

Sin embargo, con el paso de los años, surgieron informes e investigaciones a nivel nacional, regional e internacional, que evaluaron estos esfuerzos, en comparación con las cada vez más sofisticadas formas de acción que ejercen los tratantes y la impunidad que los envuelve. Los resultados arrojados dejaron al descubierto la insuficiencia de las acciones realizadas y los retos y desafíos que persisten a nivel país para alcanzar un abordaje integral de esta problemática, principalmente desde el eje de prevención del delito.

Por ejemplo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, desde el 2001, elabora el Informe Anual sobre Trata de Personas a partir de información recopilada por sus respectivas embajadas y consulados de todo el mundo, en conjunto con los Gobiernos anfitriones. Esto, con el fin de clasificar a los países en cuatro niveles, dependiendo de los intentos realizados por cumplir con la Ley de Protección de Víctimas de la Trata de Personas (TVPA por sus siglas en inglés, 2000) para la eliminación de la trata de personas y el alcance de las acciones del Gobierno para combatir dicho delito.²⁷

Durante el periodo analizado en la presente investigación, Costa Rica fue catalogado como un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres, niños y niñas sometidos a explotación sexual y trabajo forzoso, entre otras razones, por su ubicación geográfica, su atractivo turístico, su nivel de ingreso (en comparación con naciones vecinas) y por ser un polo de atracción migratoria de norte a sur; razón por la cual el país estuvo entre el nivel 2 (2013 y 2014) y Lista de Vigilancia (2015-2016).²⁸

²⁷ Trafficking Victims Protection Act. U.S. Department of State, «Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Trafficking in Persons Report» (Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2001), 4, <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>

²⁸ En el nivel 2, están aquellos países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA, pero están haciendo esfuerzos considerables para cumplirlas; y en la Lista de Vigilancia (nivel 2) se encuentran aquellos países en los que además a) el número absoluto de víctimas de formas graves de trata es muy elevado o aumenta considerablemente, b) no se presentan pruebas de que se estén intensificando los esfuerzos para combatir las formas graves de trata de personas con respecto al año anterior o c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas se fundamentó en compromisos contraídos por el país de adoptar medidas complementarias en el siguiente año. U.S. Department of State, «Victims of Trafficking», 7; José Pablo Román, «Costa Rica: tierra fértil para esclavos», *La Nación*, domingo 2 de julio de 2017, acceso el 15 de noviembre de 2017, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-tierra-fertil-para-esclavos/UCBVIOCEZSE5LLSMWCUBR4565Y/story/>

Dentro de los principales argumentos que respaldaron esta clasificación, específicamente el incumplimiento de las normas mínimas desde la prevención, se destacan el no desembolso del dinero del Fondo Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (FONATT) para financiar actividades contra este delito, la falta de herramientas para recolectar datos estadísticos que comprueben los esfuerzos del Gobierno en la lucha contra este delito y la carencia de acciones estratégicas dirigidas a informar, sensibilizar, divulgar y capacitar personas estudiantes, ciudadanas y funcionarias públicas en torno a esta problemática.²⁹

Por otro lado, investigaciones como la ponencia «Trata de personas, dignidad y derechos humanos en Costa Rica: aportes desde el Trabajo Social» e informes como el Mapeo sobre el combate a la trata de personas en Costa Rica y la Auditoría Externa al Fideicomiso FONATT-JADGME-BCR;³⁰ determinan que el Gobierno de Costa Rica, y más específicamente la CONATT, se enfrentan a una serie de retos que deben tomar en consideración para mejorar la coordinación en el combate integral y **preventivo**³¹ del delito de trata de personas, entre ellos:

- ♥ el fortalecimiento de las capacidades de acción de la ciudadanía, a través de la divulgación de información de fácil comprensión, el desarrollo de nuevas campañas de prevención y sensibilización y el reforzamiento de los programas de prevención y concientización sobre el delito de trata de personas en centros educativos, entes privados y en el sector informal;
- ♥ la producción y divulgación de herramientas que permitan conocer y entender conceptos básicos y especializados sobre el delito;

²⁹ U.S. Department of State, «Victims of Trafficking»; «Trafficking in Persons Report. June 2014»; «Trafficking in Persons Report. July 2015»; «Trafficking in Persons Report. June 2016»; «2013 Trafficking in Persons Report».

³⁰ Nuria Cordero Ramos, Pilar Cruz Zúñiga e Inmaculada Sánchez Márquez, «Trata de personas, dignidad y derechos humanos en Costa Rica: aportes desde el Trabajo Social» (ponencia realizada en el IX Congreso Nacional de Facultades de Trabajo Social en España, 2012), 77, https://factra.ujia.es/sites/centro_factra/files/uploads/Congreso/4.pdf, Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR), «Mapeo sobre el combate a la trata de personas en Costa Rica» (Quebec, Canadá, 2016), 94, http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2016/08/Cartographie-Costa-Rica-ESP_int_WEB.pdf, Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT JADGME-BCR. Informes de Auditoría Externa al 31 de diciembre de 2016 y 2015* (San José: Despacho Carvajal & Colegiados Contadores Públicos Autorizados, S.A., 2018), diap. 25.

³¹ Se entenderá por **combate integral** el «conjunto de acciones orientadas a intervenir, prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, así como las medidas tomadas para atender y proteger a sus víctimas y dependientes» y por **prevención** «la aplicación de todas aquellas acciones de preparación, delimitación, planificación y ejecución encaminadas a anticipar, disminuir e impedir el fenómeno de la trata de personas, en sus diferentes modalidades». Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 7.

- ♥ el contar con información y datos actualizados sobre la situación actual de la lucha contra la trata de personas en el país;
- ♥ la articulación de acciones conjuntas entre las entidades que conforman la Coalición, para que esta pueda funcionar como una verdadera red de trabajo;
- ♥ la poca participación de instituciones en cuanto a presentación de proyectos; entre otros.

Como se puede observar, la retroalimentación que se le ha dado a los encargados de implementar estas acciones (CONATT) se ha mantenido en la misma línea: esfuerzos insuficientes en comparación a los casos de trata de personas que han surgido en el país, acciones esporádicas y sin intención de continuidad, campañas de divulgación y sensibilización de poco alcance, entre otras. Estos desafíos generan interrogantes en torno a la efectividad, eficiencia, sostenibilidad, coordinación e integridad de los esfuerzos estratégicos realizados por el Gobierno de Costa Rica para combatir y, principalmente, prevenir el delito de trata de personas, entre ellas:

- ♥ ¿existe congruencia entre los objetivos planificados y el proceso de implementación para alcanzar los resultados obtenidos?
- ♥ ¿las acciones propuestas cuentan con los recursos y las personas responsables asignadas para el proceso de implementación?
- ♥ ¿las acciones son pensadas de manera sostenible y acordes a la magnitud del problema?
- ♥ ¿las personas involucradas en el proceso de implementación tienen capacidad de influir y tomar decisiones?
- ♥ ¿de qué manera se abordan los diferentes obstáculos que surgen durante el proceso de implementación?

A partir de estas interrogantes y con el fin de poder brindar posibles respuestas, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se dio el proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica?

1.3 Objetivos de Investigación

1.3.1 *Objetivo General*

Analizar el proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica.

1.3.2 *Objetivos Específicos*

- ♥ Caracterizar la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT) en el marco de la prevención del delito de trata de personas en Costa Rica.
- ♥ Describir la implementación de las acciones estratégicas del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT) en materia de prevención durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica.
- ♥ Identificar las acciones estratégicas incluidas en los Planes Anuales Operativos de las 16 instituciones integrantes de la Comisión Técnica Permanente (CTP) de Prevención durante el periodo 2013-2016.

1.4 Estado de la Cuestión

En este apartado se realiza un recuento del material informativo principal³² que sirvió de referencia y fue de utilidad para la elaboración del presente documento investigación. Se realizaron revisiones bibliográficas en el Sistema Integrado de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI) de la Universidad de Costa Rica (UCR), en bases de datos académicas y en Internet de manera generalizada. Asimismo, se consultaron Trabajos Finales de Graduación (TFG) de las carreras de Derecho, Sociología y Trabajo Social, principalmente; investigaciones nacionales e internacionales e informes institucionales en torno a la temática de trata de personas.

El material que se utilizó fue ordenado y clasificado en tres categorías, según el enfoque central de cada documento: análisis de implementación de políticas públicas, problemática de trata de personas e institucionalismo centrado en actores. A continuación, se detallan cada una de estas sub-secciones, describiendo los materiales utilizados como referencia y sintetizando los **principales aportes de cada trabajo para la investigación en cuestión.**

La sección concluye con un balance crítico del Estado de la Cuestión en donde se evidencian los aspectos que diferencian el presente documento de aquellos descritos a lo largo del apartado, así como también las cuestiones más innovadoras de la investigación.

1.4.1 *Análisis de Implementación de Políticas Públicas*

Todos aquellos trabajos, investigaciones, informes y artículos cuya temática central gira en torno al análisis de implementación de determinada política pública, fueron incluidos en este sub-apartado.

Por ejemplo, Mônica Aparecida realizó un estudio en el que analizó el proceso de transformación de una decisión en una acción, específicamente los procesos de implementación de la evaluación de la educación superior en Brasil y en México. Para esto, la autora se centró en la identificación de los actores que intervinieron en dichos procesos, tomando en consideración la diversidad de intereses e ideologías presentes; y los efectos que tienen estas relaciones de poder y consensos (o no) en torno a los intereses involucrados en el proceso. Estos aspectos resultan importantes por la influencia que tienen en los procesos decisivos, los cuales a su vez tienen

³²No se menciona la totalidad de documentos consultados para la elaboración de la presente investigación ni tampoco se descarta la existencia de otros materiales relacionados con la temática en estudio.

repercusiones en la forma en que los gobiernos toman decisiones sobre la implementación o no de determinadas políticas.³³

- ♥ **Principal aporte:** es imperativo identificar los intereses de cada actor involucrado en el proceso de implementación de la política: qué ganan o pierden, quiénes se ven directamente afectados por las decisiones y acciones de la política y, por ello, desarrollan expectativas sobre la misma; y el nivel de influencia que tienen las ideologías y los puntos de vista de las distintas fuerzas sociales y políticas, las cuales pueden llegar a generar conflictos intensos y oposiciones dentro del proceso.

El trabajo de Cinthya Fernández utiliza el enfoque de políticas públicas como sustento teórico para evaluar la implementación de las sanciones alternativas dentro del Modelo de Justicia Penal Juvenil en Costa Rica. Específicamente, hace referencia al ciclo de la política y sus respectivos componentes; el modelo de análisis de la política, a partir de los actores, los recursos y las reglas institucionales involucradas en el proceso; y el proceso de implementación, en el cual «se producen actos concretos por medio de los recursos con los que cuentan los actores, para producir los efectos esperados en los grupos objetivo».³⁴

- ♥ **Principal aporte:** tener presente la necesidad de que exista una coordinación integral, constante y estable entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la política con el fin de que este proceso se realice de la manera más eficiente y eficaz posible.

Para Edgar Varela, el proceso de implementación constituye un aspecto crucial para la configuración de plataformas institucionales en términos de reglas del juego, mecanismos y formas acordadas, a partir de cierta estabilidad en el intercambio, la coordinación y la transversalización de las relaciones entre los múltiples actores involucrados, con el fin de responder de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Sin embargo, este proceso puede enfrentarse a una serie de limitaciones relacionadas con la capacidad de las instituciones para gestionar y generar recursos y enfrentar las demandas de la sociedad, las cuales obstaculizan los

³³ Mónica Aparecida Da Rocha Silva, «Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México», *Perfiles Educativos* XXX, n° 122 (2008): 14. <http://www.redalyc.org/pdf/132/13211181002.pdf>

³⁴ Cinthya del Carmen Fernández Lépiz, «Evaluación de la Implementación de la política pública de las sanciones alternativas del modelo de justicia penal juvenil» (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 2011) 56, SIBDI: OPAC (TFG 33259).

procesos de deliberación política respecto a la toma de decisiones concernientes al interés público y la construcción de ciudadanía y exacerba las debilidades existentes en la cultura política.³⁵

- ♥ **Principal aporte:** resulta de vital importancia definir las características y los perfiles de las personas que están a cargo de llevar a la práctica la política pública.

Jesús Campos y Víctor Peña mencionan que los estudios modernos de procesos de implementación buscan comprender el surgimiento de brechas entre lo diseñado y lo ejecutado en torno a una política pública determinada, para posteriormente buscar la manera de disminuir dichas diferencias. A partir de lo anterior, los autores agruparon los factores más comunes que condicionan el éxito o el fracaso de la implementación de una política dependiendo de si son inherentes al diseño de la política, a los recursos con los que se cuenta, a los actores relacionados directa e indirectamente con la implementación o están fuera del control de los hacedores de política pública. Esto les permitió analizar los principales retos de la implementación de políticas públicas de transparencia en México, dentro de los cuales se pueden mencionar la falta de interés por parte de los funcionarios públicos, de recursos humanos, económicos y materiales; y de capacitación.³⁶

- ♥ **Principal aporte:** la identificación de los factores que pueden afectar, de manera interna o externa, el proceso de implementación de una política pública, de acuerdo a su diseño establecido, es un aspecto pertinente que debe tomarse en consideración.

Por último, Mauricio Olivarría realiza un análisis de implementación de políticas públicas en los casos de modernización de la gestión pública y reforma de la salud ocurridos en Chile entre mediados de las décadas de 1990 y 2010. A partir del marco analítico propuesto por Hasenfeld y Brock, según el cual existen siete factores que impulsan el proceso de implementación: búsqueda de racionalidad, ajuste organizacional a la política, discreción y adaptación burocrática, relaciones de poder, y liderazgo y competencia; Olivarría concluye que esas fuerzas impulsoras deben ser tomadas en consideración al momento de implementar una

³⁵ Edgar Varela, «Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global», *Eure* 41, n° 123 (2015): 220. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v41n123/art09.pdf>

³⁶ Jesús Rubio Campos y Víctor S. Peña, «Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México», *Revista Venezolana de Gerencia* 20, n° 72 (2015): 616, <http://www.redalyc.org/pdf/290/29044047003.pdf>

política pública, puesto que no es un proceso que se da de manera uniforme en los diferentes ámbitos de acción del Estado.³⁷

- ♥ **Principal aporte:** la importancia de comprender que los procesos de implementación de las políticas públicas varían según el contexto y la problemática que se aborde, por lo que resulta interesante analizar de manera comparativa, la implementación de políticas en torno a una misma temática, delimitación geográfica, ámbito de acción gubernamental, entre otros aspectos.

1.4.2 *Problemática de Trata de Personas*

En este acápite se incluyen los trabajos, investigaciones, informes y artículos cuyo tema central es el delito de trata de personas, tanto a nivel nacional como internacional.

Se han realizado trabajos de investigación que analizan el delito de trata de personas desde una perspectiva legal, haciendo énfasis en la responsabilidad que tienen los Estados para garantizar y proteger los derechos humanos de las personas frente a los delitos, la comparación entre la normativa y las políticas nacionales e internacionales referentes a la prevención, protección y sanción de la trata de personas y el nivel de coherencia y cumplimiento entre la legislación internacional, penal y migratoria que aborda los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Costa Rica y centroamérica.³⁸

- ♥ **Principales aportes:** al ser un delito que atenta contra los seres humanos, el enfoque de derechos humanos debe ser transversal al análisis de la trata de personas y resulta pertinente y necesario establecer una diferenciación conceptual clara con respecto al tráfico ilícito de migrantes.

³⁷ Mauricio Olivarría Gambi, «Implementación de políticas públicas en Chile: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud» (Ponencia en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Santiago, Chile, 2016), [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4E34B2292FE705CE05258153000723EA/\\$FILE/olavagam.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4E34B2292FE705CE05258153000723EA/$FILE/olavagam.pdf) 3,

³⁸ Raquel Segura Amador, «La trata de mujeres y el tráfico ilícito de migrantes mujeres: una cuestión de derechos humanos a la luz de la perspectiva de género» (Tesis de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007), SIBDI: OPAC (TFG 27937); Ingrid Cháves Mata y Verónica Muñoz Flores, «La trata de personas menores de edad: esclavitud moderna en un mundo globalizado» (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2009), <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1677>, Yaxinia Díaz Mendoza y José Joaquín Vargas Vargas, «La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en la legislación internacional, penal y migratoria costarricense: un análisis comparativo a nivel centroamericano» (Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2010), SIBDI: OPAC (TFG 32012).

La investigación realizada por Mauricio Bocanument se centra en la prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín, Colombia. Para esto, el autor analiza la política pública local en materia de trata de personas y se encuentra tres hallazgos importantes, de los cuales resulta importante mencionar por un lado, la carencia de una política pública dirigida a combatir el delito de trata de personas y la inexistencia de medidas contra la prostitución y explotación o abuso sexual, especialmente dirigidas a menores de edad; y por otro lado, el tratamiento indistinto que le han dado los diferentes actores sociales a los problemas de prostitución, explotación sexual y trata de personas.³⁹

- ♥ **Principales aportes:** debe tomarse en consideración las confusiones conceptuales que pueden surgir a raíz de la íntima relación entre la trata de personas y otros delitos como el tráfico de armas, el narcotráfico, la prostitución, el lavado o blanqueo de dinero y, principalmente, el tráfico ilícito de migrantes. Además, se le debe dar la importancia necesaria a las condiciones o los factores que inciden en la problemática de trata de personas y afectan, en mayor medida, a las personas en situación de vulnerabilidad.

Silvia Artavia y José Daniel Rodríguez realizaron un abordaje de la Ley N° 9095 con el propósito de, respectivamente, determinar la manera en que se garantizaban los derechos humanos de las víctimas del delito de trata de personas y realizar una serie de recomendaciones para formular la política pública que contribuyera a la implementación de dicha ley.⁴⁰

- ♥ **Principal aporte:** Es importante contar con un marco legal nacional para la prevención del delito contra la trata de personas, la atención y protección de las víctimas, y la persecución y sanción de los responsables; sin embargo, tanto la CONATT como la Ley N° 9095 enfrentan muchos retos para combatir este delito de manera integral.

³⁹ Mauricio Bocanument-Arbeláez, «Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín», *Opinión Jurídica* 10, n° 19 (2011): 63, <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10n19/v10n19a04.pdf>

⁴⁰ Silvia Elena Artavia Campos, «Revisar Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, desde el enfoque de Derechos Humanos» (Tesis de Maestría en Derechos Humanos, Universidad Estatal a Distancia, 2008), <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/handle/120809/1226>, José Daniel Rodríguez Arrieta, «Recomendaciones para la formulación de la política pública para la implementación de la Ley Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) con una perspectiva de género» (San José, Costa Rica: CIEM, 2014), Edición en PDF.

El seminario de graduación titulado «Trata de personas: situación de las mujeres: realidad y desafíos en Costa Rica (2002-2013)» analiza los principales desafíos país, enfrentados desde el Área de Violencia de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y de la Secretaría Técnica de la Coalición Nacional contra la Trata y Tráfico Ilícito de Personas (ST-CONATT), ante la trata de personas y la vulnerabilización de las mujeres como principales víctimas. Por otro lado, la ponencia de Nuria Cordero, Pilar Cruz e Inmaculada Sánchez analizaron las experiencias y perspectivas de investigación en torno a la trata de personas, la dignidad y los derechos humanos en Costa Rica. Ambos documentos realizan un recuento histórico del desarrollo y la configuración del concepto de trata de personas para, posteriormente, contextualizarlo como problema en Costa Rica y precisar en las acciones y los desafíos que presenta el país en la lucha contra este delito.⁴¹

- ♥ **Principales aportes:** a pesar de que se ha demostrado que la trata de personas no es un delito que surgió en la última década y que las mujeres y las niñas siguen siendo las poblaciones más propensas a ser víctimas de la trata de personas, los avances sociales y las disposiciones legales desarrolladas para hacerle frente a este delito no han sido suficientes.

En materia de **prevención** del delito, la investigación realizada por Óscar Cuesta aborda la temática de trata de personas mediante videos en línea (online) que permiten entender los aspectos básicos de esta problemática: concepto, características, modalidades y demás; con el fin de poder utilizarlos en diferentes procesos de socialización y así contribuir al aumento del conocimiento de este fenómeno entre las personas y a la prevención de la trata de personas. Por otro lado, el artículo denominado «Estrategia integral desde la Universidad Estatal a Distancia para abordar la problemática de la trata de personas» propone abordar el delito de trata de personas mediante una estrategia preventiva basada en el enfoque de los derechos humanos

⁴¹ Fabiola González Valerio, Adriana Patricia Miranda Burke y Lorna Daniela Mora Díaz, «Trata de personas: situación de las mujeres: realidad y desafíos en Costa Rica (2002-2013)» (Seminario de Graduación de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, 2015), SIBDI: OPAC (TFG 38729); Cordero Ramos, Cruz Zúñiga y Sánchez Márquez, «Trata de personas».

fundamentales, canalizada por medio de la educación a las personas jóvenes con apoyo de la comunidad educativa y de su entorno social inmediato.⁴²

- ♥ **Principal aporte:** hay una necesidad latente de aumentar los esfuerzos locales, nacionales, regionales e internacionales para prevenir el delito de trata de personas; así como de promover información que permita identificar un problema de trata y las situaciones de vulnerabilidad que, por razones de etnia, sociales, políticas, económicas o culturales, ponen en situaciones de riesgo a las personas.

El proyecto desarrollado por Yagnna Nicolás, desde un enfoque de política pública, buscaba evaluar el desempeño de Costa Rica en la lucha contra la trata de personas, específicamente lo que se refiere a velar y garantizar la seguridad de las víctimas de este delito. El Informe aborda el delito de trata de personas en el contexto internacional y nacional, haciendo énfasis en el marco normativo y los principales actores involucrados; a partir de un sustento teórico basado en la perspectiva de derechos humanos y seguridad humana y el análisis de políticas y gestión pública y apoyado en el enfoque neo institucionalista y de elección racional limitada.⁴³

- ♥ **Principal aporte:** se han realizado esfuerzos a nivel de Estado para combatir el delito de trata de personas, sin embargo, persisten ciertos retos y obstáculos a nivel institucional que dificultan y entorpecen los procesos de gestión de las políticas públicas en torno al flagelo en estudio.

Hay una gran cantidad de documentos, guías, informes e investigaciones que han sido elaborados por diferentes organismos internacionales en torno a las capacidades regionales, nacionales e institucionales de países en América Latina, desde una perspectiva normativa y penal, con el propósito de evidenciar los principales desafíos y necesidades a las que persisten al momento de dar una respuesta frente a la trata de personas. También, se han divulgado manuales que ofrecen orientación a las instancias involucradas en la lucha contra este flagelo en materia de

⁴² Óscar Julián Cuesta Moreno, «El uso de vídeos en la socialización de la trata de personas: criterios comunicativos para adoptar en su prevención y denuncia», *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación* 14, n° 27 (2015), 70, <http://www.scielo.org.co/pdf/angr/v14n27/v14n27a04.pdf>, Nora González Chacón y Gabriela Villalobos Torres, «Estrategia integral desde la Universidad Estatal a Distancia para abordar la problemática de la trata de personas», *Revista Espiga* 13, n° 28 (2014), doi: <http://dx.doi.org/10.22458/re.v13i28.650>

⁴³ Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?».

detección, investigación y elaboración de normativa y políticas para prevenir que se cometa el delito de la trata de personas, enjuiciar a los autores y proteger a las víctimas.⁴⁴

- ♥ **Principal aporte:** estos materiales contienen suficiente información para comprender el delito de trata de personas, sus modalidades, medios de ejecución y finalidades; así como también recomendaciones realizadas por dichos organismos internacionales y dirigidas a los Estados Parte comprometidos con la lucha contra este flagelo, con el fin de que las diferentes autoridades gubernamentales se apropien de esta información y la adapten, según sus respectivos contextos nacionales, para modificar y/o fortalecer las acciones dirigidas a combatir la trata de personas de manera integral.

A su vez, existen documentos e informes nacionales e institucionales que presentan un panorama de la situación del delito de trata de personas en el país, como los Informes de trata de personas que la CONATT envía anualmente al Departamento de Estado de los Estados Unidos, en los que se describen las acciones realizadas durante el periodo abarcado y la situación actual del país en la lucha contra la trata de personas; el Informe de Mapeo sobre el Combate a la trata de personas en Costa Rica, que identificó los desafíos a los que se encuentra el país para lograr la prevención de estos delitos, la efectiva protección y reparación de los derechos de las víctimas y la persecución penal de las personas responsables; y el Informe de Fiscalización realizado al Fideicomiso Fondo Especial de Migración JADGME/BCR, en el cual se generaron recomendaciones para fortalecer el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos de la FONATT.⁴⁵

- ♥ **Principal aporte:** conocer los esfuerzos jurídicos y normativos que han existido en Costa Rica para regular y tipificar el delito de trata de personas y comprender la situación del

⁴⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes en México y América Central. Guía Normativa», 2007, http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/12ACNA7_Trata_personas_trafico_ilicito_migrantes_Mexico_AC.pdf, UNODC, «Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en América Central» (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Diagnostico_regional_XCAS261.pdf, « La lucha contra la trata de personas»; « Manual sobre la Investigación»; «Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa mundial contra la trata de personas» (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378_spanish_E-Book.pdf, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «Manual para la detección del delito de trata de personas orientado a las autoridades migratorias». Ed. por Luis Centeno Muñoz (San José, Costa Rica: OIM, 2011), Edición en PDF.

⁴⁵ IBCR), « Mapeo sobre el combate», 9; Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 12.

país en materia de lucha contra la trata, específicamente los mayores retos, obstáculos y desafíos a los que se enfrenta la institucionalidad del país involucrada en el combate de este flagelo.

1.4.3 *Institucionalismo Centrado en Actores*

Los artículos de Roberto Pascual, María Bedoya y Nelson Paulus se enfocaron en analizar políticas públicas vinculadas con la educación desde la dimensión de los actores involucrados en la implementación, los cuales basan sus estrategias en la persecución de sus intereses y tratan de satisfacer al máximo sus preferencias en determinado marco institucional. Además de la reflexión teórica que realizan estos trabajos sobre el institucionalismo centrado en actores, al igual que María Mendíaz, Cristina Zurbriggen y Sergio Cortéz; también ilustran la influencia que tienen las instituciones y el entorno en el comportamiento de los actores, así como la manera en la que los cambios en la configuración de los actores inciden en la percepción que hay de estos y, consecuentemente, en la forma en la cual se interactúa frente a ellos.⁴⁶

- ♥ **Principal aporte:** la aplicación del modelo institucionalista centrado en actores a casos concretos de análisis de políticas públicas permite corroborar la importancia de tomar en consideración las diferentes dinámicas de los actores involucrados, las cuales determinan los resultados de las interacciones políticas que se producen en espacios estructurados por relaciones de poder y formas de control.

⁴⁶ Roberto de Miguel Pascual, «Actores y estrategias de la política educativa española». *SABERES. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales* 3, (2005), <https://revistas.uax.es/index.php/saber/article/view/768/724>, María Rocío Bedoya Bedoya, «Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España», *Estudios Políticos*, n° 35 (2009): 35, <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a3.pdf>, Nelson Paulus, «La constitución de actores de la calidad en educación superior desde el institucionalismo centrado en actores. El caso de AQU Cataluña y su evolución desde consorcio a agencia». *Calidad en la educación*, n° 40 (2014), doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652014000100007>, María Graciela Mendíaz, «El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo». *RepHipUNR*, (2007), <http://hdl.handle.net/2133/847>, Cristina Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas», *Revista de Ciencia Política* 26, n°1 (2006), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>, Sergio Cortéz, «El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas», *Ciencia Política* 2, n° 3 (2007), doi: <https://doi.org/10.15446/cp>

1.4.4 Balance Crítico

Existe una diversidad de estudios, investigaciones, artículos y otros materiales que abordan las temáticas que resultan de interés y contribuyen en la elaboración del presente trabajo, tal y como se ilustra de la siguiente manera:

Figura 1. Principales aportes encontrados.



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, los documentos consultados analizan la problemática de la **trata de personas** desde un enfoque jurídico, punitivo y sancionatorio, lo cual difiere totalmente del propósito de esta investigación. De igual manera, desde la **ciencia política**, solamente se encontró un proyecto académico centrado específicamente en la evaluación de la gestión pública del Equipo de Respuesta Inmediata (ERI), como ente encargado de la atención de víctimas del delito de trata de personas en Costa Rica. Por último, en materia de **prevención**, no se identificaron trabajos e investigaciones académicas enfocadas en abordar los esfuerzos gubernamentales realizados para combatir el delito de trata de personas desde el eje de prevención a nivel nacional.

Los aportes mencionados anteriormente contribuirán al análisis de la implementación de la Ley N° 9095, Contra la Trata de Personas y Creación de la CONATT, en cuatro momentos concretos: al establecer y caracterizar el delito de trata de personas como problemática nacional que requiere una intervención por parte del Estado; al definir dicha ley como política pública contra la trata de personas en Costa Rica; al describir las líneas de acción e intervención estratégicas establecidas por la Coalición y las instituciones integrantes de la CTP de Prevención con el fin de prevenir este delito, las cuales se encuentran en el Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015 y los respectivos Planes Anuales Operativos (PAO) del periodo en estudio; y al analizar esta implementación desde el enfoque del institucionalismo centrado en actores.

Es a partir de esto que el **valor agregado** de la presente investigación académica es una sistematización de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Costa Rica para prevenir el delito de trata de personas, a partir de un abordaje político y contextualizado durante el periodo 2013-2016; en donde el análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas permite comprender las relaciones entre representantes institucionales en la Comisión Técnica de Prevención y el efecto que éstas tienen en el nivel de cumplimiento de las acciones estratégicas planificadas para prevenir este flagelo.

Las recomendaciones obtenidas en el presente documento tienen como fin último el fortalecimiento de la respuesta estatal para prevenir el delito de trata de personas, en función de la efectividad de las acciones institucionales, y el abordaje de los desafíos existentes en torno a la cantidad de recursos disponibles para prevenir y combatir el delito de manera integral, la existencia de una normativa más acorde con los instrumentos internacionales ratificados por el país y la escasa cantidad de sentencias y de víctimas acreditadas en el país durante los últimos años.

II. Marco Teórico Conceptual

El análisis y la comprensión integral de la problemática abordada en la presente investigación requirió que se visualizara a través de una serie de cuestiones teóricas pertinentes.

El núcleo teórico central del documento es el análisis de políticas públicas, cuya finalidad es comprender la manera en que determinado problema considerado de interés público, es atendido por la institucionalidad competente para formular una estrategia de solución.

De igual manera, se utiliza el institucionalismo centrado en actores como enfoque teórico secundario para explicar la institucionalización de la intervención pública en cuestión, a partir de una serie de elementos teórico-conceptuales y una visión integradora de agente y estructura.

Estos enfoques constituyeron la base central que sustentó el análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde la prevención, durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica.

La siguiente figura expone las dimensiones teóricas que sustentan la investigación en cuestión, en donde el núcleo teórico central contempla conceptos generales como políticas públicas, ciclo de políticas públicas e implementación, con el fin de operacionalizar los enfoques principales en la ejecución de la política pública contra la trata de personas; y, paralelamente, explica el proceso de abordaje institucional a la problemática de trata de personas, mediante conceptos más específicos como reglas formales e informales, instituciones, actores y espacios.

Figura 2. Esquema de Marco Teórico.



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Núcleo Teórico Central

2.1.1 *Análisis de Políticas Públicas*

El término «política pública» se introdujo como un aspecto de gran importancia para las ciencias políticas y administrativas europeas desde los años 1970, sin embargo, dicha expresión tiene varios usos en los países latinos. El primero de ellos hace referencia al término «politics», el cual se utiliza para designar las interacciones y los conflictos entre los actores políticos más tradicionales, como partidos políticos, grupos de interés, sindicatos y movimientos sociales; que buscan influenciar y acceder a las funciones de autoridad en una colectividad, respetando las reglas constitucionales e institucionales.⁴⁷

El segundo uso es aquel que hace referencia a la palabra «policy», aquellas intervenciones realizadas por un gobierno en un campo específico, entiéndase un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Es en este sentido en el que cabe hablar del término política pública como tal, «de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia».⁴⁸

Subirats et al. plantean la existencia de una gran variedad de autores que se han especializado en este tema y por ende, de múltiples definiciones del concepto de política pública, sin embargo, todas tienden a acentuar alguno de los siguientes factores: el Estado o la existencia de actores con capacidad de toma de decisiones y de acciones; la acción o la búsqueda de problemas públicos a resolver; y la intervención del estado a través de las soluciones adoptadas.⁴⁹

Para el presente trabajo se entenderá por **políticas públicas** aquellas decisiones o acciones, intencionalmente coherentes y tomadas por diferentes actores -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, con el fin de resolver de manera puntual un problema

⁴⁷ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 37; Yves Meny y Jean Claude Thoening, *Las políticas públicas* (Barcelona, España: Editorial Ariel S.A, 1992), 89.

⁴⁸ Meny y Thoening, *Las políticas públicas*, 89.

⁴⁹ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 38.

Algunas de las definiciones de políticas públicas se pueden presentar de acuerdo a tres elementos en común: son aquellas que realiza el Estado, debido a que son competencia ineludible del mismo; sólo se pueden entender en el contexto de la acción estatal o gubernamental, es decir, las políticas públicas no se limitan a la intención, sino que son el Estado en acción; y es una acción estatal o gubernamental hacia afuera que tiene como finalidad intervenir en la sociedad para transformar o modificar un estado de cosas dentro de la misma, generando así efectos positivos o negativos. Germán Valencia Agudelo y Yohan Alexis Álvarez, «La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación», *Estudios Políticos*, n° 33 (2008): 108. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061005>

políticamente definido como colectivo. A partir de esta definición, se pueden distinguir los siguientes elementos constitutivos de una política pública, los cuáles son vitales para caracterizar y analizar la Ley N°9095 como política pública contra la trata de personas:⁵⁰

- ♥ La solución de un problema público, pues una política pública parte de la existencia de una situación que genera insatisfacción social y cuya solución requiere de la acción del sector público para colocarlo en la agenda política.
- ♥ La existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público. Una política pública debe identificar a los grupos sociales cuyo comportamiento es el que está generando el problema que se trata de resolver, para posteriormente, modificar u orientar dicha conducta.
- ♥ Una coherencia al menos intencional, es decir, que la política cuente con una base conceptual de partida, la cual se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión.
- ♥ La existencia de diversas decisiones y actividades, puesto que las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que superan el nivel de decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico.
- ♥ Un programa de intervenciones, el cual se encuentra constituido por una serie de decisiones relativas al programa y a su aplicación, las cuales deben ser más o menos concretas e individualizadas.
- ♥ El papel clave de los actores públicos, quienes deben ser actores integrados en el sistema político-administrativo o actores privados con suficiente legitimidad para tomar y llevar a cabo las dediciones y acciones de una política pública.
- ♥ La existencia de actos formales, entendidos como los actos o los *outputs* producidos por una política pública que pretenden orientar el comportamiento de los grupos o individuos que originan el problema público a resolver.
- ♥ La naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades. A pesar de que las decisiones de los actores públicos se imponen desde la autoridad legítima que reviste el poder público, las formas de acción pública son actualmente tanto incentivadoras como coercitivas.

⁵⁰ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 38.

El ciclo de una política pública se encuentra conformado por cinco fases, las cuales se encuentran directamente relacionadas entre sí. El centro de análisis de la presente investigación lo constituye la fase de implementación, no obstante, es importante abordar brevemente las etapas anteriores con el fin de contextualizar la lucha para prevenir el delito de trata de personas en Costa Rica.

Figura 3. Ciclo de una política pública.



Fuente: Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 44.
Elaboración: propia.

En la fase de surgimiento y de percepción de los problemas, surge una determinada situación que produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción que puede ser identificada de forma directa, permitiendo que se constate la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable.⁵¹ La incorporación en los medios de comunicación, las investigaciones y los programas o proyectos estatales y/o privados que se han realizado para prevenir el delito de trata de personas son los que determinan la (re)construcción social que se da al problema en análisis y permiten responder a la interrogante ¿cómo se ha tomado conciencia de este delito a nivel nacional?

La segunda fase es la incorporación a la agenda política, en la cual los actores decisivos del sistema político administrativo realizan una especie de filtro con el fin de tomar en cuenta el

⁵¹ Ibid, 46.

problema tratado de entre las múltiples demandas provenientes de otros grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos.⁵² Aquí se pretende responder a la pregunta ¿cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el delito de trata de personas en el país? Estas dos fases son abordadas brevemente en el apartado de contextualización histórico-social, política y normativa del delito de trata de personas en Costa Rica.

Al entrar en la formulación de la política, se parte de la definición del modelo causal, proceso en el cual los actores sociales buscan influir sobre la decisión de los actores públicos; y posteriormente se formula el Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), el cual establece las normas legislativas y los actos reglamentarios que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la política pública dirigidas a resolver el problema tratado.⁵³

El principal cuestionamiento que surge en esta etapa es el siguiente ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y la Asamblea Legislativa para combatir el delito de trata de personas y qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones? Posterior a la contextualización realizada sobre la normativa que regula la lucha contra la trata de personas en Costa Rica, en el Capítulo I del trabajo se caracteriza la CONATT según su rol y competencias asignadas por ley para la prevención del delito de trata de personas.

Por último, en la fase de **implementación** los agentes administrativos a cargo adaptan el programa de la política y aplican las soluciones previamente seleccionadas a las situaciones concretas a las que debería enfrentarse.⁵⁴ En esta etapa se plantea la siguiente interrogante ¿se han implementado las decisiones del Gobierno y de la Asamblea Legislativa que fueron establecidas en el programa de actuación político-administrativo? Para contestar lo anterior, se examinan las acciones estratégicas establecidas por la CONATT y las 16 instituciones integrantes de la CTP de Prevención en el Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) y los Planes Anuales Operativos (PAO), respectivamente; para prevenir el delito de trata de personas.

Ahora bien, para analizar una política pública se debe examinar el conjunto de objetivos, medios y acciones definidos por un Estado para hacer frente a un problema colectivo,

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*, 149.

⁵⁴ *Ibíd.*

específicamente aquellas decisiones y acciones que emergen de los actores públicos en las etapas del proceso de la política.⁵⁵ Para entrar en este proceso de análisis, se deben tomar en cuenta tres conceptos claves que influyen de forma determinante en este proceso, los cuales serán descritos a continuación: los diferentes tipos de actores involucrados en una política pública, los recursos de los que disponen para defender sus posiciones y el contexto institucional o las reglas que influyen en sus pautas de comportamiento, de manera individual y colectiva.

Actores

Un **actor** es todo individuo, persona jurídica o grupo social desde el momento en que pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis de una política pública. El comportamiento de un actor y por ende, su intervención durante las fases de una política, va a depender de si dicho actor es consciente de sus propios intereses, de su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones con el fin de defender sus derechos, y de su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer al margen de la arena decisonal.⁵⁶

Esta intervención se realiza en un espacio determinado, es decir, dentro de un marco estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con actores no públicos, en diferentes grados de intensidad, posibilitando así la creación de estrategias de acción alternativas; a partir de la lógica del Estado de Derecho.⁵⁷

En la definición del sistema político-administrativo de Easton, se pueden encontrar cuatro dimensiones que permiten clasificar los diferentes tipos de actores presentes en el modelo de análisis de políticas públicas: a) el Estado es el único actor que goza de un poder de coerción sobre los otros subsistemas de la sociedad y sobre los ciudadanos, b) las organizaciones administrativas del sistema político-administrativo constituyen un centro de gravedad importante e independiente, c) se da una relación recíproca al transformar las demandas sociales (inputs) en acciones estatales obligatorias (outputs) y d) se distingue entre interacciones internas y externas (con el entorno).⁵⁸

⁵⁵ *Ibíd*, 39; André-Noël Roth Deubel, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación* (Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora, 2009), 28.

⁵⁶ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 52.

⁵⁷ *Ibíd*, 57.

⁵⁸ El sistema político-administrativo es el conjunto de instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad legitimada por el orden jurídico, para estructurar cualquier sector de la sociedad a través de una serie de decisiones dotadas de autoridad, las cuales son producto de procesos político-

Partiendo de lo anterior, se puede definir actores públicos como aquellos que se encuentran sumergidos en el sistema político-administrativo y, por consiguiente, se encuentran bajo el control gubernamental y son políticamente responsables ante la administración pública; mientras que los actores privados son aquellos que participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique estar bajo el control gubernamental.

Estos últimos pueden ser organizaciones privadas de tipo nacional que buscan satisfacer necesidades o intereses públicos, como la Fundación RAHAB; u organismos internacionales de derecho público, como OIM, UNICEF, ACNUR e ILANUD. A su vez, los actores privados se encuentran divididos de la siguiente manera:⁵⁹

- ♥ Grupos-objetivo, compuesto por personas y organizaciones cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política busca resolver.
- ♥ Beneficiarios finales, comprenden las personas y organizaciones que se ven afectadas directamente por el problema colectivo, sufriendo sus efectos negativos. Como el nombre lo dice, son aquellos actores que pueden verse beneficiados en cierta medida, de acuerdo a los objetivos de la política en cuestión, con la modificación en la conducta de los grupos-objetivo.
- ♥ Grupos terceros, aquellas personas y organizaciones que representan los intereses de quienes, sin que la política les esté directamente destinada, ven una modificación más o menos permanente en su situación individual y/o colectiva, la cual puede ser una modificación de carácter positivo (beneficiarios) o negativo (afectados).

La siguiente figura ilustra el triángulo de actores base de una política pública: los actores públicos, que elaboran y aplican la política pública; los grupos objetivo, quienes causan el problema; y los beneficiarios finales, o quienes padecen los efectos negativos del problema. Los grupos terceros se ubican en las periferias de los tres polos anteriores, dependiendo de si la modificación es negativa o positiva.

administrativos que se realizan a partir reglas procedimentales que determinan las interacciones internas y externas. *Ibíd*, 61.

⁵⁹ *Ibíd*, 63.

Figura 4. Triángulo de actores de una política pública.



Fuente: Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 66.
Elaboración: propia.

Para analizar el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, es necesario construir el triángulo base de los actores que influyen en esta etapa en específico, es decir, ubicar las autoridades político-administrativas responsables de la operacionalización de la Ley N° 9095 desde el eje de prevención, a través del Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT (2012-2015); así como los PAO de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención.

Asimismo, se deben identificar los grupos objetivo o los causantes del problema que se busca resolver a través de la ley, los beneficiarios finales, quienes constituyen la razón de ser de la política, y los grupos terceros, aquellas personas u organizaciones que de alguna forma están vinculadas al delito de trata de personas y, como consecuencia de las acciones para prevenir este problema, perciben cambios en su situación, sean negativos o positivos.

Recursos

Los actores públicos y privados involucrados en una política pública cuentan con una serie de **recursos** de acción que les permiten tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses y pueden llegar a tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados intermedios y finales y los efectos de una política pública.⁶⁰

⁶⁰ *Ibíd*, 71; Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 74.

Son diez los tipos de recursos que los actores públicos y privados tratarán de producir o movilizar (o no) durante las diferentes fases del ciclo de una política pública: el derecho como recurso jurídico, el personal como recurso humano, el dinero como recurso económico, la información como recurso cognitivo, la organización como recurso relacional o interactivo, el consenso como recurso de confianza, el tiempo como recurso cronológico, la infraestructura como recurso patrimonial, el apoyo político como recurso de mayoría y por último, la fuerza como recurso violencia.⁶¹

A pesar de que la mayoría de estos recursos son bienes públicos y, por ende, pueden ser accesibles a todos, existen casos en los que se encuentran repartidos desigualmente entre los actores participantes en las diversas fases del ciclo de una política pública.⁶²

Los integrantes de la CONATT pueden ser jefes o personas representantes de jefes de las 22 instituciones que la conforman, lo que ya implica una diferencia en cuanto al acceso a recursos dependiendo del nivel jerárquico que cada funcionario o funcionaria ocupe en la institución. Es por esta razón que resulta relevante para la investigación identificar los recursos a disposición de los actores involucrados en el proceso de implementación de la Ley N° 9095 durante el periodo 2013-2016, con el fin de comprender el cumplimiento o no de las acciones preventivas de cada uno de estos en el marco de la política pública analizada.

Instituciones

El tercer objeto del modelo de políticas públicas de Subirats et al. son las **reglas institucionales**, entendidas como el conjunto de estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad; que establecen una serie de procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos en las diferentes fases de una política pública.⁶³

Ahora bien, estas reglas institucionales se encuentran divididas en tres niveles jerárquicos: en un primer nivel se encuentran las reglas constitucionales del régimen democrático, entiéndase derechos constitucionales, principios jurídicos y organización de los poderes ejecutivo,

⁶¹ Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 72.

⁶² *Ibid*, 70.

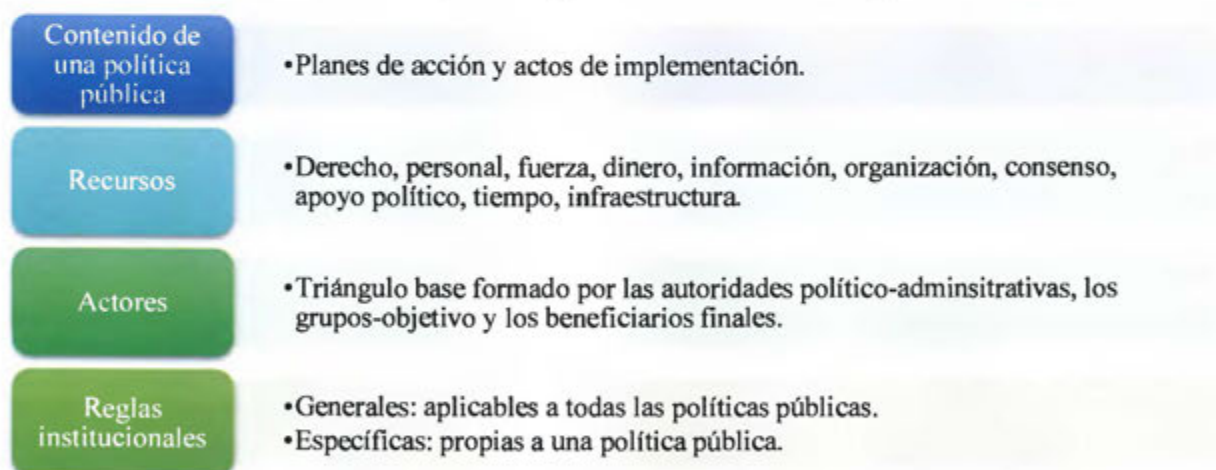
⁶³ *Ibid*, 98.

legislativo y judicial; en el siguiente nivel están las reglas que regulan las organizaciones administrativas y paraestatales, es decir, las herramientas y los recursos de los que dispone el gobierno para ejecutar sus acciones en el terreno social; y en el tercer nivel se encuentran las reglas que regulan los Acuerdos de Actuación Político-Administrativos (APA) propios de una política pública.⁶⁴

La lógica de esta jerarquía es que las reglas institucionales que surgen de las decisiones tomadas por los actores de un nivel superior, es decir, los acuerdos tomados por los actores legislativos y que quedaron plasmados en la Ley N° 9095; pueden constituir un obstáculo o una oportunidad para el nivel o los niveles inferiores, aquellos funcionarios de la CONATT y de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención encargados de ejecutar estas decisiones superiores.⁶⁵

A partir de los elementos claves para el análisis, se puede interpretar una política pública como el conjunto de decisiones y acciones producto de las interacciones entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos a su disposición y por las reglas institucionales generales, concernientes al funcionamiento global del sistema, y específicas, propias del ámbito de intervención en cuestión.⁶⁶

Figura 5. Análisis de políticas públicas en la fase de implementación.



Fuente: Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 32.
Elaboración: propia.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*, 107.

⁶⁶ *Ibíd.*, 115.

Modelo para el análisis de una política pública

El modelo teórico para el **análisis de una política pública** propuesto por Subirats et al. se basa en cuatro grandes cuestiones:⁶⁷

- ♥ La concreción del contenido sustantivo de la política pública, es decir, en la medida en que una política pública busque resolver un problema colectivo, las acciones y las decisiones efectuadas a lo largo de las etapas deben orientarse a esa finalidad.
- ♥ La consolidación del espacio de una política pública, en donde la evolución de la política a lo largo el tiempo conduzca a una cierta estabilización del número y del tipo de actores implicados, así como de la frecuencia y la calidad de las interacciones entre estos.
- ♥ La consolidación de un capital institucional, en donde las reglas institucionales son factores que permiten una mayor estabilidad de las conductas individuales, de las interacciones entre los actores y de los resultados sustantivos que surgen de estas.
- ♥ La explotación de todo el abanico de recursos, para hacer valer sus intereses.

Este modelo propone la identificación de seis tipos de **productos** en cada una de las etapas de una política pública, sin embargo, para el desarrollo del presente trabajo de investigación solamente se toma en consideración aquellos que resulten de la fase de implementación de la política en análisis, entendida esta como el conjunto de procesos que, posterior a la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública.

Para Subirats et al., el análisis de esta fase es probablemente el que mejor refleja la complejidad y la riqueza de los matices de las mismas, puesto que conecta directamente a los actores públicos del Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA), los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa, es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica.⁶⁸

⁶⁷ *Ibíd*, 122.

⁶⁸ *Ibíd*, 183. Se entiende por Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA) como el conjunto estructurado de actores, públicos y privados, a cargo de la implementación de la política pública; así como sus respectivas competencias, responsabilidades y los principales recursos con los que cuentan para la implementación del PPA.

Entonces, específicamente para analizar el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, se tomará como Plan de Acción el Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT 2012-2015, en el cual se establecen las prioridades de implementación para prevenir el delito de trata de personas; mientras que los Actos de Implementación serán todas aquellas acciones estratégicas contenidas en el componente de Prevención, incluyendo actividades y decisiones administrativas de aplicación.⁶⁹

Tabla 1. **Análisis de los productos de la etapa de implementación de una política pública.**

Producto	Descripción	Elementos operacionales⁷⁰	
		<i>Contenido sustantivo</i>	<i>Contenido institucional</i>
<i>Planes de Acción (PA)</i>	Conjunto de decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio (geográfico y social) y respecto a los grupos sociales para la implementación de una política pública.	Grado de formalidad (explícitos vs ausentes). Grado de discriminación (en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales).	Grado de estructuración para las autoridades de implementación. Recursos vinculados vs no vinculados. Grado de apertura.
<i>Actos de implementación (outputs)</i>	Conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos destinados a los grupos-objetivo de la política pública. Incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos.	Perímetro (completos vs incompletos). Coherencia sustancial, interna y externa.	Contenido institucional Intermediarios vs finales Formales vs informales.

Fuente: Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, 116 y 241.

Elaboración: propia.

⁶⁹ Se entenderá por **Plan de Acción** el «conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs)» y por **actos de implementación** «el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos». Ibid, 192 y 199.

⁷⁰ Responden, respectivamente, a las siguientes preguntas: ¿cómo resolver el problema? y ¿qué actores, con base a qué reglas y con qué recursos se avanzará hacia la solución del problema? Ibid, 242.

El estudio empírico de los **Planes de Acción** depende de la identificación del contenido sustantivo e institucional de este producto, el cual responde a los siguientes aspectos:

- ♥ Grado de formalidad: un plan de acción se considera explícito cuando se declara como oficial y se pone a conocimiento de todos los actores (públicos y privados) de la política pública en cuestión, lo cual influye de manera positiva en su grado de realización; mientras que si es casi secreto se le denomina implícito, al tener un frágil poder de presión para el cumplimiento realmente efectivo de la política.
- ♥ Grado de apertura: dependiendo de si la planificación responde a una actividad interna por parte de un solo actor o se encuentra abierta al conjunto de actores públicos implicados en el proceso de implementación de la política, incluyendo grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios.
- ♥ Grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal (plazos de aplicación o periodos de referencia claros para la producción de los actos de implementación), geográfica (fronteras de las zonas geográficas definidas como prioritarias) y social (características socioeconómicas de las personas-objetivo).
- ♥ Grado de estructuración: según sea un plan más selectivo que estructura, más allá de los elementos finados por el PPA y APA, las interacciones entre los actores responsables; o un plan menos selectivo, al no fijar ninguna nueva regla organizacional ni procedimental particular para el Acuerdo de Actuación a cargo de la implementación de la política.
- ♥ Nivel de claridad en la afectación de recursos, específicamente qué recurso(s) está(n) a disposición de qué actor(es): responde a la existencia, o no, de un vínculo explícito entre la utilización de los recursos disponibles y los campos de acción designados como prioritarios durante el proceso de implementación.

Por otro lado, el análisis de los **actos de implementación** se basa en las siguientes dimensiones:

- ♥ Perímetro: el cual responde a la relación entre las prioridades fijadas por el plan de acción y los actos realmente producidos, según delimitación temporal y espacial.
- ♥ Contenido institucional: implica el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los efectos de la política pública en cuestión, incluyendo actores, reglas del juego y recursos que permitan resolver el problema colectivo.
- ♥ Grado de formalidad jurídica de las actividades administrativas, el cual repercute en los

costes de producción y las modalidades de negociación y contenido institucional.

- ♥ Carácter de los actos: puede ser intermedios, es decir, no van destinados a los grupos-objetivo o requieren de una individualización o concreción posterior para realmente operacionalizar la política; o finales, dirigidos a los grupos-objetivos.
- ♥ Coherencia del contenido de los actos finales, con el fin de conocer en qué medida las diferentes acciones generadas en el interior de la política pública resultan coherentes y se refuerzan mutuamente.
- ♥ Coordinación con los actos de otras políticas públicas, directamente relacionada con la coherencia del contenido de los actos.

Estos elementos operacionales constituyen la base para realizar el análisis de los productos que resulten del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, específicamente el Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015 de la CONATT y las acciones estratégicas del Componente de Prevención.

Resumiendo, una política pública surge a raíz de una problemática política que afecta a determinado grupo social con el fin de brindar una posible solución. Durante este proceso, se da una interacción enriquecedora entre actores públicos y privados, según los recursos que éstos posean, dentro de un marco delimitado por las reglas institucionales del neo-institucionalismo.

Ahora bien, la importancia de una política pública radica en su efectividad para solucionar el problema político por el que fue creada y para esto, se requiere de un constante monitoreo durante las fases del proceso, para posteriormente poder evaluar el cumplimiento o no, de los objetivos de la política y así determinar la calidad de las intervenciones del Estado en la sociedad.

Las teorías abordadas en el presente apartado son el sustento para el análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, a través de la identificación de los marcos institucionales que delimitan el actuar de los individuos, de los actores públicos y privados involucrados en el proceso de toma de decisiones y de los recursos que inciden en estas decisiones; y de los espacios y los modos en los que se dan estas interacciones entre agentes y estructuras.

2.2 Núcleo Teórico Secundario

2.2.1 *Institucionalismo Centrado en Actores*

Históricamente, la ciencia política se ha ido desarrollando a través de una serie de vertientes analíticas sobre las cuales se basa para fundamentar su labor investigativa, siendo una de estas el estudio de las instituciones. James March y Johan P. Olsen fueron los primeros

defensores del nuevo institucionalismo, el cual busca conocer y estudiar las reglas que influyen en los procesos políticos y las relaciones entre la estructura y el agente desde una perspectiva diacrónica.⁷¹

Peters señala la existencia de una diversidad de perspectivas y enfoques teóricos de los fenómenos institucionales, según la capacidad de reflexión e intencionalidad de los actores, y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político.⁷² A pesar de las diferencias ontológicas y epistemológicas existentes entre estas vertientes, en la ciencia política ha surgido la necesidad de superar estas diferencias y realizar esfuerzos para utilizar enfoques complementarios.

El **Institucionalismo Centrado en Actores** (ACI, por sus siglas en inglés), desarrollado por Renate Mayntz y Fritz Sharpf a mediados de la década de los años noventa, es una versión que introduce variaciones importantes a los enfoques neo institucionales. Esta perspectiva teórica permite relacionar actores e instituciones a partir de la combinación de elementos propios del institucionalismo racionalista y del institucionalismo culturalista, con el fin de comprender las dinámicas de actuación de los actores y la influencia del entorno institucional en las preferencias y las estrategias de estos.⁷³

La premisa máxima de este enfoque es que los fenómenos sociales son producto de las interacciones entre actores, los cuales son temporalmente relevantes y actúan en un contexto institucional específico.⁷⁴ Scharpf propone el siguiente modelo básico de explicación de las

⁷¹ Guy B. Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política* (Barcelona, España: Gedisa, 2003), 16, SIBDI: OPAC (320.01 P481n). Se entenderá por **estructura** todas las instituciones políticas, sociales y económicas, mientras que la **agencia** es la capacidad de pensamiento y acción que tienen los individuos y los grupos en el marco de dichas instituciones. Bedoya Bedoya, «Las potencialidades...», 35.

⁷² Peters, *El nuevo institucionalismo*, 16. Estas variantes del institucionalismo surgen a partir de la respuesta que cada uno le da a la siguiente interrogante ¿hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político? Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 68.

⁷³ El institucionalismo racionalista se encuentra centrado en el individualismo metodológico, el cual supone que el agente, individual o colectivo, tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir determinados procesos de forma opcional y crear las reglas del juego, recurriendo a una nueva regla o ley en el momento en que se den conflictos de intereses. Bedoya Bedoya, «Las potencialidades del institucionalismo», 38.

Mientras que para el institucionalismo culturalista, las instituciones políticas enfrentan la obligación de crear rutinas para atender los asuntos de su diario vivir, las cuales, con el pasar del tiempo, llegan a transformarse en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos; conformando así la cultura de la institución que determina la percepción del mundo que tienen los individuos. Zurbriggen, «El institucionalismo El institucionalismo centrado en los actores», 71; Bedoya Bedoya, «Las potencialidades del institucionalismo», 35.

⁷⁴ Cortéz, «El análisis de las políticas públicas», 107.

políticas públicas que permite entender la forma en que los temas de una política pública son procesados a través de la interacción entre actores dotados de ciertas capacidades y orientaciones, provistas por el contexto institucional al interior del cual se desenvuelven:⁷⁵

Figura 6. Modelo básico de Scharpf.



Fuente: Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 75.
Elaboración: propia.

De este marco analítico resulta pertinente destacar los siguientes tres elementos: marcos institucionales, constelación de actores y modos de interacción.

Los **marcos institucionales** son el conjunto de reglas constitutivas, formales o informales, que delimitan los cursos de acción, los modos de interacción y los resultados deseables en un proceso de política pública. Estos se encuentran inmersos dentro de las instituciones políticas, las cuales estructuran los cursos de acción de los individuos, moldeando sus percepciones, preferencias y capacidades e influyendo en sus decisiones; sin embargo, siempre existe un amplio margen de libertad dentro del cual los actores pueden escoger.

Lo anterior implica reconocer que los resultados de una política pública no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o de normas culturales, sino que es una acción desarrollada por un actor con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos.⁷⁶

En el presente trabajo de investigación, los marcos institucionales son representados por el ordenamiento jurídico creado para luchar, y más específicamente prevenir, el delito de trata de

⁷⁵ Paulus, «La constitución de actores», 204.

⁷⁶ Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 73 y 77; Bedoya Bedoya, «Las potencialidades del institucionalismo», 42.

personas, específicamente la Ley N° 9095 y su respectivo reglamento; las normas jurídicas que delimitan las funciones de la CONATT, la CTP de Prevención y de cada una de las 16 instituciones que la integran; y las reglas informales que existen dentro de estas instituciones y que son compartidas por sus miembros, como las costumbres y las tradiciones, las cuales pueden influir en el proceso de toma de decisiones e implementación de la política pública en análisis.

Como segundo elemento clave se encuentra la **constelación de actores**, es decir, el conjunto de actores que intervienen en determinada política, así como sus posibles estrategias de acción, los resultados asociados a estas y las percepciones o valoraciones de estos actores con respecto a tales posibles resultados.⁷⁷ La interacción que tienen los actores en determinada arena política se ve influenciada por las preferencias, percepciones y capacidades de cada uno, razón por la cual es necesario entrevistar a las personas funcionarias públicas involucradas en el proceso de implementación de la Ley N° 9095 a partir del eje de prevención, específicamente aquellas de la Secretaría Técnica de la CONATT y las representantes de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención durante el periodo 2013-2016.

Los **modos de interacción** constituyen el tercer elemento del modelo y son aquellas formas específicas en las que interactúan los actores, quienes se encuentran en gran medida condicionados por el contexto institucional o el marco específico en el que se desenvuelven. En otras palabras, las instituciones estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales y económicos al mismo tiempo que constituyen variables que median entre el poder y los resultados; lo que hace que estas interacciones entre actores no se desarrollen en un espacio neutro, sino en uno estructurado por relaciones de poder.⁷⁸

De esta manera, para analizar la interacción política que se desarrolló en el proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde la prevención, durante el periodo 2013-2016; es necesario esquematizar la etapa de la política pública a partir de a) la identificación de la constelación de actores políticos que forman parte de dicha interacción, b) el análisis de las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y c) el establecimiento de los modos de interacción entre ellos mismos. Todo esto

⁷⁷ Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 75.

⁷⁸ Scharpf clasifica las interacción en a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; c) asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado. Ibid, 76.

habilita a una mayor comprensión tanto de los resultados de dicha interacción política como del poder, a partir de los marcos institucionales dentro de los cuales se desenvuelven los actores.⁷⁹

El institucionalismo centrado en actores es un enfoque que puede contribuir de manera decisiva a mejorar el conocimiento de los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas, puesto que permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra de Easton y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos, quienes, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, se encuentran restringidos por una serie de marcos institucionales.⁸⁰

El resultado político de estos procesos es consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y de la estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan, aunque como se expuso en párrafos anteriores, los actores pueden transformar esas estructuras mediante sus acciones.⁸¹

Desde el análisis de las políticas públicas, es de vital importancia que los actores involucrados en el proceso estén interesados en cumplir con acciones políticas y sociales en el contexto estructural específico, puesto que, de no ser así, el desarrollo de la política pública tendría pocas posibilidades de éxito. Por lo tanto, incorporar el ACI como perspectiva teórica para el análisis de políticas públicas permite introducir una nueva dimensión en el análisis del rendimiento gubernamental, y así entender la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, contribuir al mejoramiento del diseño de las políticas públicas, explicar por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su implementación y realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existentes.⁸²

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ El modelo de Easton permite hacer una «aproximación al proceso de políticas públicas en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro el sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de las políticas públicas». Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo Aguilar (México: FLACSO, 2007), 58, SIBDI: OPAC (352.34 P272p); Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 81.

⁸¹ Zurbriggen, «El institucionalismo centrado en los actores», 81.

⁸² Ibid.

III. Procedimiento Metodológico

3.1 Enfoque de Investigación

El enfoque de la presente investigación es de tipo **cuantitativo**, puesto que se centra en el estudio de una política pública y lo que interesa es «conocer cómo las personas toman determinadas decisiones o cómo conciben ciertas acciones públicas en determinadas coyunturas», información que no es posible obtener mediante números, cifras o datos estadísticos.⁸³

Las investigaciones cualitativas resultan de gran utilidad para a) conocer los intereses o necesidades de la población, b) desentrañar la manera en que los legisladores o la burocracia deciden entre políticas o valores en disputa, c) determinar si los objetivos de las políticas han sido logrados, cuáles han sido los efectos en los comportamientos de la ciudadanía y la burocracia, la forma en que pueden operar adecuadamente y si es posible ampliar su cobertura; y d) diagnosticar los problemas desde la sociedad; entre otras razones.⁸⁴

[E]ste enfoque, sus técnicas de recolección de información y modelos para el análisis de fenómenos, tienen grandes bondades para el estudio de políticas públicas: los datos son de primera mano, provienen de los actores en su ambiente natural, por lo que las descripciones son mejores que las obtenidas mediante técnicas como la encuesta; los datos proporcionan percepciones de los actores, con ello hay una mayor cercanía sobre el sentir ciudadano, de manera que se puede interpretar la forma en que piensan, sienten y actúan.⁸⁵

Esta perspectiva contribuye al análisis de la implementación de la política pública contra la trata de personas, específicamente la Ley N° 9095 y desde el eje de prevención, mediante el estudio de los actores involucrados a lo largo del proceso durante el periodo 2013-2016, así como las relaciones de interacción entre estos, los recursos de los que disponen y los marcos institucionales establecidos, aspectos que influyen en las decisiones tomadas y en las acciones públicas realizadas para prevenir este delito. Lo anterior permite determinar el nivel de

⁸³ Carla María Rojas Benavides, «El proyecto de investigación cualitativa», capítulo II en *Técnicas cualitativas de investigación*, editado por Allan Abarca Rodríguez, Felipe Alpizar Rodríguez, Carla Rojas Benavides y Gina Sibaja Quesada (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2012), 27.

⁸⁴ Arturo Hernández Magallón, «La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas», *REDPOL Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, n.º 8 (2013): 12. http://redpol.azc.uam.mx/index.php/files/65/redpol_no08/50/LA%20METODOLOGIA%20CUALITATIVA%20Y%20SU%20IMPORTANCIA%20EN%20EL%20ANALISIS%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS..pdf

⁸⁵ *Ibid*, 13.

cumplimiento de los objetivos de la política, así como establecer propuestas de mejora para garantizar una efectiva prevención del delito de trata de personas en Costa Rica.

3.2 Tipo de Estudio

Los estudios de tipo **analítico** son aquellos que se basan en la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos para proceder a su comprensión y posterior rearticulación, mediante la síntesis como complemento.⁸⁶ La investigación en cuestión descompone la etapa de implementación de la política pública contra la trata de personas, a través de la Ley N° 9095, mediante la aplicación del modelo de análisis propuesto por Subirats et al. específicamente desde la prevención.

Se realiza un recuento de la realidad histórico-social, normativa y política del delito de trata de personas en Costa Rica, así como una caracterización del órgano encargado de la prevención de este flagelo y los esfuerzos planificados por la Coalición y las instituciones desde el eje de prevención; con el fin de identificar los principales aspectos que caracterizan a una política pública (actores, recursos e instituciones) y permiten explicar dicho proceso de implementación.

3.3 Método de Investigación

Para Jorge Ramírez, el método es el procedimiento o serie de pasos que se utilizarán para analizar e interpretar el objeto de estudio o los datos arrojados por las técnicas de recolección de información, o conjunto de procedimientos que sirven de instrumentos para lograr los objetivos de la investigación. Se dice que es de carácter cualitativo cuando lo que se busca es una reformulación, explicación y teorización de los fenómenos humanos, vistos «como fenómenos de sentido que pueden ser comprendidos por medio de esfuerzos intelectuales de parte de quién investiga y de la naturaleza del fenómeno».⁸⁷

⁸⁶ Juan Lopera Echavarría, Carlos Arturo Ramírez Gómez, Marda Ucaris Zuluaga Aristazábal y Jennifer Ortiz Vanegas, «El método analítico como método natural». *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences* 25, n.º 1 (2010): 18, <http://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf>

⁸⁷ Jorge Ramírez Caro, *Cómo diseñar una investigación académica* (Heredia, Costa Rica: Montes de María, 2011), 87.

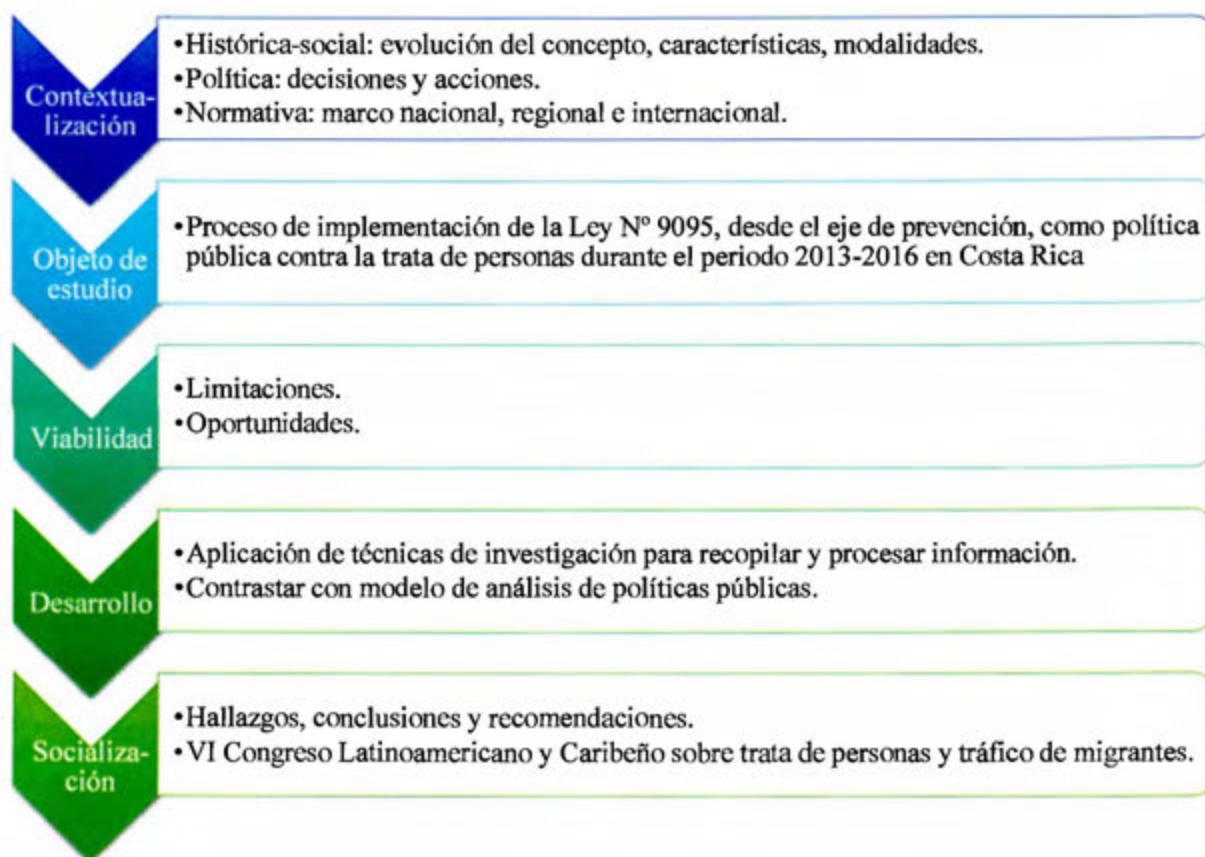
La ruta crítica -método⁸⁸- utilizada para el desarrollo del análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas es la siguiente (Figura 8):

- ♥ Contextualización (histórica-social, política y normativa): este primer paso implica la realización de un recuento sobre el concepto de trata de personas desde sus orígenes, la delimitación del marco normativo internacional y nacional y los hitos políticos que enmarcan los esfuerzos por combatir este delito en Costa Rica. Interrogantes: ¿dónde surgió y cómo evolucionó el delito de trata de personas? ¿qué se entiende por trata de personas? ¿cuáles son sus características y modalidades? ¿cuál es el marco normativo que tipifica la trata de personas como un delito en Costa Rica? ¿se le han realizado modificaciones legales? ¿en qué momento la trata de personas se convierte en un problema público? ¿cómo fue el proceso de inclusión en la agenda política?
- ♥ Identificación del **objeto de estudio**: la información recopilada para responder las preguntas del paso anterior permitió identificar y delimitar el objeto de estudio del trabajo, el cual es el proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica; a través de las acciones estratégicas desarrolladas por la CONATT y las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención en el Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015 y los PAO, respectivamente.
- ♥ Valoración de la viabilidad institucional: con el fin de determinar si la investigación aportaba información relevante y oportuna que beneficiara a los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública analizada; se identificaron las limitaciones, oportunidades y posibilidades de realizar un análisis considerado como exitoso. Durante el 2016, se realizó una entrevista indagatoria con la Secretaría Técnica de la CONATT y llamadas telefónicas a los representantes institucionales que integran la Comisión Técnica de Prevención, con el fin de conocer sus posturas y recomendaciones respecto a la propuesta de investigación que se pretendía realizar y determinar la viabilidad de llevarla a cabo.

⁸⁸ Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 45; utiliza como método evaluativo una ruta crítica con los pasos que se siguieron para el desarrollo de su evaluación, la cual sirvió como guía para la elaboración de la ruta utilizada en la presente investigación.

- ♥ Desarrollo del análisis de implementación de la política: durante esta fase se aplicaron las técnicas de investigación para recopilar (entrevistas semiestructuradas y revisión documental) y procesar (triangulación de información con el modelo de análisis de políticas públicas, a partir de los insumos brindados por los representantes institucionales entrevistados, las acciones estratégicas realizadas por los actores involucrados en el proceso de implementación y la operacionalización de la Ley N° 9095, mediante el Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición) la información obtenida.
- ♥ Presentación y socialización de resultados: este paso se traduce en la presentación de los principales hallazgos de la investigación, así como las conclusiones y recomendaciones propuestas para mejorar el proceso de implementación de la Ley N° 9095; mediante una ponencia académica en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre trata de personas y tráfico de migrantes.

Figura 7. Ruta estratégica del método de investigación aplicado.



Fuente: Elaboración propia.

3.4 Técnicas de Investigación

El conjunto de reglas y operaciones que contribuyen al manejo de los instrumentos que auxilian a la persona investigadora en la aplicación del método es lo que Rojas⁸⁹ define como **técnicas**. Estas herramientas pueden ser utilizados para recolectar información de campo, la cual posteriormente se convierte en un DATO que requiere de un método para su análisis e interpretación; y para procesar información bibliográfica o documental. Las técnicas utilizadas en esta investigación fueron las siguientes:

3.4.1 *Recolección de Información*

Revisión documental

El conjunto de operaciones destinadas a la aproximación, procesamiento, recuperación y representación de información contenida en documentos personales, institucionales, formales, informales u otros; es lo que se conoce como revisión documental.⁹⁰ Para efectos de la presente investigación, se aplicó esta herramienta en las siguientes fuentes de datos:

- ♥ Ordenamiento jurídico nacional e internacional: todos aquellos instrumentos normativos relacionados con la tipificación de la trata de personas que han sido aprobados por el Estado de Costa Rica como parte del compromiso para combatir y prevenir este delito; así como los que delimitan y regulan el accionar de la CONATT en el proceso de implementación de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas.
- ♥ Investigaciones de corte contextual: los informes anuales sobre la situación de la trata de personas en el país elaborados por la CONATT con el propósito de mantener al tanto al Departamento de Estado de los Estados Unidos, así como los documentos emitidos por organismos internacionales y entidades privadas sobre la respuesta estatal a la prevención del delito de trata de personas. También se tuvo acceso a insumos elaborados por personas que fueron funcionaras de la CONATT antes de la Ley N° 9095.
- ♥ Material teórico sobre análisis de implementación: los artículos académicos y científicos enfocados en la implementación de políticas públicas constituyeron las principales fuentes consultadas para la elaboración de este trabajo de investigación, así como libros de reconocidos autores en la temática.

⁸⁹ Rojas Benavides, «El proyecto de investigación cualitativa», 59.

⁹⁰ Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 50.

Entrevistas

Las entrevistas, como procedimientos basados en una interacción entre dos o más personas, a través de la conversación como herramienta principal y que permite conocer opiniones, actitudes, ideas o interpretaciones de la persona entrevistada respecto a la interpretación de un problema determinado; se pueden diferenciar de acuerdo al tipo de estructura, «es decir, si se conversa de manera abierta, con una guía temática, se le llama entrevista a profundidad, mientras que, si se recolecta la información con una guía de preguntas estructuradas, aunque abiertas, se está frente a la entrevista estructurada o semiestructurada»⁹¹.

El presente trabajo se basa en un listado de preguntas planificadas de antemano (entrevista semiestructurada), lo que permite ajustarlas a partir de las personas entrevistadas y la posibilidad de aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir los formalismos. Por ejemplo, las preguntas de las entrevistas aplicadas a los actores de la CONATT y de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención que estuvieron involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención; difieren de aquellas que guiaron la conversación con actores de organismos internacionales, personas ex funcionarias de las instituciones públicas involucradas en el tema y personas expertas en el tema.

La estructura utilizada para las entrevistas, de manera general, a partir de la relación entre áreas de interés, objetivos y preguntas; puede ser consultada en el apartado de Anexos, así como también las Guías de Preguntas utilizadas según el actor interesado.

Es importante mencionar que parte de la información que se pretendía recolectar giraba en torno a aspectos como el funcionamiento de la Comisión, la elaboración del Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT, el método institucional para seleccionar los representantes institucionales ante la Comisión, el rol que jugaron durante el periodo en análisis, las acciones incorporadas (o no) desde las instituciones para prevenir la trata de personas y los principales retos y desafíos que presenta el país para combatir este delito desde la prevención temprana.

En el Cuadro I se detallan la cantidad de participantes entrevistados según el perfil investigativo, lo cual determinó la serie de preguntas que se utilizaron en cada entrevista, según el

⁹¹ Gina Sibaja Quesada, «La entrevista: cuestionario abierto, historia de vida y fotografía», capítulo IV en *Técnicas cualitativas de investigación*, editado por Allan Abarca Rodríguez, Felipe Alpizar Rodríguez, Carla Rojas Benavides y Gina Sibaja Quesada (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2012), 100.

área de conocimiento y experiencia de los actores durante el proceso de implementación de la política pública en análisis, haciendo énfasis primordial en el eje de prevención. Esta información se encuentra detallada en el apartado de Anexos.

Cuadro 1. Personas entrevistadas según perfil investigativo.

Perfil investigativo de participantes	Nº personas entrevistadas
<i>Representantes institucionales en el periodo 2013-2016 en la Comisión Técnica de Prevención de la CONATT.</i>	12
<i>Funcionarias de la Secretaría Técnica de la CONATT</i>	2
<i>Actores involucrados con la política pública</i>	4
<i>Representantes de organismos internacionales</i>	1
TOTAL	19

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2 Análisis de Información

Triangulación de información

La técnica de triangulación está enfocada en la obtención de datos e información complementaria que permite realizar un abordaje global del fenómeno de estudio, a través de la búsqueda e identificación de patrones de convergencia. La importancia de esta herramienta metodológica radica en que, en el marco de un análisis de política pública, permite dar cuenta de las tres dimensiones que surgen durante los distintos momentos del ciclo:⁹²

- ♥ sustantiva, la cual constituye el eje central y se encuentra conformada por los servicios y/o bienes que se producen/distribuyen en cumplimiento de los objetivos;
- ♥ gerencial o instrumental, que abarca los medios para el desarrollo de las líneas sustantivas relacionadas con la conformación de equipos de trabajo, forma de financiamiento, administración, gerenciamiento de las personas encargadas de la política, etc.; y
- ♥ estratégica, relacionada con la participación, la asociatividad, el sinergismo, la multidisciplinariedad, la promoción y más.

⁹² Mayumi Okuda Benavides y Carlos Gómez-Restrepo, «Métodos en investigación cualitativa: triangulación», *Revista Colombiana de Psiquiatría* XXXIV, n° 1 (2005): 119, <https://www.redalyc.org/html/806/80628403009/>, Adriana Fassio y María Gabriela Ruty, «La triangulación aplicada a la gestión: diagnóstico monitoreo y evaluación de políticas públicas». *DAAPGE*, n° 20 (2013): 153. <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n20/n20a05.pdf>.

En esta investigación se utilizan distintas fuentes de datos (revisión documental), como los Informes de Labores Anuales de la CONATT durante el periodo 2013-2016, el Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT 2012-2015 y los PAO de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención; así como distintos niveles de análisis en función de las miradas de los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública en cuestión (entrevistas), entiéndase personas funcionarias de gobierno, referentes políticos, técnicas, expertas en el tema, entre otras.

Esta información obtenida se contrasta con el modelo de análisis de políticas públicas expuesto en el apartado teórico, con el fin de desarrollar una interpretación global del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas en Costa Rica, desde la prevención, durante el periodo 2013-2016.

3.5 Categorías de Análisis

El proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica constituye el objeto de estudio de la presente investigación. La siguiente figura sintetiza las unidades de análisis y de observación que permitirán alcanzar el objetivo general del trabajo:

Figura 8. Unidades de análisis de la investigación.

Actores

- Constelación de actores: públicos, paraestatales y privados.
- Unidades de observación:
 - Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento.
 - Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015, CONATT.
- Informes Anuales de la Coalición.
 - Información obtenida mediante las entrevistas realizadas.

Espacio

- Modos de interacción
- Unidades de observación:
 - Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento.
 - Informes Anuales de la Coalición.
- Información obtenida mediante las entrevistas realizadas.

Recursos

- Modos de interacción
- Unidades de observación:
 - Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento.
 - Informes Anuales de la Coalición.
- Información obtenida mediante las entrevistas realizadas.

Reglas institucionales

- Marcos institucionales.
- Unidades de observación:
 - Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento.
 - PAO de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención.
- Informes Anuales de la Coalición.
 - Información obtenida mediante las entrevistas realizadas.

Fuente: Elaboración propia.

3.6 Estrategia de Socialización de Resultados

En el mes de noviembre de 2018, se presentaron los resultados preliminares de este estudio académico en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño denominado Trata de Personas y Tráfico de Migrantes: Causas Estructurales y Políticas de Prevención.

Este Congreso se realizó los días 7, 8 y 9 de noviembre en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Quito, Ecuador; en el marco de las actividades del Observatorio Latinoamericano sobre trata de personas y tráfico de migrantes (ObservaLATrata).

- ♥ Ponencia: Políticas públicas preventivas y seguridad humana: el caso de Costa Rica en la lucha contra la trata de personas (2013-2016).
- ♥ Mesa temática: Debates sobre seguridad y políticas preventivas integrales frente a la trata y el tráfico de personas.
- ♥ Eje de reflexión: La prevención como garantía de los derechos humanos: experiencias concretas en América Latina y el Caribe (PGDH).

Esta actividad constituyó un primer acercamiento a la realización de una defensa pública del trabajo de investigación realizado, frente a personas académicas y expertas en la temática de trata de personas, a nivel regional.

A su vez, permitió compartir información relativa a los esfuerzos realizados por el Estado costarricense para combatir de manera integral el delito de trata de personas, abordando las acciones estratégicas realizadas y las buenas prácticas que caracterizan al país (CONATT, ERI, FONATT), así como también las dificultades que todavía persisten.

De igual forma, una vez que se tenga finalizado el Trabajo de Investigación, se pretende coordinar con la CONATT, específicamente la Secretaría Técnica de la Coalición y la CTP de prevención; con el fin de fomentar la utilización de mecanismos de monitoreo y seguimiento como herramientas para verificar el cumplimiento de las acciones estratégicas y, consecuentemente los planes de trabajo; e informar sobre los hallazgos de la investigación, específicamente las fortalezas y debilidades que resultaron del análisis de implementación de la política pública, esperando que sirvan de insumos para mejorar el abordaje que le realizada al delito de trata de personas desde la institucionalidad pública.

IV. Plan de Trabajo y Cronograma

La elaboración de la presente investigación no fue un proceso lineal y ordenado, más bien se avanzaba conforme se obtenía la información necesaria para desarrollar los apartados capitulares que componen el documento escrito. El tiempo destinado para desarrollar las actividades y tareas necesarias para analizar la política pública en cuestión fue de un año y nueve meses (marzo 2017-diciembre 2018); las cuales se pueden sistematizar en tres momentos específicos:

- ♥ la primera fase abarca las tareas realizadas para el diseño y formulación del anteproyecto de investigación, a partir de las recomendaciones realizadas por el Comité de TFG, el Comité Asesor y docentes de la Escuela de Ciencias Políticas que amablemente colaboraron con insumos para el mejoramiento del documento; y la valoración de viabilidad del trabajo realizada con la Secretaría Técnica de la CONATT y representantes de las instituciones integrantes de la Comisión Técnica de Prevención.
- ♥ la segunda fase gira en torno al proceso de recolección de la información necesaria para desarrollar el documento escrito, incluyendo la revisión de materiales, informes e investigaciones; así como las entrevistas realizadas a las personas involucradas, de manera directa e indirecta, en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas.
- ♥ Y, por último, la tercera fase incluye la sistematización de la información obtenida a partir de la triangulación realizada, así como la presentación y divulgación de los principales hallazgos y recomendaciones del trabajo.

La siguiente tabla ilustra las actividades realizadas para la elaboración de la presente investigación:

Tabla 2. Cronograma de investigación.

Actividad	CICLO LECTIVO			
	I-2017	II-2017	I-2018	II-2018
Incorporación de observaciones y correcciones realizadas por la Comisión de TFG				
Contextualización histórico-social y normativa de la trata de personas.				
Revisión documental histórica y normativa	■			
Ejecución de entrevistas a personas involucrados en la fase inclusión en la agenda		■		■
Procesamiento y análisis de la información	■			■
OBJETIVO 1: CONATT en la lucha contra la trata de personas.				
Revisión documental sobre la CONATT		■		
Ejecución de entrevistas a personas funcionarias y ex funcionarias de la CONATT			■	
Procesamiento y análisis de la información		■	■	■
OBJETIVO 2. Acciones estratégicas del Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015 para prevenir la trata de personas.				
Revisión documental sobre las acciones propuestas por la Comisión Técnica de Prevención en el Plan de Trabajo.		■		
Ejecución de entrevistas a los integrantes de la Comisión Técnica de Prevención durante el periodo 2013-2016.			■	■
Procesamiento y análisis de la información			■	■
OBJETIVO 3. Acciones estratégicas en los Planes Anuales Operativos para prevenir la trata de personas.				
Revisión documental de los PAO de las instituciones en busca de acciones para combatir la trata de personas			■	
Ejecución de entrevistas a los funcionarios institucionales encargados de las acciones.			■	
Procesamiento y análisis de la información				■
Clasificación de la investigación				
Presentación del Borrador al Comité Asesor				■
Incorporación de observaciones y correcciones				■
Elaboración de Conclusiones y Recomendaciones				■
Revisión final por parte del Comité Asesor				■
Presentación de los borradores para la Defensa				■

Fuente: Elaboración propia.

V. Contextualización de la Trata de Personas

El presente apartado tiene como objetivo contextualizar el delito de trata de personas como fenómeno que, al violentar los derechos de los seres humanos, requiere de un abordaje integral y coordinado desde el Estado mismo.

Para esto, se realiza una breve reseña de la evolución histórica y social sobre la construcción del concepto de trata de personas y posteriormente se aborda la definición formal asumida por organismos internacionales y por el Estado de Costa Rica.

De igual manera, se realiza una caracterización de este fenómeno como delito y se describe el marco normativo en el cual se ve envuelta la lucha del Estado costarricense por **prevenir** la trata de personas, tanto a nivel internacional como nacional, enfatizando en la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas.

5.1 Evolución del concepto de Trata de Personas

A través del tiempo, las organizaciones, los gobiernos y la sociedad en general han interpretado el concepto de trata de personas de diferentes maneras, por lo que resulta necesario remontarse brevemente a los diferentes periodos históricos y revisar los conceptos de esclavitud, trata de esclavos y trata de blancas, como prácticas que tienen raíces profundas en la historia de la humanidad; con el fin de esclarecer y comprender el panorama sobre los antecedentes al fenómeno de la trata en el siglo XXI.⁹³

La **esclavitud**, cuya definición figura en un instrumento internacional por primera vez en la Convención sobre la Esclavitud de 1926, es «el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos»; es decir, es una práctica que implica el sometimiento de los seres humanos a un estado total de dependencia, siguiendo la conquista bélica, la colonización o el sistema de producción económico.⁹⁴

⁹³ Mariblanca Staff Wilson, «Recorrido histórico sobre la trata de personas» (Quito, Ecuador: Programa Andino de Derechos Humanos, 2009), 1, <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>

⁹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), «La Abolición de la Esclavitud y sus Formas contemporáneas» (Ginebra, Suiza: Naciones Unidas, 2002), 4, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/slaverysp.pdf>, Waldo Villalpando, «La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación internacional», *Invenio* 14, n° 27 (2011): 14, <http://www.redalyc.org/pdf/877/87722114001.pdf>

Este modo de dominación, a pesar de las repercusiones que tuvo sobre diversas poblaciones desde la Antigüedad hasta la Edad Moderna; constituyó una manera de organización que propició el desarrollo económico de muchas sociedades, a partir del estilo de vida de los pueblos y la producción de bienes, direccionada principalmente hacia el cumplimiento de propósitos militares y económicos, como la realización de proyectos de obras públicas y arquitectónicas, trabajos en minas o campos agrícolas, servicios domésticos, prestación de servicios sexuales, entre otros.⁹⁵

La posesión de un esclavo o esclava, cuya condición humana se ve anulada al ser reducidos a la categoría de animal u objeto, fue un derecho reconocido y aceptado socialmente que se consolidó con el colonialismo de los imperios europeos durante la Era Moderna, quienes ampliaron su proceso de expansión/invasión/conquista hacia otros continentes en la búsqueda de una moderna economía mundial; lo cual propició el surgimiento de una nueva actividad denominada **trata de esclavos**, entendida como «todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderlo o cambiarlo, y en general todo acto de comercio o transporte de esclavos».⁹⁶

Este reclutamiento, comercialización y transnacionalización de personas para ser vendidas o compradas, a partir de un intercambio por dinero, fue una actividad económica, política, social y cultural de gran magnitud durante el periodo colonial para las formas de organización del trabajo que necesitaban de mano de obra esclava para su maximización, entendiéndose agricultura, ganadería, minería, comercio, navegación, pesca, construcción y servicios domésticos.⁹⁷

Sin embargo, la explotación que significaba trabajar bajo los modelos de esclavitud mencionados anteriormente contribuyó a la aparición de movimientos abolicionistas que buscaban eliminar la trata de esclavos en el Atlántico y liberar a los esclavos en las colonias de países europeos y en los Estados Unidos de América; apoyados en múltiples acuerdos multilaterales y bilaterales que se remontan a principios del siglo XIX y contienen disposiciones

⁹⁵ González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 134.

⁹⁶ Ibid, 135; OHCHR, «La Abolición de la Esclavitud», 4.

⁹⁷ González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 137.

por las que se prohíben esas prácticas en tiempos de guerra y de paz, no obstante, ninguno de ellos ha sido totalmente efectivo.⁹⁸

En el caso de las mujeres, la esclavitud se agudizó en los escenarios de conflictos armados, en donde eran visualizadas, principalmente las africanas e indígenas, como objetos sexuales; lo que les permitía desarraigarlas de sus lugares de origen y comercializarlas como mano de obra barata para prostitución, servidumbre y otros fines.⁹⁹

Durante la época de la conquista en América Latina, los españoles, en cumplimiento de la ley de la guerra, tomaban o entregaban el «botín de mujeres» al bando vencedor, dando origen al comercio sexual y a la creación de establecimientos para este tipo de actividades. Este fenómeno se intensificó «después de cada guerra mundial, siendo también víctimas las mujeres europeas, que huyendo del hambre y de los horrores de la guerra, fueron presa fácil de los traficantes, siendo utilizadas con fines de explotación sexual y trasladadas como concubinas o prostitutas, a países de Europa del Este, Asia y África».¹⁰⁰

De esta forma, en la primera década del siglo XX se comienza a utilizar el término de **trata de blancas** para referirse a la captación y el transporte de mujeres blancas, provenientes de Europa y América, que eran comercializadas hacia países árabes, africanos o asiáticos, para servir con fines de explotación sexual; situación que contrastaba con el sistema esclavista, donde se legitimaba la adquisición y tenencia de mujeres negras, indígenas y de otras etnias que no fueran la blanca.¹⁰¹

Es en este momento que surgen «las primeras hipótesis en torno a que dichos movimientos eran producto de secuestros, engaños y coacciones sobre mujeres inocentes y vulnerables con el objeto de explotarlas sexualmente», lo cual generó un desajuste en la sociedad al atentar contra la dignidad y el valor de la persona humana (no esclava), la constitución de la familia tradicional, la comunidad y los valores de posesión y propiedad privada del patriarca.¹⁰²

⁹⁸ Se estima que en el periodo comprendido entre 1815 y 1957 se aplicaron unos 300 acuerdos internacionales relativos a la abolición de la esclavitud, entre ellos la Declaración de 1815 relativa a la abolición universal de la trata de esclavos, la Convención sobre la Esclavitud aprobada por la Sociedad de las Naciones el 25 de septiembre de 1926 y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956. OHCHR, «La Abolición de la Esclavitud», 3.

⁹⁹ Staff Wilson, «Recorrido histórico sobre la trata de personas», 1.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 2.

¹⁰¹ González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 138; Ezeta, *Trata de personas*, 9.

¹⁰² Ezeta, *Trata de personas*, 9; González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 140.

Esta problemática se discutió en diversos acuerdos internacionales específicos para la supresión de la trata de blancas, los cuales contribuyeron a visualizarla como un problema de mujeres para fines de prostitución; no obstante, años más tarde, el término cayó en desuso al ser extremadamente limitado, en tanto no contemplaba la existencia de otras formas de explotación, ni la ampliación y diversificación de los posibles fines de trata, la explotación de personas de diferentes culturas, razas, sexos y edades ni la posibilidad de que la trata de blancas se diera a lo interno de las naciones.¹⁰³

En palabras de Ezeta, «la antigua definición de trata de blancas quedó 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». Ante estas limitaciones, la comunidad internacional buscó alcanzar una definición más precisa y consensuada sobre este fenómeno, siendo la **trata de personas** el término correcto establecido a finales del siglo XX.¹⁰⁴

En diciembre de 1998, como resultado de las discusiones entre las naciones para la creación de instrumentos que permitieran unificar la lucha y fomentar la cooperación entre los Estados, basados en el interés internacional por combatir las pérdidas económicas y la amenaza a la seguridad nacional de los países que representa el crimen organizado; la Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó a un Comité Especial con la elaboración de un régimen jurídico internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional.¹⁰⁵

Estos planteamientos y preocupaciones de carácter internacional representaron la base socio-histórica para que, dos años después, se promulgara la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos, uno de ellos dirigido hacia la prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo); como instrumentos políticos internacionales y universales que

¹⁰³ Algunos de estos instrumentos fueron el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas (1904), la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1910), el Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños (1921) y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933). Estas cuatro convenciones quedaron unificadas por el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptada por Naciones Unidas en 1949, en la cual «se intentó abarcar la trata de personas, pero no se logró definir el fenómeno en su totalidad». Staff Wilson, «Recorrido histórico sobre la trata de personas», 2; González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 141.

¹⁰⁴ Ezeta, *Trata de personas*, 9; Staff Wilson, «Recorrido histórico sobre la trata de personas», 2.

¹⁰⁵ OHCHR, «La Abolición de la Esclavitud», 22.

incorporan los aportes referentes al delito de trata de personas y los sintetiza de manera tal que sirven como guía para que los Estados actúen con uniformidad de criterio.¹⁰⁶

5.1.1 Aspectos Generales de la Trata de Personas

La primera definición clara de trata de personas en derecho internacional es ofrecida por el Protocolo de Palermo, en su artículo 3º inciso a), en donde se posiciona la **trata de personas** como un delito que transgrede los derechos de los seres humanos y se define como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.¹⁰⁷

Según esta definición, es necesario que confluayan tres **elementos** para configurar el delito de trata de personas, los cuales se encuentran estrechamente vinculados entre sí y resultan de vital importancia para el diseño de acciones estratégicas dirigidas hacia la prevención de este flagelo, basadas en el modo de operar de las personas tratantes y las redes de traficantes en los diferentes entornos internacionales, regionales, nacionales y locales. Estos elementos son los siguientes:

Figura 9. Componentes fundamentales de la definición de trata de personas.

Acciones	Medios	Fines
<ul style="list-style-type: none"> • Captar • Transportar • Trasladar • Acoger • Recibir 	<ul style="list-style-type: none"> • Amenaza • Uso de la fuerza • Coacción • Rapto • Fraude • Engaño • Abuso de poder • Situación de vulnerabilidad • Concesión o recepción de pagos o beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación (sexual, laboral). • Esclavitud • Servidumbre y matrimonio servil • Tráfico ilícito de órganos • Mendicidad forzada • Prostitución ajena • Pornografía infantil • Adopción irregular

Fuente: CONATT, «Modelo de Atención Integral», 19.

Elaboración: propia

¹⁰⁶ González Valerio, Miranda Burke y Mora Díaz, «Trata de personas», 144.

¹⁰⁷ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 44.

Los fines constituyen tipos de delitos autónomos que pueden consumarse con o sin la presencia de la trata de personas, sin embargo, esta última conlleva en sí misma una serie de conductas que le son propias y características, entre ellas a) el consentimiento de la víctima a los requerimientos de la persona tratante, el cual no es relevante; b) el desarraigo de la víctima respecto a sus redes sociales de apoyo; c) la privación de libertad, la cual implica la limitación o anulación de los derechos fundamentales de la víctima; y d) el beneficio económico o de otra índole que obtienen las personas o redes de tratantes, quienes se rigen por las reglas de mercado de la oferta y demanda.¹⁰⁸

Es por esta razón que el establecimiento de una precisión conceptual sobre la trata de personas es necesario para facilitar la comprensión entre esta y otros fenómenos con los se encuentra íntimamente relacionada, principalmente con el tráfico ilícito de migrantes. El artículo 3° inciso a) del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire define este fenómeno como «la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material».¹⁰⁹

Sin embargo, la traducción de los términos «smuggling» y «trafficking» a idiomas distintos del inglés ha generado una problemática a raíz de la utilización indistinta de los conceptos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes como sinónimos, puesto que «en español, aún no se ha acuñado y aceptado un término que designe inequívocamente al sujeto activo del delito de trata, por lo que es frecuente la utilización de la palabra traficante, indistintamente para ambos delitos».¹¹⁰

La trata de personas es un delito grave –aun en sus formas menos aberrantes– que se encuentra enmarcado en la esfera de los derechos humanos, por cuanto incluye necesariamente elementos de coacción, violencia física o psíquica, abuso y explotación; mientras que el tráfico ilícito de migrantes constituye esencialmente una infracción a la legislación migratoria, una forma de facilitación de la migración irregular «asistida por terceras personas», siempre y cuando

¹⁰⁸ OIM, «Manual para la detección del delito de trata de personas», 24.

¹⁰⁹ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 57.

¹¹⁰ En la versión final de los Protocolos de Palermo, se aceptó el concepto de trafficking para hacer referencia a «trata» (traite, en la versión francesa) y no como «tráfico»; mientras que smuggling se tradujo como «tráfico» (trafic, en la versión francesa), y no como «introducción clandestina» o «contrabando». Díaz Mendoza y Vargas Vargas, «La trata de personas», 23.

no se produzca violación alguna de los derechos humanos de los migrantes ni haya perjuicio de la responsabilidad penal de los traficantes.¹¹¹

La vinculación que existe entre estos dos fenómenos se da a partir del momento en que una persona migrante termina en una situación de trata, es decir, es explotada durante su proceso migratorio, sea durante el tránsito o en el lugar de destino; así como también cuando la red de tratantes dirige el reclutamiento hacia una persona que ya tiene el proyecto de emigrar, por lo que se aprovecha de este interés para cometer el delito. Sin embargo, «no todo tráfico de migrantes implica necesariamente trata de personas ni todos los casos de trata de personas significan tráfico de migrantes»,¹¹² razón por la cual es necesario mencionar las siguientes **similitudes y diferencias** entre estos delitos:

Figura 10. Similitudes y diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.



Fuente: OIM, «Manual para la detección del delito de trata de personas», 27.

Elaboración: propia.

Ahora bien, las situaciones conocidas y la experiencia en el tema han hecho posible delimitar las etapas de la trata de personas, con el fin de facilitar el reconocimiento de los

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² Ezeta, *Trata de personas*, 20.

problemas específicos que enfrentan las personas en cada una de ellas y el diseño de estrategias para abordar este flagelo desde una perspectiva preventiva.

Se pueden encontrar diferentes clasificaciones respecto a las **fases** del complejo delito de trata de personas, sobre todo si se incluye el proceso de atención de víctimas; sin embargo, para propósitos del presente trabajo, se reconocen las siguientes fases:¹¹³

- ♥ El enganche o la captación de posibles víctimas mediante el uso de diversos medios para atraer, engañar y/o llamar su atención; constituye la primera fase del delito. Las personas reclutadores o redes de reclutadores utilizan tres formas de captación:
 - ✓ forzosa, que implica el secuestro;
 - ✓ engañosa, mediante la cual se utiliza la mentira y el ofrecimiento de alguna condición favorable para atrapar a la potencial víctima;
 - ✓ o parcialmente engañosa, que es cuando no se miente sobre el tipo de trabajo o actividad a la cual se va a dedicar la persona, pero sí sobre las condiciones en las cuales deberá desarrollarla.
- ♥ La fase de traslado o viaje y tránsito se da cuando la víctima accede o es forzada a desplazarse con el tratante desde su lugar de origen hasta el lugar de destino, el cual puede estar dentro del mismo país (trata interna) o requiere traspasar fronteras, tanto de manera legal como ilegal (trata externa).
- ♥ La explotación es la tercera fase de la trata de personas, cuando la víctima es puesta a trabajar para las personas tratantes o redes de tratantes, quienes utilizan tácticas y acciones concretas para debilitar la voluntad de las víctimas y fortalecer la dependencia y la sumisión de estas. Algunos de estos mecanismos de explotación son los siguientes:
 - ✓ mantener a las víctimas en condiciones extremas, apenas de supervivencia;
 - ✓ promover el agotamiento físico y emocional, forzando a las víctimas a trabajar durante horas y días, sin tiempo para descansar, de manera tal que se ven debilitadas e incapaces de considerar sus opciones o de pensar en estrategias de defensa personal; y

¹¹³ Ministerio de Gobernación y Policía (MGP), «Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Víctimas de la Trata de Personas» (San José, Costa Rica: Ministerio de Gobernación y Policía, 2009), 32-3, Edición en PDF. Ezeta, *Trata de personas*, 21.

- ✓ controlar psicológicamente y aislar a las víctimas, lo que les permite a las personas tratantes o redes de tratantes reforzar y mantener su dependencia, principalmente a través de la intimidación y amenazas, las mentiras y engaños y la manipulación emocional.

La siguiente tabla ilustra las manifestaciones del delito de trata de personas según las formas de explotación, así como los sectores usuales en los que se desarrollan:

Tabla 3. Formas y mecanismos de explotación en la trata de personas.

Fines	Descripción	Sectores y acciones
<i>Explotación sexual comercial</i>	«Comercialización organizada o no, de una persona como mercancía sexual a cambio de una remuneración en efectivo o en especie, generalmente, aunque no siempre, con la intervención de un intermediario (facilitadores, proxeneta o rufianes)».	Prostitución ajena; pornografía infantil y adolescente (películas, fotos, internet); turismo sexual.
<i>Explotación laboral</i>	«Se encubre con ofrecimientos de mayores y mejores oportunidades de vida en otros países o regiones de un mismo país y la suscripción de supuestos contratos de trabajo y reclutamiento que «aseguran» opciones laborales».	Fábricas, maquiladoras; trabajo agrícola, plantaciones; minas, construcción, pesca; mendicidad; trabajo doméstico.
<i>Prácticas esclavistas</i>	Situaciones y condiciones sociales en la que se priva a una persona de todos sus derechos fundamentales, individuales y sociales; al estar sometida de manera absoluta a la voluntad y el dominio de otra. «La persona se convierte en objeto de comercio y sometida a la voluntad de sus amos».	Servidumbre por deudas; servidumbre laboral; matrimonios forzados o serviles; entrega de personas menores de edad, para explotación sexual o laboral.
<i>Servidumbre</i>	«Estado de dependencia o sometimiento de la voluntad en el que la persona victimaria induce, explota u obliga a la persona víctima de este delito a realizar actos, trabajos o a prestar servicios con el uso del engaño, amenazas y otras formas de violencia».	Prácticas religiosas y culturales; matrimonios serviles; trabajo doméstico; mendicidad.

<i>Tráfico de órganos</i>	«Son casos donde a las personas se les despoja de uno o más de sus órganos, tejidos o fluidos, sin aplicar los procedimientos médicos y jurídicos legalmente establecidos y a cambio de una remuneración económica, valiéndose de un estado de necesidad o bien, cuando median engaños, secuestros y adopciones incontroladas y esos órganos son luego vendidos ilegalmente».	Tejidos o componentes (pulmón, riñón, córnea, hígado, corazón, entre otros) para ser vendidos en el mercado negro.
<i>Adopción irregular</i>	Son redes de adopciones internacionales que buscan el trasiego de menores de edad como mercancía de exportación de un lugar a otro.	Venta de niños; vientres de alquiler.

Fuente: OIM, «Manual para la detección del delito de trata de personas», 14-7; Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), «Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Víctimas de la Trata de Personas» (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2015), 19.

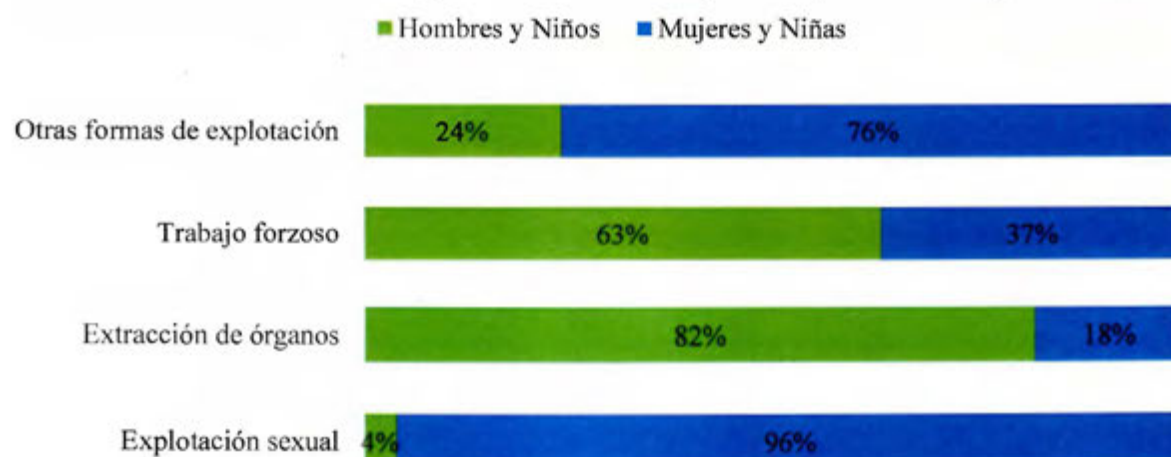
Elaboración: propia.

Los diversos **fin**es de la explotación de personas como víctimas del delito de trata mencionados anteriormente varían, hasta donde es posible afirmar, según criterios como el género y la nacionalidad, tanto a nivel nacional como internacional.

Por ejemplo, el Informe Global sobre Trata de Personas 2016 demuestra que, cuando se habla de explotación sexual y otras formas de explotación (servidumbre laboral y matrimonios forzados o serviles), los grupos más vulnerables fueron fundamentalmente las mujeres y niñas; mientras que los hombres y los niños fueron mayoritariamente víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y tráfico ilícito de órganos.¹¹⁴ El siguiente gráfico muestra las estadísticas recopiladas durante el año 2014 respecto a las formas de explotación a las que fueron sometidas las víctimas de trata de personas en el mundo, según el sexo.

¹¹⁴ UNODC, «Global Report on Trafficking in Persons 2016», 27.

Gráfico 2. Víctimas de trata de personas detectadas por sexo y forma de explotación, 2014.

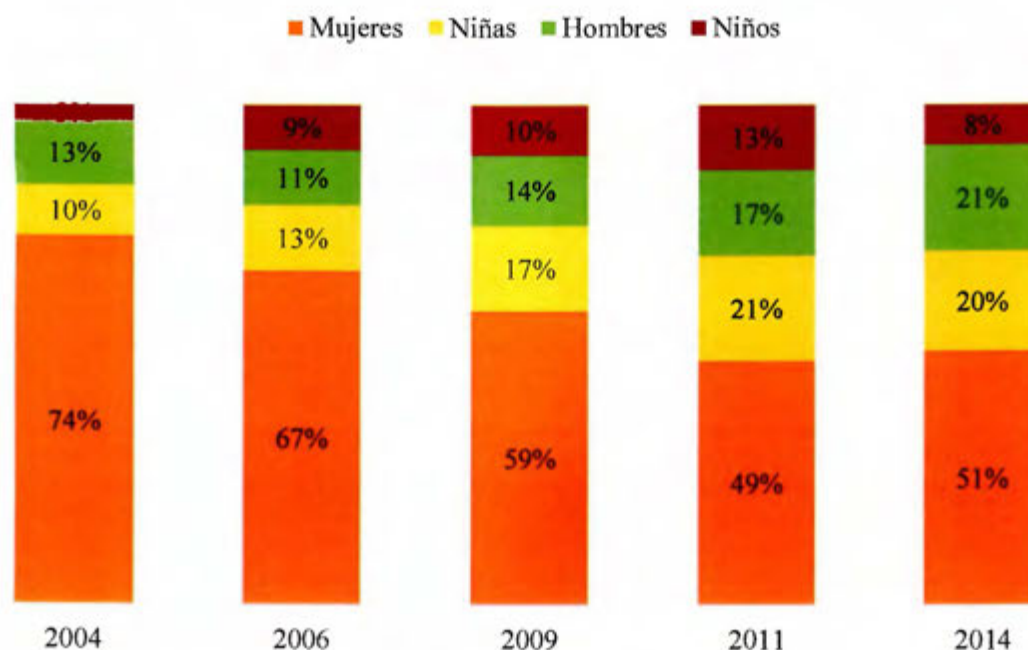


Fuente: UNODC, «Global Report on Trafficking in Persons 2016», 27.

Elaboración: propia.

En el gráfico 3 se puede observar que, aunque las mujeres aún constituyen la mayoría de víctimas de trata de personas detectadas, ha habido una disminución general en la última década; en contraste, la tendencia de detectar hombres como víctimas de este flagelo, ha ido en aumento durante el mismo periodo.

Gráfico 3. Víctimas de trata de personas detectadas por sexo y año, 2004-2014.

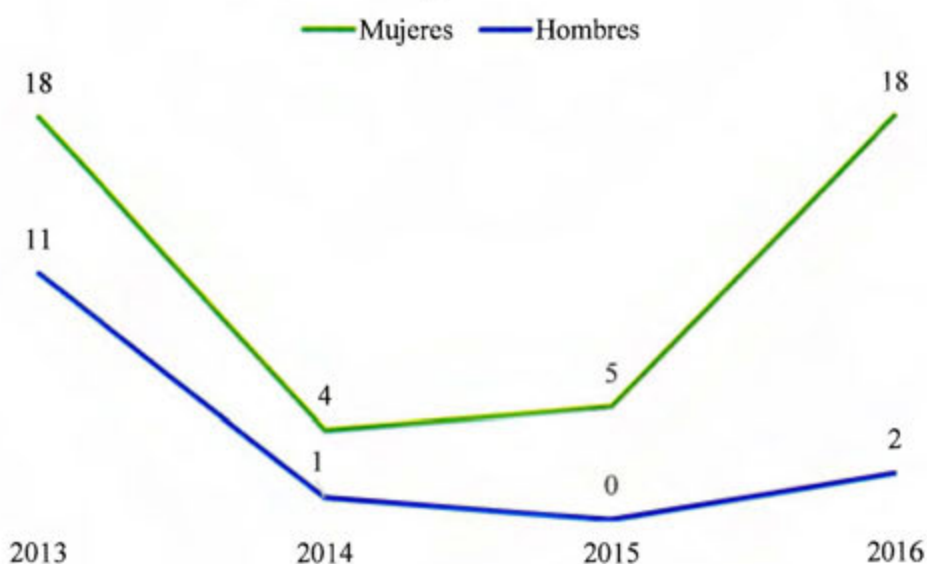


Fuente: UNODC, «Global Report on Trafficking in Persons 2016», 23.

Elaboración: propia.

Por otro lado, las acciones realizadas a nivel nacional desde el enfoque de atención y protección a las víctimas de trata de personas permiten recolectar datos estadísticos para establecer un panorama sobre la situación de este flagelo en el país y, consecuentemente, establecer una línea base que permita diseñar acciones estratégicas encaminadas a prevenir la trata de personas de manera coordinada y efectiva. Los siguientes gráficos ilustran las cifras estadísticas que se manejan en Costa Rica respecto al número de víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016.

Gráfico 4. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por género.



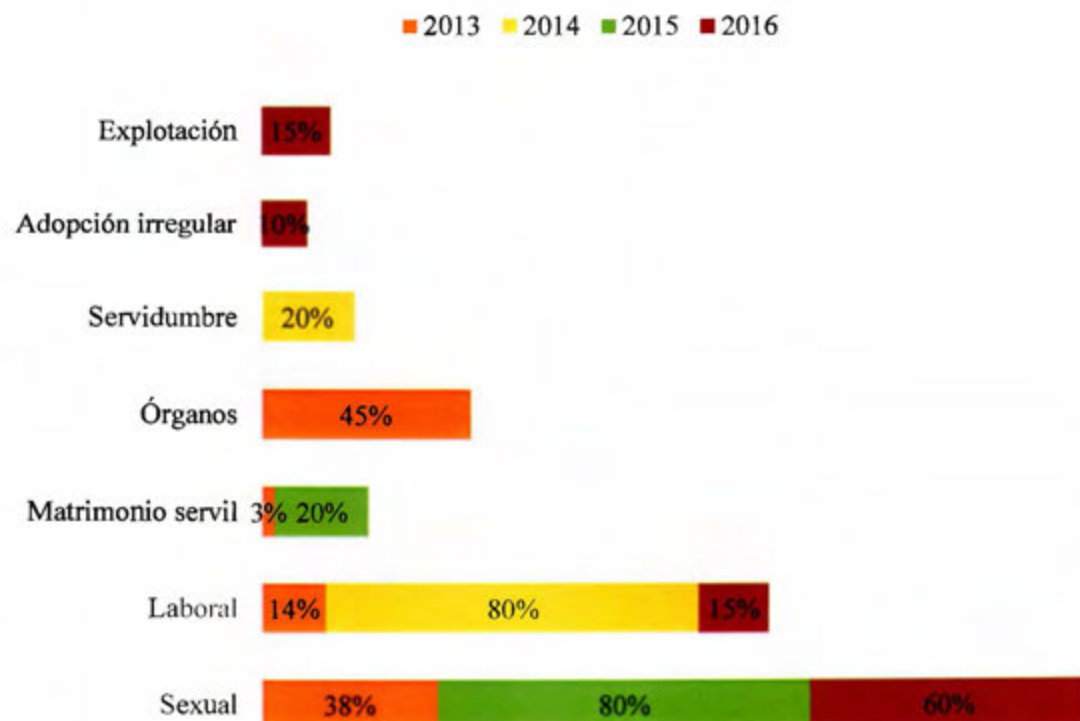
Fuente: Informes Anuales de la CONATT para el periodo 2013-2016.

Elaboración: propia.

Como se puede observar, el año con mayor número de víctimas de trata de personas acreditadas fue el 2013 (29 víctimas), seguido por el 2016 (20 víctimas) e igual número de víctimas para los años 2014 y 2015 (5 víctimas); y las mujeres siguen siendo más propensas a caer en las redes de tratantes con fines de explotación sexual, principalmente; mientras que los hombres son más vulnerables frente a las redes de tráfico ilícito de órganos.¹¹⁵

¹¹⁵ CONATT, «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2013» (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería, 2014); «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2016» (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería, 2017).

Gráfico 5. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por forma de explotación.



Fuente: Informes Anuales de la CONATT para el periodo 2013-2016.

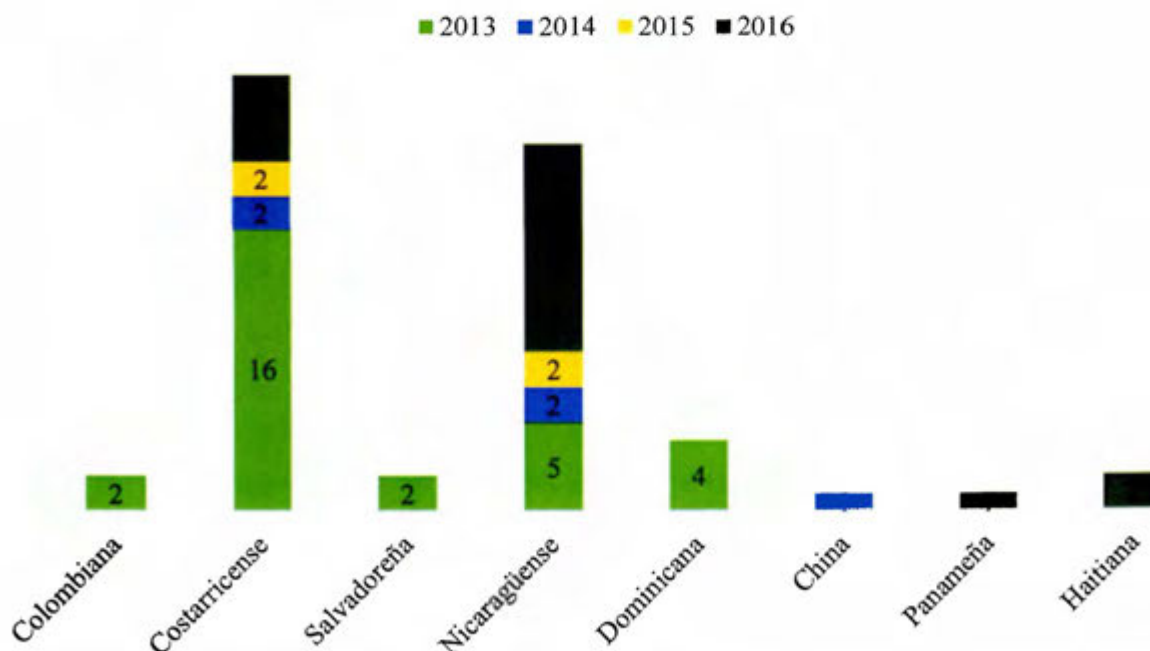
Elaboración: propia.

Las formas de explotación más comunes fueron la explotación sexual, la explotación laboral y el tráfico ilícito de órganos. En esta misma línea, resulta importante mencionar que el acceso de los hombres a servicios enfocados en su protección, atención integral y reinserción siguen siendo más limitados que en el caso de las mujeres y las personas menores de edad; lo que, en ocasiones, invisibiliza la trata de hombres con diferentes fines, entre ellas la explotación sexual.¹¹⁶

Por último, se identificó que las nacionalidades de las víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016 fueron predominantemente costarricense y nicaragüense, a pesar de que se identificaron gran cantidad de víctimas de otras nacionalidades.

¹¹⁶ MGP, «Modelo de Atención Integral», 29.

Gráfico 6. Víctimas de trata de personas acreditadas durante el periodo 2013-2016, por nacionalidad.



Fuente: Informes Anuales de la CONATT para el periodo 2013-2016.

Elaboración: propia.

La información presentada anteriormente sirve de insumo para conocer la tendencia de las víctimas del delito de trata de personas en Costa Rica y establecer un diagnóstico base para la elaboración de acciones preventivas, según las poblaciones y zonas vulnerables. No obstante, es importante comprender que la trata de personas es un fenómeno que puede incursionar en todas las capas sociales, por lo que cualquier persona puede ser víctima de este delito.¹¹⁷

Es por esta razón que las autoridades gubernamentales, basándose en los casos detectados y las cifras estadísticas que caracterizan a este delito, deben velar por identificar los factores que influyen el escenario en el que se desenvuelve la trata de personas, aumentando la vulnerabilidad de los individuos y creando condiciones que propician ser víctimas de este flagelo.

Esto permitiría la construcción de perfiles de posibles víctimas de la trata de personas y, consecuentemente, el diseño de acciones estratégicas encaminadas a prevenir el fenómeno de manera focalizada, por ejemplo, según ubicación geográfica (sector urbano o rural, zonas costeras

¹¹⁷ Ezeta, *Trata de personas*, 25.

o puertos, zonas fronterizas) y grupos vulnerables (mujeres, menores de edad, personas con discapacidad, personas en condición migratoria irregular, indígenas).

Los **factores** mencionados pueden ser de tipo económicos, sociales, políticos, ambientales, culturales e institucionales; no obstante, han sido clasificados por diversos autores y autoras en factores de presión o expulsión («push factors») y factores de movilización o atracción («pull factors»). Dentro de la primera categoría se encuentran:¹¹⁸

- ♥ El impacto de la crisis económica y la apertura social. Las redes de tratantes aprovechan el desbalance entre la demanda y oferta de mano de obra a nivel mundial y entre regiones, como resultado de la globalización y, más específicamente, los trabajos poco calificados y mal pagados y la desregulación y «flexibilización» de los mercados laborales; y funcionan como «intermediarios» que buscan abastecer estos mercados con mano de obra esclava.
- ♥ La discriminación y los factores culturales que desvalorizan a grupos vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, indígenas), basados en las manifestaciones de violencia por cuestiones de género, edad, etnia, entre otros.
- ♥ La inestabilidad del panorama político y social, reflejada en el alto índice de desempleo o empleos de mala calidad, la falta de oportunidades educativas y la limitada capacidad de acceso a los servicios sociales y de salud; además de las situaciones de conflictos armados, persecución y violación de derechos fundamentales.
- ♥ Exclusión social. Factores como los bajos ingresos, el limitado acceso a mercados de trabajo, a la propiedad, al crédito, a los servicios (educativos, de salud y otros) y a los recursos productivos pueden crear el contexto para que muchas personas se vean vulnerabilizadas y, por ende, envueltas en situaciones de trata.
- ♥ La existencia de redes de crimen organizado, quienes desarrollan un reclutamiento intencional de personas en condiciones de vulnerabilidad para utilizarlas como mercancía; con el fin de obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros. En muchas ocasiones, estas redes se apoyan en la falta de capacidades institucionales y recursos de las autoridades locales, así como en la corrupción; para operar, sobre todo cuando se encuentran relacionadas con otras redes internacionales vinculadas a otros delitos como el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

¹¹⁸ MGP, «Modelo de Atención Integral», 30.

- ♥ La impunidad, estrechamente ligada a la escasa persecución y sanción de los tratantes, como resultado de una tipificación no adecuada del delito de trata de personas en muchos países, el desconocimiento y la confusión conceptual del término trata de personas con otros delitos conexos, la insuficiencia de recursos para aumentar las posibilidades de investigación de los casos y la penalización de los tratantes, la poca capacidad de los operadores de justicia para imponer sanciones y el poco cumplimiento de las mismas; entre otras razones.
- ♥ Las leyes y políticas de migración represivas aumentan las posibilidades de que las personas utilicen canales ilegales para desplazarse de un país a otro, impulsadas por la dinámica de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo; y la migración irregular contribuye a la vulnerabilización de las personas para ser atrapadas por redes de tratantes.
- ♥ Por último, la falta de respuesta social e institucional, específicamente de políticas redistributivas que garanticen oportunidades de desarrollo, de empleo de calidad y acceso a servicios sociales para todas las personas; fomenta e induce la trata de personas.

Por otro lado, como factores de atracción se pueden mencionar la búsqueda de mejores oportunidades, que incluye el empleo con posibilidades de estabilidad laboral y buena paga, las posibilidades de progresar y de ascender socialmente, de educar a los hijos e hijas y de tener una casa; la ilusión de reunificación familiar, la demanda de mano de obra barata en los países o regiones de destino, las ofertas de estudio y modelaje, entre otros.¹¹⁹

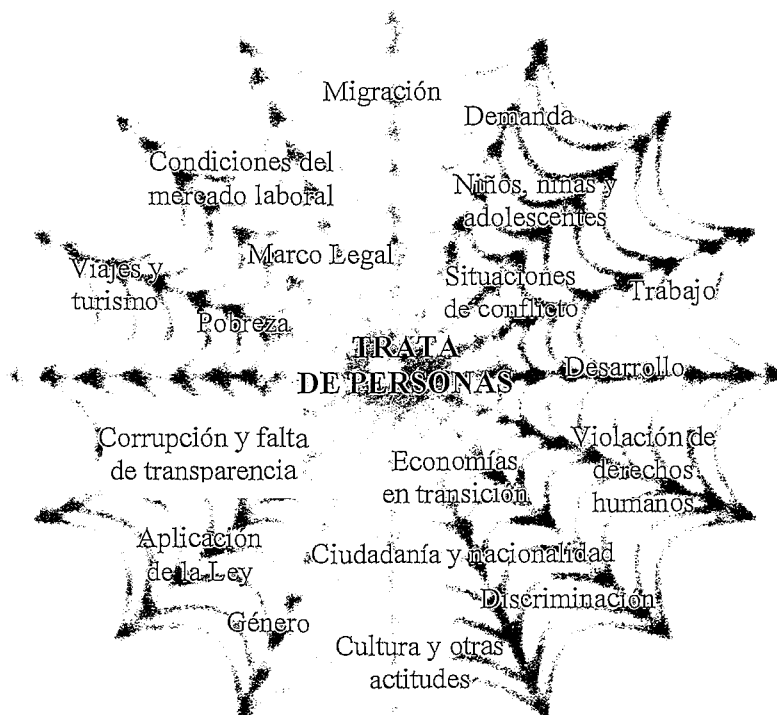
La trata de personas, como delito que amenaza la libertad humana, los derechos humanos y el desarrollo de las personas; requiere de un abordaje preventivo basado en las causas y manifestaciones de las inseguridades humanas, entre ellas «la pobreza, el desempleo, la desigualdad, las emergencias humanitarias, que incluyen los conflictos armados y los desastres naturales, la violencia sexual, la discriminación por motivos de género, la exclusión y marginación sociales, así como una cultura de tolerancia respecto de la violencia contra las mujeres, los jóvenes y los niños».¹²⁰

¹¹⁹ *Ibíd*, 32.

¹²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas» (ONU, 2010), 8, Edición en PDF.

La siguiente figura permite visualizar algunas de las dimensiones que afectan el escenario en el que se produce la trata de personas, las cuales pueden servir de base para elaborar y aplicar «medidas eficaces para combatir y eliminar todas las formas de trata de personas y refuercen las existentes, a fin de acabar con la demanda de víctimas de la trata y protegerlas»:¹²¹

Figura 11. Dimensiones relacionadas con el delito de trata de personas.



Fuente: UNICEF y OIM, «Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes», 4.
Elaboración: propia.

El abordaje histórico y la caracterización realizada hasta aquí en torno al delito de trata de personas como una de las mayores violaciones de derechos humanos, que atenta contra la dignidad y la integridad y tiene impactos negativos sobre la calidad de vida de las personas;¹²² permite concluir que la trata de personas constituye una

nueva manifestación de esclavitud que se desarrolló en el siglo XX y continúa su rápido crecimiento en el siglo XXI. Las antiguas prácticas del esclavismo, en las cuales los tratantes o

¹²¹ *Ibíd.*, 1.

¹²² Los efectos incluyen daños a nivel emocional, pero también a nivel físico, social y económico. Específicamente, se identifican daños para la salud física y la salud mental de las personas, así como consecuencias negativas en las relaciones interpersonales y sociales y en los ámbitos económicos y legales. CONATT, «Modelo de Atención Integral», 26.

comerciantes de esclavos capturaban y reclutaban a personas en sus pueblos o aldeas para convertirlas en objeto de comercio en los mercados, han retornado con mayor fuerza y métodos más modernos y sutiles. El reclutamiento y el engaño por redes informáticas, el uso de medios de comunicación masiva y la globalización comercial que ha provocado una apertura de fronteras, se han aunado a los múltiples atractivos de la sociedad de consumo en contraposición a la pobreza, la ignorancia y falta de oportunidades en múltiples regiones del mundo.¹²³

La preocupación a nivel mundial en torno a la trata de personas como una problemática que trasciende fronteras y que, consecuentemente, no puede combatirse sin una actuación conjunta y cooperación a nivel internacional; se ha traducido en diversos instrumentos internacionales que, además de impulsar el reconocimiento de la trata de personas como una problemática que atañe a todas las personas, proponen diversas estrategias y líneas de intervención para enfrentar su creciente complejidad y, eventualmente, contribuir a su erradicación.¹²⁴

Los principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales que han sido ratificados y constituyen el marco normativo que delimita el accionar del Estado costarricense en la lucha contra el delito de trata de personas; se abordan en la siguiente sección.

5.2 Marco Jurídico y Conceptual sobre la Trata de Personas en Costa Rica

5.2.1 *Ámbito Internacional*

La preocupación internacional por el auge del crimen organizado transnacional y las adversas repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades de la delincuencia organizada, encontraron respaldo en las críticas realizadas a los instrumentos jurídicos internacionales que históricamente se han referido a la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena; y así incentivar la elaboración de instrumentos internacionales específicos sobre este delito.¹²⁵

El 9 de diciembre de 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con el propósito de elaborar una

¹²³ OIM, «Manual para la detección del delito de trata de personas», 36.

¹²⁴ IBCR, «Mapeo sobre el combate», 30.

¹²⁵ *Ibid.* Algunos de las críticas fueron a) no contar con una definición de trata, b) no establecer mecanismos de aplicación, c) por circunscribir la trata sólo a los casos en los que hay cruce de fronteras para introducir a las personas en prostitución, c) no distinguir entre prostitución forzada o voluntaria y d) no reconocer otras formas de explotación laboral distintas a la prostitución forzada. UNICEF y OIM, «Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes», 139.

convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional, así como examinar, si procedía, la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales cuyo objeto fueran tipos concretos de actividad delictiva organizada, entre ellos la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego y el tráfico ilícito de migrantes.¹²⁶

De esta manera, en el año 2000 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos complementarios: Para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y Contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Estos protocolos fungieron como una guía temática y procedimental conforme a la cual los Estados se comprometen a fortalecer su marco jurídico nacional para habilitar políticas públicas encaminadas a promover soluciones efectivas contra estas acciones antijurídicas.¹²⁷

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada por el Gobierno de Costa Rica mediante Ley N° 8302 del 12 de setiembre del 2002, se creó para combatir efectivamente el crimen organizado, mediante el desarrollo de estándares para eliminar las diferencias entre los sistemas de legislación nacional de los Estados Parte y así contribuir al fortalecimiento de una respuesta internacional coordinada para prevenir y combatir más eficazmente actividades delictivas como el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, entre otras cosas; en los planos nacional, regional e internacional.¹²⁸

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños o Protocolo de Palermo, es el instrumento referente a nivel internacional más completo en materia de conceptualización y desarrollo de la trata de personas como delito

¹²⁶ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 1.

¹²⁷ UNICEF y OIM, «Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes», 139; Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 6.

¹²⁸ Es importante mencionar que en la ratificación de un tratado internacional se evidencia la responsabilidad internacional que los Estados «tienen de adecuar su legislación interna mediante medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza. Independientemente de ello, tienen la obligación de cumplir con lo dispuesto en esos tratados de conformidad con el principio del derecho internacional de buena fe («pacta sunt servanda»), en el sentido de que las obligaciones internacionales contraídas deben ser cumplidas. También se debe tomar en cuenta el principio internacional de que los Estados no pueden invocar el derecho interno para no cumplir con las obligaciones internacionales debidamente contraídas». UNODC, «Manual sobre la Investigación», 47; «Convención de las Naciones Unidas», 2; Ezeta, *Trata de personas*, 17.

transnacional de crimen organizado; y surge a partir de la inexistencia de un instrumento universal que abordara todos los aspectos de este delito, además de la necesidad de contar con un enfoque amplio e internacional que incluyera medidas para **prevenir** la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de este flagelo, amparando sus derechos internacionalmente reconocidos.¹²⁹

Además de complementar la Convención, el Protocolo de Palermo viene a reposicionar el delito de la trata de personas y fortalecer la respuesta global y especializada frente a este problema a partir de cuatro elementos fundamentales:¹³⁰

- ♥ establece una definición amplia y moderna de la problemática de trata de personas, sus medios y fines; así como su clara vinculación con la explotación y la esclavitud, haciendo énfasis en la vulnerabilidad de las mujeres y los niños;
- ♥ ofrece herramientas a las autoridades públicas, migratorias y judiciales para penalizar la trata de personas y subraya su responsabilidad para investigar, sancionar y juzgar a los tratantes y establecer sanciones apropiadas para los acusados de este delito;
- ♥ enfatiza en la protección y el apoyo a las víctimas y testigos, asegurando su privacidad y seguridad, brindando información sobre procedimientos legales, otorgando servicios para su recuperación física y psicológica, tomando medidas para evadir la deportación inmediata, asegurando una repatriación segura y reconociendo los requisitos especiales para los niños; y
- ♥ define **estrategias de prevención** y combate, como la capacitación y el intercambio de

¹²⁹ Si bien se contaba con una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contenían normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, entre ellos la Convención sobre la Esclavitud y su protocolo (1926), la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949), la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956), el Convenio 105 relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (1959), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (1987), la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (1994) y el Protocolo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de niños en la Pornografía (2000); no había un instrumento universal que abordara todos los aspectos de la trata de personas. UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 43.

¹³⁰ La aplicación del Protocolo de Palermo se encuentra directamente relacionada con la Convención a partir de los siguientes principios: a) ningún Estado puede ser parte en el Protocolo si no lo es también en la Convención; b) a Convención y el Protocolo deben interpretarse de manera conjunta; c) las disposiciones de la Convención se aplican al Protocolo (*mutatis mutandis*: «con las modificaciones que sean del caso» o «con las modificaciones necesarias»); d) los delitos contemplados en el Protocolo deben considerarse también delitos tipificados de conformidad con la Convención; y e) los requisitos estipulados en el Protocolo constituyen una norma mínima. UNODC, «Manual para la lucha contra la trata de personas», 12; Ezeta, *Trata de personas*, 18.

información con funcionarios competentes, cuerpos de seguridad, sociedad civil y otros.

La consecución de los propósitos del Protocolo de Palermo: prevenir y combatir el delito de trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, las niñas y los niños; proteger y ayudar a las víctimas de este negocio, respetando plenamente sus derechos humanos; y promover la cooperación entre los Estados Parte; depende de la adecuación que realizan los Estados de

su legislación interna a los parámetros sustantivos de ese instrumento, ya sea mediante reformas legislativas o medidas administrativas o de otro carácter. En lo esencial, es un llamado claro para que se tipifique la trata de personas como delito, pero también para que los Estados adopten **políticas públicas de prevención** y atención a las víctimas de ese flagelo con miras a combatir sus causas.¹³¹

Con la ratificación de este instrumento, mediante Ley N° 8315 del 26 de setiembre del 2002, el Gobierno de Costa Rica inició un intenso proceso de adecuación de los marcos legales nacionales a los estándares establecidos a nivel internacional, al adquirir el compromiso de impulsar el diseño y la formulación de macropolíticas y micropolíticas públicas que permitan conformar una estructura organizacional encargada de ejecutar, gestionar e implementar proyectos, desde un enfoque integral, para prevenir, detectar y sancionar la trata de personas.¹³²

A partir de esto, resulta importante conocer el conjunto de leyes y decretos impulsados por el Estado Costarricense que formalizan, a nivel interno y de manera específica, los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de combate a la trata de personas.

5.2.2 *Ámbito Nacional*

El marco normativo nacional que regula el delito de trata de personas en Costa Rica se encuentra sustentado en el **artículo 172 del Código Penal** de Costa Rica, Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970. Las primeras versiones tipificaban la trata de personas de una manera más restringida a la que establecen los instrumentos internacionales, al supeditar la existencia del delito a la ejecución del traslado; en otras palabras, para el procesamiento por delito de trata de personas, con la gravedad de la conducta y las consecuencias penales que tiene, el Código Penal exigía demostrar que el tratante trasladó a la víctima, elemento que no siempre se lograba

¹³¹ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 44; «Manual sobre la Investigación», 60.

¹³² Nicolás Jiménez, «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan?», 107. El énfasis en negrita no es del original.

comprobar, por lo cual muchos casos terminaban judicializándose únicamente por otros delitos como el proxenetismo.¹³³

La creación de la Ley N° 8720 del 4 de marzo de 2009, de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal; viene a establecer reglas específicas de protección a personas víctimas del delito de trata de personas, como la permanencia en el país, de conformidad con la legislación migratoria vigente; y define los parámetros para garantizar la protección de víctimas y testigos, entre ellos la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público y el Programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal.

De igual manera, específicamente en materia **penal**, reforma el Código Procesal Penal, generando así una ampliación del rango de derechos de las víctimas, principalmente la asistencia médica, psicológica y jurídica; y el establecimiento de medidas de asistencia y apoyo dirigidas a reducir la revictimización y de condiciones especiales para recibir testimonio de las víctimas de trata de personas (por ejemplo, una audiencia privada en juicio).¹³⁴

A su vez, también reforma el artículo 172 del Código Penal, mediante:¹³⁵

- ♥ la creación de un nuevo tipo penal sancionatorio de la trata de personas que amplía considerablemente los medios y fines del tipo penal anterior, siguiendo la definición del Protocolo de Palermo;
- ♥ la introducción del reconocimiento tanto de la trata de personas de carácter internacional como el desplazamiento interno en el territorio nacional; y
- ♥ el aumento de las agravaciones del delito y las penas a un máximo de 16 años.

La siguiente tabla ilustra las reformas del artículo 172 del Código Penal desde su creación en 1970:

¹³³ IBCR, «Mapeo sobre el combate», 40.

¹³⁴ Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP), «Informe sobre la Trata de Personas 2008 – 2009» (San José, Costa Rica, 2010), 18.

¹³⁵ MGP, «Modelo de Atención Integral», 45.

Tabla 4. Reformas al artículo 172 del Código Penal de Costa Rica.¹³⁶

Versión original (1970)	Reforma de la Ley N° 7899 ¹³⁷ (1999)	Reforma del artículo 19 de la Ley N° 8720 ¹³⁸ (2009)
<p>El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país, de mujeres o de menores de edad de uno u otro sexo para que ejerzan la prostitución, será reprimido con prisión de cinco a diez años.</p> <p>La pena será de ocho a diez años si mediare alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 170.</p>	<p>Quien promueva, facilite o favorezca la entrada o salida del país de personas de cualquier sexo, para que ejerzan la prostitución o para mantenerlas en servidumbre sexual o laboral, será sancionado con pena de prisión de tres a seis años.</p> <p>La pena será prisión de cuatro a diez años, si media alguna de las circunstancias enumeradas en el proxenetismo agravado.</p>	<p>Será sancionado con pena de prisión de seis a diez años, quien promueva, facilite o favorezca la entrada o salida del país, o el desplazamiento dentro del territorio nacional, de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.</p> <p>La pena de prisión será de ocho a dieciséis años, si media, además, alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La víctima sea menor de dieciocho años de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad. b) Engaño, violencia o cualquier medio de intimidación o coacción. c) El autor sea cónyuge, conviviente o pariente de la víctima hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad. d) El autor se prevalezca de su relación de

¹³⁶ En el 2018, una reforma del artículo 1 de la Ley N° 9545 viene a armonizar la legislación costarricense sobre trata de personas respecto a categorías jurídicas más amplias, con el fin de facilitar el trabajo de los agentes especializados en la materia; no obstante, fue promulgada fuera del periodo de estudio delimitado para el presente trabajo de investigación (2013-2016), por lo que la reforma no será tomada en consideración para el análisis de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas.

¹³⁷ Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de personas menores de edad, del 17 de agosto de 1999.

¹³⁸ Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el Proceso Penal, del 4 de marzo de 2009.

-
- autoridad o confianza con la víctima o su familia, medie o no relación de parentesco.
 - e) El autor se aproveche del ejercicio de su profesión o de la función que desempeña.
 - f) La víctima sufra grave daño en su salud.
 - g) El hecho punible fuere cometido por un grupo delictivo integrado por dos o más miembros.
-

Fuente: Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970, Código Penal.

Elaboración: propia.

En materia de **delincuencia organizada**, la Ley contra la Delincuencia Organizada Transnacional N° 8754 entró en vigencia el 24 de julio de 2009 e incluye la trata de personas como un delito grave que puede ser cometido por la delincuencia organizada.

En materia **migratoria**, se crea la Ley General de Migración, N° 8764, del 19 de agosto del 2009. Esta legislación, además de crear la categoría especial migratoria de «víctima de trata de personas» y determinar el mecanismo para otorgarles permanencia temporal, establece como parte de la política migratoria, la protección, atención y defensa de las víctimas de trata, mediante la coordinación con las instituciones competentes; y crea la Policía Profesional de Migración y Extranjería, auxiliar del Ministerio Público, con la facultad de investigar delitos de trata de personas y asistir y proteger a las víctimas de este flagelo.¹³⁹

No obstante, persistía la necesidad de institucionalizar los esfuerzos realizados por parte del Gobierno de Costa Rica para combatir el delito de la trata de personas, ante la cual se crean la Ley N° 9095 del 26 de octubre del 2012, contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, y su respectivo Reglamento, del 9 de setiembre de 2015. Esta normativa viene a responder de forma

¹³⁹ Es importante mencionar que esta ley constituyó un cambio importante a nivel político que tuvo repercusiones directas en el funcionamiento, la estructura y la organización de la Coalición; sin embargo, esto será analizado como parte del escenario político en el que se desarrolló la lucha contra el delito de trata de personas. CNCTIMTP, «Informe 2008 – 2009», 19.

especializada a la lucha contra la trata de personas, mediante la creación de un órgano interinstitucional que asume las funciones de la Coalición de manera más amplia y estructurada.

Antes de analizar a profundidad el proceso de institucionalización de la lucha por prevenir la trata de personas, es importante conocer la situación política que se vivía en el país y que permitió la aprobación de la legislación que conforma el marco normativo nacional en materia de trata de personas. Como se ha mencionado, estos esfuerzos surgen a partir de tres factores:

- ♥ un **interés social**, que implica brindar una respuesta a la necesidad social de combatir de manera integral y efectiva el delito de trata de personas a nivel nacional e internacional (contextualización histórica-social);
- ♥ un **imperativo legal**, específicamente la obligación de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos mediante la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo de Palermo (marco jurídico); y
- ♥ un **interés político**, el de generar políticas y acciones estratégicas encaminadas al cumplimiento de las responsabilidades asumidas.

En la siguiente sección se describe el escenario político sobre el cual se desarrolló el proceso de surgimiento del problema, la inclusión en la agenda política y la formulación y decisión del programa de la política pública contra la trata de personas, mediante la identificación de una serie de hitos políticos en materia de lucha contra esta problemática en el país.

5.3 Trata de Personas en el Escenario Político Costarricense

La complejidad del fenómeno de trata de personas y sus diferentes manifestaciones, así como la vulnerabilidad de sus víctimas y su carácter transnacional; obligan a adoptar una agenda global, regional y nacional para combatir este delito de manera integral.¹⁴⁰

El abordaje institucional de la trata de personas a nivel nacional data de aproximadamente 15 años, a partir de la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo; instrumentos a través de los cuales el Gobierno de Costa Rica adquirió el compromiso de

asumir un papel activo e integrador que involucre a todos sus actores –organizaciones intergubernamentales, gubernamentales, y no gubernamentales, mesas o coaliciones nacionales contra la trata de personas en un frente de lucha común donde la capacitación, en distintos niveles,

¹⁴⁰ UNODC, «Manual sobre la Investigación», 21.

enfoques y metodologías, se convierte en una tarea medular para mejorar la eficacia en el combate de la trata de personas.¹⁴¹

Este hecho, aunado a la imagen que ha adquirido Costa Rica como un país pionero en el cumplimiento y respeto de los derechos humanos y la mala nota otorgada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en cuanto a la prevención, detección y atención del delito de trata; propiciaron el escenario ideal para que autoridades de los tres Poderes de la República decidieran ser consecuentes con las responsabilidades asumidas e impulsaran la visibilización del delito de trata de personas a nivel nacional.¹⁴²

Al respecto, los diferentes actores políticos competentes que acompañaron el proceso de inclusión en la agenda y la formulación de la política tomaron una serie de decisiones que se pueden describir clasificar en cinco hitos políticos.

La creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP), mediante Decreto Ejecutivo N° 32824-G, del 8 de noviembre de 2005; constituye el **primer hito político** a nivel nacional en materia de lucha contra la trata de personas. Este órgano interinstitucional fue creado con el fin de coordinar y articular acciones por parte de cada una de las instituciones integrantes, según la competencia y especificidad de su mandato y de acuerdo a la normativa establecida a nivel nacional e internacional.

La decisión responde al interés mostrado por el Ministerio de Gobernación y Policía (MGP) y a que la aprobación de un decreto constituye un trámite más sencillo y rápido que el de un proyecto de ley;¹⁴³ sin embargo, la consolidación de la trata de personas como una temática de relevancia a nivel Gobierno se dio hasta la llegada de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), a partir de:

- ♥ el fortalecimiento de la Coalición de Trata de Personas, mediante el Decreto Ejecutivo N° 34199 del 12 de marzo de 2007, el cual le designa funciones específicas y crea subcomisiones de trabajo encargadas del desarrollo de planes y acciones en tres ejes temáticos: prevención, atención y protección de las víctimas y procuración de justicia;

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² Kathy Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017; Sofia Ramírez, comunicación personal, 6 de setiembre de 2018

¹⁴³ Kathy Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017; Sofia Ramírez, comunicación personal, 6 de setiembre de 2018

- ♥ la incorporación del tema de trata de personas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010», medida que vino a reflejar el compromiso adquirido ante la sociedad costarricense y ante la población mundial;¹⁴⁴ y
- ♥ el respaldo y acompañamiento otorgado por instancias internacionales de gran peso, entre ellas el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y la Embajada de los Estados Unidos.

Es importante mencionar que a pesar de que los decretos mencionados anteriormente no destinaron recursos económicos (presupuesto), humanos (personal institucional) ni cognitivos (información, especialización, capacitación) para el Viceministerio de Gobernación y Policía, como ente encargado de coordinar la Secretaría Técnica de la Coalición; los primeros avances a nivel institucional en materia de lucha contra la trata de personas fueron posibles gracias al respaldo y empuje político de la viceministra Ana Eugenia Durán Salvatierra y al apoyo de los organismos internacionales mencionadas anteriormente.¹⁴⁵

De igual manera, la identificación de vacíos legales a nivel institucional permitió que en el seno de la Coalición se conocieran e impulsaran iniciativas que buscaban la inclusión de reformas sustantivas e instrumentales en materia penal para mejorar las garantías de las víctimas de trata de personas y los medios de persecución.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Específicamente dentro del Eje I: Política Social del 1.4. Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, la Coalición «busca promover un modelo de atención interinstitucional articulado en cumplimiento con la normativa establecida para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas víctimas y la sanción a los tratantes». MGP, «Modelo de Atención Integral», 110.

A partir de esto, la Coalición diseñó el Plan Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes 2008-2010 con el propósito de «crear una estructura que permita utilizar los recursos disponibles de forma efectiva a través de la coordinación y convergencia de acciones y proyectos que aborden esta problemática. Presenta tres componentes de acción: promoción-prevención, atención y procuración de justicia. Con éstos se pretende abordar de forma integral la problemática en lo que respecta a la prevención del delito, la protección a sus víctimas y la respectiva sanción a los tratantes»; sin embargo, no fue posible tener acceso a este documento por lo que se desconocen las acciones concretas, el nivel de cumplimiento y el impacto de este Plan en el combate de este delito.

¹⁴⁵ Andrés Romero, comunicación personal, 3 de septiembre de 2018; Sofía Ramírez, comunicación personal, 6 de septiembre de 2018.

¹⁴⁶ Proyecto de Ley N° 17.594 del 23 de noviembre de 2009, contra la Trata de Personas y Actividades Conexas. Departamento de Servicio Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Edición en PDF

Una de estas reformas fue la del artículo 172 del Código Penal, que viene a contextualizar y tipificar el delito de trata de personas de acuerdo con las exigencias mundiales actuales, mediante la incorporación de la variable de trata interna, el aumento de las penas y la integración de figuras agravadas; por lo cual constituye el **segundo hito político** en la lucha nacional contra el delito de trata de personas.¹⁴⁷

La especialización en la temática de trata de personas, a partir de los casos detectados, le permitió a la Coalición elaborar documentos que contribuyeran al proceso de institucionalización del tema a nivel de Ministerio.

Es así como en el 2009 se crea la Dirección sobre Trata de Personas y Promoción del Desarrollo Humano (DITRA), una instancia de Gobernación y Policía encargada de la coordinación de la Secretaría Técnica de la Coalición y cuya finalidad fue la articulación de esfuerzos para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos dirigidos hacia la prevención y detección de la trata de personas, la atención de las víctimas de este delito, la procuración de justicia, la cooperación internacional en torno a este fenómeno y la producción de instrumentos importantes para la divulgación de estas acciones.¹⁴⁸

De la misma forma, la decisión de abordar el delito de trata de personas desde el enfoque de atención a las víctimas se materializó con la creación del Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Víctimas de la Trata de Personas (2009), un instrumento enfocado en garantizar una respuesta interinstitucional e intersectorial, ágil y oportuna para la atención integral de personas víctimas sobrevivientes de la trata de personas; mediante normas, procedimientos y disposiciones que establecen las líneas de acción para la atención de estas víctimas con el fin de garantizar su protección, recuperación y efectiva reintegración.¹⁴⁹

Este Modelo constituyó la base para el accionar del Equipo de Respuesta Inmediata (2009), creado mediante Decreto Ejecutivo N° 35144 del 4 de marzo de 2009, como un cuerpo especializado interinstitucional encargado de la atención de las personas víctimas del delito de trata de personas, mediante una respuesta rápida.¹⁵⁰ A su vez, impulsó la construcción del

¹⁴⁷ MGP, «Modelo de Atención Integral», 9.

¹⁴⁸ CNCTIMTP, «Informe 2008 – 2009», 9.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, 7.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, 8.

Proyecto de Ley N° 17.594 del 23 de noviembre de 2009, contra la Trata de Personas y Actividades Conexas; el **tercer hito político** en materia de lucha contra este flagelo.

La elaboración del texto sustitutivo estuvo a cargo de la Comisión de Procuración de Justicia de la Coalición, con el fin de que el cuerpo normativo que se presentara ante la Asamblea Legislativa contemplara todas las disposiciones necesarias para combatir de manera más eficiente e integral la actividad criminal de la trata de personas, desplegada por individuos o redes organizadas de delincuentes con la intención de reclutar, trasladar y explotar seres humanos.¹⁵¹

El Proyecto se diseñó con base en un amplio y profundo análisis de legislación internacional, incluyendo instrumentos como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo y leyes y disposiciones internacionales de países como Argentina, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Ghana, Guatemala, Irlanda, Italia, México, Perú y Sierra Leona; así como normativa nacional y documentos clave en materia de trata de personas y derechos humanos.¹⁵²

Asimismo, se contó con el patrocinio de la Oficina de Población, Refugiados y Migración de los Estados Unidos (BPRM, por sus siglas en inglés) y la participación de la OIM y un grupo de personas expertas en la materia de diferentes entidades públicas, entre ellas el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), el Ministerio Público, la Defensoría de los Habitantes, la Coalición contra la Trata de Personas, la Fundación PANIAMOR, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el MGP y sus dependencias.. El producto final fue validado por las personas que integran la Coalición.¹⁵³

Dentro de las propuestas más importantes contenidas en el Proyecto de Ley N° 17.594 se pueden mencionar la definición de una Política Nacional contra la Trata; la creación del Instituto Nacional contra la Trata de Personas (ITP); el desarrollo de un Sistema Nacional de Información; la creación de un Fondo para la atención de víctimas; la formulación de programas de atención

¹⁵¹ Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP), «Costa Rica realiza esfuerzos significativos para combatir la Trata de Personas (Informe sobre Trata de Personas 2010)» (San José, Costa Rica. 2010), 4.

¹⁵² Entre ellos, directrices, manuales, protocolos, planes de trabajo, criterios de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes. CNCTIMTP, «Informe 2008 – 2009», 13.

¹⁵³ *Ibid.*

para las víctimas y de procesos de sensibilización y capacitación; la definición de mecanismos de cooperación; y la creación y reforma de tipos penales.¹⁵⁴

No obstante, en el 2010 se implementaron reformas a la legislación migratoria costarricense tuvieron un impacto directo en este Proyecto de Ley y, de manera general, en la lucha contra la trata de personas. La entrada en vigencia de la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, además de la integración de las personas migrantes al desarrollo del país, significó la formulación de una política migratoria orientada, entre otras cosas, a garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas del delito de trata de personas y a coordinar con las instituciones competentes tales garantías.

Este **cuarto hito político** en el proceso de lucha contra el delito de trata de personas fue la razón de que se tomara la decisión política de trasladar la sede de la Secretaría Técnica de la Coalición y del ERI a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), un órgano de desconcentración mínima adscrito al MGP y encargado de ejecutar la política migratoria costarricense.¹⁵⁵

Este cambio político se caracterizó por dar origen a la Gestión de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, como Unidad encargada de la Secretaría Técnica de la Coalición; no contar con la continuidad deseada en algunas de las acciones que debían realizarse, puesto que el cambio de Gobierno y, consecuentemente, del equipo de trabajo «viejo», obligó a empezar desde cero el proceso de lucha contra la trata de personas; y generar desconfianza entre los miembros de los Decretos, a partir de dos criterios: la posible disminución del apoyo, dado que la rectoría pasa de estar en un nivel político (jerarcas) a un nivel técnico (DGME), y que solo se llegara a hablar de víctimas extranjeras, dejando al descubierto el tema de trata interna.¹⁵⁶

Por esta razón, durante el primer año, la Dirección de Migración se dedicó a tomar confianza, apoyar las actividades realizadas por la Coalición, modificar el borrador del proyecto de Ley mencionado anteriormente e impulsarlo en la Asamblea Legislativa. Según Kathya

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ Ley N° 8764 del 19 de agosto de 2009, General de Migración y Extranjería. Publicada en La Gaceta N° 170 del 1 de setiembre de 2009. http://www.pgrweb.go.cr/scii/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66139

¹⁵⁶ Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP), «Informe sobre Trata de Personas 2011» (San José, Costa Rica. 2011), 1; Kathya Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017; Andrés Romero, comunicación personal, 3 de setiembre de 2018; Sofia Ramírez, comunicación personal, 6 de setiembre de 2018.

Rodríguez,¹⁵⁷ las principales modificaciones que se le realizaron al borrador del Proyecto de Ley N° 17.594 giraron en torno a las funciones de la Coalición con base en la Ley N° 8764; los recursos económicos; y el ITP, principalmente por el tema burocrático y la cantidad de instituciones con las que contaba el Gobierno en ese entonces.

A partir de lo anterior, en el 2012 se aprueba la Ley N°9095, Contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT) en el 2012 y en el 2015 se aprueba el Decreto Ejecutivo N° 39325, Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas. Estos instrumentos constituyen el **quinto hito** político en este proceso, los cuales, además de institucionalizar los esfuerzos realizados por la Coalición, vienen a regular el accionar de este órgano y sus respectivas instituciones integrantes en materia de combate contra el delito de trata de personas.

En la siguiente sub sección se aborda la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento, desde la importancia que constituyen para la realización del análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el componente de la prevención de este flagelo a nivel nacional.

5.3.1 Política Pública contra la Trata de Personas, desde el eje de prevención

La normativa nacional que enmarca la lucha contra el delito de trata de personas le asigna la responsabilidad a la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT) de establecer las medidas necesarias para articular la **Política Nacional contra la Trata de Personas**, dirigida hacia la «prevención y combate integral de la trata de personas y sus actividades conexas, así como la atención y la protección de sus víctimas como parte de la política criminal preventiva y sancionatoria del Estado». Esta Política debe estar orientada hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos:¹⁵⁸

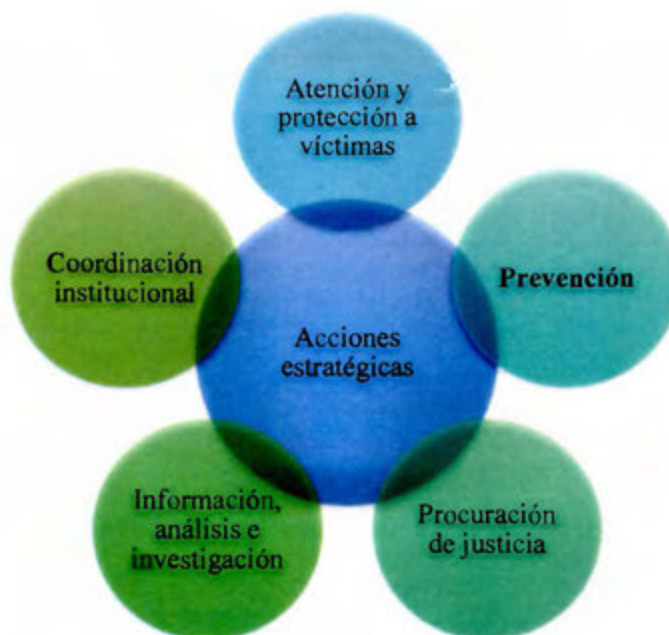
- ♥ promover, garantizar y coordinar políticas públicas para la **prevención** de la trata;
- ♥ propiciar la normativa necesaria para fortalecer la investigación y sanción del delito;
- ♥ definir un marco específico y complementario de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y sus dependientes; y
- ♥ impulsar y facilitar la cooperación nacional e internacional en el tema de trata;

¹⁵⁷ Comunicación personal, 4 de diciembre de 2017.

¹⁵⁸ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 16.

De igual manera, debe contemplar acciones estratégicas formuladas a partir de los siguientes ejes de trabajo, dentro de los cuales se deben tomar «en cuenta las acciones de cooperación nacional e internacional, así como de evaluación y seguimiento respectivo»:¹⁵⁹

Figura 12. Acciones estratégicas de la Política Nacional contra la Trata de Personas.



Fuente: Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 18.

Elaboración: propia.

La CONATT es la entidad responsable de elaborar en un plazo máximo de doce meses posteriores a la entrada en vigencia del presente reglamento, la Política Nacional contra la Trata de Personas y el Plan Nacional Estratégico Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes que contenga acciones concretas para operativizar la Política desde sus diferentes ejes de intervención. En tanto se formulan ambos instrumentos todas las acciones contra la Trata de Personas a nivel nacional, incluyendo la asignación del recurso del FONATT, se fundamentarán en el Plan Estratégico Nacional creado por la CONATT y que se encuentra vigente y en las acciones y procedimientos previstos en la Ley y el presente reglamento.¹⁶⁰

El presupuesto para el proyecto «Elaboración de la Política Nacional contra la Trata de Personas y el plan estratégico de trabajo 2016-2020 de la Coalición Nacional contra el tráfico

¹⁵⁹ *Ibíd*, artículo 17.

¹⁶⁰ Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, Transitorio I.

Ilícito y la Trata de Personas (OIM). Adjudicado por €21.114.000,00» fue aprobado por la Contraloría General de la República durante el 2016;¹⁶¹ no obstante, al momento de la elaboración de la presente investigación, no se contaban con los instrumentos mencionados.

Es por esta razón que se toma la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, a partir de los elementos constitutivos abordados en el apartado del Marco Teórico, los cuales se describen brevemente, desde el **eje de prevención**, a continuación:

Solución de un problema público

La Ley N° 9095 «se aplica al combate integral de **todas las formas de trata de personas y actividades conexas**, sea nacional o transnacional, esté o no relacionada con el crimen organizado»; desplegadas con la intención de reclutar, trasladar y explotar seres humanos, convirtiéndolos en un objeto con el que se negocia y trafica.¹⁶²

Para prevenir estos actos de violación, restricción y vulneración de la dignidad, las libertades individuales y la igualdad de las personas; esta legislación tiene como una de sus finalidades la promoción de políticas públicas para el combate integral de la trata de personas.¹⁶³

Existencia de grupos-objetivo

Cualquier grupo delictivo organizado, entendido como un conjunto «estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer» el delito de trata de personas «con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».¹⁶⁴

Es importante mencionar que la Ley N° 9095, más que estar dirigida únicamente hacia la sanción y judicialización de las **personas o redes de tratantes**, brinda un enfoque transversal de prevención y atención de las víctimas de trata de personas. En otras palabras, este instrumento les asigna un rol importante a las personas beneficiarias finales de la política pública: la sociedad de manera general y, más específicamente, las víctimas y posibles víctimas de este delito.

¹⁶¹ CONATT, «Informe 2016», 2

¹⁶² Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 3.

¹⁶³ *Ibíd.*, art. 1.

¹⁶⁴ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 5.

Coherencia intencional

El cumplimiento de los fines de la Ley N° 9095 debe realizarse de manera transversal con los siguientes **principios generales** establecidos en la legislación, las cuales buscan salvaguardar y garantizar el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos de las personas víctimas del delito de trata:

Figura 13. Principios generales de la Política Nacional contra la Trata de Personas.



Fuente: Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 2.

Elaboración: propia.

De igual manera, el Reglamento a la Ley N° 9095 establece tres disposiciones generales, de las cuales resulta pertinente destacar dos referentes a las entidades representadas en la CONATT, sus Comisiones y el Equipo de Respuesta Inmediata; y vinculadas directamente con la implementación de la política pública en cuestión, desde el eje de prevención:¹⁶⁵

- ♥ garantía de designación y asistencia, el cual establece que las personas jefes de dichas entidades «deben garantizar la oportuna designación o sustitución de sus representantes y su asistencia a todas las sesiones o reuniones»; y
- ♥ poder de decisión, según el cual las entidades integrantes «deben garantizar que las personas que designen como miembros titulares, suplentes o integrantes, tengan poder de decisión o el canal directo para lograr una decisión inmediata a los asuntos que se someten a su atención».

Aunado a lo anterior, el Estado costarricense toma como base la definición acordada internacionalmente sobre «trata de personas» que se encuentra en el Protocolo de Palermo para

¹⁶⁵ Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 5.

definir y comprender el abordaje del delito de la trata a nivel nacional.¹⁶⁶ Al respecto, la Ley N° 9095 establece que

Por trata de personas se entenderá el promover, facilitar o favorecer la entrada o salida del país o el desplazamiento, dentro del territorio nacional, de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación o servidumbre, ya sea sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad forzada, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.¹⁶⁷

De igual manera, también se brindan definiciones de diferentes conceptos vinculados al delito de la trata en la legislación interna, entre ellos:

Figura 14. Términos importantes en la prevención de la Trata de Personas.

Combate integral

- Aquellas acciones orientadas a intervenir, prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, así como las medidas tomadas para atender y proteger a sus víctimas y dependientes.

Prevención

- La aplicación de todas aquellas acciones de preparación, delimitación, planificación y ejecución encaminadas a anticipar, disminuir e impedir el fenómeno de la trata de personas, en sus diferentes modalidades.

Situación de vulnerabilidad

- Cualquier circunstancia en la cual el individuo no tiene otra alternativa que someterse a la situación.

Fuente: Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 7.

Elaboración: propia.

Existencia de decisiones y actividades

La Ley N° 9095 establece la creación de la Coalición contra la Trata con el objetivo de promover la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para la prevención del tráfico ilícito y la trata de personas, la atención y protección de las víctimas, y la persecución y sanción de los responsables, lo que incluye la revisión de la normativa nacional y su adecuación a los compromisos internacionales contraídos por el Estado costarricense, y la capacitación y especialización del recurso humano institucional. Asimismo, le compete la valoración de los proyectos que serán sujetos de recibir

¹⁶⁶ UNODC. «Convención de las Naciones Unidas», 43.

¹⁶⁷ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 5.

presupuesto del Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Fonatt), creado por la presente ley.¹⁶⁸

Asimismo, establece la distribución de las instituciones que integran la Coalición, según sus ejes de trabajo y las competencias institucionales; la posibilidad de que asistan personas Observadoras a las sesiones de la Coalición, siempre y cuando estén relacionados con la materia y sean invitados por la CONATT; y las funciones de las Comisiones Técnicas Permanentes, las cuales serán abordadas en el primer capítulo de la presente investigación.

De igual manera, abordan el asesoramiento que debe darle la Secretaría Técnica de la CONATT a las autoridades municipales para la inclusión de programas de prevención de la trata de personas en sus planes de desarrollo, procurando una integración dentro de la comunidad; así como también el establecimiento de campañas de educación y orientación en medios de comunicación masiva, dirigidas a combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.¹⁶⁹

Programa de intervenciones

El Reglamento a la Ley N° 9095, aprobado a finales del año 2015, además de completar la normativa nacional para la lucha contra este flagelo, viene a definir la integración, el funcionamiento y las responsabilidades de la CONATT y sus respectivas instancias; así como a establecer la creación de protocolos, programas y manuales que regulen la información, la protección de las víctimas y el financiamiento de proyectos en materia de trata de personas.

Específicamente, sus objetivos son los siguientes:¹⁷⁰

- ♥ establecer las normas, procedimientos y pautas generales de actuación que posibiliten la operativización de la Ley N° 9095, según los principios rectores y objetivos que la rigen;
- ♥ especificar las responsabilidades que, en el marco de su competencia y de las nuevas obligaciones creadas por la Ley N° 9095, tienen las entidades referidas en la Ley, así como los mecanismos de control y supervisión de los mismos;
- ♥ establecer los mecanismos de actuación y de organización interna de los cuerpos colegiados e interinstitucionales creados en el marco de la Ley para garantizar, entre otras cosas, la prevención del delito de trata de personas en el país; y
- ♥ conformar el mecanismo de funcionamiento del FONATT, incluyendo el acceso a los

¹⁶⁸ *Ibíd.*, art. 9.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, artículos 34 y 35.

¹⁷⁰ Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 2.

recursos generados por este fondo, la toma de decisión sobre el uso y destino de los recursos, los mecanismos de control interno y externo y de rendición de cuentas.

Papel de actores clave

La Coalición contra la Trata de Personas se encuentra estructurada como sigue:¹⁷¹

- ♥ la Coalición en pleno, integrada por las personas jefes de las 22 instituciones que la integran o representantes formalmente designadas;
- ♥ la Secretaría Técnica, como instancia de coordinación técnica, política y administrativa, así como de representación a nivel nacional y regional de la CONATT y sus comisiones;
- ♥ las Comisiones Técnicas Permanentes o Especiales establecidas por Ley; y
- ♥ el Equipo de Respuesta Inmediata, un cuerpo especializado para la atención de las personas víctimas del delito de trata de personas.

También pueden ser parte de la Coalición, en calidad de Observadores, otras instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (OIM, ACNUR, OIT, UNICEF) y organizaciones sociales relacionadas con la materia; previa solicitud tramitada a través de la Secretaría Técnica, quien la elevará a la Coalición en pleno.¹⁷²

Es importante mencionar que estas instancias, cuyas responsabilidades y funciones específicas se encuentran asignadas por el Reglamento a la Ley N° 9095, son esenciales para la operatividad de la CONATT y la coordinación entre sus miembros y otras entidades a nivel nacional e internacional.

Existencia de actos formales

El Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas 2012-2015 constituyó la ruta a seguir para mejorar la efectividad y el carácter preventivo de su accionar, a partir de las funciones y la estructura definida en los decretos de creación y fortalecimiento. No obstante, la institucionalización de este órgano mediante Ley N° 9095 vino a redirigir dichos esfuerzos hacia una adecuada planificación y orientación de los recursos hacia objetivos concretos para combatir la trata de personas. Este documento es el instrumento mediante el cual se fundamentará la Ley N° 9095 en tanto se formulan la Política Nacional contra la Trata de Personas y su respectivo Plan Estratégico.

¹⁷¹ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 13.

¹⁷² *Ibíd.*, artículo 11.

El Plan 2012-2015 tiene como objetivo «[a]rticular las líneas prioritarias de acción de las diferentes instituciones, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que integran la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas para el período de 2012 al 2015», no obstante, posteriormente fue extendido hasta el 2017 por acuerdo de la Coalición en pleno. Específicamente para prevenir el delito de trata de personas, el documento busca establecer las acciones concretas en el tema de prevención a realizar en el período que cubre.¹⁷³

Naturaleza obligatoria

Las disposiciones establecidas en la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento son de orden público, se encuentran respaldadas por la autoridad legítima que reviste el poder público y son «aplicables a toda persona física o jurídica que se encuentre en el territorio nacional, así como a toda persona costarricense que se encuentre en el exterior. Para efectos de aplicación el presente Reglamento incluye a toda la Administración Pública, Central y Descentralizada, empresas públicas y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil».¹⁷⁴

Hasta aquí, se han abordado las decisiones identificadas de las autoridades político-administrativas que permiten analizar el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas en Costa Rica. Los Programas de Actuación Político-Administrativo (PPA), específicamente la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento, constituyen la norma legislativa y el acto reglamentario que determinan los elementos sustantivos y procedimentales de la política pública, es decir, el proceso a seguir para resolver la problemática en cuestión.

De esta manera, se establecen las bases para poder realizar el análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, la cual se operacionaliza a través del Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición. En los siguientes capítulos se abordan las cuestiones pertinentes para la comprensión del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, específicamente en el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.

¹⁷³ Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP), «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015», bajo la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (San José, Costa Rica: Editorama S. A.), 2012, 10.

¹⁷⁴ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 88; Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 3.

VI. Apartado capitular. Estructura y descripción

El presente trabajo de investigación se encuentra conformado por cuatro apartados capitulares que contribuyen al análisis del proceso de implementación de la Ley N° 9095, desde el eje de prevención, como política pública contra la trata de personas durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica; a partir del modelo de análisis de políticas públicas propuesto en el Marco Teórico. Cada uno de estos apartados finaliza con un balance general sobre los principales aportes para la consecución del objetivo general de la investigación.

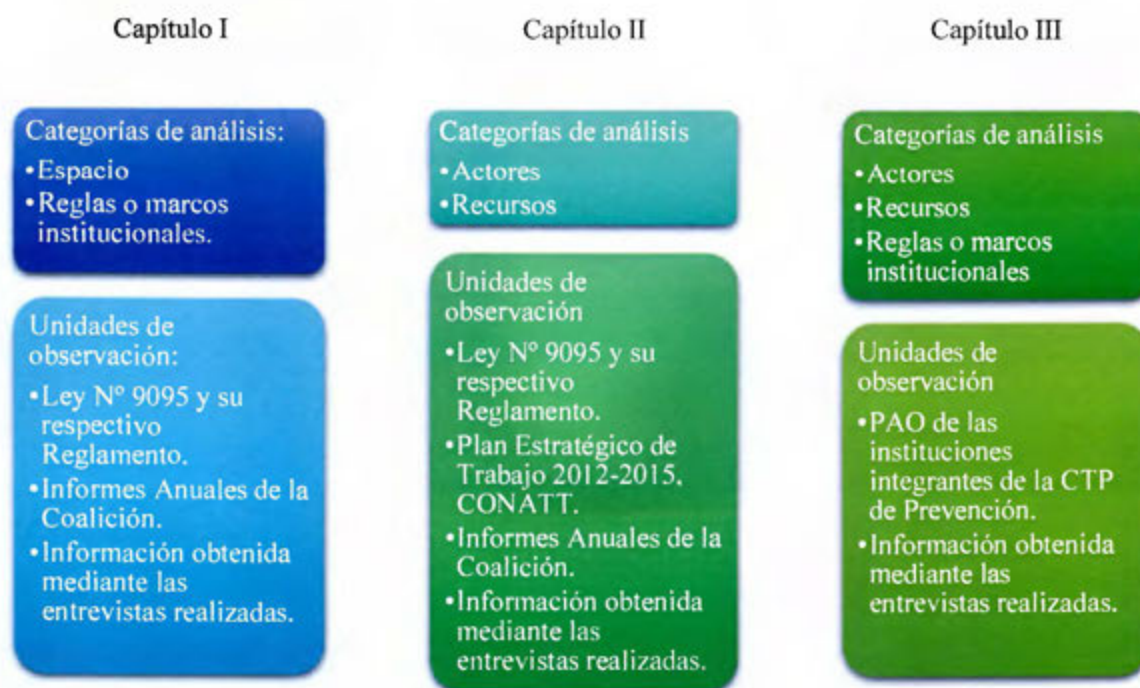
El Capítulo I –Abordaje Estatal para Prevenir la Trata de Personas– refiere a una caracterización de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT) en el marco de la prevención de la trata de personas en el país. Se aborda la creación y el fortalecimiento de la Coalición vía Decreto Ejecutivo, haciendo énfasis en las funciones, la organización interna y los esfuerzos realizados para prevenir el negocio de trata de personas en Costa Rica; y se describe el proceso de transición al que se vio sometida con la creación de la Ley N° 9095, la cual vino a institucionalizar la CONATT.

El Capítulo II –Planificación de la CONATT para Prevenir la Trata de Personas– alude al Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición, el cual establece las líneas de trabajo que guiarán su accionar en la prevención del delito de trata de personas para el periodo 2012-2015. Se describen las acciones estratégicas propuestas por la CONATT, específicamente aquellas enfocadas en el mejoramiento de la efectividad y el carácter preventivo de la Coalición (eje de prevención), para posteriormente analizar el contenido sustantivo e institucional de cada uno de los productos resultantes del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas.

El Capítulo III –Acciones institucionales para Prevenir la Trata de Personas– aborda los Planes Anuales Operativos (PAO) de las 16 instituciones que integran la Comisión Técnica Permanente de Prevención, durante el periodo 2013-2016, con el fin de identificar si se han incorporado acciones encaminadas a prevenir el delito de trata desde el accionar de las instituciones mismas.

La siguiente figura permite ilustrar la precisión del objeto de estudio de la presente investigación, proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016 en Costa Rica; según las unidades de análisis y de observación que serán abordadas en cada uno de estos capítulos mencionados anteriormente:

Figura 15. Categorías de análisis por capítulo de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, Capítulo IV – Desafíos de la Prevención de la Trata de Personas – incluye los principales hallazgos de la investigación, obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas. Estos constituyen retos o limitaciones, desde perspectivas subjetivas, respecto a los esfuerzos realizados para prevenir la trata de personas en Costa Rica, tanto a nivel nacional como desde la CONATT y las instituciones integrantes de la CTP de Prevención; así como de la investigación académica como tal.

Por último, en las –Consideraciones finales– se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del análisis al proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas.

VII. Capítulo I. –Abordaje Estatal para Prevenir la Trata de Personas–

Históricamente, Costa Rica ha sido catalogado como un país de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios que caracterizan la Región Centroamericana, contexto que ha propiciado el desarrollo de una de las formas más crueles de abuso a los derechos humanos: la trata de personas. Este escenario, aunado a la presencia de redes nacionales e internacionales de crimen organizado dedicadas a este negocio y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense en materia de lucha contra la trata de personas; visibilizaron la necesidad de abordar este delito mediante acciones integrales e interinstitucionales, tanto dentro como fuera del territorio nacional.¹⁷⁵

De esta manera, en el 2005 se crea, vía Decreto Ejecutivo, la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP) «como un instrumento para proveer, definir, coordinar y ejecutar un plan de acción para la prevención, el combate, la sanción y la erradicación de estas acciones violatorias de los derechos humanos, la protección de sus víctimas y el procesamiento judicial efectivo de los responsables».¹⁷⁶

Este órgano estuvo conformado por diversas instituciones gubernamentales, las cuales podían recibir facilidades y cooperación de otras entidades públicas y privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales, dentro del marco de sus competencias, para la organización y desarrollo de las actividades de la Coalición.¹⁷⁷

Lo anterior permitió hacerle frente a la necesidad de abordar la trata de personas mediante una respuesta coordinada entre los diferentes sectores cuyas competencias y funciones se encuentran relacionadas con el tema, y así lograr una mayor eficiencia y eficacia en las acciones preventivas y de combate contra este delito.¹⁷⁸

En sus inicios, la Coalición trabajaba a través de un grupo pequeño conformado por personas puntuales (nombres y apellidos) que no contaban con experiencia sobre cómo abordar el delito de trata de personas, razón por la cual tuvieron que «aprender haciendo». En otras palabras,

¹⁷⁵ Decreto Ejecutivo N° 32824-G, del 8 de noviembre de 2005, Considerando 1°, 2° 7° y 8°.

¹⁷⁶ *Ibíd*, art. 1.

¹⁷⁷ Estas instituciones fueron el MGP y Seguridad Pública, el Ministerio de la Condición de la Mujer, INAMU, el Ministerio de Justicia y Gracia, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, PANI y la Ministra de la Niñez y la Adolescencia. *Ibíd*, art. 2° y 3°.

¹⁷⁸ *Ibíd*, Considerando 10°.

a partir de casos detectados, estudiaron el fenómeno de trata de personas mediante su descomposición, con el fin de darle un combate integral.¹⁷⁹

Es así como en las primeras reuniones que se realizaron, en conjunto con las instituciones públicas integrantes, los organismos internacionales y las organizaciones sociales relacionadas con el tema; se comenzó a ver el delito con mayor plenitud y se fueron identificando los vacíos legales e institucionales existentes en el país en materia de lucha contra la trata de personas.¹⁸⁰

De esta manera, se visibilizó la necesidad de abordar el delito desde el enfoque de atención y protección de las víctimas, de fortalecer la coordinación y el accionar conjunto y de ampliar la participación a otros sectores de la institucionalidad del Estado y de la sociedad dentro de la Coalición, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el logro de los propósitos para lo que fue creada la coalición. Aunado a esto, el Decreto del 2005 omitía especificar la estructura y las funciones de cada una de las instancias creadas dentro de la Coalición, así como la definición de a cuál de ellas le correspondían las funciones de coordinación.¹⁸¹

Es por esta razón que en el 2008, mediante Decreto Ejecutivo, se refuerza la Coalición mediante la asignación de la coordinación nacional al MGP como ente rector en materia de trata de personas, la creación de una Secretaría Técnica para tales fines y el establecimiento de «funciones específicas orientadas a la prevención, protección y atención de las víctimas, apoyo a la sanción y represión del delito y el impulso y desarrollo de la política pública del Estado sobre este tema, lo que incluye la creación de un Plan Nacional contra la Trata, estrategias sectoriales y acciones concretas».¹⁸²

Dicho Decreto reforma la estructura de la Coalición, para que se encuentre conformada por representantes de nueve instituciones del Poder Ejecutivo y establece la posibilidad de que formen parte de la Coalición y de sus instancias técnicas, en calidad de observadores, otras instancias estatales como el Poder Judicial, la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea

¹⁷⁹ Estas personas iniciales fueron Andrés Romero, Policía y Psicólogo; Sofía Ramírez, Administradora y Financiera; y Ana Durán, Abogada. Andrés Romero, comunicación personal, 3 de septiembre de 2018; Sofía Ramírez, comunicación personal, 6 de setiembre de 2018.

¹⁸⁰ Sofía Ramírez, comunicación personal, 6 de setiembre de 2018.

¹⁸¹ MGP, «Modelo de Atención Integral», 6; Decreto Ejecutivo N° 34199 del 12 de marzo de 2007, Considerando IV.

¹⁸² MGP, «Modelo de Atención Integral», 7.

Legislativa; y representantes de Organismos Internacionales directamente vinculados con la problemática en cuestión, así como representantes de ONG nacionales de la misma naturaleza.¹⁸³

La coordinación de la Coalición en sí y su Secretaría Técnica queda a cargo del MGP y se le otorgan una serie de funciones, para las cuales el Decreto faculta la elaboración de lineamientos y protocolos de coordinación interinstitucional que regulen y faciliten el accionar conjunto de todas las instancias que la integran. Algunas de las funciones dirigidas hacia la **prevención** del delito de trata de personas son las siguientes:¹⁸⁴

- ♥ Aprobar un Plan de Acción contra la trata de personas en cinco áreas de acción, siendo una de ellas la de prevención y protección.
- ♥ Promover la creación de redes interinstitucionales a nivel local y regional, destinadas a ejecutar acciones e impulsar políticas para la prevención en materia de trata de personas.
- ♥ Promover la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales; para la prevención de este delito, incluyendo la capacitación y especialización del recurso humano institucional.
- ♥ Formular planes operativos anuales de trabajo que orienten la labor y la inversión de las instituciones integrantes de la Coalición hacia el logro de los objetivos establecidos en dicho decreto y su inclusión al Plan Nacional de Desarrollo.
- ♥ Desarrollar y ejecutar campañas de sensibilización, educación y orientación a la ciudadanía, especialmente hacia las poblaciones vulnerabilizadas, para prevenir el desarrollo de este tipo de criminalidad y la victimización de mujeres, niños, niñas, adolescentes y hombres.

Asimismo, la estructura de la Coalición pasa a estar conformada por las siguientes instancias:

¹⁸³ Elimina el Ministerio de la Condición de la Mujer y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia e incorpora al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Decreto Ejecutivo N° 32824-G, del 8 de noviembre de 2005, art. 1°.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

Figura 16. Estructura de la Coalición según Decreto N° 34199.



Fuente: Decreto Ejecutivo N° 34199 del 12 de marzo de 2007.

Elaboración: propia.

Los primeros esfuerzos realizados para luchar contra el delito de trata de personas, en el marco de los Decretos Ejecutivos mencionados, se realizaron desde una perspectiva legal y de procuración de justicia, así como de atención de las víctimas del delito; y no tanto desde la prevención misma del delito. No obstante, es posible rescatar las siguientes acciones dirigidas a **prevenir** el delito de trata de personas a nivel nacional durante el periodo 2008-2012:¹⁸⁵

- ♥ Capacitaciones a personas funcionarias públicas de diversas zonas del país sobre trata de personas de manera general, funcionamiento de la Coalición, detección de posibles casos y articulación entre instituciones frente a una posible situación de trata; mediante procesos formales validados y dirigidos a la población policial y administrativa.
- ♥ Talleres de sensibilización dirigidos a personas funcionarias públicas, oficiales del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Comunicadores, personal del Departamento

¹⁸⁵ CNCTIMTP, «Costa Rica 2010»; «Informe 2008 – 2009»; «Informe 2011»; «Preguntas para el Informe sobre la Trata de Personas 2012» (San José, Costa Rica), 2012.

Consular y comunidad en general.

- ♥ Campañas dirigidas hacia la población en general, específicamente «No te dejes engañar», llevada a cabo con el apoyo financiero de UNICEF, para prevenir a adolescentes, a las familias y a las comunidades sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas; y «No más trata de personas» financiada por la OIM, con el objetivo de reducir la trata de personas en Centroamérica y México.
- ♥ Talleres con los países fronterizos sobre las rutas o posibles rutas de trata, así como mapas informativos (2008-2009) que permiten realizar un análisis integrado de la información y, consecuentemente, un abordaje coordinado y eficaz en la prevención del delito entre los países, así como una actualización de las rutas terrestres nacionales e internacionales, aéreas, marítimas y puntos no habilitados.
- ♥ Eventos regionales que permiten promover fuertes alianzas, así como dar a conocer los esfuerzos de coordinación y comunicación realizados para informar, alertar e implementar las buenas prácticas del trabajo de los países en materia de trata y que puedan servir de insumos para las acciones nacionales.

Los Informes de la Coalición para estos años no hacen referencia a la sostenibilidad de estas actividades preventivas, ni tampoco presentan evidencia de monitoreo, seguimiento e incluso evaluación de acciones para respaldar argumentos relacionados con «una prevención efectiva» y un «abordaje coordinado y eficaz en la intervención» y prevención del delito de trata de personas.¹⁸⁶ Al respecto, la Coalición enfatiza en la necesidad de contar con

una estructura orgánica con personal especializado y permanente que impulse, desarrolle y supervise, los planes, estrategias y acciones que se implementen a nivel nacional en relación con este delito. Aunque existe muy buena disposición, como se ha comprobado, en los representantes institucionales y de otras entidades que asisten a la Coalición e integran las sub comisiones; lo cierto es que los cambios de representantes o las dificultades comunes en asistencia o tiempo disponible para realizar proyectos de la Coalición y en especial darles seguimiento, limita la capacidad de acción de este órgano interinstitucional. De igual forma, la nueva fase en la que incursiona la Coalición con equipos operativos conjuntos, labores de asistencia a las víctimas, entre otros, reafirma la idea de contar con recurso humano especializado en una estructura

¹⁸⁶ CNCTIMTP, «Informe 2008 – 2009», 32.

dedicada el tema de carácter permanente y sujeta al Ministerio de Gobernación y Policía, cuna de la Coalición y de su desarrollo funcional y operativo.¹⁸⁷

En la misma línea, las agencias de cooperación internacional encargadas de las campañas para prevenir el delito de trata de personas hacen referencia a diferentes dificultades en la implementación de las estrategias mencionadas, entre ellas los problemas de liderazgo, acompañamiento y coordinación con las entidades gubernamentales responsables de la ejecución en el país, la ausencia de un estudio base y de un registro sistemático de las acciones realizadas, el poco trabajo en el área de formación de la prensa para realizar un abordaje adecuado del tema y evitar la revictimización por parte de los medios; y las grandes limitaciones en términos de recursos humanos y financieros.¹⁸⁸

Es por esta razón que los esfuerzos por dar a conocer la problemática de trata de personas en el país y brindar posibles soluciones, requieren de un apoyo y respaldo legal especializado que aborde de manera integral esta temática mediante la creación de disposiciones específicas y claras que faculten a los funcionarios designados y sus colaboradores para emprender, más allá de los cambios políticos, un esfuerzo continuo y sostenible para el combate de la trata de personas.¹⁸⁹

De esta manera, la Ley N° 9095 viene a institucionalizar la Coalición contra la Trata de Personas, comprometer a las instituciones autónomas, establecer los lineamientos a seguir para el cumplimiento de sus fines, distribuir mejor las responsabilidades entre las instancias y las instituciones integrantes de la Coalición y, principalmente, establecer un financiamiento propio, único y exclusivo para el combate integral del delito de trata de personas: el Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT).¹⁹⁰

Dicho Fondo se encuentra constituido por «el cobro de un dólar moneda de los EUA (US\$ 1,00) en el impuesto de salida del país» y podrá ser utilizado por las instituciones que integran la Coalición, así como «cualquier otra institución, organismo, organización o entidad que cuenten con el aval de la CONATT para tales efectos»; con el fin de presentar «proyectos que coadyuven

¹⁸⁷ CNCTIMTP, «Informe 2008 – 2009», 9.

¹⁸⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), «Presentación Oficina País. Reunión Sub/regional violencia, comunicación y abogacía» (Costa Rica: UNICEF, 2011), diapositiva 20, https://www.unicef.org/republicadominicana/COSTA_RICA_unicef_.pdf, «Campaña Regional de Lucha contra la Trata», Organización Internacional para las Migraciones (OIM), acceso el 20 de noviembre de 2018, <https://www.iom.int/es/news/campana-regional-de-lucha-contra-la-trata>

¹⁸⁹ Proyecto de Ley N° 17.594 del 23 de noviembre de 2009, 5.

¹⁹⁰ Kathya Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017.

con los objetivos de la presente ley». Para esto, se deberá seguir el procedimiento general establecido en el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas, tanto para la presentación de proyectos, como para el trámite y la ejecución de fondos y supervisión de proyectos.¹⁹¹

En cuanto a la integración, la Ley N° 9095 delimita las instituciones que conforman la Coalición y las clasifica, según su accionar, en cuatro ejes: atención, prevención, información, análisis e investigación y procuración de justicia. Estos ejes conforman las Comisiones Técnicas Permanentes de la CONATT.

La Comisión Técnica de Prevención constituye el **espacio** en el cual las instituciones que la integran, como actores involucrados con el proceso de implementación de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, interactúan con otros actores para la creación de estrategias de acción dirigidas hacia el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de prevención del delito. Estos actores pueden ser de carácter público o privado, como representantes de instituciones públicas o de organismos internacionales y de organizaciones sociales relacionadas con la materia; respectivamente.

Las instituciones que integran la Comisión de Prevención son las siguientes:

Figura 17. Instituciones integrantes de la CTP de Prevención.

Prevención	(continuación)
<ul style="list-style-type: none"> • Caja Costarricense de Seguro Social • Consejo Nacional de de Personas con Discapacidad • Dirección General de Migración y Extranjería • Dirección General de Tránsito • Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia • Instituto Costarricense de Turismo • Instituto Mixto de Ayuda Social • Instituto Nacional de Aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de las Mujeres • Ministerio de Educación Pública • Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública • Ministerio de Justicia y Paz • Ministerio de Salud • Ministerio de Trabajo y Seguridad Social • Patronato Nacional de la Infancia • Secretaría Técnica de la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial.

Fuente: Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 29.

Elaboración: propia.

¹⁹¹ Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 52 y 59; Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 61.

La interacción entre estos actores se encuentra condicionada por el **marco institucional** en el que se desenvuelven, específicamente la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento. Por ejemplo, la Ley contra la Trata de Personas le asigna 15 funciones generales a las Comisiones Permanentes de la Coalición, entre ellas las siguientes para prevenir dicho delito:¹⁹²

- ♥ Proponer, dirigir, impulsar, coordinar y supervisar la implementación, el seguimiento, la actualización y la ejecución de la política nacional contra la trata de personas y sus actividades conexas, incluyendo la promoción de la prevención como área de acción.
- ♥ Brindar asistencia técnica a organismos públicos y privados que desarrollen programas, proyectos o cualquier otro tipo de actividades de prevención, previa coordinación con las instituciones rectoras involucradas al efecto.
- ♥ Impulsar la profesionalización, sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos y privados de los organismos relacionados con el Plan Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- ♥ Promover la creación de redes interinstitucionales a nivel local y regional, para que ejecuten acciones e impulsen políticas para la prevención, en materia de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
- ♥ Velar por la incorporación de acciones de prevención y otras relacionadas con la trata de personas en los planes anuales operativos de las instituciones.
- ♥ Desarrollar y ejecutar campañas de sensibilización, educación y orientación a la ciudadanía, especialmente hacia las poblaciones más vulnerables, para prevenir el desarrollo de este tipo de criminalidad y la victimización de las personas afectadas.

De igual manera, esta normativa dedica un capítulo a la Prevención del delito de trata de personas, en la que le asigna

a las instituciones del Estado integrantes de la Coalición, de acuerdo con sus competencias, destinar el personal y los recursos necesarios para la aplicación de medidas concretas que desalienten la demanda de la trata de personas, faciliten su detección, alerten a la población en general y, en especial, a las personas funcionarias de entidades públicas y privadas sobre la existencia y los efectos de esta actividad criminal.

¹⁹² Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 12.

Estas acciones tendrán como fundamento sensibilizar a la sociedad civil, a las personas funcionarias públicas y privadas sobre la temática y se realizarán en estricta coordinación con la Secretaría Técnica de la Coalición en tres áreas específicas: divulgación, detección y capacitación.¹⁹³

Para especificar aún más las responsabilidades de la Comisión de Prevención, el Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas le asigna una serie de funciones dirigidas a proponer planes, programas y actividades de prevención en tres áreas: divulgación, mediante una estrategia comunicacional de información sobre los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; detección, específicamente la elaboración de una estrategia nacional que facilite la recolección de información sobre trata y la identificación de personas víctimas y tratantes; y capacitación, mediante un proceso claramente estructurado hacia los diferentes sectores, incluyendo personas funcionarias públicas, sociedad civil, estudiantes, medios de comunicación y sector privado.¹⁹⁴

Asimismo, la Comisión de Prevención es la encargada de coordinar los espacios semanales que deben otorgar los medios de comunicación a la CONATT para la divulgación de «campañas de educación y orientación dirigidas a combatir los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes»; y de planificar y realizar, en conjunto con la Secretaría Técnica de la Coalición, talleres de inducción y formación continua para todos los miembros y representantes de las demás Comisiones Técnicas Permanentes.¹⁹⁵

Antes de abordar sobre el accionar de la Coalición en el periodo 2013-2016, específicamente los esfuerzos realizados y la información estadística recolectada que permite crear una imagen país sobre el estado de la prevención del delito de trata de personas; es pertinente comparar de manera resumida el proceso de transición de la CNCTMTP a la CONATT, así como los principales cambios que surgieron a partir de la Ley N° 9095. Esta comparación se ilustra a continuación:

¹⁹³ *Ibíd.*, art. 33.

¹⁹⁴ Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 29.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, art. 33; Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, art. 35.

Figura 18. Principales cambios respecto a la Coalición contra la Trata de Personas a partir de la Ley N° 9095.

Criterios comparativos	Antes de la Ley N° 9095.	Después de la Ley N° 9095.
Acrómino	CNCTIMTP	CONATT
Respaldo normativo	Decreto Ejecutivo N° 32824, 2005 y Decreto Ejecutivo N° 34199, 2008.	Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento
Ente rector	Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública	Dirección General de Migración y Extranjería
Instancia encargada de la Secretaría	Dirección sobre Trata de Personas y Promoción del Desarrollo Humano	Gestión de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata y de Personas
Tipo de órgano	Técnico	Burocratizado
Modo de trabajo	En función de casos, con minutas de trabajo	Por Comisiones, con actas y quórum
Financiamiento	Presupuestos institucionales	FONATT
Integración institucional	9 instituciones del Poder Ejecutivo	22 instituciones públicas

Fuente: Elaboración propia.

Sobre este último aspecto, es importante mencionar que la Coalición, desde sus inicios, se encontraba conformada por un conjunto estructurado de actores de diferentes sectores que tienen a cargo la implementación de la política pública analizada; es decir, constituye el Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA) y se rige por las competencias, responsabilidades y principales recursos establecidos en la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento.

A continuación, se abordan las principales acciones realizadas por la CONATT, durante el periodo 2013-2016, para **prevenir** de manera integral el delito de trata de personas en Costa Rica.

7.1 Accionar de la CONATT en el marco de la Ley N° 9095

Desde la entrada en vigencia de la Ley contra la Trata de Personas, se le ha dado continuidad a varias acciones que venía implementando la Coalición desde su creación, entre ellas, la incorporación del tema de trata de personas los Planes Nacionales de Desarrollo.

Por ejemplo, el PND «María Teresa Obregón Zamora» 2011-2014 establece que el Gobierno impulsará una respuesta integral para la prevención de la violencia y la promoción de la paz social, mejorando la capacidad institucional para responder en forma oportuna y asertiva ante los delitos de toda índole, lo cual supone un componente preventivo importante, que se complementa con una ágil capacidad de respuesta; el fortalecimiento del sistema penitenciario y el posicionamiento firme, estratégico, serio y preparado de manera óptima ante fenómenos criminales complejos, tales como el narcotráfico y la trata de personas. (...)

En otra línea de acción, se ha previsto una mejora en la administración de los flujos migratorios, que permita controlar fenómenos como la documentación fraudulenta, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; esto mediante el desarrollo de fronteras integradas con mecanismos de identificación biométrica y la habilitación de puestos migratorios en zonas vulnerables.¹⁹⁶

- ♥ Meta nacional: Mejorar las condiciones de seguridad.
- ♥ Desafío: surgimiento de nuevas expresiones criminales, entre ellas la trata de personas.
- ♥ Eje: Seguridad Ciudadana y Paz Social.
 - ✓ Acción estratégica: Administración efectiva de los flujos migratorios.
 - ✓ Objetivo: Incrementar acciones interinstitucionales para la prevención y atención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En el PND «Alberto Cañas Escalante» 2015-2018, se puede identificar el combate a la trata de personas desde el eje de prevención, en tres propuestas estratégicas sectoriales:

- ♥ Desafíos: Inseguridad Ciudadana y Globalización y diversificación de las actividades de delincuencia y crimen organizado.
- ♥ Definición de «víctimas de trata atendidas»: entiéndase como trata de personas o comercio de personas el comercio ilegal de seres humanos con propósitos de esclavitud reproductiva, explotación sexual, trabajos forzados, extracción de órganos, o cualquier forma moderna de esclavitud.
- ♥ Sector: Educativo
 - ✓ Programa: Centros educativos líderes en la prevención y atención de la violencia, cuyo objetivo es reducir la violencia en los centros educativos para favorecer la

¹⁹⁶ CNCTIMTP, «Informe 2011», 49.

permanencia y el éxito estudiantil a través de la atención a diversas problemáticas, entre ellas la trata de personas.

♥ Sector: Política internacional

- ✓ Programa: Derechos humanos de la población migrante y refugiada, el cual busca el posicionamiento del país en materia de protección y promoción de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como de las poblaciones vulnerables asociadas a la migración, entre ellas las víctimas de trata de personas.

♥ Sector: Seguridad Ciudadana y Justicia.

- ✓ Programa: Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas.

De igual manera, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 9095 la Coalición ha logrado realizar esfuerzos significativos en el combate integral del delito de trata de personas, entre ellos la integración formal de la Comisión de Gestión de Proyectos, la elaboración del «Manual de procedimientos para la construcción, revisión y recomendación de los proyectos para el uso del FONATT»; la presentación de un proyecto para apoyar el trabajo de construcción de la Política Pública y el nuevo Plan Estratégico; la creación de los Comités Técnicos Institucionales (CTI) dentro de cada institución integrante de la Coalición; y la implementación de la Campaña Corazón Azul, la cual pretende alertar a la población en general sobre el impacto negativo de la trata de personas e incentivar la participación del gobierno en el proceso de la sensibilización.¹⁹⁷

A nivel regional, también se han realizados esfuerzos para combatir y prevenir la trata de personas, particularmente mujeres, niños, niñas y adolescentes; entre ellos el proyecto «Marco de Acción Regional para el Combate, Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas en Centro América», el cual incluía el diseño de una campaña regional de prevención de la trata; la participación en la Coalición Regional Contra la Trata de Personas; el proyecto B.A.1 Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica, que forma parte de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA); entre otras acciones, principalmente enfocadas en el desarrollo de estrategias de comunicación efectivas que contribuyeran a la prevención de la trata.

¹⁹⁷ CONATT, «Informe 2013», 3; «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2014» (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería), 2015, 4; «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2015» (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería), 2016, 7-8; «Informe 2016», 1.

Sin embargo, la Coalición también se enfrentó a una serie de obstáculos administrativos y políticos que dificultaron el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades legales. Por ejemplo, el Fondo de financiamiento propio y sostenible de la Coalición para el combate integral del delito de trata de personas entra en operación hasta el año 2015, lo que obligó a la CONATT a trabajar con el presupuesto específico con el que cuenta cada institución pública que la integra, según la competencia y función de cada ente.¹⁹⁸

Asimismo, en el 2016, Casa Presidencial difundió una serie de directrices «para la abstención de nombramiento de nuevas plazas (para todo el sector público) y la reducción de gastos en algunas sub-partidas presupuestarias específicas», así como «la reducción de los presupuestos ordinarios para cubrir la creación o generación de más personal y poder reforzar las instancias de persecución, coordinación y de atención de las víctimas; lo anterior, tiene como inconveniente que los funcionarios que laboran en las instancias relacionados al tema tengan cargas de trabajo extenuantes».¹⁹⁹

El país sigue siendo catalogado como un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres, niños y niñas sometidos a explotación sexual y trabajo forzoso, entre otras razones, por su ubicación geográfica, su atractivo turístico, su nivel de ingreso (en comparación con naciones vecinas) y por ser un polo de atracción migratoria de norte a sur. Además, existen informes e investigaciones a nivel nacional, regional e internacional; que determinan que las acciones y los esfuerzos realizados por el Gobierno de Costa Rica siguen siendo insuficientes en comparación a las cada vez más sofisticadas formas de acción que ejercen los tratantes.

Esta brecha existente entre los esfuerzos realizados por el Estado costarricense para prevenir la trata de personas y la calificación que le ha otorgado el Departamento de Estado de los Estados Unidos a estas acciones realizadas para luchar contra este flagelo durante el periodo 2013-2016; resalta la necesidad de analizar el proceso de implementación de la Ley N° 9095, a través de su operacionalización mediante el Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015). En el siguiente apartado capitular se abordan las acciones estratégicas establecidas por la CONATT en dicho Plan de Trabajo (2012-2015) encaminadas a prevenir el delito de trata de personas.

¹⁹⁸ CONATT, «Informe 2013», 9

¹⁹⁹ CONATT, «Informe 2016», 12.

VIII. Capítulo II. –Planificación de la CONATT para Prevenir la Trata de Personas–

Los esfuerzos realizados por el Gobierno de Costa Rica para combatir el delito de trata de personas no han sido aislados y, como resultado de esto, el país forma parte activa del desarrollo y la implementación de estrategias y herramientas enfocadas en la atención y coordinación de situaciones de trata de personas.

Ejemplo de esto es que, ante la carencia de una política pública en materia de trata de personas, el tema de trata de personas se encuentra integrado en instrumentos políticos estratégicos, entiéndase protocolos, lineamientos, guías y manuales; que buscan definir el rumbo que el país debe seguir en su modelo de desarrollo y protección de los derechos humanos y optimizar la coordinación entre las instituciones responsables de prevenir las posibles situaciones de trata de personas en el país.²⁰⁰

Durante el 2011, se realizó una consultoría con la UNICEF para la elaboración del Plan Nacional Estratégico de Trabajo en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes para el período comprendido entre el 2012 y el 2015. El proceso tuvo una duración entre cuatro y seis meses e incorporó los criterios e insumos obtenidos en talleres participativos y las reuniones reflexivas celebradas con las personas integrantes de la Coalición.²⁰¹

Este documento, además de resumir la ruta a seguir con el fin de fortalecer el carácter integrador en las distintas Comisiones Técnicas Permanentes, entre ellas la de Prevención; incorpora el análisis de documentos referenciales relacionados con el tema que, en conjunto, establecen las líneas de trabajo estratégico para mejorar la efectividad y el carácter preventivo de la Coalición.²⁰²

El objetivo general del Plan de Trabajo es «Articular las líneas prioritarias de acción de las diferentes instituciones, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que integran las Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas para el

²⁰⁰ IBCR, «Mapeo sobre el combate», 43.

²⁰¹ Respecto a la delimitación temporal del Plan, es importante mencionar que a pesar de que inicialmente se elaboró para el período 2012-2015, este fue ampliado al 2016 por decisión estratégica de la Coalición, para poder ejecutar los proyectos que se tenían planificados para este último año. Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016; CNCTIMTP, «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015», 7.

²⁰² CNCTIMTP, «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015», 7.

período de 2012 al 2015»; y específicamente en el eje de prevención, se busca «Establecer las acciones concretas en el tema de Prevención a realizar en el período que cubre el Plan».²⁰³

Las líneas estratégicas de trabajo establecidas en este documento se encuentran directamente relacionadas con cuatro enfoques rectores, derivados del marco de protección y respecto de los Derechos Humanos, sin ningún tipo de discriminación por cuestiones culturales o de género; y fundamentalmente vinculados a la **prevención**, atención y sanción de la trata.

Figura 19. Enfoques rectores transversales del Plan Estratégico de Trabajo 2012-2016.



Fuente: CNCTIMTP, «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015», 11.
Elaboración: propia.

El Plan de Trabajo establece la realización de un seguimiento anual por parte de la Coalición y la Comisión Técnica Permanente respectiva, con el fin de valorar el logro de las metas a partir de los indicadores formulados.²⁰⁴ No obstante, como se verá más adelante, la no entrega de documentos institucionales que respalden y permitan valorar la consecución de las acciones y metas formuladas; dificulta realizar dicho seguimiento de manera realista y ordenada.

Como se mencionó en el Marco Teórico, la etapa de implementación de la política pública en cuestión se encuentra conformada por dos **elementos operacionales**: el Plan de acción y los actos de implementación. Antes de proceder al análisis de estos productos, es importante describir brevemente los criterios teóricos que se utilizarán.²⁰⁵

El Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT 2012-2015, como **Plan de Acción** de esta etapa, contiene las decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio (geográfico y social) y respecto a los grupos sociales para la implementación de la política pública contra la trata de personas. Estas se analizan a partir del:

²⁰³ *Ibíd.*, 10.

²⁰⁴ *Ibíd.*, 12.

²⁰⁵ Subirats et al, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 192-200.

- ♥ contenido sustantivo, según el grado de formalidad (explícitos o implícitos) y el grado de discriminación («embudos» o «regadera»); y del
- ♥ contenido institucional, vinculado al sustento institucional para la implementación de estas decisiones, según el grado de organicidad (mayor o menor estructuración), los recursos (vinculados o no vinculados) y el grado de apertura (abiertos o cerrados).

A su vez, cada una de las actividades que componen estos lineamientos estratégicos establecidos en este Plan Estratégico de Trabajo representan los **actos de implementación (outputs)** destinados a la prevención del delito de trata de personas. Estos se analizan a partir del:

- ♥ contenido sustantivo, específicamente el nivel coherencia entre los actos a nivel interno de la política y de coordinación con los actos de otras políticas y el perímetro de los actos de implementación finales, según la delimitación temporal y espacial establecida. Para esto, se utiliza la siguiente escala:

Figura 20. **Escala del nivel de cumplimiento.**



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. **Descripción del nivel de cumplimiento.**

Nivel	Coherencia y coordinación	Perímetro
<i>Alto</i>	Hay un alto nivel de coherencia y coordinación del contenido de los actos finales.	La acción estratégica propuesta se cumplió según el perímetro establecido.
<i>Medio</i>	Hay un nivel medio de coherencia del contenido de los actos finales.	La acción estratégica propuesta se cumplió parcialmente según el perímetro establecido.
<i>Bajo</i>	Hay un nivel bajo de coherencia del contenido de los actos finales.	La acción estratégica propuesta no se cumplió según el perímetro establecido.

Fuente: Elaboración propia.

- ♥ y del contenido institucional (mecanismos de control seguimiento), de los productos (intermediarios o finales) y de la formalidad jurídica de los actos administrativos (formales o informales).

Respecto al nivel de coherencia y coordinación, es importante mencionar que no se refiere al planteamiento coherente entre las acciones estratégicas y sus respectivas actividades, metas e indicadores;²⁰⁶ si no al nivel de coherencia y reforzamiento mutuo entre las diferentes acciones generadas en el interior de la política y la coordinación con los actos de otras políticas.

A continuación, se describe brevemente la manera en que se aborda el eje de prevención en el marco del accionar de la CONATT, así como las acciones estratégicas establecidas en el Plan Estratégico de Trabajo para prevenir el delito de trata de personas; y posteriormente, se realiza un análisis de los productos de la etapa de implementación de la política pública en cuestión, a partir de la información obtenida.

8.1 Lineamiento Nacional de Prevención

La primera matriz del Plan de Trabajo corresponde a la Comisión de Prevención y se encuentra conformada por 12 acciones estratégicas, con sus respectivas actividades, metas, tiempo de ejecución, indicadores y responsables. Estas líneas de acción propuestas por la CONATT, serán analizadas a partir de una comparación entre el nivel de cumplimiento, según el perímetro establecido, y la información obtenida en comunicaciones personales (presencial y vía telefónica) y de los Informes Anuales sobre Trata de Personas de la Coalición.

Estos Informes tienen la finalidad de informar sobre las principales actividades realizadas por el órgano interinstitucional respecto al combate integral del delito de trata de personas, por lo que resulta importante aclarar los siguientes puntos:

- ♥ Los Informes Anuales para el periodo 2013-2016 se enfocaron específicamente en tres áreas de acción en el eje de prevención: campañas informativas, operativos y capacitaciones.
- ♥ Ninguno de los Informes cuenta con la información brindada por la totalidad de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención. Los actores que más facilitaron información para la elaboración de estos documentos fueron el Centro Internacional para

²⁰⁶ Al respecto, es importante mencionar que, durante la revisión de las propuestas en el componente de Prevención del Plan de Trabajo, se identificaron una serie de inconsistencias entre algunas de las acciones estratégicas propuestas y sus respectivas actividades, metas e indicadores; es decir, no se logró establecer una relación coherente entre lo que se proponía hacer, lo que se quería alcanzar y la manera de medirlo. No obstante, el propósito de esta investigación va más allá de evaluar la coherencia del Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015 en este sentido, por lo que las acciones estratégicas propuestas para prevenir el delito de trata de personas se tomaron tal cual para la aplicación de los análisis mencionados anteriormente.

los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), DGME, Fundación Rahab, ICT, MSP, INA y CCSS.

8.1.1 Acciones Estratégicas

A continuación, se describen cada una de las 12 acciones estratégicas establecidas en el Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015, así como los respectivos resultados del análisis de los productos de la implementación de una política pública.

Cada una de estas acciones contiene un espacio de observaciones, en las cuales se incluye información referente a la disponibilidad de información o datos estadísticos, clarificaciones necesarias, casos especiales, entre otros.

8.1.1.1 Acción Estratégica 1.1

«Realizar campañas y otros instrumentos publicitarios para informar sobre la existencia de la trata, sus mecanismos y efectos, de manera concertada entre las diferentes instituciones para garantizar un enfoque común».

La primera línea prioritaria de acción por parte de la CONATT es la creación de un lineamiento básico a seguir para el diseño de campañas y otros instrumentos publicitarios relacionados al tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (actividad), el cual permita crear campañas y otros instrumentos con un enfoque común de estos delitos (meta).

♥ **Indicador:** Campañas aprobadas por la Coalición por año.

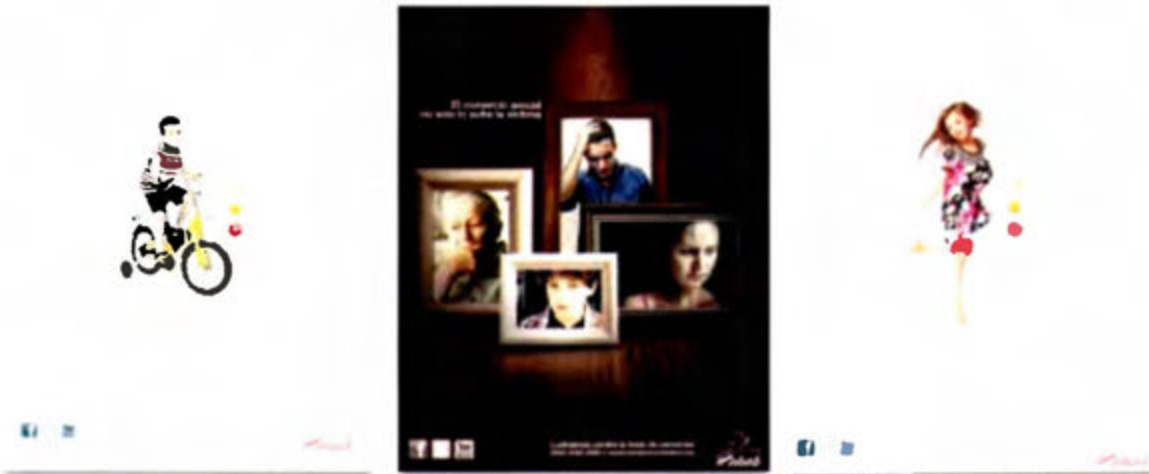
En el 2013, la Coalición realizó campañas informativas dedicadas a socializar números telefónicos de contacto directo para que las personas puedan denunciar la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

También, implementó la Campaña Regional de Prevención de la Trata de Personas, como parte de la Estrategia Regional de Comunicación en el marco de la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes; con el objetivo de contribuir a la prevención de este flagelo en el área centroamericana.

Se realizaron múltiples programas en «Los Fiscales y Usted», programa de radio del Ministerio Público de Costa Rica; con el objetivo de fomentar una cultura general en la población de prevención y combate contra estos delitos. Participaron personas expertas y profesionales en las temáticas de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos sexuales y fueron transmitidos por el 98.7 FM y 760 AM del dial por Radio Columbia.

La Fundación RAHAB produjo 10 reportajes que fueron exhibidos en televisión, radio y periódicos; además de cuatro anuncios para televisión y radio y la Campaña Publicitaria MANIQUI en tres spots para televisión y una cuña radial, todo enfocado en la prevención y denuncia del comercio sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual en el país.²⁰⁷

Ilustración 1. Publicaciones de la Fundación RAHAB contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de menores.



Fuente: Blog de la Fundación RAHAB, <http://fundacionrahabr.blogspot.com>

En el marco del Programa Mesoamérica: fortaleciendo las capacidades de protección y asistencias a migrantes en situación de vulnerabilidad, el Gobierno de Costa Rica dio inicio a la ejecución del proyecto «B.A.1: Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica». Este proyecto tiene como objetivos contribuir a la reducción de la violencia contra las mujeres, la trata de mujeres y el femicidio/feminicidio, a través de intervenciones sobre los factores que la propician; así como también aumentar la capacidad de respuesta institucional en la prevención y atención de los mismos delitos mencionados, en los ámbitos regional, nacional y local.

Para el 2015, se aprobaron los proyectos de la Coalición que se planificaban ejecutar al año siguiente con recursos del FONATT, entre ellos, la campaña de UNODC denominada «Corazón Azul Contra la Trata de Personas», cuya finalidad es educar y prevenir a la población costarricense sobre este flagelo (DGME- GTT, ₡136,750,00.00)

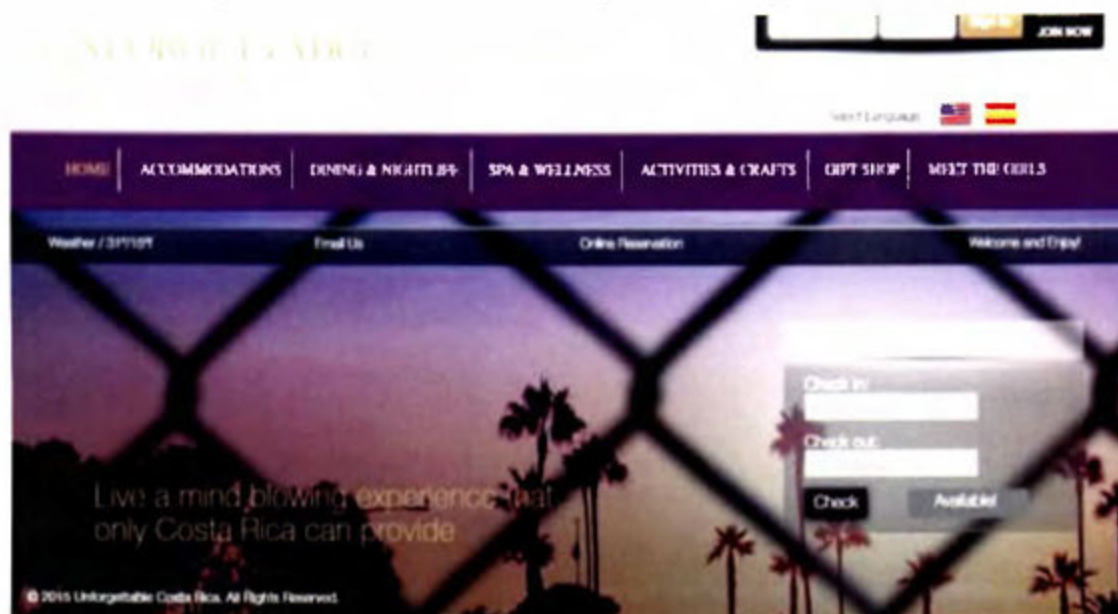
²⁰⁷ Por ejemplo, el spot publicitario llamado «La Entrega», el cual se puede acceder en la siguiente página: <https://youtu.be/rk-WwwwgHj0>

La Fundación RAHAB implementó 44 talleres con estudiantes de primaria y secundaria y 104 charlas informativas con padres de familia en todo el territorio nacional sobre los aspectos básicos de la temática de trata de personas con fines de explotación sexual y la importancia de desarrollar estrategias preventivas e informativas. Asimismo, instaló 10 stands con información sobre el tema en diversas actividades que se desarrollaron en la ciudad de San José.

Por su parte, la CCSS reprodujo 5000 despegables y 1000 afiches con información sobre el delito de trata de personas, para ser difundidos entre sus funcionarios y funcionarias destacadas a lo largo del país así, como a las personas usuarios de la institución.

El ICT desarrolló la campaña «Unforgettable Costa Rica», la cual constituyó una estrategia de comunicación virtual que busca disuadir el turismo sexual en el país mediante la simulación de un sitio para explotadores sexuales reales o potenciales, que pretendan visitar el país para cometer delitos en contra de niñas, niños o adolescentes. Al penetrar en sitios de búsqueda de opciones de prostitución y explotación sexual, permite identificar los sitios geográficos de acceso, tiempo de consulta, llamar la atención de los daños que provocan esas conductas, entre otros aspectos relevadores para la toma de decisiones de prevención de este delito.

Ilustración 2. Imágenes del sitio web de la Campaña «Unforgettable Costa Rica» del ICT.



Fuente: «Unforgettable Costa Rica!», *QCostaRica*, acceso el 28 de octubre de 2018, <http://qcostarica.com/unforgettable-costa-rica/>

En este mismo año, el MEP elaboró dos materiales específicos en el tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes dirigido al personal docente y administrativo de la institución, así como a niños, niñas y adolescentes; los cuales brindan información básica preventiva y números de contacto en caso de denuncias.

En el 2016, la CONATT y la Comisión Permanente para la Protección y Asistencia a Migrantes en Condición de Vulnerabilidad (COPPAMI) organizaron la caminata binacional conmemorativa al Día Internacional contra la explotación sexual y la trata de personas, acompañada de actividades informativas y culturales. Se llevó a cabo el día 23 de Setiembre en la comunidad Paso Canoas, frontera con Panamá, y se contó con la participación de 400 personas, entre ellas autoridades de ambos países, sociedad civil y comunidad en general.

Ilustración 3. Caminata Costa Rica – Panamá en el Día Internacional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas.



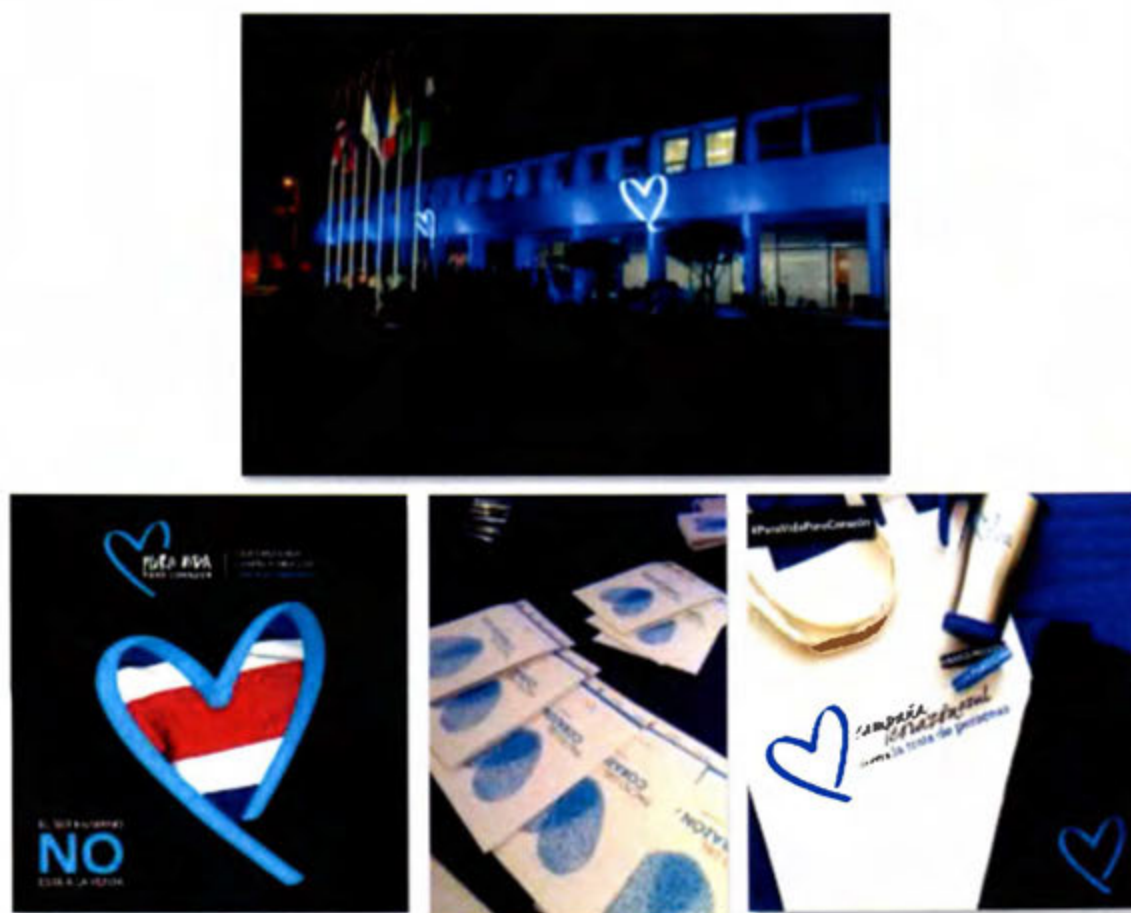
Fuente: Twitter de Migración Costa Rica, acceso el 28 de octubre de 2018, <https://twitter.com/MigracionCR>

A su vez, se emitió un billete de lotería alusivo al delito de trata de personas y la Fundación RAHAB, con el financiamiento del PANI, ejecutó un mini proyecto cuyo propósito fue contribuir a la prevención de la explotación sexual y trata de personas menores de edad, con fines de explotación sexual en la comunidad educativa costarricense. De esta actividad, se beneficiaron aproximadamente 1,487 personas; entre ellas, 1,211 menores y edad y 276 adultos.

Por último, la CONATT implementó la Campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas, con una inversión de ₡ 136,000,000.00 y proyectada para los cuatro años siguientes. Esta Campaña, respaldada mediante Decreto Ejecutivo N° 39781-MGP del 17 de mayo de 2016, se encontraba enfocada en prevenir a toda la población sobre este flagelo.²⁰⁸

Su lanzamiento oficial se realizó en Casa Presidencial ante las autoridades nacionales, los organismos internacionales acreditados en el país y las personas integrantes de la Coalición; y se divulgó diversos comerciales en los canales de televisión nacional, en vallas publicitarias, en buses y redes sociales para dar a conocer la campaña.

Ilustración 4. Lanzamiento oficial de la Campaña Corazón Azul en Costa Rica.



Fuente Facebook de Corazón Azul CR, acceso el 28 de octubre de 2018, <https://www.facebook.com/corazonazulcostarica/>

²⁰⁸ Publicado en La Gaceta N° 154 del 11 de agosto del mismo año. Se declara de interés público y nacional la Campaña Internacional de las Naciones Unidas denominada «Corazón azul contra la trata de personas».

Esta Campaña fue una iniciativa para sensibilizar a las personas a través del arte, el deporte y los diálogos con los principales actores de la sociedad, así como también alertar al país, especialmente a niños, niñas y jóvenes, acerca del impacto negativo de la trata de personas. De igual manera, busca incentivar la participación del gobierno e instituciones en el proceso de la sensibilización contra este delito, ya que la campaña va dirigida a todas las clases sociales, personas de todas las edades y del sector público y privado.²⁰⁹

Observaciones

No se encontró información que pudiera respaldar la creación de un lineamiento básico a seguir para el diseño de campañas y otros instrumentos publicitarios (actividad) ni el número de campañas que fueron aprobadas por la Coalición por año (indicador). Sobre este último punto, es posible asumir que, al incorporarse las diferentes campañas informativas sobre el delito de trata de personas en los Informes de Labores, se contaba con el visto bueno por parte de la CONATT.

8.1.1.2 Acción Estratégica 1.2

«Coordinar instrumentos de divulgación de iniciativas similares interinstitucionales a nivel nacional e internacionales y establecer la coordinación necesaria».

La Coalición contra la Trata de Personas propone informar trimestralmente a la Secretaría Técnica sobre las actividades realizadas en materia de divulgación (actividad) con el fin de fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, a través de la realización de campañas que tengan una misma iniciativa; y así maximizar los recursos interinstitucionales en las acciones de divulgación a nivel nacional e internacional (metas).

♥ **Indicador:** Información recibida trimestralmente de cada institución sobre actividades de divulgación.

Son varios los informes que realiza la CONATT para informar y visibilizar las principales actividades realizadas, de manera conjunta y articulada, en el marco del combate integral del delito de trata de personas. Por ejemplo, la Secretaría Técnica de la CONATT elabora cada cuatro meses un informe de labores que presenta a los miembros de la Coalición y otro semestral que presenta al MIDEPLAN, con el objetivo de evidenciar los avances en la lucha contra este flagelo, específicamente según las metas establecidas en el PND 2015- 2018 para el segundo informe.²¹⁰

²⁰⁹ CONATT, «Informe 2016», 1

²¹⁰ CONATT, «Informe 2015», 47.

Del mismo modo, el Reglamento a la Ley N° 9095 establece que cada Comisión debe remitir un informe anual escrito de las actividades realizadas a la CONATT, por medio de la Secretaría Técnica, para ser presentados en la primera sesión ordinaria anual.²¹¹

Por último, cada institución integrante debe enviar anualmente un informe detallando las acciones realizadas desde la institución misma, información con la cual se elabora el Informe País que se presente ante el Gobierno de los Estados Unidos de América para la elaboración del Informe Anual de Trata de Personas.²¹²

- ♥ **Indicador:** Campañas, foros, talleres, mesas redondas, entre otros; de coordinación interinstitucional a nivel nacional e internacional.

La caminata binacional conmemorativa al Día Internacional contra la explotación sexual y la trata de personas, realizada en el 2016 por la CONATT y la Comisión Permanente para la Protección y Asistencia a Migrantes en Condición de Vulnerabilidad (COPPAMI), así como el mini proyecto que buscaba contribuir a la prevención de la explotación sexual y trata de personas menores de edad, con fines de explotación sexual en la comunidad educativa costarricense, ejecutado por la Fundación RAHAB y el PANI; son actividades que se realizaron en el marco de la coordinación interinstitucional para dar a conocer el delito de trata de personas a nivel nacional e internacional.

Observaciones

- ♥ La información que remiten las instituciones a la Secretaría Técnica sobre las iniciativas realizadas para divulgar el delito de trata de personas es presentada, en el mejor de los casos, mediante informes anuales, no trimestrales.
- ♥ A partir de esta acción estratégica, no es posible demostrar que los mecanismos de coordinación interinstitucional se vieron fortalecidos ni que se maximizaron los recursos interinstitucionales en la divulgación nacional e internacional sobre el delito de trata.
- ♥ No se encontraron instrumentos de divulgación de iniciativas similares interinstitucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

²¹¹ Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 34.

²¹² Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016.

8.1.1.3 [Acción Estratégica 1.3](#)

«Impulsar un programa orientado a gestionar dentro de las instituciones el desarrollo de áreas de divulgación de la trata de personas en sus múltiples formas, y el tráfico ilícito de migrantes».

Esta acción estratégica buscaba la creación de programas de divulgación a nivel interno de las instituciones integrantes de la Coalición (actividad), con el fin de generar un efecto multiplicador y desarrollar la práctica de reproducir información actualizada sobre trata (meta).

- ♥ **Indicador:** Programas anuales de divulgación dentro de las instituciones en el tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Observaciones

No se encontró información relacionada con el desarrollo de programas anuales de divulgación a nivel interno de las instituciones integrantes de la Coalición.

8.1.1.4 [Acción Estratégica 1.4](#)

«Contar con tarjetas de uso fácil y diseño universal que contengan los números de contactos nacionales e internacionales de asistencia para posibles situaciones de trata de personas».

Como mecanismo preventivo, la cuarta línea prioritaria del Plan de Trabajo buscaba colocar tarjetas de contactos nacionales e internacionales de asistencia en posibles situaciones de trata de personas en los puestos fronterizos y en los aeropuertos (actividad), que fueran de fácil uso para la población migrante en especial de tránsito (meta).

- ♥ **Indicador:** Número de tarjetas impresas y distribuidas en los puestos fronterizos y aeropuertos.

Durante el año 2014, el MJP reportó la reproducción de 3000 unidades de material de la Campaña de UNICEF denominada «Los niños, niñas y adolescentes no se compran, no se venden»; entre las cuales se incluían tarjetas de contacto con información importante sobre el delito de trata de personas y números de contacto. Este material fue distribuido por la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio en diversas actividades dirigidas a personas jóvenes y adultas.

Ilustración 5. Material de la Campaña de UNICEF en Costa Rica.



Fuente: Material impreso suministrado por el MJP.

Observaciones

Durante una entrevista realizada a Laura Sánchez, funcionaria de la Secretaría Técnica de la CONATT, se conoció la existencia de estas tarjetas y su disponibilidad en puestos fronterizos y aeropuertos del país; no obstante, se desconoce el número de tarjetas impresas durante los años 2013, 2015 y 2016. Además, no se corroboró si dichas tarjetas fueron efectivamente distribuidas en los puestos fronterizos y aeropuertos del país.

8.1.1.5 Acción Estratégica 1.5

«Contar con página web que facilite la comunicación e implementación de información actualizada sobre la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes».

Esta acción pretendía desarrollar y mantener actualizada una página web, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica (actividad), que contara con información pertinente sobre los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como también información relacionada con el accionar de la Coalición, incluyendo documentos relevantes e hipervínculos sobre las temáticas (meta).

♥ **Indicador:** Página WEB funcionando y actualizada constantemente.

Observaciones

No se encontró evidencia relacionada con el desarrollo de una página web sobre la lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Costa Rica.

8.1.1.6 Acción Estratégica 1.6

«Desarrollar acciones preventivas y procesos de sensibilización para las poblaciones vulnerables y a miembros de la sociedad civil de sectores con mayor incidencia de trata de personas».

La Coalición establece como sexta línea de acción la realización de campañas y programas de sensibilización-información en los cantones prioritarios del país y para diferentes segmentos de población, especialmente los niños, niñas y adolescentes (actividad). Lo anterior, con el fin de que las personas conozcan sobre la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como sus implicaciones y las maneras de prevenir estos delitos (meta).

♥ **Indicadores:**

- ✓ Número de campañas y programas de sensibilización anuales.
- ✓ Número de personas sensibilizadas y capacitadas por cantón.
- ✓ Número de casos de trata y tráfico referidos a los servicios locales de atención, por año y cantón.

En el año 2014, el CIDEHUM, como Secretaría Técnica de la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las migraciones y en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, consulados, DGME y MTSS; coordinó y llevó a cabo ferias informativas, de sensibilización y de atención en materia de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes dirigidas a las personas migrantes y sus familias.

Estas ferias constituyen oportunidades de acercamiento con la población que permiten empoderar a las personas líderes comunales para la sensibilización y prevención de estos delitos, específicamente de trata laboral y explotación sexual comercial, tanto de migrantes como de nacionales, mujeres y hombres, así como niños, niñas y adolescentes.

En total, se realizaron cinco ferias a nivel central (San José, Parque de la Merced) y a nivel local (Alajuelita), en las que se contó con la participación de entre 400 a 500 personas migrantes, aproximadamente, en cada una de las ferias.

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) brindó capacitación en escuelas y colegios y entregó material informativo con el fin de que las personas menores de edad no sean víctimas fáciles para los tratantes y no se expongan en las redes sociales.

Ilustración 6. Brochures informativos del OIJ durante el 2014.



Fuente: CONATT, «Informe 2015», 10.

La Comisión Nacional de Control y Calificación de Espectáculos Públicos del MJP realizó un foro con una población meta de 170 jóvenes de todos los niveles de secundaria del Colegio Técnico Artístico Felipe Pérez Pérez, ubicado en Liberia, en el cual se utilizó la película «Tráfico Humano». Se incentivó la participación activa de los estudiantes y las estudiantes a partir de una metodología de trabajos en grupo con el fin de abordar la temática de trata de personas, incluyendo causas, indicadores, consecuencias, factores de riesgo, entre otros aspectos.

Durante el 2015, se aprobaron tres proyectos por parte de la CONATT enfocados en la prevención de la trata de personas hacia la sociedad en general para ser ejecutados en el 2016:

- ♥ Campaña «Corazón Azul contra la Trata de Personas» de la UNODC, a cargo de la DGME y por un monto de ₡136,750,000.00;
- ♥ Actualización de la estrategia de seguridad comunitaria incorporando la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, a cargo del MSP por ₡110,400,000.00; y
- ♥ Fortalecimiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal para la prevención de la trata de personas, a cargo del MGP y por un monto de ₡68,800,000.00.

A su vez, en este mismo año, la Conferencia Episcopal de Religiosos y Religiosas de Costa Rica (CONFRECOR) dio continuidad a los procesos de formación y capacitación en materia de trata de personas y migración, tráfico ilícito de migrantes y otras vinculadas con la dignidad humana y los derechos humanos. Esto con el fin de empoderar a las poblaciones que viven en condición de vulnerabilidad en las comunidades de alto riesgo: jóvenes, niñas, niños, adolescentes y mujeres principalmente jefas de hogares.

La Dirección de Control y Calificación de Espectáculos Públicos del MJP realizó una actividad de prevención de trata de personas, denominada «Sensibilización sobre la trata de personas para explotación sexual comercial», dirigida a estudiantes del Colegio Técnico Profesional de Liberia.

El ICT difundió la campaña de sensibilización «Sé un defensor», como una herramienta de información y aplicación del Código de Conducta contra la ESCNNA para las empresas turísticas y sus colaboradores y colaboradoras, dirigida a las personas visitantes y turistas, nacionales e internacionales. La importancia de este tipo de campañas radica en el efecto multiplicador que se genera en el destino turístico, con las familias y comunidades de las personas colaboradoras directas de las empresas suscriptoras.

El 30 de julio se conmemoró el Día Mundial contra la Trata de Personas, mediante una actividad académica del MEP en la que se contó con la asistencia de aproximadamente 100 personas y la participación de personas expertas que brindaron charlas sobre este flagelo.

Durante la caminata nacional realizada en la frontera entre Costa Rica y Panamá para conmemorar el Día Internacional Contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Personas, se contó con la participación de centros educativos y sociedad civil en general, entre otros actores. De igual manera, la CTP de Prevención de la CONATT llevó a cabo una caminata en la zona costera de Jacó (Pacífico Central) en conjunto con las demás instituciones públicas de la CONATT, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil; en donde se repartieron volantes alusivos y se cerró con una obra de teatro sobre la trata de personas.

Ilustración 7. Actividades conmemorativas del Día Internacional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas, 2015.



Fuente: CONATT, «Informe 2015», 50.

Algunos de los esfuerzos de prevención del delito de trata realizados por la OIM, se desarrollaron en el marco del «Proyecto BA1. Prevención de la violencia contra las mujeres, trata de mujeres y femicidio/feminicidio en Centroamérica».

Por ejemplo, una de estas acciones fue la realización del Primer encuentro de mujeres en zonas transfronterizas para prevenir la violencia y la trata de personas, denominado «Diálogo y Encuentro de Saberes entre Mujeres: La Cruz y Upala 2015», y el cual contó con la participación de 65 mujeres residentes de estos territorios. El objetivo de este encuentro fue la creación de «un espacio para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, con el objetivo de fortalecer la organización autónoma de las mujeres para aumentar la exigibilidad de derechos en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres tomando en cuenta la especificidad que viven las mujeres migrantes».²¹³

En el año 2016, la Contraloría General de la República (CGR) aprobó, entre otros, los tres proyectos propuestos por la CONATT para el fortalecimiento de la prevención del delito de trata de personas, con montos distintos a los solicitados, específicamente los siguientes:

- ♥ Campaña «Corazón Azul contra la Trata de Personas» de la UNODC (DGME), adjudicado por un monto de €128,500,000.00 para el 2016;
- ♥ Actualización de la estrategia de seguridad comunitaria incorporando la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (MSP), por €87,000,000.00; y
- ♥ Fortalecimiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal para la prevención de la trata de personas (MGP), adjudicado por un monto de €64,000,000.00.

El MJP realizó actividades para sensibilizar a 40 estudiantes de décimo año del Colegio Técnico Profesional de Jacó y 50 del Colegio Técnico Profesional de Quepos en materia de explotación sexual comercial y trata de personas; a la vez que incluía una línea de acción para capacitar en materia de trata de personas dentro del plan Local de San Carlos y del Plan Operativo Institucional 2017, en el marco de trabajo del proceso de prevención de violencia juvenil.

También distribuyó material informativo sobre trata de personas en la inauguración del Centro Cívico por la Paz en Aguas Zarcas de San Carlos el 11 de noviembre (a 500 personas), la feria San José, Seguridad y Paz del 18 de noviembre de 2016 y la actividad de la conmemoración

²¹³ CONATT, «Informe 2015», 24.

del Día de la No Violencia contra las Mujeres (23 de noviembre), mediante la Red Cantonal de prevención de la Violencia de Los Chiles.

Por último, el MSP brindó charlas de sensibilización a 7,715 estudiantes de primaria y secundaria, a cargo de oficiales de policía del Programa D.A.R.E.; mientras que la Fundación RAHAB desarrolló procesos de capacitación mediante talleres y charlas para estudiantes de escuela (1,116), de colegio (613), del INA (51) y de universidades (181).

Específicamente en materia de capacitación, durante el periodo 2013-2016, la Coalición capacitó a un total de 38,417 estudiantes y 9,089 personas de la sociedad civil, a través de las diferentes instituciones integrantes y observadores; con el fin de prevenir el delito, sensibilizar y favorecer la denuncia de posibles situaciones de trata de personas en diferentes áreas del país, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Capacitaciones realizadas para sensibilizar a la población, 2013-2016.

Instancia responsable	Sociedad civil					Estudiantes					Total
	2013	2014	2015	2016	Subtotal	2013	2014	2015	2016	Subtotal	
DGME	155	134	209	28	526	51	16	184	5	256	782
Fundación RAHAB	1,397	292	678	154	2,521	936	796	3,382	1,961	7,075	9,596
ICT	305	212	355	-	872	-	-	-	-	-	872
OIM	28	-	129	-	157	-	-	-	-	-	157
MSP	169	87	83	-	339	12,512	14,165	10,731	7,715	45,123	45,462
CIDEHUM	-	132	30	-	162	-	-	50	-	50	212
MJP	-	-	-	-	-	-	170	110	90	370	370
CONFRECOR	-	-	161	-	161	-	-	-	-	-	161
INAMU	-	-	322	-	322	-	-	-	-	-	322
MTSS	-	-	103	-	103	-	-	-	-	-	103
OIJ	-	-	3,926	-	3,926	-	-	-	-	-	3,926
Total	2,054	857	5,996	182	9,089	13,499	15,147	14,457	9,771	52,874	61,963

Fuente: Informes Anuales de la CONATT.

Elaboración: propia.

Observaciones

- ♥ Los Informes no mencionan los criterios de selección de los cantones prioritarios, por lo que se desconoce la justificación de los lugares seleccionados para las campañas y los procesos de sensibilización-información descritos anteriormente.
- ♥ No se identificaron actividades vinculadas a esta acción estratégica durante el año 2013.
- ♥ El Informe 2015 menciona que se realizó una revisión de las metas cumplidas del Plan Estratégico de Trabajo en aras de obtener insumos para evaluar el trabajo de la CONATT y trabajar en la construcción de la estructura de la Política Nacional de Prevención y

Combate Integral de la Trata de Personas; no obstante, esta información obtenida no se encuentra detallada en el documento.

- ♥ No se identificaron acciones concretas que permitieran comprobar el cumplimiento de la meta de la acción estratégica: personas conocedoras de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, sus implicaciones y cómo prevenirlos en los cantones seleccionados; específicamente, mecanismos de monitoreo y seguimiento o actividades con propósitos evaluativos.
- ♥ De las instituciones responsables de la ejecución de esta acción estratégica, no se encontró información referente a los Gobiernos locales, IMAS, MS, Universidad privadas ni empresas privadas de comunicación.
- ♥ Tampoco se encontraron datos estadísticos relacionados con el número de personas sensibilizadas y capacitadas por cantón ni el número de casos de trata y tráfico referidos a los servicios locales de atención, por año y cantón.

8.1.1.7 [Acción Estratégica 1.7](#)

«Capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos, tanto dentro como fuera de la Coalición, sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que incluya tres componentes: básico, medio y avanzado por medio de un módulo».

Los esfuerzos realizados en materia de capacitación resultan de vital importancia para prevenir el delito de trata de personas y a su vez, favorecer la denuncia en diferentes áreas del país. Para esta acción estratégica, se establecieron cinco actividades concretas, con sus respectivas metas, responsables e indicadores; las cuales se mencionan a continuación:

- ♥ «1.7.1 Desarrollar e implementar un plan de sensibilización y capacitación dirigido a los funcionarios y la sociedad civil, en ambos delitos, en tres niveles, básico, medio y avanzado, mediante un módulo de capacitación».
 - ✓ **Indicador:** Número de oficiales y funcionarios/as capacitados anualmente por institución.

En el año 2013, la DGME y la Dirección de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, coordinaron la capacitación de 12 personas funcionarias diplomáticas acreditadas en diversos países, mediante las cuales se les transmitió el conocimiento del delito de trata de personas y los fines del mismo con el objetivo de que puedan ser capaces de identificar eventuales situaciones de trata de personas.

Asimismo, el CIDEHUM realizó capacitaciones que abordaron principalmente a las personas funcionarias públicas involucradas en el escenario judicial y se enfocaron en procesos estructurados implicados, composiciones de redes y etapas de la trata de personas; así como en la identificación de los perfiles de una posible víctima y la legislación internacional para la persecución de este delito, incentivando las buenas prácticas en el tema.

Durante el 2014, la CCSS coordinó un plan de capacitación para su personal, cuya implementación se llevó a cabo gracias al apoyo de personas capacitadoras de la Gestión de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (GTT) de la DGME. En ese año se capacitaron un total de 251 funcionarios y funcionarias, mientras que para el 2015 se realizaron 9 procesos de capacitación y sensibilización sobre el tema de trata de personas en las diferentes regiones del país, específicamente dirigidos a los Servicios de Emergencias y Validación de Derechos.

En el 2015, el MEP realizó una jornada de cinco días de capacitación y sensibilización a 23 de sus funcionarios y funcionarias de nivel central, principalmente docentes y algunos administrativos, en el tema de prevención de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes desde el sistema educativo. Además, se realizaron tres jornadas de dos días cada una en tres direcciones regionales, enfocadas en el tema de trabajo infantil y hoja de ruta e incluyendo los temas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

En coordinación con la Comisión de Seguimiento PLANOSI-MUJER y CONACOES, el MJP elaboró una propuesta de curso de capacitación permanente de las personas funcionarias de la institución sobre la prevención de la trata de personas, violencia contra las mujeres y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes para incorporar a la malla curricular de la Escuela de Capacitación Penitenciaria.

El MSP brindó una capacitación a 957 de los y las oficiales de la institución, a cargo de los oficiales formados anteriormente como multiplicadores. También se capacitaron 100 delegados y delegadas policiales de diferentes regionales del país sobre la aplicación de la Ley de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impreso (N° 7440), y normativa existente sobre protección a las personas menores de edad.

El OIJ desarrolló un total de 206 capacitaciones dirigidas a personas funcionarias públicas y de la sociedad civil en todo el país.

La OIM desarrollo acciones de prevención del delito de trata de personas en el marco de dos iniciativas regionales.

- ♥ En el Programa Regional Mesoamérica «Fortaleciendo las capacidades de protección y asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad», se brindaron una serie de cursos dirigidos principalmente a personas funcionarias públicas de diversas instituciones, así como diversas policías (Policía Profesional Migratoria, Policía de Fronteras, Servicio de Vigilancia Aérea, Programas Preventivos y Escuela Nacional de Policías) y funcionarios y funcionarias de la DGME, PANI, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, MEP y jueces laborales y auxiliares judiciales
- ♥ A partir del Proyecto BA1, se realizó un entrenamiento dirigido al personal técnico clave de las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la violencia contra la mujer. Esta actividad abordó la problemática de la trata de personas como un tema de violencia contra las mujeres y pretendía incorporar esta perspectiva dentro de los planes, políticas y servicios que se establecen desde estas instituciones.

En el marco de esta última iniciativa regional, MJP trabajó en tres cantones del país en los cuales definió el tema de trata de personas, particularmente el de trata de mujeres, como una de las líneas que debe trabajar cada Gobierno Local en asocio con la Red de Atención y Prevención de Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar.

Para el año 2016, el MJP ejecutó un curso participativo denominado «Trata de Personas: una forma de criminalidad organizada», cuyo objetivo era «sensibilizar e instrumentalizar al personal técnico y profesional del Ministerio con miras a la prevención, detección y derivación de potenciales casos encontrados en el quehacer institucional».²¹⁴ En total, se capacitaron 20 funcionarios destacados en diferentes partes del país y se divulgó información escrita sobre la temática, tanto a los demás funcionarios y funcionarias como a las personas privadas de libertad, sus familiares y visitantes en general.

La DGME, a partir de la importancia de seguir comprometiéndose con la prevención de la trata de personas, capacitó a 530 personas de diferentes sectores, entre ellas funcionarios y funcionarias públicas (466, de los cuales 39 pertenecían al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), estudiantes (5), sociedad civil (28) y varios (31).

²¹⁴ Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), «Informe...2016», 17.

El MSP brindó talleres de ocho horas dirigidos e impartido por policías, los cuales fueron formados como multiplicadores por la Secretaría Técnica de la CONATT. Estas capacitaciones se realizaron en las Direcciones Regionales de la institución, específicamente en San José (73), Alajuela (84), Cartago (38), Heredia (29), San Carlos (45), Limón (34), Zona Sur (50), Frontera Norte (54) y Frontera Sur (36).

Aunado a lo anterior, la Escuela Nacional de Policía impartió a 267 estudiantes de policía, en el Curso Básico Policial, la materia «Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad», cuya duración fue 20 horas.

A partir de la importancia de capacitar en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y sobre el funcionamiento de la CONATT y las formas de coordinación y referencia de casos; el PANI realizó una capacitación denominada «Charla: Atención primaria de víctimas de trata y funcionamiento de la CONATT», dirigida a profesionales de psicología y trabajo social.

Se contó con la participación de un total de 55 personas, por 4 horas efectivas; incluyendo un profesional por cada oficina local (a nivel nacional), tres profesionales del Departamento de Atención Inmediata (DAI), cuatro profesionales del Eje de Atención de la Gerencia Técnica y tres profesionales INFOPANI (sistema digital de expedientes).

La duración, la temática y la metodología de esta primera capacitación se replicó y se capacitaron un total de 27 personas, siendo la población meta los Directores Regionales y los funcionarios y las funcionarias de los Departamentos de Adopciones, Asesoría Jurídica y Atención Inmediata.

La Fundación RAHAB también desarrolló una serie de procesos de capacitación mediante talleres y charlas para funcionarios y funcionarias del sector salud (52), educación (155), Fuerza Pública (83) y Redes (182).

El siguiente cuadro ilustra el número de oficiales, funcionarios y funcionarias que fueron capacitadas en materia de prevención del delito de trata de personas:

Cuadro 3. Capacitaciones realizadas para sensibilizar a funcionarios públicos, 2013-2016.

Instancia responsable	Personas funcionarias				Total
	2013	2014	2015	2016	
CCSS	151	36	-	466	653
CIDEHUM	199	227	72	-	498
DGME	1,096	1,205	860	-	3,161
Fundación RAHAB	1,089	133	899	472	2,593
OIJ	108	-	1,683	-	1,791
OIM	147	-	159	-	306
MSP	36	-	1,027	710	1,773
ICT	-	30	-	-	30
MEP	-	-	90	-	90
MEP/OIM	-	-	23	-	23
MJP	-	-	100	20	120
PANI	-	-	-	82	82
MTSS	-	-	236	-	236
Total	2,826	1,631	5,149	1,750	11,356

Fuente: Informes Anuales de la CONATT

Elaboración: propia.

- ♥ «1.7.2 Sensibilizar a los medios de comunicación sobre los derechos de las víctimas en especial el derecho a la privacidad».

- ✓ **Indicador:** Número de capacitaciones realizadas en al menos 3 medios por año.

El Informe sobre Trata de Personas del año 2014 menciona que, durante el periodo que comprende el documento, se capacitaron a 19 medios de comunicación en la temática de lucha contra este flagelo, las cuales estuvieron a cargo de CIDEHUM.

- ♥ «1.7.3 Actualizar anualmente a los miembros de la Coalición».

- ✓ **Indicador:** El total de los miembros de la Coalición capacitados de forma permanente en la temática.

- ♥ «1.7.4 Elaborar una Guía de Inducción a los nuevos representantes de la CNCTIMTP sobre el Modelo de Atención a las Víctimas, Sobrevivientes de Trata, coordinación institucional y el trabajo de la Coalición».

- ✓ **Indicador:** El total de los miembros de la Coalición capacitados de forma permanente en la temática.

- ♥ «1.7.5 Implementar el plan de capacitación con las instituciones miembros de la Coalición en los cantones vulnerables».

- ✓ **Indicador:** Guía para la inducción de los nuevos miembros/as actualizada y consensuada.

Observaciones

Las siguientes observaciones se presentan en el orden en que se mencionaron las actividades incluidas en esta acción estratégica:

- ♥ 1.7.1 No se encontró como tal, un plan de sensibilización y capacitación dirigido a los funcionarios y la sociedad civil, en los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, que contemplara tres niveles (básico, medio y avanzado) mediante un módulo de capacitación.
- ♥ 1.7.2 La información suministrada no especifica si estas capacitaciones sobre trata de personas iban enfocadas hacia los derechos de las víctimas de este delito, en especial el derecho a la privacidad; además de que no se identificó un proceso de seguimiento y evaluación para determinar que los medios de comunicación fueron efectivamente informados y sensibilizados en el tema. Respecto al indicador establecido, no se encontró información sobre actividades de sensibilización hacia los medios de comunicación en los años 2013, 2015 y 2016.
- ♥ 1.7.3 Las capacitaciones realizadas no hacen referencia específicamente a las personas representantes de las instituciones que integran la CONATT específicamente, no obstante, según las entrevistas realizadas, sí reciben capacitación cada cierto tiempo.²¹⁵
- ♥ 1.7.4 Tampoco se encontró una Guía de Inducción para las nuevas personas representantes de la Coalición sobre el Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Víctimas de Trata de Personas, documento que fue actualizado en el 2015; así como sobre la coordinación institucional y el trabajo de la CONATT.
- ♥ 1.7.5 No se identificó un plan de capacitación con las instituciones miembros de la Coalición en la materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, para ser implementados en los cantones vulnerables del país.

8.1.1.8 Acción Estratégica 1.8

«Capacitar por medio de módulos a los funcionarios sobre medidas de seguridad personal y del manejo de información confidencial».

Esta acción estratégica se basa en la creación de módulos de capacitación basados en las medidas de seguridad para las personas funcionarias que atienden situaciones de trata de personas

²¹⁵ Giselle Brenes, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

y tráfico ilícito de migrantes (actividad), con el fin de que estas se tengan conocimiento de las medidas de seguridad y manejo de información confidencial (meta).

- ♥ **Indicador:** Número de funcionarios capacitados en medidas de seguridad y manejo de información confidencial anualmente.

Observaciones

En los Informes nacionales sobre Trata de Personas para el periodo en cuestión, no se mencionan la creación de módulos de capacitación sobre medidas de seguridad y manejo de información confidencial respecto a la atención de situaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Tampoco se hace mención de capacitaciones que aborden estas temáticas.

8.1.1.9 Acción Estratégica 1.9

«Involucrar a la empresa privada en el tema de responsabilidad social empresarial para la prevención de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes».

Antes de describir aquellas acciones realizadas por la CONATT para el cumplimiento de esta línea estratégica, es importante realizar una pequeña contextualización sobre el Código de Conducta en el cual se enmarcan los esfuerzos gubernamentales.

En el 2010, a partir de un convenio con la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) y el apoyo técnico de la Fundación PANIAMOR como coordinadora de la unidad ejecutora, el ICT asume la iniciativa del Código de Conducta en Costa Rica, diseñada para la prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA), como un eje del turismo responsable y sostenible.²¹⁶

El ICT solicita la adhesión a este código como parte de los requisitos para que las empresas turísticas obtengan la certificación de Sostenibilidad Turística. Este compromiso por asumir las medidas necesarias para proteger a las personas menores de edad contra la ESCNNA, principalmente asociada a viajes y turismo; implica hacer público el rechazo de las empresas a través de signos externos que informen a sus clientes de la política de la empresa. A su vez, las empresas turísticas deben incluir una cláusula en el contrato con sus proveedores con el fin de crear una cadena de empresas responsables en contra de este fenómeno y crear un protocolo para prevenir y denunciar estos delitos.²¹⁷

²¹⁶ CNCTIMTP, «Preguntas 2012», 48

²¹⁷ *Ibíd.*, 49.

Ilustración 8. Código de Conducta para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en Costa Rica.



Fuente: *Instituto Costarricense de Turismo*, «Código de Conducta», acceso el 28 de octubre de 2018, <https://www.ict.go.cr/es/sostenibilidad/codigo-de-conducta.html>

La Secretaría Técnica de la Coalición aprovecha las capacitaciones en esta temática para brindar información a las empresas respecto al delito de trata de personas, específicamente las maneras para detectarla y denunciar posibles casos. De esta manera, se logró llegar a un acuerdo para que el ICT incluyera, dentro de estas capacitaciones, un apartado de trata de personas dirigido hacia la sensibilización, la detección de posibles situaciones, la detención de las redes y el rescate de las víctimas de este flagelo.²¹⁸

Ahora bien, en materia de responsabilidad social empresarial enfocada en la prevención de estos delitos, se proponen dos actividades, con sus respectivas metas e indicadores:

- ♥ «1.9.1 Suscribir acuerdos con la empresa privada para contar con campañas divulgativas para la prevención de ambos delitos».
 - ✓ **Indicador:** Al menos un acuerdo anual suscrito con la empresa privada.
- ♥ «1.9.2 Diseñar un código de conducta a nivel empresarial para el tema de trata de personas».
 - ✓ **Indicador:** Código diseñado e implementado.

En el año 2013, el ICT continuó con la implementación del Código de Conducta para prevenir el turismo sexual en perjuicio de los menores de edad, aprovechando el espacio para brindar información respecto a la trata de personas, cómo detectarla y dónde derivar denuncias sobre posibles casos. En el marco de esta iniciativa, se continuó con el proceso de seguimiento a

²¹⁸ CNCTIMTP, «Costa Rica 2010», 4.

empresas suscriptoras del Código y se creó un nuevo concepto para campaña de divulgación y sensibilización. De esta manera, se capacitaron 115 empresas del sector privado y 305 colaboradores y colaboradoras de las mismas.

Para los tres años restantes del periodo analizado, se reportaron datos sobre charlas, conversatorios y talleres dirigidos a empresas turísticas para la adhesión al Código de Conducta, de una manera más completa y desglosados de la siguiente manera:

Cuadro 4. Actividades de capacitación sobre el Código de Conducta, 2013-2016.

Información	Año				Total
	2013	2014	2015	2016	
<i>Actividades de capacitación</i>	-	12	18	-	30
<i>Empresas</i>	115	65	139	-	319
<i>Cantidad de personas</i>	305	120	355	-	780
<i>Cantidad de empresas suscritas en el año</i>	-	23	-	-	23
<i>Cantidad de empresas suscritas a ese año.</i>	-	450	-	-	450

Fuente: Informes Anuales de la CONATT.

Elaboración: propia.

Durante el 2015, se difundió la campaña de sensibilización del ICT «Sé un defensor», dirigida a las personas visitantes y turistas, nacionales y extranjeras; como una herramienta de información y aplicación del Código de Conducta contra la ESCNNA para las empresas turísticas y sus colaboradores y colaboradoras.

El ICT también realizó otras acciones enfocadas en la sensibilización y capacitación de representantes y colaboradores de las empresas turísticas al nivel nacional, ante el flagelo de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en destinos turísticos del país; como:

- ♥ charlas, en las que se impartió información general y motivación para la suscripción del Código de Conducta o para entidades y empresas turísticas y afines, incluidas empresas turísticas, organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de la protección y desarrollo de la niñez, o bien a otras entidades afines, nacionales e internacionales;
- ♥ talleres para capacitar a personas dueñas, gerentes y colaboradoras en general, de empresas turísticas y afines, con el fin de desarrollar conocimiento respecto a la ESCNNA y las posibilidades reales de combatirla activamente, con enfoque de turismo sostenible; y
- ♥ conversatorios con delegados y delegadas de empresas turísticas suscriptoras del Código de Conducta, así como representantes de otras entidades nacionales e internacionales, en

los cuales se realizaron intercambios de experiencias y análisis de casos reales y de esfuerzos de otras naciones para combatir la ESCNNA, flagelo muy ligado a la trata y el tráfico ilícito de personas.

La importancia de este tipo de actividades radica en el efecto multiplicador que pueden tener en el destino turístico, así como con las familias y las comunidades de las personas colaboradoras directas de las empresas suscriptoras del Código.

Observaciones

- ♥ En el 2010, la Secretaría Técnica de la Coalición y el ICT acordaron incluir en las capacitaciones que se brindan a las empresas sobre el Código de Conducta, un apartado de trata de personas enfocado a la sensibilización para que las personas dueñas de los atractivos turísticos del país prohíban ese tipo de esclavitud en sus comercios y puedan detectar posibles situaciones que terminen posteriormente en la detención de las redes y el rescate de las víctimas. No obstante, en los Informes sobre Trata de Personas del periodo 2013-2016 no se menciona la suscripción de un acuerdo, solamente la continuidad del proceso de implementación del Código de Conducta.
- ♥ No se encontró información relacionada con acuerdos suscritos anualmente entre la CONATT y empresas privadas, con el fin de incentivar la responsabilidad social empresarial para prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
- ♥ Tampoco se menciona el desarrollo y la implementación de un Código de Conducta basado en la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes por parte de empresas privadas, como parte de la responsabilidad social empresarial.
- ♥ El Informe sobre Trata de Personas del año 2016 no menciona actividades vinculadas a la continuidad del proceso de implementación del Código de Conducta.

8.1.1.10 Acción Estratégica 1.10

«Capacitar a la Coalición y demás instituciones para que participen en la coordinación interinstitucional para el combate de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes».

Esta acción se basa en la creación de un módulo de capacitación que fomente la coordinación interinstitucional para prevenir la trata de personas (actividad) y así asegurar que los funcionarios y las funcionarias integrantes de la Coalición y de las demás instituciones participantes, cuentan con el conocimiento y el manejo de la ruta a seguir (meta).

- ♥ **Indicador:** Número de funcionarios capacitados sobre coordinación interinstitucional de

forma anual.

Observaciones

No se encontró información referente a la implementación de capacitaciones dirigidas específicamente a las personas representantes de las instituciones integrantes de la CONATT, así como las demás instituciones participantes, enfocadas en la temática de coordinación interinstitucional. Aunado a lo anterior, tampoco se ubicó en los Informes la creación de un módulo de capacitación en este mismo tema.

8.1.1.11 Acción Estratégica 1.11

«Realizar campañas que bajen los índices de vulnerabilidad para la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes».

La realización de campañas preventivas enfocadas en disminuir los factores de riesgo y expulsión en la población (actividad) tiene como finalidad informar y brindar mejores condiciones laborales, educativas y salud a las personas para así evitar el riesgo de victimización en los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (meta).

- ♥ **Indicador:** Menores índices de víctimas de trata de personas y afectados del tráfico ilícito de migrantes.

Observaciones

Los Informes sobre Trata de Personas del periodo estudiado no hacen referencia a campañas enfocadas en los factores de riesgo y expulsión que vulnerabilizan a la población frente a estos delitos. Tampoco se menciona la disminución en los índices de trata de personas y víctimas afectadas por el delito de tráfico ilícito de migrantes.

8.1.1.12 Acción Estratégica 1.12

«Realizar campañas contra la demanda o incitación de servicios sexuales, laborales y otros dentro de la trata de personas».

Este lineamiento busca promover la disminución o erradicación de la demanda de servicios que se ofrecen mediante la trata de personas (actividad), con el fin de que la población se encuentre sensibilizada sobre los efectos directos de la demanda-oferta en este flagelo (meta).

- ♥ **Indicador:** Menores índices de demanda de servicios por medio de la trata de personas y sus diferentes fines.

Observaciones

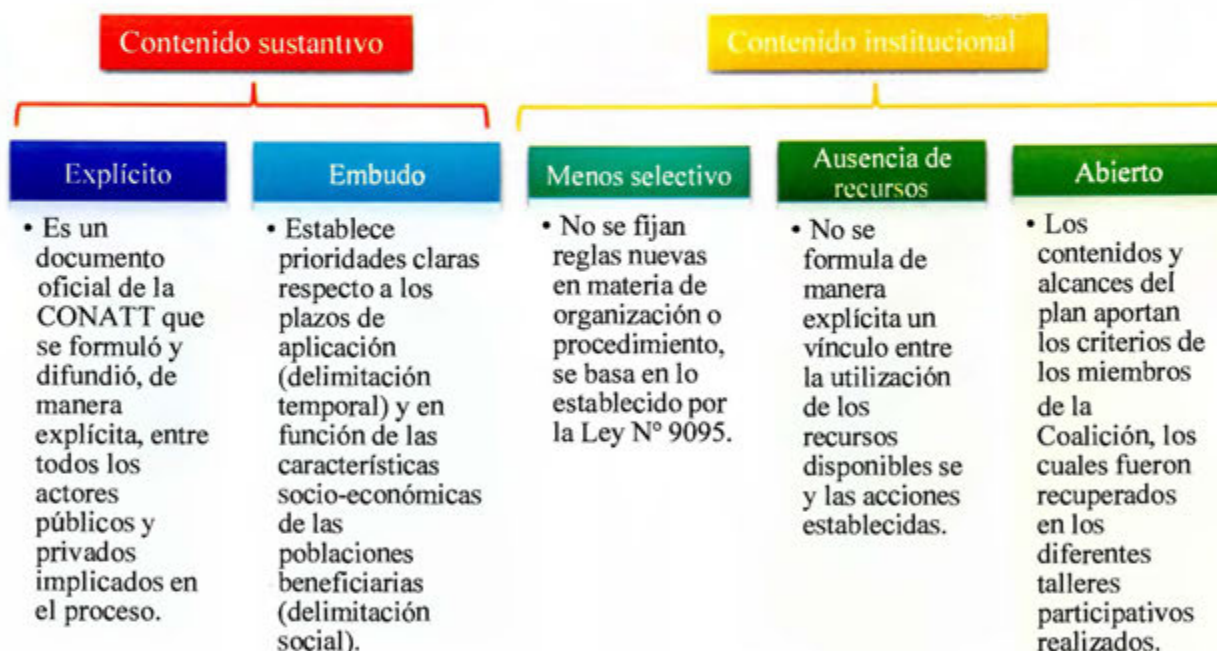
Los Informes relativos al periodo 2013-2016 mencionan algunos esfuerzos realizados por el Estado de Costa Rica para reducir la demanda de delitos como la explotación sexual comercial o el trabajo forzado; no obstante, no se mencionan específicamente el uso de campañas ni se enfatiza en estos delitos como fines de la trata de personas.

8.2 Productos del Proceso de Implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas.

8.2.1 Plan de Acción

El Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición, como un producto del proceso de implementación de la Política pública contra la trata de personas, se puede caracterizar como un plan de acción explícito, abierto, embudo, no selectivo y con poco nivel de claridad en materia de recursos. La siguiente figura resume el análisis del Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT mencionado anteriormente, al ser uno de los elementos operacionales para el análisis de una política pública en la etapa de implementación; específicamente, el Plan de Acción.

Figura 21. Análisis del Plan de Acción de la política pública contra la trata de personas.



Fuente: Elaboración propia.

El Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT 2012-2015, específicamente el componente de prevención, es un documento oficial (**explícito**) de la Coalición que fue puesto a

conocimiento de todos los actores, públicos y privados, involucrados en el proceso de implementación de la política pública en cuestión, lo cual tiene una influencia positiva en su grado de realización.

A su vez, es un plan de acción discriminatorio (**embudo**) que fija acciones prioritarias respecto a la dimensión temporal, es decir, establece periodos de referencia claros para la producción de los actos de implementación (2012-2015, con ampliación hasta el 2016 por acuerdo de la Coalición en pleno); y la dimensión social, al especificar en ciertas acciones estratégicas la necesidad de dirigir las acciones hacia poblaciones vulnerables y a miembros de la sociedad civil de sectores con mayor incidencia de trata de personas.

La necesidad de colaboración entre diferentes organizaciones administrativas, organizaciones paraestatales y actores privados, así como entre diversos niveles públicos (central, autónomas, locales); fue abordada por la Ley N° 9095 y su respectivo reglamento, con la creación de la CONATT y sus respectivas instancias. No obstante, el Plan de Trabajo es considerado **menos selectivo** al no estructurar más allá de los elementos fijados por la normativa mencionada; por ejemplo, respecto a las interacciones entre los actores responsables bajo una organización según competencia (instituciones vinculadas con servicios de salud o de seguridad) o localización (direcciones regionales de las instituciones y gobiernos locales).

Respecto al nivel de claridad en la afectación de **recursos**, el plan de acción no presenta recursos claramente definidos para la fase de implementación, específicamente qué recurso(s) está(n) a disposición de qué actor(es). Al ser más un arbitraje político entre los intereses de los diferentes actores, el alcance del Plan de Trabajo es sensiblemente inferior, ya que todo queda condicionado a la coyuntura política y presupuestaria de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención y de la Coalición en general.

La ausencia del Reglamento a la Ley N° 9095 durante la mayor parte del proceso de implementación del Plan de Trabajo constituyó un gran desafío para la implementación de actividades, programas y proyectos destinados a prevenir el delito de trata de personas por parte de la Coalición, por dos razones de gran peso:

- ♥ las instituciones integrantes de la CONATT, al no contar con funciones y responsabilidades específicas, no se encontraban jurídicamente obligadas a contribuir de manera institucional con la implementación de las acciones estratégicas del Plan, más allá de lo que establecía la Ley N° 9095; y

- ♥ como se mencionó en secciones anteriores, se trabajaba con el presupuesto de cada una de las instituciones integrantes de la Coalición, y más específicamente de la DGME como entidad rectora, puesto que los recursos de la FONATT no podían utilizarse hasta que entrara en vigencia el Reglamento a la Ley N° 9095.

Sobre este último punto es importante mencionar que, para ejecutar acciones en materia de prevención del delito de trata de personas mediante los presupuestos de las instituciones integrantes de la Coalición, era necesario incorporar las actividades en los Planes Anuales Operativos de las instituciones, lo cual, como se verá en el apartado siguiente, no fue la regla.

Por último, constituye un plan de acción **abierto** puesto que el establecimiento de prioridades en el documento fue puesto a discusión con las Comisiones Técnicas, la Coalición en pleno y con miembros claves; con el fin de obtener insumos para construir el documento de manera participativa.

La comparación entre lo establecido en este Plan de Trabajo y lo presentado en los Informes Anuales de la Coalición, permite concluir que el Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT para el periodo 2012-2015 representa un instrumento que permite manejar de una manera limitada la política pública contra la trata de personas. Este argumento tiene sustento en una serie de **dificultades** encontradas respecto al análisis de implementación del Plan de Trabajo en específico. Entre estos hallazgos se encuentran los siguientes:

- ♥ El Plan Estratégico de Trabajo, elaborado en el 2012, no detalla si se le han hecho actualizaciones en materia de acciones estratégicas a realizar en el eje de prevención, sobre todo a raíz de la entrada en vigencia de la Ley N° 9095 en el 2013 y su respectivo Reglamento en el 2015. Esto resulta importante de mencionar puesto que se detectaron funciones en materia de prevención asignadas a la CONATT que no fueron abordadas como acciones estratégicas en el Plan de Trabajo.
- ♥ Según el Plan de Trabajo, los responsables mínimos de la ejecución de las acciones en el eje de prevención son la CONATT y la CTP de Prevención, no obstante, los Informes no detallan el aporte de estas instancias a las actividades ejecutadas por las instituciones.
- ♥ El Plan le asigna la responsabilidad a la CONATT y a las respectivas CTP, de elaborar un informe anual de las metas propuestas alcanzadas; sin embargo, los Informes tampoco contemplan un proceso de monitoreo y seguimiento como el detallado, en donde se valore el logro de las metas a partir de los indicadores formulados y se determine el impacto de

cada una de estas actividades en el combate integral del delito de trata de personas.

- ♥ Se determinó que las acciones estratégicas establecidas responden a una delimitación temporal cortoplacista, es decir, se plantean para ejecutarse en un momento determinado, sin miras a réplicas futuras o incluso, la sostenibilidad de la acción en el tiempo.
- ♥ Las acciones estratégicas no cuentan con una línea base, la cual permitiría monitorear y evaluar el avance real de cada una de las actividades durante el periodo contemplado para la ejecución del Plan de Trabajo.
- ♥ La mayoría de metas formuladas para cada actividad carecen de cuantificación, por lo que es difícil establecer el nivel de cumplimiento de las acciones estratégicas a partir de los indicadores definidos, los cuales, a su vez, no siempre tienen relación directa y coherente con las metas.
- ♥ Algunas de las actividades presentadas en los Informes de la Coalición no vienen acompañadas de evidencia fotográfica o datos estadísticos, el único respaldo es que se encuentra en dichos documentos.

8.2.2 *Actos de implementación*

Los actos producidos en determinada política pública afectan en gran medida el alcance sustancial de esta, por lo cual resulta de vital importancia analizar aspectos como la coherencia y coordinación del contenido de las acciones al interior de la política, el cumplimiento del perímetro establecido en el Plan de Acción, los mecanismos institucionales establecidos para el control o seguimiento de las acciones, el carácter de estos productos y el nivel de formalidad de los actos.

La siguiente tabla sintetiza la información encontrada a partir de las funciones de las diferentes instancias de la Coalición establecidas en la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento y las acciones estratégicas definidas en el Plan Estratégico de Trabajo, en materia de prevención. Para esto, se respondió a la siguiente interrogante: ¿el Plan Estratégico de Trabajo incluye todas las funciones que la Ley N° 9097 y su respectivo Reglamento le asignan a la Coalición y sus respectivas instancias para prevenir el delito de trata de personas?

Tabla 6. Relación entre el Plan Estratégico de Trabajo y la Política Pública contra la Trata de Personas.

Ley N° 9095 ²¹⁹	Reglamento Ley N° 9095 ²²⁰	Plan de Trabajo
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Promover la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para la prevención del tráfico ilícito y la trata de personas. 	<p>No, puesto que no se hace referencia alguna a acciones vinculadas con la Política Nacional.</p>	<p>No, puesto que no se hace referencia alguna a acciones vinculadas con la Política Nacional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Proponer, dirigir, impulsar, coordinar y supervisar la implementación, el seguimiento, la actualización y la ejecución de la política nacional contra la trata de personas y sus actividades conexas, mismo que contemplará las siguientes áreas de acción: Promover la prevención (...). 	<p>Si, las líneas prioritarias de acción establecidas en la Ley N° 9095, dirigidas a toda la población en general.</p>	<p>Si, las líneas prioritarias de acción establecidas en el eje de prevención incluyen estas funciones de manera explícita.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Aplicar medidas concretas que desalienten la demanda de la trata de personas, faciliten su detección, alerten a la población en general y, en especial, a las personas funcionarias de entidades públicas y privadas sobre la existencia y los efectos de esta actividad criminal. 	<p>♥ Proponer planes, programas y actividades de prevención establecidas en la Ley N° 9095, dirigidas a toda la población en general.</p>	<p>Si, específicamente las acciones estratégicas 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 y 1.10.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Impulsar la profesionalización, sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos y privados de los organismos relacionados con el Plan Nacional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. 	<p>♥ Propuestas para crear una estrategia nacional basada en la implementación de nuevos mecanismos de detección que faciliten la recolección de información sobre Trata de Personas y la identificación de víctimas y victimarios.</p>	<p>No se menciona la estrategia nacional del Reglamento.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Promover la creación de redes interinstitucionales a nivel local y regional, para que ejecuten acciones e impulsen políticas para la prevención (...) de la trata 	<p>♥ Determinar un proceso estructurado de capacitación a los diferentes sectores del país sobre Trata de Personas.</p> <p>♥ Promover la coordinación interinstitucional para cumplir con las obligaciones de prevención, (...) además de un efectivo combate integral de la Trata de Personas, y el Tráfico Ilícito de coordinación</p>	<p>Si, las acciones estratégicas 1.2 y 1.10 abordan la coordinación</p>

²¹⁹ Artículos 9 y 12 del Capítulo III, CONATT; y artículo 35 del Capítulo VII. Prevención.

²²⁰ Artículo 21 del Capítulo V. De las responsabilidades de los miembros; artículo 28 y 29.II del Capítulo VIII. De las Comisiones Técnicas Permanentes.

de personas y el tráfico ilícito de migrantes.	Migrantes.	interinstitucional.
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Velar por la incorporación de acciones de prevención, (...) capacitación y otras relacionadas con la trata de personas en los PAO de las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ♥ Garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley N° 9095 y del presente reglamento mediante la incorporación de las acciones definidas en la Política, el Plan Estratégico y los PAO institucionales. ♥ Establecer una adecuada planificación institucional que le permita incorporar las acciones estratégicas necesarias según su competencia para el abordaje institucional de la trata de personas en sus PAO incluida la dotación de recursos propios necesarios para el abordaje integral del delito, según su competencia. 	<p>No, al no hacer mención alguna sobre los PAO de las instituciones integrantes de la Coalición.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Desarrollar y ejecutar campañas de sensibilización, educación y orientación a la ciudadanía, especialmente hacia las poblaciones más vulnerables, para prevenir el desarrollo de este tipo de criminalidad y la victimización de las personas afectadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ♥ Fortalecer la prevención del delito de Trata de Personas a través de estrategias de comunicación y sensibilización. ♥ Diseñar una estrategia comunicacional a nivel nacional de divulgación de información sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes enfocado a diferentes poblaciones, medios y foros. 	<p>Sí, se incluyen en las acciones estratégicas 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.9, 1.11 y 1.12.</p> <p>No se mencionan acciones enfocadas en campañas en los espacios semanales en medios de comunicación.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ♥ Realizar campañas de educación y orientación dirigidas a combatir el delito de trata de personas en medios de comunicación masiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ♥ Coordinar los espacios semanales que deben otorgar los medios de comunicación a la CONATT. 	<p>enfocadas en campañas en los espacios semanales en medios de comunicación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La relación presentada anteriormente permite establecer la línea base sobre la cual se realiza el análisis de los actos de implementación de la política pública contra la trata de personas. A continuación, se abordan los principales hallazgos a partir del análisis de cada una de las acciones estratégicas incluidas en el Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT 2012-2015, específicamente el Componente de Prevención.

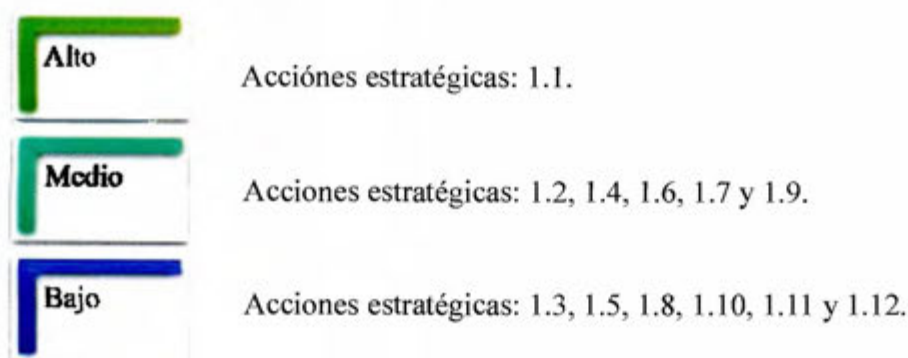
Figura 22. Análisis de los actos de implementación de la política pública contra la trata de personas.



Fuente: Elaboración propia.

El **perímetro** establece una relación directa entre las prioridades fijadas en el Plan de Trabajo y los actos realmente producidos, a partir de una comparación entre las dimensiones de espacio y tiempo con el propósito de establecer los eventuales déficits de implementación, específicamente para este caso, el perfil «con lagunas». Para argumentar lo anterior, se compararon los perfiles de la implementación real y la planificada en los PPA y el plan de acción y se obtuvo la siguiente información respecto al nivel de cumplimiento de las acciones estratégicas ejecutadas:

Figura 23. **Dimensión de perímetro: nivel de cumplimiento de los actos de implementación.**



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al **nivel de coherencia** de las acciones implementadas, se determinó un nivel medio de cumplimiento, basándose en la ausencia explícita de recursos disponibles para cada acción estratégica y cada actor responsable de su ejecución; así como también la falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas en cada una de las líneas prioritarias del componente de prevención.

Respecto al **nivel de coordinación**, el Plan de Trabajo no hace referencia alguna a los actos de implementación de otras políticas públicas, por ejemplo, seguridad, género, empleo, lucha contra la pobreza; por lo cual no es posible determinar el nivel de cumplimiento de esta dimensión. Se debe «reconocer que las personas objeto de la trata son víctimas y deben protegerse sus derechos humanos básicos. Las leyes sobre inmigración, trabajo, salud y protección de la infancia deben examinarse y enmendarse para que abarquen todos los aspectos de la trata y así suministrar un marco amplio que aborde el fenómeno».²²¹

Según el Plan Estratégico de Trabajo, las líneas de acción del Componente de Prevención, al igual que las demás, deben estar sujetas a un estrecho seguimiento y ser medibles mediante los indicadores formulados. La Coalición es la responsable de valorar el logro de las metas, a partir del informe anual de metas brindado por la CTP de Prevención, cuyos insumos provienen de las instituciones integrantes de la Comisión. Se identificó un **bajo contenido institucional** a raíz de

²²¹ El Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas establece que la «Política Nacional de prevención y combate integral contra la Trata de Personas...deberá vincularse con las políticas públicas relacionadas con la materia». Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, Reglamento a la Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), artículo 7; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), «La lucha contra...», viii.

la ausencia de evidencia que respalde el seguimiento y valore la consecución de las acciones estratégicas y sus respectivas metas, formuladas en el plan de acción.

Los actos de implementación tienen un grado de **formalidad** jurídica que afectan tanto los costes de producción (son más elevados en el caso de los outputs formales) como las modalidades de negociación y su contenido institucional. En otras palabras, las acciones propuestas en el Plan de Trabajo para prevenir la trata de personas implican la creación de planes, programas y documentos, así como instrumentos de divulgación y sensibilización, los cuales deben contar con un respaldo legal según el marco de actuación de cada instancia responsable de su ejecución.

Por último, se verificó que la mayoría de actos de implementación establecidos en el componente de prevención son de carácter **final**, es decir, son externos y destinados hacia la población objetivo: instrumentos de divulgación y sensibilización (campañas, foros, talleres, marchas) dirigidos a la población en general, principalmente a los sectores vulnerables y en donde se detecta una mayor incidencia de trata de personas a nivel nacional. No obstante, también se incluyen actos de carácter intermediarios o internos a la administración, en menor medida; los cuales aun así resultan imprescindibles para prevenir el delito de trata de personas, por ejemplo, los programas de divulgación dentro de las instituciones, así como aquellos dirigidos a capacitar y sensibilizar a personas funcionarias públicas de las instituciones dentro y fuera de la CONATT.

8.2.3 Balance General

Los análisis realizados en el presente apartado demuestran que se han llevado a cabo esfuerzos para prevenir el delito de trata de personas, mediante acciones de divulgación y capacitación; así como sus mecanismos y efectos en la sociedad costarricense. No obstante, se identificaron una serie de desafíos que deben abordarse para mejorar la implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención.

El **Plan de Acción**, como el conjunto de decisiones consideradas necesarias para la producción puntual de productos dirigidos a la prevención de la trata de personas, en estrecha relación con lo establecido en los PPA; debe ser un documento explícito que fije las prioridades para la producción de las acciones concretas de manera participativa, tomando en consideración los criterios de los actores públicos y privados involucrados en el proceso de implementación; así como también se debe trabajar en la estructuración de la interacción y coordinación entre los

actores responsables de la ejecución de las acciones, más allá de los elementos fijados en los PPA, y la asignación de los recursos requeridos para las decisiones y acciones administrativas establecidas en el plan.

Respecto a los **actos de implementación**, aquellos productos administrativos que los actores públicos y privados responsables de ejecutar las tareas públicas, destinan de manera directa a la población objetivo; estos revisten de vital importancia al ser las líneas de acción establecidas por los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, mediante esfuerzos preventivos enfocados en la divulgación, detección y capacitación en materia de trata de personas dirigidos hacia la población en general.

El Plan Estratégico de Trabajo identificaba una serie de **actores** como responsables de la ejecución de los Lineamientos Nacionales del Componente de Prevención durante el periodo 2013-2016, no obstante, como se pudo constatar en el análisis de las acciones estratégicas, los actores involucrados en el proceso de implementación variaron de manera considerable; tal y como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 24. Actores identificados durante el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.

Actores según lo Planificado	Actores en la Implementación
<ul style="list-style-type: none"> • Públicos • Instituciones integrantes de la Comisión Técnica de Prevención • Instituciones públicas en condición de Observadoras • Secretaría Técnica de la Coalición • Gobiernos Locales • Gobierno de Costa Rica. • Universidades • Privados • Organismos internacionales • Organizaciones sociales relacionadas con la materia. • Empresas privadas de comunicación • Asociación de Empresarios Unidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Públicos • Instituciones integrantes de la Comisión Técnica de Prevención (exceptuando: CONAPDIS, DGT, IAFA, IMAS y MS) • Instituciones públicas integrantes de la Coalición: Ministerio Público de Costa Rica, OIJ, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto • Gobierno de Costa Rica • Privados • Organismos internacionales: UNICEF, OIM. • Organizaciones sociales: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), Fundación Rahab, Comisión Permanente para la Protección y Asistencia a Migrantes en Condición de Vulnerabilidad (COPPAMI), Fundación PANIAMOR, Conferencia Episcopal de Religiosos y Religiosas de Costa Rica (CONFRECOR).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta clasificación, se puede elaborar el triángulo de actores base del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención del delito:

- ♥ las autoridades político-administrativas abarcan a todos los actores públicos que se encuentran bajo el control gubernamental y son políticamente responsables ante la administración pública de la implementación del mandato legal;
- ♥ los grupos objetivo, específicamente las personas o redes tratantes o cualquier otro grupo de crimen organizado vinculado con la problemática de la trata de personas;
- ♥ los beneficiarios finales, que en este caso se encuentra conformado por
 - ✓ las personas en situación de vulnerabilidad frente al delito de trata de personas,
 - ✓ la sociedad de manera general, al ser un flagelo que puede afectar a todas las personas, y
 - ✓ los funcionarios y las funcionarias públicas de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención, así como de aquellas otras que, en el cumplimiento del marco normativo institucional, puedan enfrentarse a posibles situaciones de trata de personas; y, por último,
- ♥ los grupos terceros, los cuales deben modificar su conducta
 - ✓ de manera positiva, para unirse a los esfuerzos por prevenir este flagelo, como el sector turístico del país; o
 - ✓ de manera negativa, limitándose a brindar servicios que no se consideren ilícitos, por ejemplo, aquellos lugares considerados de comercio sexual y de víctimas potenciales de trata con fines sexuales.

El papel que desempeñaron estos actores en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención del delito, durante el periodo 2013-2016; se vio condicionado, principalmente, por la capacidad para movilizar **recursos**, los cuales se pueden clasificar según el nivel de presencia:

Figura 25. Recursos identificados durante la implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.



Fuente: Elaboración propia.

La Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento constituyen las bases legales y reglamentarias (**recurso jurídico**) que enmarcan el combate integral contra la trata de personas y dan sustento a las acciones estratégicas dirigidas a prevenir este flagelo. Este respaldo jurídico permite evidenciar la legitimización y el nivel de aceptabilidad (**recurso de mayoría**) por parte de los actores parlamentarios, de los esfuerzos nacionales realizados para combatir el delito de trata de personas desde que el Gobierno de Costa Rica adquirió el compromiso con la ratificación del Protocolo de Palermo.

El recurso interactivo se basa en la existencia de la Comisión de Prevención como una red de interacción mediante la cual los diferentes actores involucrados en la implementación de la política pública contra la trata de personas pueden crear alianzas estratégicas para la consecución de las acciones dirigidas a prevenir el delito de trata de personas: capacitaciones, marchas, campañas, charlas de sensibilización, talleres, entre otras; siempre en el marco de sus competencias institucionales.

Es importante mencionar que, a pesar de que el Informe de Auditoría Externa de la CONATT establece «que para el 2015, se dio el inicio de operación de las comisiones por lo que en la mayoría de las sesiones se denota una labor de conocimiento inicial y establecimiento de objetivos y procedimientos para el funcionamiento, ya que la mayoría de las actividades se iniciaron sin procedimientos a seguir establecidos previamente»; previo a esta año se realizaron actividades para la prevención de este flagelo desde el accionar conjunto de dos o más

instituciones u organizaciones vinculadas con la Coalición, con lo cual queda claro que el **recurso relacional** sí estuvo presente durante el periodo 2013-2016.²²²

La existencia del Fondo Nacional contra la Trata de Personas permite financiar única y exclusivamente los gastos administrativos y operativos para la prevención del delito de trata de personas, entre otras cosas; no obstante, éste entró en operación con la vigencia del Reglamento a la Ley N° 9095 y se utilizó principalmente en los siguientes apartados de prevención:²²³

Ilustración 9. Estado de Resultados de la FONATT, 2015-2016.

	Notas	2016	2015
Gastos del Fideicomiso			
Comisión adm fideicomiso	10	10 800.000	900.000
Otras transferencias a personas	10	8 400.000	---
Servicios en ciencias económicas y sociales	10	35 196.800	---
Otros servicios de gestión y apoyo	10	14 624.525	---
Actividades de capacitación	10	1 799.300	---
Servicios generales	10	136.273	---
Servicios públicos	10	156.277	---
Gastos por depreciación		---	---
Alquileres	10	12 557.048	---
Información	10	106.974.499	---
Publicidad y propaganda		---	---
Productos farmacéuticos y medicinales	10	52 156.684	---
Textiles y vestuario	10	7 334.600	---
Especies fiscales		---	43 586
Útiles y materiales de oficina		---	12 600
Total de gastos del fideicomiso	10	250.136.206	(976 186)
Resultado del periodo		250.136.206	(976 186)

*Por los periodos de un año terminado el 31 de diciembre de 2016 y de un mes terminado el 31 de diciembre de 2015.

Fuente: Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 9.

A pesar de la baja ejecución en ambos periodos, siendo de 5.43% para el 2015 y 29.71% para el periodo de 2016; y las dificultades de liquidez al fideicomiso para cumplir con el financiamiento de proyectos vinculados con las acciones estratégicas establecidas en el Componente de Prevención del Plan de Trabajo; un número considerado de instituciones lograron incorporar líneas de acción para prevenir el delito de trata de personas en la planificación institucional de manera explícita, o mediante actividades relacionadas con este flagelo, entre ellas las diversas manifestaciones de la violencia y la explotación sexual comercial.

²²² Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 16. Ver acciones 1.1, 1.2, 1.4, 1.6, 1.7 y 1.9.

²²³ No se desacarta que alguno de los otros rubros de gastos puedan tener acciones dirigidas a la prevención de la trata de personas, no obstante, se decidió centrarse en aquellos que explícitamente se relacionan con este eje: capacitación, información y divulgación; aunque se desconocen las acciones específicas realizadas en cada rubro.

Lo anterior evidencia la utilización del presupuesto de algunas de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención para ejecutar las acciones estratégicas planificadas durante el periodo 2013-2016 dirigidas a la prevención de este fenómeno; no obstante, una presencia moderada del **recurso económico** no fue suficiente para alcanzar un alto nivel cumplimiento de los actos de implementación analizados.

El **recurso humano** se encuentra relacionado con la capacidad de reclutamiento y formación del personal involucrado en el proceso de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas, sin embargo, como se verá más adelante, las personas representantes institucionales que integran la Comisión de Prevención no pueden ser consideradas como profesionales especializadas en el delito de trata de personas, ni se encuentran sometidas a procesos de formación introductoria, específica y delictiva sobre este fenómeno; lo cual constituye un reto para la consecución efectiva de las acciones estratégicas en materia de prevención, desde el quehacer de estas instituciones.

Por otro lado, aspectos como la sede central de la DGME y posteriormente el edificio alquilado que sirve como sede de la Gestión de Trata de Personas, que apoya la coordinación de la Secretaría Técnica; los útiles y materiales de oficina y los medios de comunicación externa, entendiéndose correo electrónico y números telefónicos; forman parte del **recurso patrimonial** presente en el proceso de implementación de la política en cuestión, el cual se categorizó como de presencia moderada al constituirse principalmente por bienes tangibles adquiridos durante los últimos años del periodo analizado. De igual manera, no se constató intento alguno por parte de la Comisión de Prevención y la Coalición en general, de divulgar campañas de educación y orientación dirigidas a combatir el delito de trata de personas en medios de comunicación masiva, tal y como se establece en la Ley N° 9095.

Respecto a los recursos con una baja presencia identificados durante el análisis de los actos de implementación, el principal problema radicó en el no cumplimiento del plazo establecido para la ejecución de estas acciones, según el perímetro establecido en el Plan de Acción (**recurso cronológico**). De igual manera, el **recurso cognitivo** respecto al conocimiento general sobre el delito de trata de personas fue bastante escaso entre los actores involucrados en el proceso, así como al no recibir la información anual de todas las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención respecto a los esfuerzos realizados para prevenir el delito de trata desde las competencias institucionales.

Es importante mencionar que los **recursos de confianza y violencia** se categorizaron como ausentes durante el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas al no identificar referencias sobre legitimación de las acciones estratégicas en el Componente de Prevención por parte de los grupos-objetivos y los beneficiarios finales ni tampoco la utilización de la coacción legítima a través de la fuerza física, respectivamente.²²⁴

A partir de la reconstrucción realizada entre lo que se pretendía conseguir según los PPA y el Plan de Acción y los actos de implementación que se consiguieron durante el periodo 2013-2016, es posible determinar que existe una urgente necesidad de trabajar con los déficits de implementación detectados, abordando las lagunas del perímetro mediante el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los efectos resultantes de las líneas de intervención y la asignación de recursos para su efectiva ejecución.

La revisión de las funciones atribuidas por la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento a la Coalición y sus respectivas instancias, en materia de prevención (Tabla 7); permitió constatar que hay responsabilidades que no fueron operacionalizadas e incluidas en el Plan de Trabajo.

Como se comentó anteriormente, la Política Nacional contra Trata de Personas se encuentra en proceso de elaboración, mediante al apoyo de la OIM y el financiamiento de la FONATT; no obstante, no se encontró evidencia respecto a la incorporación de acciones estratégicas en los PAO de las instituciones integrantes de la CONATT.

Este último aspecto, al ser una obligación establecida en ambas normativas mencionadas, despertó el interés por conocer la existencia de acciones estratégicas preventivas en los PAO de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención durante el periodo en cuestión 2013-2016; estudio que se desarrolla en el siguiente apartado.

²²⁴ Sobre este último punto se debe aclarar que los operativos realizados «con la finalidad de prevenir y reprimir el delito de Trata de Personas y el posible rescate de víctimas» no son tomados en consideración como acciones estratégicas desde el eje de prevención. Para la presente investigación, estos operativos forman parte del eje de Procuración de Justicia, al implicar la persecución y sanción de las personas responsables de cometer este flagelo; mientras que por detección se entiende lo establecido en el Reglamento a la Ley N° 9095, específicamente la elaboración de «una estrategia nacional basada en la implementación de nuevos mecanismos de detección que faciliten la recolección de información sobre Trata de Personas y la identificación de víctimas y victimarios». CONATT, «Informe 2014», 11; Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, art. 29.

IX. Capítulo III. –Acciones institucionales para Prevenir la Trata de Personas–

Las instituciones integrantes de la Coalición deben cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento mediante el establecimiento de una adecuada planificación institucional que les permita incorporar las acciones estratégicas necesarias, según su competencia, para el abordaje institucional de la trata de personas en sus Planes Operativos.

Asimismo, la normativa nacional para luchar contra este delito le otorga específicamente a las Comisiones de la CONATT, incluida la de Prevención, la función de velar por la incorporación de acciones de prevención, atención, protección, información, capacitación y otras relacionadas con la trata de personas en los PAO de las instituciones.

Durante la elaboración de la presente investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas con las personas representantes de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención durante el periodo 2013-2016, con el fin de conocer

- ♥ las percepciones personales sobre las labores a lo interno de la Coalición, específicamente el funcionamiento de la CTP de Prevención;
- ♥ los esfuerzos realizados en torno a la implementación de la política pública en cuestión y
- ♥ la inclusión de acciones estratégicas para prevenir el delito de trata de personas desde el margen de acción de cada institución integrante de la Comisión.

Sobre este último punto, se corroboró la información obtenida mediante la revisión de los Planes Operativos del periodo en cuestión disponibles en los sitios web de las instituciones; con el fin de conocer si efectivamente se habían incorporado acciones estratégicas para prevenir la trata de personas.

Para esto, se realizó una búsqueda de palabras que pudieran brindar insumos durante los años mencionados, entre ellas trata de personas, trata, tráfico, explotación, violencia, víctimas, delincuencia, crimen, esclavitud, prevención, seguridad y demás relacionadas con las responsabilidades y funciones específicas otorgadas por el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas a cada una de las instituciones integrantes.

Es importante mencionar que una de las limitaciones presentes en la elaboración de este capítulo fue la no disponibilidad de algunos o todos PAO de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención en los sitios web. Estos fueron solicitados durante la realización de las entrevistas, sin embargo, solamente se obtuvieron los del MJP.

La mayoría de las personas entrevistadas mencionaron que dicha información debería solicitarse de manera formal al departamento encargado de la planificación institucional, preferiblemente vía correo electrónico y con un comprobante académico que respaldara la solicitud. Es por esta razón que, aunado al factor tiempo y al criterio de que los PAO constituyen información de acceso público por estar relacionadas con la administración de los recursos públicos; se tomó la decisión de trabajar únicamente con aquellos Planes que se encontraban publicados en los sitios web institucionales.

Además de lo anterior, se debe destacar lo siguiente:

- ♥ no se logró realizar entrevistas con la DGT, el IAFA, el MEP y el MTSS; y que se obtuvo información puntual vía telefónica del PANI y la Secretaría Técnica de la CONACOES;
- ♥ se identificaron siete casos de instituciones que tuvieron dos o más representantes durante el periodo de estudio de la presente investigación, específicamente el ICT, el IMAS, el INA, el MEP, el MGP, el MSP y la Secretaría Técnica de la CONACOES; y
- ♥ solamente se constató la existencia de acciones estratégicas en los PAO del periodo 2013-2016 para prevenir el delito de trata de personas, no los niveles de ejecución.

A continuación, se describen cada una de las 17 instituciones integrantes de la CTP de Prevención, mediante un abordaje del quehacer institucional y las funciones otorgadas según el Reglamento a la Ley N° 9095.

A su vez, se analiza la existencia de acciones estratégicas en materia de prevención de la trata de personas en los PAO institucionales para los años 2013, 2014, 2015 y 2016; mediante una comparación entre la información obtenida en las entrevistas a las personas representantes en la Comisión y aquella recuperada en dichos Planes. El apartado finaliza con un balance general de los principales aspectos encontrados y su aporte para la presente investigación.

9.1 Instituciones Integrantes de la Comisión de Prevención

El Reglamento a la Ley Contra la Trata de Personas define, en el artículo 22, las responsabilidades y funciones específicas de cada institución integrante de las CTP de la CONATT según su mandato institucional y competencias, las cuales deberán adecuar su normativa interna para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa nacional que regula la lucha contra el delito de trata de personas.

En seguida, se detallan las responsabilidades y funciones específicas de cada una de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención y se contrasta, en caso de haberse identificado,

con las acciones estratégicas incorporados en los PAO durante el periodo 2013-2016 para prevenir el delito de trata de personas.

9.1.1 Caja Costarricense del Seguro Social

El Reglamento a la Ley N° 9095 le otorga a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) una responsabilidad concreta en materia de prevención del delito de trata de personas:

- ♥ Coordinar con la CTP de Prevención la estrategia de capacitación de los funcionarios y las funcionarias de la Caja que estén o puedan estar relacionados con el tema, fundamentalmente el personal de los servicios de atención en salud.

Para conocer sobre el cumplimiento de estas funciones a nivel institucional, se entrevistó a la persona representante institucional en la CTP de Prevención, la Máster Lorna Gámez; quien coordina el Programa Equidad de Género, cuya finalidad es garantizar acciones en materia de igualdad y equidad de género mediante la transversalización de la perspectiva de género en el quehacer institucional.

Figura 26. CCSS.



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las funciones realizadas por el Programa, se encuentra el brindar procesos de capacitación específicamente sobre igualdad y equidad de género, hostigamiento sexual y acoso laboral y trata de personas; dirigidas principalmente a trabajadoras sociales, Direcciones Regionales y Servicios de Emergencia.²²⁵ No obstante, al revisar los Planes Anuales Institucionales disponibles en el sitio web de la CCSS, fue posible determinar que para los años 2015 y 2016 no se incluyeron acciones estratégicas puntuales dirigidas al cumplimiento de las responsabilidades asignadas por el Reglamento; mientras que los Planes de los años 2013 y 2014 no se encontraban disponibles en la página web institucional.

²²⁵ Giselle Brenes, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

9.1.2 Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

Según el Reglamento a la Ley N° 9095, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) debe cumplir con las siguientes funciones específicas para prevenir el delito de trata de personas desde el accionar institucional:

- ♥ Establecer a lo interno de la institución un programa de capacitación continuo orientado a sensibilizar e informar al personal sobre la Trata de Personas y el papel del CONAPDIS.
- ♥ Promover, junto con la CONATT, campañas informativas destinadas a la prevención del delito de la Trata de Personas, que alerten a la población con discapacidad sobre los peligros de este delito.

Durante el mes de agosto de 2018, se le realizó una entrevista a la Licda. Mariana Villarreal, de la Asesoría Jurídica del CONAPDIS y representante institucional en la CTP de Prevención, para conocer sobre el cumplimiento de estas funciones a nivel institucional.

Figura 27. CONAPDIS.



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente respecto al cumplimiento de las responsabilidades y funciones específicas otorgadas por la normativa mencionado anteriormente, no se encontraron acciones estratégicas dirigidas a prevenir el delito de trata de personas en los PAO disponibles en la página web de la institución. Esto fue corroborado por la Licda. Villarreal, quien mencionó que, hasta la fecha, no se han implementado acciones concretas en los Planes, pero sí se realizó una vez una charla de sensibilización dirigida a funcionarios y funcionaras del Consejo, a cargo de la Secretaría Técnica de la Coalición.

9.1.3 Dirección General de Migración y Extranjería

Las responsabilidades y funciones específicas que le otorga el Reglamento a la Ley N° 9095 a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) para prevenir el delito de trata de personas desde el accionar institucional son las siguientes:

- ♥ Establecer una estrategia de prevención, detección y control en materia migratoria para detectar casos potenciales de Trata de Personas.
- ♥ Capacitar continuamente a los funcionarios para una mejor detección y abordaje del delito de Trata, con especial énfasis en la detección, atención y derivación de posibles casos.

- ♥ Gestionar o crear cursos especializados para el personal de investigación, en análisis, recolección de indicios, tácticas e inteligencia, entre otros, en materia de Trata de Personas a nivel nacional con el enfoque específico de acuerdo a su función, a través de sus órganos de capacitación.
- ♥ Gestionar o crear cursos especializados de formación de capacitadores sobre Trata de Personas.
- ♥ Coadyuvar y participar en el diseño de estrategias, programas y mapas, que fortalezcan las técnicas de detección de posibles casos, recolección y remisión de información que favorezca el desarrollo de la investigación proactiva del delito de Trata de Personas por parte de la Unidad de Investigaciones, Análisis e Inteligencia Policial de la Policía Profesional de Migración.

Como institución encargada de presidir la CONATT, la Dirección cuenta con un amplio equipo de funcionarios y funcionarias que se dedican a velar por el cumplimiento de las acciones establecidas en la normativa nacional de lucha contra la trata de personas; por lo que no tienen personal específico y dedicado exclusivamente a cada una de las CTP de la Coalición²²⁶. Por esta razón, se entrevistó a Laura Sánchez y Silvia Artavia, funcionarias de la Gestión de Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes y representantes institucionales en la Secretaría Técnica de la CONATT.

Figura 28. DGME.



Fuente: Elaboración propia.

La temática de trata de personas fue abordada en los PAO 2014, 2015 y 2016 mediante la Política 1, la cual sufrió una serie de modificaciones en la redacción, pero mantuvo el contenido sustancial. Esta buscaba «Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y que permita la atracción de flujos migratorios que beneficien al país, la integración de la población migrante a la sociedad

²²⁶ Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018.

costarricense, así como la protección y atención oportuna de poblaciones vulnerables, bajo una perspectiva de igualdad y género».²²⁷

Para alcanzar esto, se planteaba el siguiente objetivo estratégico, con las mismas variaciones de redacción que sufrió la Política mencionada:

Recomendar la implementación de políticas migratorias integrales que propicien la atracción de flujos migratorios que beneficien al país, la atención oportuna a los solicitantes de refugio y a las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, la protección de las personas menores de edad en los procesos migratorios, así como la integración de la población migrante, nacional en el extranjero, refugiada a escala local y regional.²²⁸

Entre las acciones propuestas a nivel táctico/operativo, en el marco de este objetivo para prevenir el delito de trata de personas, se mencionaban las siguientes:

2014²²⁹

- ♥ Realizar un seguimiento al Plan Estratégico Nacional contra la Trata de Personas;
- ♥ «Desarrollar programas a nivel preventivo a través de procesos de capacitación y sensibilización en el tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes dirigidos a funcionarios públicos y sociedad en general» a través de las siguientes actividades:
 - ✓ Capacitaciones dirigidas a funcionarios y funcionarias vinculadas con la temática,
 - ✓ Especializar funcionarios y funcionarias de la DGME para mejorar la detección, abordaje y atención de víctimas de trata de personas.
 - ✓ Desarrollar acciones en coordinación con los Comités de Protección Local mediante procesos de información dirigidos a la población en general.
 - ✓ Realizar una campaña de información a través de los medios de comunicación masiva, con el apoyo de material informativo (afiches, brochures...)
 - ✓ Publicar materiales informativos (brochures, boletines, afiches...) sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

2015 y 2016

- ♥ «Garantizar la protección y atención de las personas víctimas de trata de personas, así

²²⁷ Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), «Plan Anual Operativo 2014» (San José, Costa Rica, s.f.), <http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2014/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202014.pdf>

²²⁸ *Ibíd.*

²²⁹ *Ibíd.*

como aquella cuya vida está en riesgo producto del tráfico ilícito de migrantes», específicamente mediante la siguiente actividad preventiva:

- ✓ Aumentar las capacitaciones a funcionarios y funcionarias en prevención de delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.²³⁰
- ✓ Realizar actividades de capacitación sobre delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.²³¹

9.1.4 Dirección General de Tránsito

La Dirección General de la Policía de Tránsito (DGT) solamente forma parte de la CTP de Prevención, por lo que las funciones específicas asignadas por el Reglamento a la Ley N° 9095 tienen un enfoque meramente preventivo:

- ♥ Establecer una estrategia anual orientada a la detección de casos potenciales de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- ♥ Establecer un programa de capacitación continua para la identificación de víctimas y casos potenciales de Trata de Personas, que esté incluido en la malla curricular e integre los programas de formación dirigidos a los funcionarios de la Policía de Tránsito.
- ♥ Coordinar con el Consejo de Transporte Público, para establecer las directrices necesarias y que los operadores de transporte remunerado de personas, modalidades autobús, buseta, microbús, taxis u otros vehículos autorizados, estén obligadas a prestar apoyo a las autoridades competentes para facilitar el control de identificación de los pasajeros en los medios de transportes terrestres indicados, en especial personas menores de edad.

Mediante la información suministrada por la Secretaría Técnica de la CONATT, fue posible determinar que el funcionario representante institucional en la CTP de Prevención durante el periodo en estudio fue Jeffrey Loría Álvarez, de la Unidad Delegación de San José (Región Área Metropolitana). Sin embargo, a pesar de los numerosos intentos por agendar una entrevista para conocer sobre el cumplimiento de estas funciones en la institución, no fue posible obtenerla. Tampoco se encontraron documentos de planificación institucional en el sitio web.

²³⁰ DGME, «Plan Anual Operativo 2015» (San José, Costa Rica, s.f.), <http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2015/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202015.pdf>

²³¹ DGME, «Plan Anual Operativo 2016» (San José, Costa Rica, s.f.), <http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2016/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202016.pdf>

9.1.5 [Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia](#)

El Reglamento a la Ley N° 9095 le otorga dos responsabilidades concretas al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) en materia de prevención de la trata de personas:

- ♥ Incorporar y ajustar los contenidos sobre el tema de Trata de Personas en sus programas habituales de prevención universal.
- ♥ Coordinar con la CONATT el diseño de un programa de capacitación y sensibilización continua a nivel interno para sensibilizar e informar al personal sobre la Trata de Personas y el papel del instituto en el abordaje integral de este delito.

En cuanto a las personas representantes institucionales, a pesar de que la Licda. Maribel León era titular en la CTP de Prevención; solamente se obtuvo respuesta vía correo electrónico de la MPSc. Marilyn Salguero, Psicóloga del Proceso de Atención a Pacientes. De esa manera fue posible determinar que las funciones específicas del IAFA en la prevención del delito de trata de personas no se encuentran reflejadas en los PAO ni se ha responsabilizado a una unidad o proceso a lo interno de la institución. La información anterior se corroboró mediante la revisión de los Planes disponibles en el sitio web del IAFA, específicamente los años 2014, 2015 y 2016.

9.1.6 [Instituto Costarricense de Turismo](#)

Para prevenir el delito de trata de personas, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) debe cumplir con las siguientes responsabilidades asignadas por el Reglamento a la Ley N° 9095:

- ♥ Capacitar y sensibilizar a los empresarios y operadores turísticos para evitar que en esos lugares se promueva o se facilite la Trata de Personas o actividades conexas.
- ♥ Promover la adopción de acuerdos con los operadores turísticos, hoteleros y de transporte en procura de fomentar la detección y la denuncia de casos de Trata de Personas.
- ♥ Coordinar con la Comisión Técnica de Prevención un programa de capacitación interno permanente para sensibilizar e informar al personal sobre la Trata de Personas y el papel del Instituto en el abordaje integral de este delito.
- ♥ Crear campañas que desalienten la promoción de Costa Rica tanto a nivel nacional como internacional como un destino turístico accesible para la explotación sexual o la prostitución de personas de cualquier sexo o edad.

Para verificar el cumplimiento de estas acciones, se entrevistó a MBA Damaris Arrieta, ejecutiva de Gerencia General encargada del Programa Código de Conducta; el cual busca

proteger a niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en Costa Rica.

Figura 29. ICT.



Fuente: Elaboración propia.

En materia de explotación sexual comercial, se revisaron los PAO del periodo en cuestión y se encontró que dicha temática ha sido abordada por los Programas de Sostenibilidad, específicamente el Código de Conducta y el Departamento de Servicio al Turista, mediante las siguientes actividades:

2014²³²

- ♥ Realizar un taller contra explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes dirigido a la Policía Turística, a diciembre de 2014.
- ♥ Realizar al menos 11 actividades de sensibilización de empresas turísticas para la suscripción del Código de Conducta contra la explotación sexual comercial, a diciembre 2014.

2015 y 2016²³³

- ♥ Ejecutar al menos 10 actividades de sensibilización a empresas en distintas regiones turísticas del sector turístico en prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (Código de Conducta). Se establecen tres acciones concretas (2016):
 - ✓ Programación y desarrollo de las actividades de sensibilización.
 - ✓ Dar seguimiento a las empresas signatarias para el envío anual del informe respectivo.
 - ✓ Dar seguimiento a empresas sensibilizadas para que concluyan con su proceso de

²³² Instituto Costarricense de Turismo (ICT), «Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PAO programadas para el tercer trimestre del año 2014» (San José, Costa Rica, 2015), <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/6-la-evaluaci3n-del-plan-anual-operativo-2014-anual/file.html>

²³³ ICT, «Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PAO programadas para el año 2015» (San José, Costa Rica, 2016), <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/860-evaluaci3n-anual-del-plan-anual-operativo-2015/file.html>, «Plan Anual Operativo 2016. Proyecto de Plan Anual y Presupuesto Ordinario de Egresos» (San José, Costa Rica, 2015), <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/planificaci3n/898-ict-pao-2016/file.html>

adhesión.

Como se mencionó anteriormente, la Secretaría Técnica de la CONATT aprovecha estas actividades para brindar información a las empresas respecto al delito de trata de personas, haciendo énfasis en la sensibilización, la detección de posibles situaciones, la detención de las redes y el rescate de las víctimas de este flagelo. Sin embargo, no se menciona explícitamente la trata en las acciones estratégicas incorporadas en los Planes del ICT revisados, lo cual resulta importante ya que no todo caso de explotación sexual comercial implica trata de personas.

9.1.7 Instituto Mixto de Ayuda Social

El Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas le otorga al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) la responsabilidad de cumplir con la siguiente función para prevenir este delito:

- ♥ Coordinar con la Comisión Técnica de Prevención un programa de capacitación interno permanente para sensibilizar e informar al personal sobre la Trata de Personas y el papel del Instituto en el abordaje integral de este delito.

Durante el periodo 2013-2016, la Institución contó con varios representantes en la CTP de Prevención. Una de ellas fue la Licda. Jéssica Chacón, funcionaria de la Oficina de Acción Social y Administración de Instituciones del Área de Desarrollo Social del IMAS.

Figura 30. IMAS.



Fuente: Elaboración propia.

Los PAO 2015 y 2016 contienen como parte de las políticas institucionales y en el marco de la integralidad y movilidad social, el enfoque de igualdad y equidad de género, el cual se basa en el fortalecimiento y la transversalización del enfoque de igualdad y equidad de género tanto en el ámbito de las relaciones laborales como en el de la prestación de servicios y beneficios a la población meta, mediante la eliminación de «toda forma de discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género, debido a que ésta acentúa la situación de pobreza y

vulnerabilidad de las personas; así como todas las formas de violencia, tales como la intrafamiliar, explotación sexual, trata y tráfico de personas y cualquier forma de esclavitud»²³⁴.

No obstante, no se encontraron acciones estratégicas como tales para prevenir el delito de trata de personas en los PAO 2014, 2015 y 2016; según la competencia institucional y la función específica establecida en el Reglamento mencionado anteriormente. El PAO 2013 no se encontraba publicado en el sitio web del IMAS.

9.1.8 Instituto Nacional de Aprendizaje

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), con el fin de prevenir el delito de trata de personas desde el accionar institucional, debe cumplir con la siguiente responsabilidad otorgada por el Reglamento a la Ley N° 9095:

- ♥ Crear estrategias de comunicación dirigidas a la población docente y estudiantil enfocada a la prevención y derivación de los posibles casos.

Antes del 2015, la temática de trata de personas en el INA se llevaba en la Asesoría de Equidad e Igualdad de Género; no obstante, por una disposición de Presidencia Ejecutiva se trasladó a la Asesoría de Desarrollo Social de las Unidades, la cual atiende a poblaciones en desventaja social.

Durante los primeros tres años del periodo estudiado, la temática de trata de personas se abordaba desde la Asesoría de Equidad e Igualdad de Género; sin embargo, solamente se tuvo respuesta de Gabriela Coghi, coordinadora de la Asesoría de Desarrollo Social de las Unidades Regionales de Cartago, Huetar Caribe y Central Oriental.

Figura 31. INA.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al cumplimiento de funciones específicas según el Reglamento, no se encontraron acciones estratégicas en materia de prevención del delito de trata de personas en los

²³⁴ Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), «Plan Operativo Institucional 2014» (San José, Costa Rica, 2013), http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_operativo_institucional_2014.pdf, «Plan Operativo Institucional 2015» (San José, Costa Rica, 2014), http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_operativo_institucional_2015.pdf

PAO del periodo estudiado. Según la funcionaria entrevistada, en la Política Institucional de Igualdad de Género se trabajan con campañas preventivas, entre ellas la Campaña Azul, y material informativo tipo brochures, que son difundidos mediante el correo institucional²³⁵; no obstante, no fue posible corroborar esta información con lo establecido en la PIEG del INA.

9.1.9 Instituto Nacional de las Mujeres

Las responsabilidades y funciones específicas que le otorga el Reglamento a la Ley N° 9095 al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para prevenir el delito de trata de personas desde el accionar institucional son las siguientes:

- ♥ Establecer un programa de capacitación permanente como parte de sus políticas internas de capacitación para sus funcionarias y funcionarios en materia de Trata de Personas.
- ♥ Diseñar un programa orientado a la detección y derivación de casos de Trata de Personas cuyos resultados comunicará anualmente a la CONATT.
- ♥ Incluir dentro de los programas y servicios existentes en el INAMU la especialización de la atención y prevención de la Trata de Personas, específicamente de mujeres.
- ♥ Establecer una estrategia comunicacional, en asocio con la CONATT, para la divulgación de información que desaliente la demanda y alerte a la mujer sobre el peligro que implica la Trata de Personas.

La temática de trata de personas se maneja en el Área de Violencia de Género del Instituto, en donde la coordinadora, Ana Lorena Hidalgo, es quien representa al INAMU en la Plenaria de la CONATT y quien lidera a nivel institucional la atención y prevención de este delito.

Figura 32. INAMU.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que los PAO del periodo 2014-2016 mencionan servicios de capacitación y acciones de divulgación en materia de prevención de la violencia y derechos de las mujeres, así como demás temáticas vinculadas con la equidad e igualdad de género; no se mencionan

²³⁵ Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

explícitamente acciones dirigidas a prevenir la trata de personas como tal, tomando en consideración los mandatos legales mencionados anteriormente.

9.1.10 [Ministerio de Educación Pública](#)

De acuerdo al Reglamento de la Ley N° 9095, el Ministerio de Educación Pública (MEP) debe cumplir con las siguientes acciones para prevenir el flagelo abordado en esta investigación:

- ♥ Establecer mecanismos internos que faciliten la detección y derivación de posibles víctimas niños, niñas y adolescentes que estén sufriendo los efectos de la Trata de Personas o se encuentren en riesgo.
- ♥ Proponer, formular y ejecutar campañas educativas continuas orientadas a prevenir a todos los niveles de la población estudiantil sobre la Trata de Personas.
- ♥ Incluir dentro de la currícula educativa el tema de Trata de Personas y un programa de capacitación continua al personal docente para poder desarrollar estas temáticas con el conocimiento y sensibilización necesaria.

Según información suministrada por la Secretaría Técnica de la CONATT, es en la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio donde se maneja el tema de trata de personas, no obstante, no fue posible definir a la persona encargada de la representación institucional en la CTP de Prevención. Lo anterior debido a que la persona con quien se mantuvo comunicación, Roxana Gómez, asumió labores en la Comisión de Prevención en el 2016 y no se pudo agendar una reunión ni con ella ni con la persona que ocupaba el cargo con anterioridad. También es importante mencionar que no fue posible ubicar en el PAO 2015, único disponible en el sitio web del Ministerio, acciones estratégicas dirigidas a prevenir la trata de personas desde la competencia institucional.

9.1.11 [Ministerio de Gobernación y Policía](#)

Las responsabilidades y funciones específicas que le otorga el Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas al Ministerio de Gobernación y Policía (MGP) para prevenir este delito son:

- ♥ Capacitar a los funcionarios de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad sobre la prevención de la Trata de Personas con la finalidad de que implementen programas de información con las organizaciones comunales.
- ♥ Capacitar a los funcionarios de la Oficina de Control de Propaganda en la detección de propaganda alusiva a la Trata de Personas.

Para conocer sobre la existencia de acciones estratégicas dirigidos al cumplimiento de estas obligaciones, se entrevistó a Ana Leonor Ramírez de la Comisión de Género del Ministerio.

Figura 33. MGP.



Fuente: Elaboración propia.

En el sitio web del Ministerio no se encuentran los PAO para el periodo estudiado, sin embargo, al revisar el Informe de Cumplimiento de Metas del PAO 2016 se determinó que se incluyeron actividades en materia de capacitación como parte del marco de implementación de procesos para mejorar las políticas migratorias. Estas actividades no pudieron ser ejecutadas debido al atraso de los desembolsos económicos y «la atención de las personas cubanas y extra continentales», es decir, los esfuerzos se centraron en la atención de víctimas del delito de trata²³⁶.

9.1.12 Ministerio de Justicia y Paz

Específicamente relacionado con la prevención del delito de trata de personas, el Reglamento a la Ley N° 9095 le asigna al Ministerio de Justicia y Paz (MJP) las siguientes funciones:

- ♥ Establecer, con el apoyo técnico de la CONATT, la capacitación para sus funcionarios en materia de detección de Trata de Personas y derivación de casos potenciales encontrados.
- ♥ Participar en el diseño de una propuesta de prevención de la Trata de Personas, con la invitación a instituciones y organizaciones representadas en la Comisión Técnica Permanente de Prevención de la Trata de personas, en coordinación con la CONATT.
- ♥ Apoyar e incentivar toda labor de prevención sobre el tema de Trata de Personas en los espectáculos públicos, en coordinación con la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos y dentro de sus programas de sensibilización comunitaria.

La Licda. Svetlana Vargas, asesora de la Dirección de Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ) y coordinadora del Coordinadora del Programa Prevención de Violencia

²³⁶ MGP, «Plan Anual Operativo 2016. Informe semestral de cumplimiento de metas» (San José, Costa Rica, 2016), <http://www.mgp.go.cr/ministerio/transparencia/plan-anual-operativo/102-plan-anual-operativo-2016/file>

Juvenil (Red Nacional de Jóvenes) es la representante del Ministerio en la CTP de Prevención durante el tema de trata de personas a lo interno del Ministerio.

Figura 34. MJP.



Fuente: Elaboración propia.

Los Planes Institucionales del periodo 2013-2016 contemplan acciones estratégicas dirigidas a la prevención integral de la violencia y el delito y la promoción de la paz social en las comunidades, enmarcadas en el Programa 780: Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, cuyo objetivo es incrementar la participación alternativa y propositiva de la sociedad en el desarrollo de estrategias orientadas a la prevención integral de diversas manifestaciones de la violencia y el delito a nivel local, favoreciendo las potencialidades y la construcción de oportunidades para una cultura de paz²³⁷.

A pesar de que para los primeros años no se menciona concretamente la trata de personas como una manifestación de la violencia y el delito abordada en las acciones estratégicas, en el Plan 2015 se propuso como actividad la capacitación de las personas integrantes de las distintas Red Nacional de Jóvenes del país (Limón, Guanacaste, San Carlos, Garabito, Heredia y Cartago) en temas asociados a prevención de la violencia, siendo la trata de personas la temática esencial a desarrollar durante las actividades del 2016.

Asimismo, para el 2016, a partir de la elaboración de los planes locales con el fin de abordar de forma integral y coordinada las problemáticas asociadas a seguridad, violencia y convivencia de un territorio determinado; se incluyó en el Plan Local de San Carlos, una línea de acción para capacitar sobre trata de peresonas, al ser una de las problemáticas identificadas en la zona²³⁸.

²³⁷ Ministerio de Justicia y Paz (MJP), «Plan Operativo Institucional 2013» (San José, Costa Rica, 2013), <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/>, «Plan Operativo Institucional 2014» (San José, Costa Rica, 2014), <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1073>, «Plan Operativo Institucional 2015» (San José, Costa Rica, 2015), <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1125>, «Plan Operativo Institucional 2016» (San José, Costa Rica, 2016), <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1154>

²³⁸ CONATT, «Informe 2016», 17.

9.1.13 [Ministerio de Salud](#)

El Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas le asigna las siguientes dos responsabilidades al Ministerio de Salud (MS) en materia de prevención del delito de trata de personas:

- ♥ Formular, en coordinación con la CONATT, una estrategia orientada a la detección y referencia de posibles casos de Trata de Personas a las autoridades competentes.
- ♥ Diseñar un programa de capacitación permanente para sus funcionarios sobre la Trata de Personas, el peligro que representa, el papel y responsabilidades del personal de salud en estos temas.

La temática de trata en la institución es liderada por la Licda. Rosibel Méndez Briceño, coordinadora del Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA) del Ministerio y representante en la CTP de Prevención de la Coalición desde su creación vía Decreto en el 2005.

Figura 35. MS.



Fuente: Elaboración propia.

La información brindada por Rosibel en la entrevista permitió conocer que desde el Ministerio se realiza un abordaje general al delito de trata de personas, centrándose en lo que es la explotación comercial. Al respecto, se han realizado actividades de sensibilización y capacitación del personal con el fin de mejorar la detección y atención de este flagelo.

El sitio web del MS cuenta con los Planes Anuales Operativos de los años 2015 y 2016, sin embargo, se encuentran desglosados en matrices de Excel según la región del país y el departamento institucional, lo cual dificultó el poder buscar la información de manera puntual y centralizada. Es por esta razón que se solicitó vía correo electrónico los Planes Institucionales de dichos años en formato PDF y, a pesar de que sí hay acciones estratégicas en materia de explotación comercial, no se puede dar por un hecho que se aborda la temática de trata de personas, al no estar explícita en los Planes.

9.1.14 [Ministerio de Seguridad Pública](#)

Para prevenir el delito de trata de personas, el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) debe cumplir con las siguientes responsabilidades asignadas por el Reglamento a la Ley N° 9095:

- ♥ Incluir dentro del Curso Básico Policial y en los cursos de especialización de la Escuela Nacional de Policía los contenidos necesarios para el correcto abordaje de los delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- ♥ Promover la capacitación policial continua orientada al conocimiento teórico, jurídico y policial-operativo de la Trata de Personas con énfasis en la detección y derivación de posibles víctimas o afectados por delitos de crimen organizado.
- ♥ Establecer una estrategia operativa para crear o mejorar los controles necesarios para detectar posibles casos, víctimas o victimarios de Trata de Personas. Para ese efecto recibirán la capacitación especializada por intermedio de la Escuela Nacional de Policía con la asesoría de instancias correspondientes. Esta estrategia debe incluir los mecanismos de coordinación para apoyar las operaciones policiales de autoridades competentes en la materia.

Durante el periodo en estudio, el Ministerio tuvo dos representantes institucionales en la CTP de Prevención: Ana Elena Vargas y Karen Sanabria, funcionarias de la Dirección de Programas Policiales Preventivos (DPPP), del Departamento de Investigación y Desarrollo (DID).

Figura 36. MSP.



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de las demás instituciones, los Planes del Ministerio se realizan para periodos determinados, no anuales. En el sitio web de la institución, solamente se logró ubicar el Plan Operativo Institucional 2015-2018, en el cual se incluían objetivos dirigidos a:²³⁹

- ♥ la creación de acciones de prevención de las manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad, haciendo énfasis en los delitos contra la propiedad, contra la vida, delitos

²³⁹ Ministerio de Seguridad Pública (MSP). «Plan Operativo Institucional 2015-2018» (San José, Costa Rica, 2014), http://www.seguridadpublica.go.cr/transparencia/planes/planAnualOperativo/POI_2015-2018.pdf

sexuales, violencia contra las mujeres y violencia doméstica;

- ♥ la ampliación de la cobertura y el efecto de las estrategias en la lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas;
- ♥ la incorporación de las comunidades de forma proactiva en la prevención del delito;

De igual forma, se han realizado esfuerzos para capacitar a Policías, funcionarios y funcionarias del Ministerio; con el fin de que conozcan la existencia del delito, el proceso para denunciar y la manera de proceder ante la detección de un posible caso de trata de personas.

Por ejemplo, se creó un curso básico policial en la Escuela Nacional de Policía (ENP) denominado «Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial en menores de edad» con una duración 20 horas; un taller para Policías sobre la temática de trata de personas, en donde los instructores son multiplicadores formados por la CONATT; se realizaron capacitaciones en escuelas, en el marco del Programa DARE (siglas en inglés que hacen referencia a Drugs Abuse Resistance Education) y sesiones de trabajo en colegios a través de actividades vinculadas con la literatura (cuentos).²⁴⁰

A pesar de esto, no se encontró de manera explícita en el Plan acciones estratégicas dirigidas a prevenir la trata de personas como tal, tomando en consideración los mandatos otorgados por el Reglamento; razón por la cual no fue posible corroborar la información brindada por la funcionaria.

9.1.15 [Ministerio de Trabajo y Seguridad Social](#)

Según el Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) debe cumplir con las siguientes funciones específicas para prevenir el delito de trata de personas desde su competencia institucional:

- ♥ Promover capacitación para los funcionarios del MTSS en materia de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, particularmente a los que desempeñan labores de inspección laboral y aquellas asociadas a la contratación de personas trabajadoras.
- ♥ Coordinar con la CONATT el diseño y difusión continuos de información orientada a los trabajadores públicos y privados con énfasis en las zonas y poblaciones más vulnerables que informe y prevenga sobre el delito de Trata de Personas en coordinación y con el apoyo de la CONATT.

²⁴⁰ Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

A partir de la información suministrada por la Secretaría Técnica de la Coalición, se conoció que la temática de trata de personas se manejaba desde la Dirección de Seguridad Social del Ministerio, siendo la M.B.A Elluany Morales la representante institucional de la CTP de Prevención; sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna a los correos enviados durante el proceso de trabajo de campo.

Los PAO disponibles en el sitio web de la institución, específicamente los años 2015 y 2016, incluyen como prioridades institucionales la promoción de una cultura de cumplimiento de derechos en materia laboral, incluyendo capacitaciones y el diseño de material enfocado en la prevención de riesgos, así como el seguimiento a la «Hoja de Ruta para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas».²⁴¹

No obstante, no se menciona de manera explícita el abordaje preventivo al delito de trata de personas según las responsabilidades atribuidas por el Reglamento, lo cual resulta de vital importancia ya que no todo caso de explotación laboral implica necesariamente que sea trata.

9.1.16 Patronato Nacional de la Infancia

Para prevenir el delito de trata de personas, el Reglamento a la Ley N° 9095 le atribuye al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) dos responsabilidades específicas:

- ♥ Crear programas de capacitación y sensibilización continua de sus funcionarios en materia de Trata de Personas promoviendo su especialización.
- ♥ Promover, junto con la CONATT, campañas informativas necesarias que desalienten la demanda y alerte a los niños, niñas y adolescentes sobre los peligros de la Trata de Personas.

Se realizaron esfuerzos por contactar vía correo electrónico y telefónica a la Presidencia y al Departamento de Planificación del PANI con el fin de localizar a la persona representante institucional en la Comisión de Prevención durante el periodo en estudio, pero no se logró.

Durante el proceso de análisis de información y al momento de buscar los Planes Institucionales en el sitio web del Patronato, se conoció que la Licda. Paola Villalobos Alonso,

²⁴¹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), «Plan Operativo Institucional 2015» (San José, Costa Rica, 2015), http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/planes_institucionales/planes/Plan_Operativo_2015.pdf; «Plan Operativo Institucional 2016» (San José, Costa Rica, 2016), http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/planes_institucionales/planes/PLAN_OPERATIVO_INSTITUCIONAL_2016.pdf

trabajadora social del Departamento de Atención Inmediata (DAI) de la Gerencia Técnica, es la representante institucional actual del Patronato en la CTP de Prevención.

Sin embargo, al entrevistar a la funcionaria, fue posible determinar que previo a la creación del Comité Técnico Institucional (CTI) en el 2017, la institución no contaba con una persona representante institucional formalmente establecida.²⁴²

Figura 37. PANI.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los Planes Operativos de la institución disponibles en el sitio web, en el 2013 se incluyen objetivos estratégicos en el eje de prevención dirigidos a disminuir los factores de riesgo de violación de derechos de los niños, niñas y adolescentes y promover entornos protectores de las personas menores de edad en las instituciones, la comunidad y las familias. Uno de los resultados esperados es la formulación de proyectos de prevención del trabajo infantil y sus peores formas, trata y explotación sexual.²⁴³

Para el siguiente año, este resultado se reformuló con el fin de enfocarlo en la capacitación de las personas integrantes de los Subsistemas Locales de Protección en temas de trabajo infantil y sus peores formas, trata y explotación sexual comercial. De esta manera, se definieron acciones institucionales relacionados con diversos compromisos de la «Hoja de Ruta» del Ministerio de Trabajo, los cuales buscan brindarle una serie de servicios a las personas menores de edad víctimas de explotación sexual comercial, trata y tráfico ilícito, con la finalidad de que se pueda restituir su condición de personas sujetas de derechos.²⁴⁴

De igual forma, en el eje de promoción, cuyo objetivo es promover una cultura de reconocimiento, respeto y cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia; se estableció la realización de campañas utilizando medios de comunicación social en temáticas de trabajo infantil, explotación sexual comercial y trata.

²⁴² Paola Villalobos, comunicación telefónica, 5 de diciembre de 2018.

²⁴³ Patronato Nacional de la Infancia (PANI), «Plan Operativo Institucional 2013» (San José, Costa Rica, 2012), <https://pani.go.cr/files/Planificacion/POI-2013.pdf>

²⁴⁴ *Ibid*; Patronato Nacional de la Infancia (PANI), «Plan Operativo Institucional 2016 (STAP-1495-15)» (San José, Costa Rica, 2015), <https://pani.go.cr/publicaciones/audios/960-poi-plan-operativo-institucional-2016/file>

Por último, en el Plan 2016 se incluyó una acción institucional tendiente a evidenciar el quehacer institucional referente a la vulneración de derechos vinculados con la explotación sexual comercial, trata y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas.²⁴⁵

9.1.17 Secretaría Técnica de la CONACOES

La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial (CONACOES) tiene dos responsabilidades otorgadas por el Reglamento a la Ley N° 9095 para prevenir el delito de trata de personas, específicamente:

- ♥ Coordinar con la CONATT las acciones dirigidas a la prevención de la Trata de Personas con fines de explotación sexual.
- ♥ Apoyar el diseño de programas, modelos y proyectos orientados a la prevención de la Trata de Personas, la atención y protección de las víctimas del delito desde su competencia y experiencia.

Según el sitio web del PANI, la MSc Frineth Araya, trabajadora social de la Gerencia Técnica de la institución, fue una de las representantes institucionales de la Secretaría Técnica de la CONACOES en la CTP de Prevención; información que se pudo constatar mediante una entrevista telefónica.

²⁴⁵ Patronato Nacional de la Infancia (PANI), «Plan...2016», 6.

Figura 38. CONACOES.



Fuente: Elaboración propia.

En el año 2011 se firma un convenio internacional que, entre otras cosas, viene a incorporar los temas de trata y trabajo infantil como parte de la lucha para proteger a la niñez y a la adolescencia dentro del marco de la hoja de ruta diseñada para Costa Rica.²⁴⁶

Es a raíz de este hecho que la Secretaría Técnica de la CONACOES, como entidad adscrita al PANI, realiza esfuerzos para incorporar actividades vinculadas a la explotación sexual comercial de personas menores de edad en los Planes de la institución. Las acciones mencionadas anteriormente, incluyendo aquellas relacionadas con la Hoja de Ruta país, son resultado de los esfuerzos de la Secretaría Técnica de la CONACOES.²⁴⁷

9.2 Balance General

La información obtenida mediante las entrevistas y los Planes Operativos disponibles en los sitios web institucionales permitió clasificar las 17 instituciones estudiadas, puesto que el Ministerio de Gobernación y Policía y el Ministerio de Seguridad Pública constituyen dos instituciones independientes dentro del Sector Público Costarricense; de la siguiente manera:

- ♥ cinco instituciones presentan acciones estratégicas puntuales y explícitas sobre la prevención del delito de trata de personas, desde sus respectivas competencias institucionales, en todos o la mayoría de los PAO del periodo 2013-2016 disponibles en los sitios web;
- ♥ otras cinco incorporaron acciones estratégicas dirigidas a la prevención de las distintas manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad,²⁴⁸ el trabajo infantil y la explotación sexual comercial, las cuales pueden ser actividades vinculadas con la trata de

²⁴⁶ Susan Solís Rosales, «Prevención de la explotación sexual comercial infantil: experiencia a partir de la conformación de una comisión institucional de la UNED». *Revista Espiga* 14, n° 29 (2015), doi: <http://dx.doi.org/10.22458/re.v14i29.962>

²⁴⁷ Frineth Araya, comunicación telefónica, 5 de diciembre de 2018

²⁴⁸ Según el MSP, las manifestaciones más frecuentes son los delitos contra la propiedad (asalto, hurto, asalto a vivienda, robo a vivienda, tacha de vehículo, robo de vehículo, robo a edificación), los delitos contra la vida (homicidio doloso, lesiones, femicidio), los delitos sexuales, la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica MSP, «Plan 2015-2018», 2.

personas, pero que no necesariamente implican la consecución de este delito;

- ♥ seis instituciones no incorporaron del todo acciones estratégicas para prevenir la trata de personas a nivel de planificación institucional; y
- ♥ una última institución que no pudo ser clasificada por falta de información.

La siguiente figura ilustra esta categorización:

Figura 39. Clasificación de instituciones según acciones preventivas en PAO, 2013-2016.

Acciones explícitas	Acciones sobre actividades relacionadas	Ausencia total de acciones	Sin clasificación
<ul style="list-style-type: none"> • DGME • MGP • MJP • PANI • Secretaría Técnica de la CONACOES 	<ul style="list-style-type: none"> • ICT • INAMU • MS • MSP • MTSS 	<ul style="list-style-type: none"> • CCSS • CONAPDIS • IAFA • IMAS • INA • MEP 	<ul style="list-style-type: none"> • DGT

Fuente: Elaboración propia.

La identificación más precisa que brinda este apartado, sobre los **actores públicos** que estuvieron involucrados en el proceso de implementación de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, durante el periodo 2013-2016; permite comprender los recursos que tuvieron a su disposición para cumplir con el mandato legal de incorporar acciones estratégicas para prevenir el delito de trata de personas desde las competencias institucionales. Al respecto, resulta importante destacar dos aspectos:

- ♥ las personas representantes institucionales pertenecen al nivel operativo dentro de la estructura de la institución, por lo que la capacidad de toma de decisiones es más reducida y lenta, en comparación con los jefes o las jefas de cada institución;
- ♥ la movilización de **recursos** se ve limitada según el respaldo del nivel político de la institución (recurso político), puesto que las acciones estratégicas deben planificarse a futuro para poder incorporarlas en los Planes Anuales y, consecuentemente, obtener presupuesto institucional (recurso económico);

Ahora bien, la responsabilidad asignada a las instituciones que integran la CONATT de incluir acciones estratégicas a nivel de planificación institucional para prevenir el delito de trata de personas desde sus respectivas competencias, surge a partir de la entrada en vigencia del Reglamento a la Ley N° 9095, a finales del 2015. Previo a esta, la normativa solamente establecía

como una de las funciones de las CTP de la Coalición el velar por la incorporación de acciones de prevención, atención, protección, información, capacitación y otras relacionadas con la trata de personas en los PAO de las instituciones.

Para comprender las razones por las cuales algunas de las instituciones lograron incorporar acciones en la planificación institucional para prevenir este delito, es importante tener presente la relación que hay entre el cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos a nivel de la Coalición y de la CTP de Prevención y las competencias y circunstancias internas de cada institución, específicamente la viabilidad de las acciones y la disponibilidad de recursos²⁴⁹.

A partir de esto, varias de las instituciones tomaron la decisión estratégica, también llamado oportunismo a nivel institucional, de incorporar la temática de trata de personas en actividades, capacitaciones o programas previamente establecidos y desarrollados por las instituciones²⁵⁰.

Estos aspectos deben tomarse en consideración para combatir de manera integral y efectiva la trata de personas, puesto que la planificación institucional, vinculada específicamente con la prevención de este delito, resulta de vital importancia desde dos aspectos puntuales:

- ♥ asegurar la relación entre la agenda política, la normativa y las competencias institucionales, con el fin de evitar que quede a interpretación personal de los y las jerarcas de las instituciones y que pueda ser «brincado»;²⁵¹ y
- ♥ facilitar la coordinación interinstitucional con el fin de abordar el delito de trata de personas de una manera integral y efectiva, principalmente desde acciones preventivas²⁵².

En el desarrollo del presente capítulo se evidenció una serie de desafíos que pueden tener cierto nivel de influencia en el proceso de implementación de la política contra la trata de personas. Es por esta razón que en el siguiente apartado se abordan las limitaciones que permiten explicar los principales hallazgos que se enfrentaron a lo largo de la investigación.

²⁴⁹ Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

²⁵⁰ Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016; Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

²⁵¹ Svetlana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018.

²⁵² Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

X. Capítulo IV. Desafíos de la Prevención de la Trata de Personas

El presente capítulo constituye un agregado de la investigación en cuestión que surge a partir de la información recolectada durante las entrevistas con los actores públicos y privados involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.

La información obtenida se estructuró según sean **retos o limitaciones**, desde una perspectiva subjetiva, respecto a los esfuerzos realizados para prevenir el delito de trata de personas, tanto a nivel nacional como a nivel de CONATT e instituciones integrantes de la CTP de Prevención.

De igual manera, se incluyen una serie de desafíos puntuales vinculados con el desarrollo de la presente investigación, es decir dificultades o limitaciones académicas que se enfrentaron a lo largo del proceso que pueden tomarse en consideración para futuras investigaciones.

10.1 Del Proceso de Implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas desde la Prevención

En relación al proceso de implementación del Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015, las personas entrevistadas²⁵³ resaltaron ampliamente los obstáculos al proceso de implementación del Plan de Trabajo relacionados con la **carencia de recursos**, específicamente

- ♥ los problemas presupuestarios, puesto que la implementación del Plan dependía de los presupuestos de las instituciones integrantes y de las ONG involucradas, como la Fundación RAHAB;
- ♥ el recurso humano, específicamente la asignación de personas responsables específicas para la ejecución de las acciones estratégicas con el fin de solicitar rendición de cuentas y sentar responsabilidades; y
- ♥ la disponibilidad de información, relacionada con la comunicación entre las personas representantes y jerarcas de cada una de las instituciones integrantes.

Este último punto resulta de vital importancia para obtener mejores resultados durante el proceso de implementación, puesto que la sensibilización de los funcionarios y las funcionarias institucionales frente al delito de trata de personas y el dimensionarlo desde las competencias

²⁵³ Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018; Silva. Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Svetlana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018.

institucionales, contribuye a contar con el respaldo y el compromiso de todos los actores involucrados en el proceso, principalmente de aquellos con poder de toma de decisiones.

Por otro lado, el **proceso de selección** de las personas representantes de cada una de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención tiene un gran peso en la manera en que se implementa la política contra la trata de personas, puesto que su intervención en este proceso va a depender de aspectos como su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones con el fin de defender sus intereses y su decisión estratégica para influir en la toma de decisiones.

Es por esta razón que se realizó la consulta a las personas entrevistadas el proceso de selección como representantes institucionales, específicamente la existencia de requisitos y criterios definidos previamente; y se encontraron las siguientes similitudes entre las distintas instituciones:

- ♥ Ninguno de los o las jefes institucionales asiste a la Comisión Técnica de Prevención, si no que designan a una persona representante.
- ♥ No hay criterios de idoneidad formalmente definidos, es decir, a nivel de normativa institucional no se especifican requisitos mínimos para representar a la institución en la Coalición. Usualmente se determina mediante perfiles profesionales, según carreras afines a la temática, como Derecho y Trabajo Social;²⁵⁴ atestados de experiencia, formación y conocimiento de la institución;²⁵⁵ y relación con la naturaleza de las funciones, entre ellas la estructura y los objetivos de cada área de trabajo, la población meta y el eje temático.²⁵⁶
- ♥ Varias de las personas entrevistadas manifestaron tener poco o ningún conocimiento sobre la temática de trata cuando fueron nombradas como representantes institucionales.²⁵⁷

10.2 De la Prevención de la Trata De Personas

Los principales retos y desafíos a los que se enfrenta la Coalición, tanto a nivel nacional como a nivel interno y de CTP de Prevención, y las instituciones mismas, según su marco de

²⁵⁴ Mariana Villarreal, comunicación personal, 10 de agosto de 2018.

²⁵⁵ Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017; Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Damaris Arrieta, comunicación personal, 27 de abril de 2018; Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018; Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018.

²⁵⁶ Svetlana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018.

²⁵⁷ Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017; Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Jéssica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018; Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018.

acción, en materia de prevención del delito de trata de personas; se agruparon de la siguiente manera:

10.2.1 A nivel nacional

La temática de trata de personas como delito ha sido abordada mediante estrategias de divulgación, sensibilización, capacitación e información; sin embargo, hay evidencia que respalda el **amplio desconocimiento** que persiste entre la población en general.²⁵⁸

Por ejemplo, en la Encuesta Percepción sobre la Trata de Personas en Costa Rica se evidencia que existe un nivel bastante bajo de información respecto al fenómeno de trata en el país, puesto que un 81,3% de las personas encuestadas se consideran entre algo y poco informadas; es decir, conocen sobre la temática de trata de personas, sin embargo, perciben no sentirse lo suficientemente informadas sobre el tema.²⁵⁹

De igual manera, las personas entrevistadas resaltaron la necesidad de posicionar, visibilizar y dar a conocer el delito de trata de personas en Costa Rica con el fin de incentivar la comprensión del fenómeno de trata de personas por parte de la población en general; a raíz de aspectos como:

- ♥ la existencia de una cultura caracterizada por la ingenuidad y la falta de malicia y de precaución para detectar y relacionar las oportunidades «perfectas» con los posibles riesgos;²⁶⁰
- ♥ la vinculación que hay entre instrumentos de divulgación y sensibilización (campañas, foros, talleres, mesas de trabajo) con las denuncias de posibles casos de trata;²⁶¹
- ♥ la confusión conceptual entre la trata de personas y otros fenómenos sociales como el tráfico ilícito de migrantes, el trabajo forzoso y la explotación sexual comercial;²⁶² y
- ♥ la urgencia de entender que la existencia del delito de trata de personas responde a una demanda puntual, por lo que se le debe dar importancia al desarrollo de acciones dirigidas

²⁵⁸ Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016; Giselle Brenes, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

²⁵⁹ Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), *Presentación de análisis de resultados de la encuesta: «Percepción sobre la trata de personas en Costa Rica»* (Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica, 2015), 9, <http://www.observatoriotrata.ac.cr/sites/default/files/recursos/2016-04/IDESPO%20UNA%20Informe%20prensa.%20Encuesta%20trata%20de%20personas%202015.pdf>

²⁶⁰ Kathya Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017.

²⁶¹ Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016.

²⁶² Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

hacia las personas tratantes y sus respectivos clientes.²⁶³

10.2.2 A nivel interno de la CONATT

Las entrevistas permitieron evidenciar la existencia de una serie de **procedimientos administrativos** que entran la ejecución y le restan efectividad al modelo de administración propuesto por la Ley N° 9095, principalmente aquellos vinculados con la estructura organizativa de la Coalición y el funcionamiento de las Comisiones, incluida la de Prevención.

Por ejemplo, las personas integrantes o representantes institucionales no pueden participar en la totalidad de las sesiones o deben retirarse para atender temas propios de sus cargos en las instituciones, lo que evidencia poco involucramiento y falta de compromiso.²⁶⁴ Consecuentemente, las sesiones se ven afectadas a raíz de las siguientes dificultades, respaldadas por el Informe de Control Interno realizado a la CONATT en el 2018:²⁶⁵

- ♥ reunir a las personas representantes institucionales, por ejemplo, en ninguna de las sesiones ordinarias ni extraordinarias durante el periodo 2015 y 2016 se contó con la presencia de la totalidad de las personas integrantes o representantes institucionales;
- ♥ se acortan los tiempos al tener que sesionar en segunda convocatoria por la falta de quórum, lo que deja temas pendientes;
- ♥ los acuerdos no quedan en firme y deben esperarse hasta la siguiente sesión, arriesgándose a objeciones por dudas sobre legalidad y una excesiva discrecionalidad que genera inseguridad en la toma de decisiones.²⁶⁶

Específicamente a nivel de la Secretaría Técnica de la CONATT, al ser la instancia encargada de velar por una adecuada coordinación técnica, administrativa y política de la Coalición y sus Comisiones Técnicas; también presenta una serie de desafíos que obstaculizan el cumplimiento de las funciones asignadas por la normativa nacional en materia de trata de personas, entre ellos:

- ♥ no se reciben todos los informes institucionales en donde se detallan las acciones

²⁶³ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Giselle Brenes, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

²⁶⁴ Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018.

²⁶⁵ Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 14.

²⁶⁶ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

realizadas por cada una de las instituciones integrantes de la Coalición para combatir el delito de trata de personas anualmente; incumplimiento del mandato legal relacionado con el espacio gratuito en los distintos medios de comunicación, a raíz de que la CONATT no cuenta con personalidad jurídica por lo que no se pueden realizar las facturas necesarias²⁶⁷;

- ♥ problemas relacionados con la disponibilidad de recursos y capacitación y la falta de recurso humano y mecanismos de seguimiento y evaluación de los acuerdos, planes, programas y acciones estratégicas vinculadas con la lucha contra la trata de personas;²⁶⁸
- ♥ una concentración de tareas en su gestión, sin posibilidad de abrir más espacios de análisis y reflexión que involucre a las personas representantes institucionales y contribuyan a la creación de esfuerzos coordinados;²⁶⁹ y
- ♥ no se logra apelar a la voluntad política y el involucramiento de las personas jefes de las instituciones, dificultando la consecución de las acciones estratégicas y las funciones definidas por ley.²⁷⁰

En materia de **liderazgo**, la percepción generalizada de las personas representantes institucionales respecto al papel que desempeñan en la estructura organizativa de la CONATT es más de consulta y apoyo al trabajo realizado por la Secretaría Técnica; lo cual constituye un reto para esta en el sentido de potencializar el rol de gobernanza para cumplir con las funciones encomendadas por la Ley N° 9095 y su respectivo reglamento.²⁷¹

Por último, las personas entrevistadas apuntaron la **disponibilidad de recursos** con los que cuenta la CONATT como una limitante para abordar una problemática con dimensiones tan grandes, como lo es la trata de personas. Por ejemplo, mencionaron:

- ♥ recurso humano insuficiente para apoyar a las instituciones integrantes de la Coalición;²⁷²

²⁶⁷ Laura Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016.

²⁶⁸ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Kathya Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017; Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 15.

²⁶⁹ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018; Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018.

²⁷⁰ Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018

²⁷¹ Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017; Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018.

²⁷² Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 15.

- ♥ los problemas y las trabas burocráticas para la utilización del Fondo contra la Trata de Personas, así como los procesos rígidos para su ejecución, principalmente a raíz de la duración de los procesos de traslado, solicitud de fondos y aprobación de la Junta Administrativa de la DGME;²⁷³
- ♥ la falta de criterios para seleccionar a las organizaciones de la sociedad civil que pueden acceder a los fondos públicos, puesto que actualmente solamente se solicita la cédula jurídica y esto se presta para que lleguen propuestas sobre proyectos distintos a la temática de trata pero que cuentan con líneas puntuales sobre este fenómeno;²⁷⁴
- ♥ y la carencia de capacidades institucionales instaladas para presentar, asumir, ejecutar y hacerse responsables de proyectos para luchar contra la trata de personas.²⁷⁵

Las instancias involucradas en la lucha contra este fenómeno deben contar con los recursos económicos, humanos, cronológicos, cognitivos, jurídicos y demás; para poder crear acciones concretas que tengan un efecto real en la vida de las personas y permitan, a través de la prevención, erradicar el delito de trata de personas.²⁷⁶

10.2.3 A nivel de CTP de Prevención

Durante el periodo 2013-2016, las sesiones de trabajo de la Comisión de Prevención se caracterizaron por abrir espacios participativos de discusión, a partir de una relación coordinada y ordenada entre las personas integrantes, que permitieran enriquecer las ideas y propuestas y proyectar posibles acciones para abordar el delito de trata de personas desde la prevención.²⁷⁷

El trabajo realizado estuvo dirigido principalmente hacia la valoración y contribución de propuestas de proyectos, principalmente estrategias de comunicación como campañas,

²⁷³ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Jessica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018; Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018; Andrés Romero, comunicación personal, 3 de septiembre de 2018; Carvajal & Colegiados, *Fideicomiso FONATT*, diap. 18.

²⁷⁴ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

²⁷⁵ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Jessica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018; Svetlana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018.

²⁷⁶ Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Mariana Villarreal, comunicación personal, 10 de agosto de 2018.

²⁷⁷ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Damaris Arrieta, comunicación personal, 27 de abril de 2018; Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018.

instrumentos y boletines que se quieran publicar en cuñas radiales, redes sociales, medios masivos; así como actividades de sensibilización y capacitación.²⁷⁸

Sin embargo, también se identificaron un conjunto de obstáculos que limitaron el cumplimiento de funciones de la Comisión, los cuales se agruparon en las siguientes temáticas: propuestas de proyectos, participación y compromiso de las personas representantes institucionales, centralización de tareas y responsabilidades y disponibilidad de recursos.

Respecto a las **propuestas de proyectos** a nivel de Comisión de Prevención, se pueden mencionar las siguientes limitaciones:

- ♥ varias de las acciones planificadas, como las campañas informativas, no tuvieron un alcance macro, puesto que se invirtieron más recursos (humanos y cronológicos) estableciendo aspectos como el uso de materiales (lapiceros, bolsos, sombrillas, pines) que en aspectos de contenido y fondo;²⁷⁹
- ♥ las decisiones en materia de acciones preventivas se encuentran muy acaparadas por la Secretaría Técnica, no se realizan consultas a la CTP de Prevención sobre los contenidos de la divulgación de información;²⁸⁰
- ♥ no se establece un sistema de monitoreo y seguimiento de los productos creados;²⁸¹
- ♥ las relaciones en torno al Fideicomiso son antagónicas porque implican el uso de recursos públicos, es decir, se genera tensión a partir del miedo a gastar para no cometer errores y la necesidad de invertir para resolver problemas, sobre todo en materia de prevención;²⁸²
- ♥ hay una falta de control técnico-político en relación a la utilización de los fondos, por lo que no hay manera de garantizar que lo que se haga tenga enfoque y esté en función de lo que la normativa nacional establece.²⁸³

En este punto es necesario clarificar que el manejo del Fideicomiso constituyó un proceso de aprendizaje tanto para el Banco de Costa Rica (BCR) como para los actores involucrados en la utilización de los fondos; lo cual significó llevar a cabo procesos de manera intermediaria, por

²⁷⁸ Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Jessica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018; Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018.

²⁷⁹ Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018.

²⁸⁰ Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018; Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018.

²⁸¹ Mariana Villarreal, comunicación personal, 10 de agosto de 2018.

²⁸² Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018.

²⁸³ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017.

ejemplo el diseño del Manual de proyectos, el procedimiento y los requisitos para presentar proyectos y tener acceso al Fondo, el sistema de compras públicas (Merlink) y la aprobación por parte de la CONATT, la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda y el Banco.²⁸⁴

Ahora bien, en materia de **participación y compromiso**, las críticas más comunes giraron en torno al poco involucramiento de las personas representantes institucionales como resultado de las obligaciones de sus cargos a nivel institucional,²⁸⁵ así como la inasistencia a las reuniones, la constante rotación de personal y, consecuentemente, el desconocimiento por parte de las nuevas personas representantes; lo cual dificulta aún más la continuidad o el seguimiento de los esfuerzos coordinados para la consecución de acciones dirigidas a prevenir el delito de trata de personas desde el accionar de la Comisión de Prevención.

De igual manera, las personas representantes institucionales hicieron énfasis en la **centralización de tareas y responsabilidades** por parte de la Secretaría Técnica, instancia comprometida con el cumplimiento de las obligaciones legales, pero sin la capacidad para abarcar todo de manera individualizada.²⁸⁶ A esto, se le agrega que

- ♥ muchas de las acciones vinculadas con la prevención de la trata de personas, principalmente las campañas de divulgación e información, no son sometidas a consulta dentro de la Comisión encargada por Ley;²⁸⁷ y
- ♥ hay una falta de conocimiento respecto a la naturaleza y el rol de las instituciones integrantes de la Comisión sobre el accionar de las demás instituciones en el marco de la prevención del fenómeno de la trata;²⁸⁸ y

Es interesante mencionar que, en materia de **recursos**, además de presentarse obstáculos con la disponibilidad económica y de personal, las personas entrevistadas identificaron una ausencia de respaldo político por parte del jerarca o la jerarca institucional y, consecuentemente,

²⁸⁴ Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018.

²⁸⁵ Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018; Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Jessica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018; Svetalana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018; Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018; Mariana Villarreal, comunicación personal, 10 de agosto de 2018;

²⁸⁶ Ana Hidalgo, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018.

²⁸⁷ Lorna Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018.

²⁸⁸ Damaris Arrieta, comunicación personal, 27 de abril de 2018.

de comunicación de la información; lo cual dificulta la posibilidad de incorporar acciones estratégicas para prevenir el delito de trata de personas en la planificación institucional.²⁸⁹

10.2.4 A nivel de instituciones

Las personas representantes institucionales identificaron una serie de obstáculos, en el marco de sus competencias, que dificultaron el cumplimiento de los mandatos establecidos en la normativa que enmarca el combate integral de la trata de personas; principalmente en torno a

- ♥ la ausencia de **recurso humano** en comparación con la carga de tareas, tanto a nivel institucional como a nivel de la Comisión de Prevención;²⁹⁰
- ♥ las **diferencias de criterios** entre jerarcas y representantes institucionales, lo que puede contribuir a la poca conversación o no comunicación sobre el accionar de la institución en el marco de la prevención del delito de trata de personas.²⁹¹
- ♥ el **desinterés** por parte de los funcionarios y las funcionarias institucionales, quienes deciden no sensibilizarse respecto al tema, no llevan un registro de labores o simplemente no bajan la información obtenida mediante las capacitaciones.²⁹²

10.3 Del Proceso de Investigación

Ahora bien, respecto a los principales retos o limitaciones académicas identificados durante el desarrollo de la presente investigación, se pueden clasificar de manera puntual en tres:

Disposición de funcionarios involucrados en el proceso para ser entrevistados:

- ♥ Los primeros acercamientos con los funcionarios y las funcionarias que se consideraron claves para la presente investigación, sea porque fueron representantes institucionales durante el periodo de estudio o porque de alguna manera estuvieron directamente involucrados con la CONATT desde su creación; fueron tardíos y lentos por la falta de

²⁸⁹ Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Ana Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Svetalana Vargas, comunicación personal, 25 de mayo de 2018; Karen Sanabria, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017.

²⁹⁰ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Giselle Brenes, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Ana Vargas, comunicación personal, 1 de mayo de 2018; A. Ramírez, comunicación personal, 2 de mayo de 2018; Rosibel Méndez, comunicación personal, 17 de mayo de 2018; L. Gámez, comunicación personal, 7 de junio de 2018; M. Villarreal, comunicación personal, 10 de agosto de 2018.

²⁹¹ Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; Jéssica Chacón, comunicación personal, 11 de mayo de 2018.

²⁹² L. Sánchez, comunicación personal, 13 de abril de 2016; Maritza Matarrita, comunicación personal, 22 de noviembre de 2017; K. Rodríguez, comunicación personal, 4 de diciembre de 2017; Gabriela Coghi, comunicación personal, 8 de diciembre de 2017; Silvia Artavia, comunicación personal, 2 de mayo de 2018.

información de contacto disponible. La Secretaría Técnica de la CONATT facilitó un documento con los datos de los miembros de la Comisión de Prevención, sin embargo, varios venían incompletos o con información sin corroborar.

- ♥ De las personas a las que se les envió un primer correo electrónico (noviembre 2017) comentándoles sobre el trabajo de investigación, se obtuvo poca respuesta o incluso ninguna confirmación de recibimiento del correo. A pesar de que se realizó otro acercamiento por correo electrónico en el mes de abril de 2018, e incluso se les contactó vía telefónica, no fue posible coordinar una entrevista con la totalidad de representantes institucionales, sea porque no dieron respuesta alguna o no mostraron interés en agendar.

Facilidad de acceso a la información pública:

- ♥ Los Informes de Labores de la Coalición contra la Trata de Personas, las listas de las personas integrantes de la Comisión de Prevención durante el periodo 2013-2016 como representantes institucionales, el Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT y el Informe de Fiscalización de la CONATT (mayo 2018); son algunos de los documentos de acceso público que fue posible obtener solamente vía correo electrónico con la Secretaría Técnica de la Coalición.
- ♥ Asimismo, se conoció la existencia de muchos de estos documentos mediante las entrevistas que se llevaron a cabo durante la investigación, tanto con personas funcionarias de la Secretaría Técnica como con representantes institucionales; así como de otros a los que del todo no se tuvo acceso, algunos de ellos vinculados con el estado de la Política, la medición de la campaña Corazón Azul, un recorrido sobre legislación previa a la trata de personas y las respuestas del Ministerio de Relaciones Exteriores *hacia el* Departamento de Estado de los Estados Unidos por los Informes de Trata.
- ♥ Respecto al tipo de información encontrada en los Informes de Labores de la CONATT sobre las acciones estratégicas ejecutadas durante el periodo 2013-2016 para prevenir el delito de trata de personas, esta es presentada de manera puntual y resumida, lo cual dificulta el poder conocer con certeza si las acciones estratégicas realizadas en el marco del Componente de Prevención efectivamente están cumpliendo con el objetivo de prevenir el delito de trata de personas. La siguiente tabla ejemplifica las interrogantes que surgieron durante la revisión de los Informes y no fue posible darles respuesta a partir de la información brindada en dichos documentos:

Tabla 7. Ejemplos de interrogantes pendientes en relación a los actos de implementación analizados.

Año	Actividad	Interrogantes
2013	La CONNAT se avocó a la creación de campañas informativas en la que se socializan números telefónicos de contacto directo para que la gente denuncie.	¿Cuántas campañas informativas se realizaron? ¿Qué medios se utilizaron para su divulgación? ¿Cuántas denuncias se recibieron a raíz de esta campaña informativa? ¿cuántas campañas se realizaron por año?
2014	La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS): además de las personas capacitadas por esta entidad, coordinaron un plan de capacitación de su personal (251 funcionarios en total), la cual fue brindada por la Gestión de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas e incluida en la estadística de la DGME.	¿Cómo se encontraba estructurada el plan de capacitación? ¿Cuándo y dónde se realizaron las capacitaciones? ¿Cuál era el objetivo de las capacitaciones? ¿Se cumplió? ¿Se continuaron haciendo esas capacitaciones? ¿Existe alguna forma de medir el impacto de estas capacitaciones?
2015	El Instituto Costarricense de Turismo mediante el programa de Código de Conducta capacitó a 355 personas que laboran en diversas empresas turísticas en materia de explotación sexual comercial y trata de personas mediante charlas, talleres y conversatorios.	¿Qué aspectos del delito de trata de personas se abordaron? ¿Cuál era el propósito de estas capacitaciones? ¿Se establecieron mecanismos para medir el impacto? ¿Cómo son y de qué se tratan las charlas, los talleres y los conversatorios? ¿Dónde y cuándo se realizaron?
2016	La Fundación Rahab con el financiamiento del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) ejecutó un mini proyecto con el objetivo de contribuir a la prevención de la explotación sexual y trata de personas menores de edad, con fines de explotación sexual en la comunidad educativa costarricense.	¿Se incluyó a toda la comunidad educativa costarricense? Si no ¿qué criterios se utilizaron para la selección? ¿Qué actividades incluía el mini proyecto? ¿Cuándo y dónde se realizaron?

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Labores de la CONATT, 2013-2016.

XI. Consideraciones finales

La información obtenida a lo largo de la investigación es resultado de un proceso de reflexión que implicó analizar el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016 (objeto de estudio) a través de cuatro categorías derivadas de los enfoques teóricos utilizados en el trabajo: actores involucrados, recursos presentes, marcos institucionales y espacios de interacción.

Específicamente, se realizó un análisis de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas; el Plan Estratégico de Trabajo de la Coalición, mediante el cual se operacionaliza dicha Ley en tanto se formula la Política Nacional contra la Trata de Personas y como uno de los productos del proceso de implementación (Plan de Acción); los actos de implementación establecidos en dicha Plan de Trabajo, específicamente los del Componente de Prevención; y la existencia de acciones estratégicas dirigidas a prevenir la trata de personas en los Planes Anuales Operativos de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención, como parte de las obligaciones establecidas en la normativa nacional contra este flagelo.

A continuación, se exponen las conclusiones que permiten responder la pregunta de investigación y, consecuentemente, contribuyen al cumplimiento de los objetivos planteados. Estas se encuentran agrupadas según corresponden al proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas desde la prevención, tomando en consideración las categorías de análisis establecidas en la investigación; o a la prevención del delito de trata de personas en Costa Rica, de manera general.

Conclusiones

Proceso de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas

La consecución efectiva de los objetivos de la política pública contra la trata de personas, en materia de prevención, depende en gran medida de la consolidación de un **espacio** en donde un número estable de representantes institucionales (**actores públicos**) puedan interactuar con representantes de organismos internacionales y de organizaciones sociales relacionadas con la temática de trata de personas (**actores privados**), para debatir las diferentes maneras mediante las cuales se puede prevenir este delito en Costa Rica y crear estrategias de acción alternativas que permitan ejecutar los Lineamientos Nacionales en materia de prevención de trata de personas.

No obstante, durante el análisis realizado en capítulos anteriores, se identificaron una serie de consideraciones que afectan el proceso de implementación de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.

La Comisión Técnica de Prevención de la Coalición contra la Trata de Personas, como el **espacio** en el cual los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas interactuaron con la finalidad de alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Trabajo para prevenir el delito de trata de personas entre los años 2013 y 2016; estuvo caracterizada por una constante ausencia y rotación de las personas representantes institucionales, así como un accionar pasivo y una baja calidad de las interacciones entre los actores, para quienes el incentivo mayoritario de participación e involucramiento respondía más a obligaciones legales, específicamente la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento. Este tipo de aspectos dificultan la articulación de acciones conjuntas entre las entidades que conforman la Coalición, para que esta pueda funcionar como una verdadera red de trabajo.

Respecto a los **actores** del proceso de implementación de la Política Pública en cuestión, se debe mencionar que no se toma en consideración la participación de personas o redes de tratantes (grupos-objetivo), puesto que las acciones estratégicas están encaminadas a prevenir el delito de trata de personas; los esfuerzos preventivos se realizan en una sola vía, dirigidos hacia la población beneficiaria final, incluyendo personas en situación de vulnerabilidad, sociedad de manera general, y funcionarios y funcionarias de instituciones públicas; y las decisiones y acciones establecidas en el Componente de Prevención del Plan Estratégico de Trabajo durante el periodo 2013-2016 no fueron implementadas por la totalidad de las autoridades político-administrativas encargadas.

Sobre este último punto, las entrevistas realizadas a las personas representantes institucionales permitieron verificar que la mayoría de instituciones traslapó las acciones para prevenir el delito de trata de personas en otras acciones previamente incorporadas en la planificación institucional y que, consecuentemente, contaban con presupuesto. Posteriormente, estas acciones fueron acuerpadas por la Coalición contra la Trata de Personas como esfuerzos realizados en el marco de la implementación del Plan Estratégico de Trabajo.

Así como se identificaron **actores públicos** que participaron activamente en el proceso de implementación de las acciones estratégicas establecidas en el Componente de Prevención del Plan Estratégico de Trabajo de la CONATT e incorporaron acciones preventivas en la

planificación institucional; también se constató que hay instituciones integrantes de la Comisión de Prevención que, además de no entregar los documentos institucionales del periodo 2013-2016 que sirven de insumo en la elaboración de los Informes de Labores Anuales de la Coalición, incumplieron con los mandatos legales y las responsabilidades establecidas en la Ley N° 9095 y su respectivo Reglamento para prevenir la trata de personas desde el accionar institucional.

Esto puede responder a factores como el desconocimiento sobre las funciones específicas que encomienda esta normativa a cada una de las instituciones integrantes de la CTP de Prevención, la ausencia de respaldo político o poder de decisión para destinar el personal y los recursos necesarios que permitan desalentar la demanda de trata de personas, la incapacidad de aprovechar las capacidades para movilizar recursos y construir coaliciones con el fin de defender intereses y posiciones o incluso la decisión consciente de permanecer al margen de los mandatos legales.

Por otro lado, los **actores privados**, en condición de Observadores de la CONATT, tuvieron un papel activo en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016; específicamente en la ejecución de actividades enmarcadas en las líneas estratégicas del Componente de Prevención del Plan de Trabajo de la Coalición.

Las posibilidades de acción de estos actores, quienes tienen a disposición una serie de **recursos** mediante los cuales pueden hacer valer sus posiciones e intereses, se encuentran delimitadas por un conjunto de **reglas institucionales** que permiten una mayor estabilidad de las conductas de las personas representantes institucionales, de las interacciones entre estos actores y de los resultados sustantivos derivadas de tales interacciones.

Sin embargo, a pesar de la existencia de la Ley N° 9095, su respectivo Reglamento y el marco normativo que rige el accionar de las instituciones integrantes de la Comisión de Prevención; el resultado de las interacciones entre los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas entre el 2013 y el 2016 fue un incumplimiento de las acciones y las decisiones efectuadas respecto a las finalidades establecidas para prevenir este fenómeno.

Lo anterior, a raíz de la inestabilidad de las conductas de las personas representantes institucionales, entre ellas la rotación de personal y la falta de compromiso e involucramiento por parte de representantes y jefes institucionales; y de las interacciones entre actores, en donde

predominó la falta de coordinación interinstitucional y la ausencia de alianzas estratégicas. Por ejemplo, la Ley N° 9095 habilita la posibilidad de que las personas jerarcas institucionales deleguen la representación en la Coalición contra la Trata de Personas, no obstante, no indica el perfil de representación.

Esto ha provocado que muchas de las instituciones participantes hayan designado un perfil de participación técnico, con poca o ninguna capacidad para la toma de decisiones y con un limitado compromiso o capacidad para asumir responsabilidades en el marco de la Coalición, al amparo de las tareas propias de su cargo en su institución. Este nivel de representación tiene a su vez una limitada capacidad de retroalimentar a sus propios jerarcas institucionales sobre los temas y decisiones que se discuten al interior de la Coalición.²⁹³

Específicamente en materia de utilización de **recursos** por parte de los actores para hacer valer sus intereses en el proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, se puede mencionar lo siguiente:

- ♥ hubo grandes limitaciones en términos de disponibilidad presupuestaria y de personal, como el no desembolso del dinero del Fondo Nacional contra la Trata de Personas durante los primeros tres años de estudio para financiar actividades preventivas, los cuales tuvieron un peso significativo en el nivel de cumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en el Componente de Prevención del Plan de Trabajo de la Coalición;
- ♥ se corroboró que el recurso cronológico compite contra una serie de procesos administrativos y trámites burocráticos que terminan dándole una connotación negativa, más de «falta de tiempo» que de perímetro temporal;
- ♥ es tarea pendiente el apropiarse de la información técnica, social, económica, política y demás, que permita comprender y contextualizar la situación actual del combate contra la trata de personas a nivel nacional; y
- ♥ no se ha sabido aprovechar el recurso
 - ✓ relacional o interactivo, ante la reiterada ausencia de coordinación interinstitucional en el mismo seno de la Comisión de Prevención;
 - ✓ de consenso, al duplicar acciones preventivas como capacitaciones, talleres y campañas, en lugar de unificar esfuerzos como una red articulada de trabajo;

²⁹³ IBCR, «Mapeo sobre el combate», 48.

- ✓ político, más allá el posicionamiento a nivel político del tema de prevención de la trata de personas en el Plan Nacional de Desarrollo; y
- ✓ patrimonial, específicamente la inutilización de los espacios semanales gratuitos en los medios de comunicación masiva.

A modo de síntesis, el mejoramiento de los resultados del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016; se encuentra condicionada a la consolidación de la Comisión Técnica de Prevención como un espacio estable, articulado y coordinado en el cual puedan interactuar actores político-administrativos y actores privados con el fin de diseñar estrategias de acción encaminadas a prevenir el fenómeno de trata de personas en sus diferentes modalidades, basadas en las reglas institucionales establecidas por la normativa nacional para combatir la trata de personas y aprovechando el abanico de recursos disponibles para la implementación de la política pública analizada. La siguiente figura ilustra las categorías de análisis identificadas durante la realización de la investigación.

Figura 40. Categorías de análisis identificadas en el análisis del proceso de implementación de la política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016.



Fuente: Elaboración propia.

Prevención del delito de trata de personas en Costa Rica

Ahora bien, respecto a los esfuerzos realizados por el Estado costarricense para prevenir el delito de trata de personas durante el periodo 2013-2016, se pueden mencionar las siguientes consideraciones principales:

- ♥ no hay una estrategia de prevención como tal, que contemple propuestas de acciones en tres áreas específicas: divulgación, detección y capacitación;
- ♥ las actividades preventivas realizadas en este periodo, como campañas de divulgación y sensibilización, capacitaciones y talleres; no implican por sí solas «prevención», sino que son un medio para prevenir el delito de trata de personas.
- ♥ hay una falta de herramientas que permitan recolectar datos estadísticos para crear un registro sistemático sobre la situación actual del delito de trata de personas a nivel nacional y las acciones realizadas para combatirlo de manera integral;
- ♥ las acciones estratégicas realizadas en el periodo de estudio para informar, sensibilizar, divulgar y capacitar a personas estudiantes, ciudadanas y funcionarias públicas en torno a la problemática del delito de trata de personas, son consideradas de poco alcance, esporádicas, sin medición del impacto y sin intención de continuidad, no son sostenibles en el tiempo;
- ♥ no se utilizan eficientemente los recursos escasos;
- ♥ se identificó una escasa participación de las personas representantes institucionales en los procesos de presentación de proyectos;
- ♥ no hay una definición de criterios para prevenir la trata de personas a partir de factores de vulnerabilización;
- ♥ las instituciones quedan debiendo respecto al seguimiento, monitoreo y evaluación de los impactos y/o efectos de las acciones estratégicas propuestas en materias de prevención del delito, principalmente respecto al nivel de cumplimiento;
- ♥ existen problemas de liderazgo entre representantes institucionales que dificultan la coordinación y articulación interinstitucional;

Recomendaciones

A continuación, se puntualizan las principales recomendaciones que resultaron del proceso de implementación de la Ley N° 9095 como política pública contra la trata de personas, desde el eje de prevención, durante el periodo 2013-2016; y que pueden contribuir al

fortalecimiento de la respuesta estatal para prevenir el delito de trata de personas, en función de la efectividad de las acciones institucionales y el abordaje de los desafíos existentes en torno a la cantidad de recursos disponibles para prevenir y combatir el delito de manera integral, la coordinación y articulación interinstitucional entre los actores involucrados en el proceso y la existencia de una normativa más acorde con los instrumentos internacionales ratificados por el país.

- ♥ Elaborar una **estrategia de prevención**, basada en tres áreas específicas, que incluya acciones desde la Coalición y la Comisión de Prevención que puedan ser replicadas desde las instituciones integrantes según sus respectivas competencias. Las áreas son:
 - ✓ **divulgación** de información de fácil comprensión sobre los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, que sirva como base para la elaboración de campañas y materiales de sensibilización dirigidas a fortalecer las capacidades de acción de la ciudadanía;
 - ✓ **detección**, específicamente a través de propuestas que faciliten la recolección de información sobre trata y la identificación de personas víctimas y tratantes; y
 - ✓ **capacitación**, mediante un proceso claramente estructurado que busque reforzar programas de prevención y concientización sobre el delito de trata de personas dirigidos al sector público, sector informal, sociedad civil, centros educativos, medios de comunicación y sector privado.
- ♥ Diseñar acciones estratégicas basadas en el enfoque de derechos humanos o de seguridad humana, en donde es importante conocer las condiciones o los **factores** que inciden en la problemática de trata de personas y afectan, en mayor medida, a las personas en situación de vulnerabilidad; así como utilizar información conceptual concreta y contextualizada del país, lugares con posibilidades de captación y poblaciones vulnerables específicas para la elaboración de acciones focalizadas y sectorizadas.
- ♥ Enfatizar más en la **investigación** como herramienta clave para abordar correctamente el delito de trata de personas, por ejemplo, mediante la realización de un diagnóstico base o un mapeo nacional sobre este fenómeno desde los ámbitos académico, policial, docente y demás, que se encuentre en constante actualización; para poder diseñar una visión estratégica consensuada que permita prevenirlo de una manera más integral y efectiva.
- ♥ Definir las características y los **perfiles ideales** de las personas representantes que están a

cargo de llevar a la práctica la Política Pública contra la Trata de Personas.

- ♥ Generar y difundir información sobre trata de personas de mejor calidad, que permita crear conciencia sobre la realidad de este delito y sus actividades conexas en el país e incentivar un **cambio cultural** en la sociedad para así comprender el impacto que puede tener la trata en la vida de las personas y la responsabilidad compartida para combatirla. Centrarse más en los aspectos de fondo (prevención) que de forma.
- ♥ Establecer mecanismos de **medición, monitoreo y seguimiento** que permitan determinar el nivel de cumplimiento y el impacto de las acciones establecidas en la consecución de los objetivos propuestos desde la prevención de este fenómeno.
- ♥ Incentivar la **coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria** para alcanzar una visión que permite la creación de soluciones conjuntas para combatir este fenómeno. Es necesario que las instituciones integrantes de la Coalición y de la Comisión Técnica de Prevención trabajen de manera coordinada para formular proyectos que involucren a cada una de las instituciones desde sus competencias legales, lo cual implica una articulación de esfuerzos y acciones integral, constante y estable entre los actores involucrados en la implementación de la política con el fin de
 - ✓ llevar la prevención del delito de trata de personas a diferentes niveles de la sociedad, involucrando a lo largo del proceso a diferentes actores que puedan contribuir a la solución de esta problemática pública, entre ellos el sector privado y la academia, además de aquellos que cuentan con una obligación legalmente establecida; y
 - ✓ que este proceso se realice de la manera más eficiente y eficaz posible.

Para futuras investigaciones y partiendo de la importancia de comprender que los procesos de implementación de las políticas públicas varían según el contexto y la problemática que se aborde, resultaría interesante analizar de manera comparativa, la implementación de políticas en torno a una misma temática, delimitación geográfica, ámbito de acción gubernamental, entre otros aspectos; por ejemplo: prevención de la trata de personas en los países Centroamericanos; esfuerzos preventivos en zonas rurales vs. zonas urbanas; o abordaje del delito de trata de personas desde el Gobierno Local de Garabito/Escazú.

XII. Referencias

♥ Artículos electrónicos

- Abarca Rodríguez, Allan. «Las políticas públicas como perspectiva de análisis». *Ciencias Sociales* 3, n° 97 (2002): 95–103. <https://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS97/07.pdf>
- Bedoya Bedoya, María Rocío. «Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España». *Estudios Políticos*, n° 35 (2009): 33–58. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a3.pdf>
- Bocanument-Arbeláez, Mauricio. «Prevención, atención y protección de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas por parte del municipio de Medellín». *Opinión Jurídica* 10, n° 19 (2011): 63–83. <http://hdl.handle.net/11407/637>
- Cortéz, Sergio. «El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas». *Ciencia Política* 2, n° 3 (2007): 100–112. doi: <https://doi.org/10.15446/cp>
- Cuesta Moreno, Óscar Julián. «El uso de vídeos en la socialización de la trata de personas: criterios comunicativos para adoptar en su prevención y denuncia». *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación* 14, n° 27 (2015): 67–88. <http://www.scielo.org.co/pdf/anger/v14n27/v14n27a04.pdf>
- Fassio, Adriana y Ruty, María Gabriela. «La triangulación aplicada a la gestión: diagnóstico monitoreo y evaluación de políticas públicas». *DAAPGE*, n° 20 (2013): 149-165. <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n20/n20a05.pdf>
- González Chacón, Nora y Gabriela Villalobos Torres. «Estrategia integral desde la Universidad Estatal a Distancia para abordar la problemática de la trata de personas». *Revista Espiga* 13, n° 28 (2014): 31-46. doi: <http://dx.doi.org/10.22458/re.v13i28.650>
- Hernández Magallón, Arturo. «La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas». *REDPOL Estado, Gobierno y Políticas Públicas*, n° 8 (2013): 1-17. http://redpol.azc.uam.mx/index.php/files/65/redpol_no08/50/LA%20METODOLOGIA%20CUALITATIVA%20Y%20SU%20IMPORTANCIA%20EN%20EL%20ANALISIS%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS..pdf

- Lopera Echavarría, Juan, Carlos Arturo Ramírez Gómez, Marda Ucaris Zuluaga Aristazábal y Jennifer Ortiz Vanegas. «El método analítico como método natural». *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences* 25, n° 1 (2010). <http://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf>
- March, James G. y Johan P. Olsen. «Elaborating the 'New Institutionalism'». *ARENA Centre for European Studies*, n° 11 (2005): 1-28. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001
- Mendíaz, María Graciela. «El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo». *RepHipUNR*. (2007). <http://hdl.handle.net/2133/847>
- Okuda Benavides, Mayumi y Carlos Gómez-Restrepo. «Métodos en investigación cualitativa: triangulación». *Revista Colombiana de Psiquiatría* XXXIV, n° 1 (2005): 118–124. <https://www.redalyc.org/html/806/80628403009/>
- Ortega Riquelme, Juan Manuel. «El nuevo institucionalismo en la ciencia política». *Revista Mexicana de Sociología* 66, Número especial (2004): 49–57. doi: 10.2307/3541442.
- Pascual, Roberto de Miguel. «Actores y estrategias de la política educativa española». *SABERES. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales* 3, (2005): 768-777. <https://revistas.uax.es/index.php/saberes/article/view/768/724>
- Paulus, Nelson. «La constitución de actores de la calidad en educación superior desde el institucionalismo centrado en actores. El caso de AQU Cataluña y su evolución desde consorcio a agencia». *Calidad en la educación*, n° 40 (2014): 201–234. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652014000100007>
- Ripoll de Castro, Alejandra. «Colombia: Semillero para la trata de personas». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 3, n° 1 (2008): 175–186. doi: <https://doi.org/10.18359/ries.180>
- Robles, Bernardo. «La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico». *Cuicuilco* 18, n° 52 (2011): 39–49. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35124304004>.
- Rocha Silva, Mônica Aparecida Da. «Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México». *Perfiles Educativos* XXX, n° 122 (2008): 7-37. <http://www.redalyc.org/pdf/132/13211181002.pdf>

- Rubio Campos, Jesús y Víctor S. Peña. «Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México». *Revista Venezolana de Gerencia* 20, n° 72 (2015): 612-629. <http://www.redalyc.org/pdf/290/29044047003.pdf>
- Solís Rosales, Susan. «Prevención de la explotación sexual comercial infantil: experiencia a partir de la conformación de una comisión institucional de la UNED». *Revista Espiga* 14, n° 29 (2015): 71-80. doi: <http://dx.doi.org/10.22458/re.v14i29.962>
- Thoenig, Jean-Claude. «Política pública y acción pública». *Gestión y Política Pública* VI, n° 1 (1997): 19-37. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- Valencia Agudelo, Germán y Yohan Alexis. Álvarez «La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación». *Estudios Políticos*, n° 33 (2008): 93–121. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061005>
- Varela, Edgar. «Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global». *Eure* 41, n° 123 (2015): 213-237. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v41n123/art09.pdf>
- Villalpando, Waldo. «La esclavitud, el crimen que nunca desapareció. La trata de personas en la legislación internacional». *Invenio* 14, n° 27 (2011): 13-26. <http://www.redalyc.org/pdf/877/87722114001.pdf>
- Zurbriggen, Cristina. «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas». *Revista de Ciencia Política* 26, n°1 (2006): 67–83. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104>

♥ Artículos impresos

- Alfaro Orozco Esteban Gerardo, Guillermo Acuña González, Cynthia Mora Izaguirre, Nery Chavez García y Laura Solís Bastos. «Construcción de imaginarios sociales en torno a la trata de personas en Costa Rica: estado de la cuestión e ideas para su abordaje». *Revista Espiga* 16, n° 34 (2017): 231-254. Doi: <http://dx.doi.org/10.22458/re.v17i34.1815>
- Castrillo, Sarah y Hazel Villalobos. «Trata de personas: un fenómeno y un concepto». *Cuadernillos de FUNPADEM*, n° 5 (2016): 23-45.

Piza Escalante, Rodolfo. (1986). «Derecho y Derechos Humanos». *Revista Acta Académica*, n° 1 (1986): 45–55.

♥ Documentos electrónicos

Asamblea General de las Naciones Unidas. «Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas». ONU, 2010. Edición en PDF.

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). «Formulación Plan Anual Institucional 2015». San José, Costa Rica. 2014. https://www.ccss.sa.cr/arc/pai/plan_anual_institucional_2015.zip

_____ «Plan Anual Institucional 2016». San José, Costa Rica, 2015. https://www.ccss.sa.cr/arc/pai/plan_anual_institucional_2016.zip

Carvajal & Colegiados. «Fideicomiso FONATT JADGME-BCR. Informes de Auditoría Externa al 31 de diciembre de 2016 y 2015». San José: Despacho Carvajal & Colegiados Contadores Públicos Autorizados, S.A., 2018. 28 diapositivas. Edición en PDF.

Centeno, Luis Fernando. «Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación: Costa Rica». San José, Costa Rica: Organización Internacional para las Migraciones, 2008. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29297.pdf>

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). «Plan Operativo Institucional. Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio 2014». San José, Costa Rica, 2013. http://www.cnree.go.cr/el_conapdis/transparencia/POI-2014-CNREE.pdf

_____ «Plan Operativo Institucional. Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio 2015». San José, Costa Rica, 2014. http://www.cnree.go.cr/el_conapdis/transparencia/POI-2015.pdf

Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS). «Plan Operativo Institucional Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio 2016». San José, Costa Rica, 2015. http://www.cnree.go.cr/el_conapdis/transparencia/POI-2016.pdf

Cordero Ramos, Nuria, Pilar Cruz Zúñiga e Inmaculada Sánchez Márquez. «Trata de personas, dignidad y derechos humanos en Costa Rica: aportes desde el Trabajo Social». Ponencia realizada en el IX Congreso Nacional de Facultades de Trabajo Social en España, 2012. https://factra.uja.es/sites/centro_factra/files/uploads/Congreso/4.pdf

Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). «Plan Anual Operativo 2014». San José, Costa Rica, s.f.
<http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2014/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202014.pdf>

_____ «Plan Anual Operativo 2015». San José, Costa Rica, s.f.
<http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2015/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202015.pdf>

_____ «Plan Anual Operativo 2016». San José, Costa Rica, s.f.
<http://www.migracion.go.cr/institucion/pao/2016/PAO%20INSTITUCIONAL%20DGME%202016.pdf>

Durán Salvatierra, Ana Eugenia. «La Trata de Personas desde la perspectiva de los Derechos Humanos». San José: Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública. [2008]. 14 diapositivas.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). «Presentación Oficina País. Reunión Sub/regional violencia, comunicación y abogacía». Costa Rica: UNICEF, 2011. 31 diapositivas. https://www.unicef.org/republicadominicana/COSTA_RICA_unicef_.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. «Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna. Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes». Argentina: UNICEF, 2012. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_de_personas_unicef.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). «Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes en México y América Central. Guía Normativa». 2007. http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/12ACNA7_Trata_personas_trafico_ilicito_migrantes_Mexico_AC.pdf

Góngora Vargas, Álvaro. «La Trata de Personas. Más cerca de lo que imaginas». Santiago, Chile: Policía de Investigaciones de Chile, 2007. <http://docplayer.es/7623160-Indice-1-introduccion-2-evolucion-historica-de-la-trata-de-personas-3-el-concepto-trata-de-personas-4-causas-de-la-trata-de-personas.html>

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). «Plan Operativo Institucional por Programas y Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2014». San José, Costa Rica, s.f. https://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/transparencia/IAFA_POI_Presupuesto_Ordinario_2014.pdf

- _____ «Plan Operativo Institucional por Programas y Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2015». San José, Costa Rica, 2014. https://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/transparencia/IAFA_POI_PresupuestoEXT_2015.pdf
- _____ «Plan Operativo Institucional por Programas y Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2016». San José, Costa Rica, 2015. <https://www.iafa.go.cr/images/descargables/transparencia/programa-compras/POI-PRESUPUESTO-IAFA-2016.pdf>
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT). «Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PAO programadas para el año 2015». San José, Costa Rica, 2016. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/860-evaluaci3n-anual-del-plan-anual-operativo-2015/file.html>
- _____ «Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PAO programadas para el tercer trimestre del año 2014». San José, Costa Rica, 2015. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/6-la-evaluaci3n-del-plan-anual-operativo-2014-anual/file.html>
- _____ «Plan Anual Operativo 2016. Proyecto de Plan Anual y Presupuesto Ordinario de Egresos». San José, Costa Rica, 2015. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/instituto-costarricense-de-tur%C3%ADsmo-ict/planificaci3n/898-ict-pao-2016/file.html>
- Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO). *Presentación de análisis de resultados de la encuesta: «Percepción sobre la trata de personas en Costa Rica»*. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica, 2015. <http://www.observatoriotrata.ac.cr/sites/default/files/recursos/2016-04/IDESPO%20UNA%20Informe%20prensa.%20Encuesta%20trata%20de%20personas%202015.pdf>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). «Plan Operativo Institucional 2014». San José, Costa Rica, 2013. http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_operativo_institucional_2014.pdf
- _____ «Plan Operativo Institucional 2015». San José, Costa Rica, 2014. http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_operativo_institucional_2015.pdf
- _____ «Plan Operativo Institucional 2016». San José, Costa Rica, 2016. http://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/plan_operativo_institucional_2016.pdf

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). «Plan Operativo Institucional 2013». San José, Costa Rica, 2012.

http://www.ina.ac.cr/gob_abierto/transparencia/plan_institucional/plan_especifico/2013/poi_%202013.pdf

_____ «Plan Operativo Institucional 2014». San José, Costa Rica, 2013.

http://www.ina.ac.cr/gob_abierto/transparencia/plan_institucional/plan_especifico/2014/poi_2014.pdf

_____ «Plan Operativo Institucional 2015». San José, Costa Rica, 2014.

http://www.ina.ac.cr/gob_abierto/transparencia/plan_institucional/plan_especifico/2015/poi_2015.pdf

_____ «Plan Operativo Institucional 2016». San José, Costa Rica, 2015.

http://www.ina.ac.cr/gob_abierto/transparencia/plan_institucional/plan_especifico/2016/poi_2016.pdf

_____ «Política de Igualdad de Género del INA 2013». San José, Costa Rica, 2012.

http://www.ina.ac.cr/asesoria_genero/politica_igualdad_genero_ina.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). «Informe Anual 2015. Sector Seguridad Ciudadana y Justicia». San José, Costa Rica, s.f.

<http://www.inamu.go.cr/documents/10179/399758/INAMUINFORME2015SEGURIDADNARRATIVO.pdf/70f6d265-8782-4709-938d-ccc0ea766c1b>

_____ «Plan Operativo Institucional Año 2013». San José, Costa Rica, 2012.

<http://www.inamu.go.cr/documents/10179/11323/Plan+Operativo+Institucional+2013.pdf/f3d8f770-70fb-4d28-b858-a746935f0b79>

_____ «Plan Operativo Institucional Año 2014». San José, Costa Rica, 2013.

<http://www.inamu.go.cr/documents/10179/35420/POI-PEP2014Final26-92013.xlsx/46822af2-c6a3-49bb-8923-166efc0f1d26>

_____ «Plan Operativo MAPP Desarrollo Humano e Inclusión Social 2016». San José, Costa Rica, s.f.

<http://www.inamu.go.cr/documents/10179/399758/INAMUPLANOPERATIVOMAPPDESARROLLOHUMANOEINCLUSIONSOCIAL2016.pdf/6355ff37-c7a8-4272-b1f1-e4cb339e81c8>

Luz i Alvarez, Daniel. «Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada. Documento de Contexto», en *Seguridad humana, nuevos enfoques*. Editado por Francisco Rojas Aravena. San José, Costa Rica: FLACSO, 2012.

<https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Seguridad%20Humana.pdf>

- May, Channing. «Transnational Crime and the Developing World». Washington: Global Financial Integrity, 2017. https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf
- Ministerio de Educación Pública (MEP). «Plan Operativo Institucional 2015». San José, Costa Rica, 2015. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/plan-operativo-institucional-2015.pdf>
- Ministerio de Gobernación y Policía (MGP). «Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Victimas de la Trata de Personas». San José, Costa Rica: Ministerio de Gobernación y Policía, 2009. Edición en PDF.
- _____ «Plan Anual Operativo 2016. Informe semestral de cumplimiento de metas». San José, Costa Rica, 2016. <http://www.mgp.go.cr/ministerio/transparencia/plan-anual-operativo/102-plan-anual-operativo-2016/file>
- Ministerio de Justicia y Paz (MJP). «Plan Operativo Institucional 2013». San José, Costa Rica, 2013. <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/5>
- _____ «Plan Operativo Institucional 2014». San José, Costa Rica, 2014. <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1073>
- _____ «Plan Operativo Institucional 2015». San José, Costa Rica, 2015. <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1125>
- _____ «Plan Operativo Institucional 2016». San José, Costa Rica, 2016. <http://mjp.go.cr/Documento/DescargaDIR/1154>
- Ministerio de Seguridad Pública (MSP). «Plan Operativo Institucional 2015-2018». San José, Costa Rica, 2014. http://www.seguridadpublica.go.cr/transparencia/planes/planAnualOperativo/POI_2015-2018.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). «Plan Operativo Institucional 2015». San José, Costa Rica, 2015. http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/planes_institucionales/planes/Plan_Operativo_2015.pdf
- _____ «Plan Operativo Institucional 2016». San José, Costa Rica, 2016. http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/planes_institucionales/planes/PLAN_OPERATIVO_INS_TITUCIONAL_2016.pdf
- Nef, Jorge. «Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua», en *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*, editado por Francisco Rojas Aravena y

Moufida Goucha. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134554_spa

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). «La Abolición de la Esclavitud y sus Formas contemporáneas». Ginebra, Suiza: Naciones Unidas, 2002. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/slaverysp.pdf>

_____ «Los derechos humanos y la trata de personas». Folleto informativo N° 36. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas, 2014.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf

Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR). «Mapeo sobre el combate a la trata de personas en Costa Rica». Quebec, Canadá. 2016. http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2016/08/Cartographie-Costa-Rica-ESP_int_WEB.pdf

Olivarría Gambi, Mauricio. «Implementación de políticas públicas en Chile: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud». Ponencia en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Santiago, Chile, 2016.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4E34B2292FE705CE05258153000723EA/\\$FILE/olavagam.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4E34B2292FE705CE05258153000723EA/$FILE/olavagam.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). «Síntesis. Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Costa Rica». San José, Costa Rica: OIT, 2009.
<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=11834>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). «Manual para la detección del delito de trata de personas orientado a las autoridades migratorias». Editado por Luis Centeno Muñoz. San José, Costa Rica: OIM, 2011. Edición en PDF.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). «Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas». Washington, DC: OPS, 2013.
<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/20184-Trata.pdf>

Patronato Nacional de la Infancia (PANI). «Plan Operativo Institucional 2013». San José, Costa Rica, 2012. <https://pani.go.cr/files/Planificacion/POI-2013.pdf>

_____ «Plan Operativo Institucional 2014». San José, Costa Rica, 2013.
<http://pani.go.cr/files/Planificacion/POI-2014-SET-2013.pdf>

- _____ «Plan Operativo Institucional 2016 (STAP-1495-15)». San José, Costa Rica, 2015. <https://pani.go.cr/publicaciones/audios/960-poi-plan-operativo-institucional-2016/file>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso». San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos humanos (IIDH) y PNUD, 2011. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf
- Rodríguez Arrieta, José Daniel. «Recomendaciones para la formulación de la política pública para la implementación de la Ley Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) con una perspectiva de género». San José, Costa Rica: CIEM, 2014. Edición en PDF.
- Staff Wilson, Mariblanca. «Recorrido histórico sobre la trata de personas». Quito, Ecuador: Programa Andino de Derechos Humanos, 2009. <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). «Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos». Nueva York: Naciones Unidas, 2004. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- _____ «Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en América Central». Nueva York: Naciones Unidas, 2009. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Diagnostico_regional_XCAS261.pdf
- _____ «Global Report on Trafficking in Persons 2016». New York: United Nations, 2016. https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf
- _____ «Informe Mundial Sobre la Trata de Personas 2014. Resumen Ejecutivo». Nueva York: Naciones Unidas, 2014. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIPI4_ExSum_spanish.pdf

_____ «La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios». Nueva York: Naciones Unidas, 2009. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf

_____ «Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa mundial contra la trata de personas». Nueva York: Naciones Unidas, 2009. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378_spanish_E-Book.pdf

_____ «Manual sobre la Investigación del Delito de Trata de Personas. Guía de Autoaprendizaje». Costa Rica, 2009. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf

U.S. Department of State. «Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Trafficking in Persons Report». Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2001. <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>

_____ «Trafficking in Persons Report. June 2014». Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2014. <https://www.state.gov/documents/organization/226845.pdf>

_____ «Trafficking in Persons Report. July 2015». Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2015. <https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>

_____ «Trafficking in Persons Report. June 2016». Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2016. <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>

_____ «2013 Trafficking in Persons Report». Estados Unidos de América: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2013. <https://www.state.gov/documents/organization/210738.pdf>

♥ Documentos impresos

Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CNCTIMTP). «Costa Rica realiza esfuerzos significativos para combatir la Trata de Personas (Informe sobre Trata de Personas 2010)». San José, Costa Rica, 2010.

_____ «Informe sobre la Trata de Personas 2008 – 2009». San José, Costa Rica, 2010.

_____ «Informe sobre Trata de Personas 2011». San José, Costa Rica, 2011.

- _____ «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015». Bajo la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). San José, Costa Rica: Editorama S. A. 2012.
- _____ «Preguntas para el Informe sobre la Trata de Personas 2012». San José, Costa Rica. 2012.
- Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2013». San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2014.
- _____ «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2014». San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2015.
- _____ «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2015». San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2016.
- _____ «Informe sobre Trata de Personas Costa Rica 2016». San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2017.
- _____ «Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes-Víctimas de la Trata de Personas». San José, Costa Rica: Dirección General de Migración y Extranjería. 2015.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). «La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones. Capítulo Costa Rica». San José, Costa Rica: OIM, 2008.

♥ Libros impresos

- Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública 11. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Ezeta, Fernanda. *Trata de personas. Aspectos básicos*. Coeditado por la Organización Internacional para las Migraciones Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres. México, D.F: OIM, 2006.

- Incháustegui Romero, Teresa, Edith Olivares Ferreto y Florinda Riquer Fernández. *Del dicho al hecho: análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2000-2009)*. Médico, D.F: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2010.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoening. *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A, 1992.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducido por Atenea Acevedo Aguilar. México: FLACSO, 2007. SIBDI: OPAC (352.34 P272p).
- Peters, B. Guy. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España: Gedisa, 2003. SIBDI: OPAC (320.01 P481n).
- Ramírez Caro, Jorge. *Cómo diseñar una investigación académica*. Heredia, Costa Rica: Montes de María, 2011.
- Rojas Benavides, Carla María. «El proyecto de investigación cualitativa», capítulo II en *Técnicas cualitativas de investigación*, editado por Allan Abarca Rodríguez, Felipe Alpízar Rodríguez, Carla Rojas Benavides y Gina Sibaja Quesada. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2012.
- Roth Deubel, André-Noël. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora, 2009.
- Sibaja Quesada, Gina. «La entrevista: cuestionario abierto, historia de vida y fotografía», capítulo IV en *Técnicas cualitativas de investigación*, editado por Allan Abarca Rodríguez, Felipe Alpízar Rodríguez, Carla Rojas Benavides y Gina Sibaja Quesada. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2012.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel S.A., 2008.
- Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual». En *La implementación de las políticas*, compilado por Luis F. Aguilar Villanueva, 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

♥ Normativa

- Decreto Ejecutivo N° 32824-G, del 8 de noviembre de 2005, que crea la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. Publicado en *La Gaceta* N° 243 del 16 de diciembre del 2005. Edición en PDF.
- Decreto Ejecutivo N° 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE del 12 de marzo de 2007, que fortalece la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. Publicado en *La Gaceta* N° 2 del 3 de enero del 2008. Edición en PDF.
- Decreto Ejecutivo N° 39325 del 9 de setiembre de 2015, Reglamento a la Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Publicado en *La Gaceta* N° 227 del 23 de noviembre de 2015.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80602&nValor3=112616&strTipM=TC
- Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970, Código Penal. Publicada en *La Gaceta* N° 257 del 15 de noviembre de 1970.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=0&strTipM=TC
- Ley N° 8302 del 12 de setiembre del 2002, aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Publicada en *La Gaceta* N° 123 del 27 de junio del 2003.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50810&nValor3=54705¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp
- Ley N° 8315 del 26 de setiembre del 2002, aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir, y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Publicada en *La Gaceta* N° 212 del 4 de noviembre del 2002.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49543&nValor3=53000¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=1&strSim=simp
- Ley N° 8720 del 4 de marzo de 2019, de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal. Publicada en *La Gaceta* N° 77 del 22 de abril de 2009.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65274&nValor3=76217&strTipM=TC

Ley N° 8754 del 22 de julio de 2009, contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Publicada en *La Gaceta* N° 143 del 24 de julio de 2009. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65903&nValor3=87003&strTipM=TC

Ley N° 8764 del 19 de agosto de 2009, General de Migración y Extranjería. Publicada en *La Gaceta* N° 170 del 1 de setiembre de 2009. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=66139

Ley N° 9095 del 26 de octubre de 2012, contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Publicada en *La Gaceta* N° 28 del 8 de febrero de 2013. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74132&nValor3=112378&strTipM=TC

Proyecto de Ley N° 17.594 del 23 de noviembre de 2009, contra la Trata de Personas y Actividades Conexas. Departamento de Servicio Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Edición en PDF.

♥ Noticias

Román, José Pablo. «Costa Rica: tierra fértil para esclavos». *La Nación*, domingo 2 de julio de 2017. Acceso: 15 de noviembre de 2017. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-tierra-fertil-para-esclavos/UCBVIOCEZ5E5LLSMWCUBR4565Y/story/>

♥ Sitios web

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). «La trata de personas: compraventa de seres humanos». Acceso el 23 de junio de 2016, <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html>

_____ «Prevención del Delito y Justicia Penal». Acceso el 23 de junio de 2016, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/crime/index.html>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). «Campaña Regional de Lucha contra la Trata». Acceso el 20 de noviembre de 2018, <https://www.iom.int/es/news/campana-regional-de-lucha-contra-la-trata>

♥ Trabajos Finales de Graduación

- Artavia Campos, Silvia Elena. «Revisar Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, desde el enfoque de Derechos Humanos». Tesis de Maestría en Derechos Humanos. Universidad Estatal a Distancia, 2008. <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/handle/120809/1226>
- Cháves Mata, Ingrid y Verónica Muñoz Flores. «La trata de personas menores de edad: esclavitud moderna en un mundo globalizado». Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, 2009. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1677>
- Devandas Aguilar, Aleida. «Estrategias de prevención del delito en Costa Rica: Análisis Crítico del Programa de Gobierno 2006-2010 en materia de prevención de la delincuencia». Tesis de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, 2006. SIBDI: OPAC (TFG 27410).
- Díaz Mendoza, Yaxinia y José Joaquín Vargas Vargas. «La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en la legislación internacional, penal y migratoria costarricense: un análisis comparativo a nivel centroamericano». Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, 2010. SIBDI: OPAC (TFG 32012).
- Fernández Lépez, Cinthya del Carmen. «Evaluación de la Implementación de la política pública de las sanciones alternativas del modelo de justicia penal juvenil». Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 2011. SIBDI: OPAC (TFG 33259).
- González Jiménez, Silvia, Mariangel Sánchez Alvarado y Sofía Vásquez Bolaños. «Políticas de prevención del delito en Costa Rica». Seminario de Graduación de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica, 2011. SIBDI: OPAC (TFG 32823).
- González Valerio, Fabiola, Adriana Patricia Miranda Burke y Lorna Daniela Mora Díaz. «Trata de personas: situación de las mujeres: realidad y desafíos en Costa Rica (2002-2013)». Seminario de Graduación de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica, 2015. SIBDI: OPAC (TFG 38729).
- Marín Campos, Andrea y Rebeca Montes de Oca Villalobos. «La ejecución de políticas públicas en prevención y promoción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y

Adolescentes: Análisis y evaluación de la experiencia práctica en programas y actividades desarrolladas en la zona de Aguirre, Quepos para el periodo 2008-2010». Práctica Dirigida de Licenciatura en Sociología. Universidad de Costa Rica, 2011. SIBDI: OPAC (TFG 32286).

Montero Jiménez, Óscar. «Análisis de la Implementación de la Política Readecuación del Modelo del Primer Nivel de Atención en Salud, Caja Costarricense del Seguro Social». Tesis de Maestría en Gerencia de Servicios de Salud. Universidad de Costa Rica, 1998. SIBDI: OPAC (362.106.8 M778A).

Nicolás Jiménez, Yagnna Patricia. «¿Y a nosotros, cómo nos acreditan? Proyecto evaluativo sobre la gestión pública realizada por el Equipo de Respuesta Inmediata, para la acreditación de víctimas del delito de trata de personas en Costa Rica, 2009-2014». Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, 2017. SIBDI: OPAC (TFG 40985).

Segura Amador, Raquel. «La trata de mujeres y el tráfico ilícito de migrantes mujeres: una cuestión de derechos humanos a la luz de la perspectiva de género». Tesis de Licenciado en Derecho. Universidad de Costa Rica, 2007. SIBDI: OPAC (TFG 27937).

Segura Fernández, Karen. «Análisis del Proceso de Formación y Ejecución de las Políticas Públicas para el Control del Tráfico Ilícito de Drogas en Costa Rica: 1994-2002». Tesis de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, 2010. SIBDI: OPAC (TFG 32595).

XIII. Anexos

13.1 Anexo I. Certificado del curso virtual sobre Trata de Personas.



SEPTEMBER 29, 2014

Statement of Accomplishment

WITH DISTINCTION

TRACY RIVERA OBANDO

HAS SUCCESSFULLY COMPLETED THE OHIO STATE UNIVERSITY'S ONLINE OFFERING OF



Human Trafficking

The Human Trafficking course provided a thorough discussion on domestic and global human trafficking from both a social work perspective and a general knowledge-base lens. This course helped to build awareness as a starting point down the journey toward freedom for all.

JACQUELYN MCCREEMIER, PhD
COLLEGE OF SOCIAL WORK
THE OHIO STATE UNIVERSITY

PLEASE NOTE: THE OHIO STATE UNIVERSITY'S OFFICE OF ACADEMIC INTEGRITY DOES NOT GUARANTEE THE ACCURACY OF THE COURSE OR THE COURSE'S CONTENTS. COURSE MATERIALS ARE PROVIDED AS IS. THE OHIO STATE UNIVERSITY'S OFFICE OF ACADEMIC INTEGRITY DOES NOT GUARANTEE THE ACCURACY OF THE COURSE OR THE COURSE'S CONTENTS. COURSE MATERIALS ARE PROVIDED AS IS. THE OHIO STATE UNIVERSITY'S OFFICE OF ACADEMIC INTEGRITY DOES NOT GUARANTEE THE ACCURACY OF THE COURSE OR THE COURSE'S CONTENTS. COURSE MATERIALS ARE PROVIDED AS IS.

13.2 Anexo II. Certificado de Aprovechamiento del Curso sobre Trata de Personas, CIEM.



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
VICERRECTORÍA DE ACCIÓN SOCIAL

Confírese el presente

CERTIFICADO DE APROVECHAMIENTO A:

Rivera Obando Tracy

Por haber cumplido con los requisitos del curso

TRATA DE PERSONAS

Impartido del 09 de abril al 25 de junio de 2018, en el marco del proyecto "Apoyo a la sensibilización y capacitación de la comunidad universitaria y nacional en la temática de la trata de personas" del Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM), con una duración de 40 horas.

Asistencia efectiva: 40 horas. Calificación: 94,4.

Dado en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, a los 14 días del mes de febrero de 2017.

[Signature]
Dra. Mónica María Rojas Rodríguez
Directora CIEM



[Signature]
VICERRECTORÍA DE ACCIÓN SOCIAL

13.3 Anexo III. Carta de Respaldo de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



ECP Escuela de
Ciencias Políticas

24 de abril de 2017

ECP-628-2017

A quien corresponda:

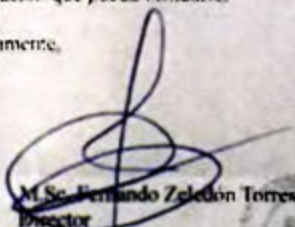
Estimados (as) señores (as):

Me permito solicitar su colaboración con el fin de que se le extienda una autorización al estudiante **Tracy Rivera Obando**, cédula de identidad 1-1586-0704, carné universitario B25567, para que pueda tener acceso a las diferentes fuentes de información ya que se encuentra realizando su trabajo final de graduación modalidad Tesis, titulado "Análisis de Implementación de la Ley N.º 9095, Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), desde el eje de prevención durante el periodo 2013-2016". la información la recabará desarrollando una serie de entrevistas a funcionarios públicos y actores políticos sobre el tema de trata de personas y como ha sido abordada su lucha desde las instituciones y los puestos de poder.

La estudiante Rivera Obando es estudiante regular de la Escuela de Ciencias Políticas.

De antemano le agradezco su atención y colaboración que pueda brindarle.

Con toda consideración y respeto suscribo atentamente,


M. Sc. Fernando Zeledón Torres
Director



DIRECCION
ESCUELA CIENCIAS
POLITICAS

C. Tracy Rivera Obando, Estudiantes, Escuela de Ciencias Políticas
Archivo

TEL. 2511-6401 / FAX 2511-6411

Correo electrónico: cienciaspoliticas@ucr.ac.cr Página Web: www.ecp.fcs.ucr.ac.cr

13.4 Anexo IV. Estructura utilizada para la construcción de las entrevistas.

Áreas de interés	Objetivo	Preguntas
<i>Inclusión en la agenda política y normativa del país.</i>	Conocer el marco legal costarricense que tipifica la trata de personas como un delito.	¿Cómo se encontraba tipificado el delito de trata de personas en la legislación costarricense?
	Identificar el momento en el que la trata de personas se convierte en un problema público.	¿En qué momento la trata de personas se convierte en un problema público?
	Exponer las motivaciones para integrar la lucha contra la trata de personas en la agenda política.	¿Qué motivó a los diferentes actores políticos a integrar la lucha contra la trata de personas en la agenda política? ¿Cómo fue ese proceso de inclusión en la agenda política?
<i>CONATT en la lucha contra la trata de personas</i>	Relatar el proceso de creación de la CONATT.	¿Cómo fue el proceso de creación de la CONATT?
	Identificar el propósito o los propósitos para los cuales fue creada la CONATT.	¿Cómo era la metodología de trabajo de la CONATT previo a la Ley N°9095? ¿Qué se hacía en el área de acción de prevención y protección?
	Describir el papel que ha jugado la CONATT desde su creación (decretos) en la lucha contra el delito de trata de personas.	¿Cuáles fueron los principales logros alcanzados por la CONATT antes de la creación de la Ley N°9095?
	Identificar los principales obstáculos a los que tuvieron que enfrentarse previo a la creación de la Ley N°9095.	¿Cuáles han sido los principales obstáculos con los que se tuvieron que enfrentar antes de la Ley N°9095?
	Determinar la importancia de la Ley N°9095 para el quehacer de la CONATT.	¿Cuáles han sido los principales obstáculos con los que han tenido que enfrentarse después de la Ley N°9095?
	Conocer la dinámica interna de la Comisión de Prevención.	¿Qué significó la aprobación de la Ley N°9095? ¿Qué cambios vino a implementar? ¿Qué cosas ya se hacían, pero se institucionalizaron con la Ley?
		¿Cómo funciona la Comisión Técnica de Prevención?

<i>Implementación del Plan de Trabajo de la CONATT para prevenir la trata de personas.</i>	<p>Describir el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) de la CONATT.</p> <p>Identificar los diferentes actores institucionales involucrados durante el periodo 2013-2016 y sus respectivas posturas durante el proceso.</p> <p>Conocer la dinámica interna de la Comisión de Prevención para la implementación del Plan.</p> <p>Identificar los principales obstáculos que se presentaron durante la implementación del Plan.</p> <p>Descubrir los principales retos y desafíos en materia de prevención del delito de trata de personas desde la CONATT (Informes Anuales).</p> <p>Conocer la percepción de los actores institucionales involucrados respecto al proceso de implementación.</p>	<p>¿Cómo fue el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) de la CONATT?</p> <p>¿Qué papel tuvieron los actores institucionales de la Comisión Técnica de Prevención involucrados durante el periodo 2013-2016?</p> <p>¿Cómo fue la dinámica interna de la Comisión Técnica de Prevención en la consecución de las acciones establecidas en el Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015) para prevenir la trata de personas? ¿La relación entre los actores involucrados?</p> <p>¿Cuáles fueron los obstáculos que se presentaron durante la implementación del Plan Estratégico de Trabajo (2012-2015)?</p> <p>¿Cuáles son los principales retos y desafíos en materia de prevención del delito de trata de personas desde la CONATT?</p>
<i>Acciones estratégicas institucionales para prevenir la trata de personas.</i>	<p>Identificar los diferentes actores institucionales involucrados durante el periodo 2013-2016 y sus respectivas posturas durante el proceso.</p> <p>Caracterizar el proceso de selección de los representantes de las 16 instituciones de la Comisión de Prevención.</p> <p>Determinar si los PAO (2013-2016) de las instituciones cumplen con el artículo 12, inciso h) de la Ley N°9095.</p>	<p>¿Cuál fue su papel como representante institucional en la Comisión Técnica de Prevención durante el periodo 2013-2016?</p> <p>¿Cómo fue el proceso para seleccionar al representante de la institución en la Comisión Técnica de Prevención? ¿Existían requisitos, por ejemplo, conocimiento previo sobre la trata de personas?</p> <p>¿Se han incorporado acciones estratégicas para prevenir la trata de personas en los PAO de la institución durante el periodo 2013-2016?</p>

Fuente: Elaboración propia

13.5 Anexo V. Información de personas entrevistadas durante la investigación.

Institución	Nombre	Departamento	Fecha	Lugar
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Giselle Brenes Pacheco	Área de Atención Integral a las Personas, Programa de Violencia	Viernes 8 de diciembre, 2017	CCSS, Barrio Vasconia, San José.
	Lorna Gámez Cruz	Gerencia Administrativa, Programa Institucional para la Equidad de Género	Jueves 7 de junio, 2018	CCSS, Edificio Central, San José.
	Mariana Villarreal	Unidad de Asesoría Jurídica	Viernes 10 de agosto, 2018	CONAPDIS, La Valencia, Heredia.
Consejo Nacional de personas con Discapacidad (CONAPDIS)				
Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (CONATT)	Laura Sánchez	Secretaría Técnica de la CONATT.	Miércoles 13 de abril, 2016	DGME, La Uruca, San José.
	Silvia Artavia Campos	Gestión de Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes. Secretaría Técnica de la CONATT.	Miércoles 2 de mayo, 2018	GTT, Frente al Parque República Del Perú, Rohrmoser.
	Kathya Rodríguez	Directora General de Migración y Extranjería 2010-2016.	Lunes 4 de diciembre, 2017	Defensoría de los Habitantes, San José.
Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)				

Fiscalía contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes	Javier Valerio	Fiscal Adjunto	Martes 5 de diciembre, 2017	de I Circuito Judicial, Ministerio Público, San José.
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Damaris Arrieta Molina	Programa «Código de conducta para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en Costa Rica», Departamento de Certificaciones y Responsabilidad Social Turística.	Viernes 27 de abril, 2018	de ICT, La Uruca, San José.
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Jessica Chacón Sánchez	Área de Acción Social y Administración de Instituciones	Viernes 11 de mayo, 2018	de IMAS, Los Yoses, San Pedro.
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Gabriela Cogui Ulloa	Asesoría de Desarrollo Social	Viernes 8 de diciembre, 2017	de INA, Oreamuno, Cartago
	Soffia Ramírez	Directora DITRA (2007-2010)	Jueves 6 de septiembre, 2018	de INA, Sede Central La Uruca, San José
	Andrés Romero	Asesor Despacho Viceministra de Gobernación, Policía y Seguridad Pública (2007-2009). Subdirector DITRA (2009-2010). Profesional Unidad de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas 2010-2011.	Lunes 3 de septiembre, 2018	de INA, Sede Central La Uruca, San José
Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Ana Lorena Hidalgo	Área Violencia de Género	Viernes 18 de mayo, 2018	de INAMU, San Pedro, San José.

Ministerio de Gobernación y Policía (MGP)	Ana Leonor Ramírez	Comisión Institucional de Igualdad y Equidad de Género	Miércoles 2 de mayo, 2018	Casa de habitación de funcionaria, Sabanilla.
Ministerio de Justicia y Paz (MJP)	Svetlana Vargas Salazar	Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ). Programa Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia.	Viernes 25 de mayo, 2018	MJP, Barrio Luján, San José.
Ministerio de Salud (MS)	Rosibel Méndez	Dirección de Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud	Jueves 17 de mayo, 2018.	MS, Edificio Central, San José.
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	Karen Sanabria	Dirección Programas Policiales Preventivos	Martes 21 de noviembre, 2017	MSP, Los Yoses, San Pedro.
	Ana Elena Vargas	Dirección Programas Policiales Preventivos	Martes 1 de mayo, 2018	Plaza Antares, Mercedes, San José.
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Maritza Matarrita	Punto focal de asistencia directa y retorno de migrantes de Costa Rica	Miércoles 22 de noviembre, 2017	OIM, Rohrmoser, San José.

Fuente: Elaboración propia.

13.6 Anexo VI. Participación en el VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, 2018.



Fuente: Elaboración propia.

13.7 Anexo VII. Acciones estratégicas de Prevención del Plan de Trabajo de la CONATT 2012-2015.

Acción estratégica	Actividades	Metas	Calendario	Responsable	Indicadores
1. Realizar campañas y otros instrumentos publicitarios para informar sobre la existencia de la trata, sus mecanismos y efectos, de manera concertada entre las diferentes instituciones para garantizar un enfoque común.	Crear un lineamiento básico a seguir para el diseño de campañas y otros instrumentos publicitarios relacionados al tema de trata de personas y tráfico.	Campañas y otros instrumentos con un enfoque común de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	2012-2015	Coalición y CTP Prevención	Campañas aprobadas por la Coalición por año.
2. Coordinar instrumentos de divulgación de iniciativas similares interinstitucionales a nivel nacional e internacionales y establecer la coordinación necesaria.	Informar trimestralmente a la ST sobre sus actividades en el tema de divulgación, para maximizar recursos y realizar campañas que tengan una misma iniciativa de manera interinstitucional a nivel nacional e internacional.	Mecanismos de coordinación interinstitucional fortalecidos. Maximización de recursos interinstitucionales en la divulgación nacional e internacional de ambos delitos.	2012-2015	ST Coalición y CTP Prevención	Información recibida trimestralmente de cada institución sobre actividades de divulgación. Campañas, foros, talleres, mesas redondas, entre otros; de coordinación interinstitucional a nivel nacional e internacional.
3. Impulsar un programa orientado a gestionar dentro de las instituciones el desarrollo de áreas de divulgación de la trata de personas en sus múltiples formas, y el tráfico ilícito de migrantes.	Contar con programas de divulgación dentro de las instituciones.	Generar un efecto multiplicador a lo interno de las instituciones y desarrollar en cada una de ellas la práctica de reproducir la información actualizada sobre este tema.	2012-2015	ST Coalición y CTP Prevención	Programas anuales de divulgación dentro de las instituciones en el tema de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

<p>4. <i>Contar con tarjetas de uso fácil y diseño universal que contengan los números de contactos nacionales e internacionales de asistencia para posibles situaciones de trata de personas.</i></p>	<p>Colocar tarjetas de contactos nacionales e internacionales de asistencia para posibles situaciones de trata de personas en los puestos fronterizos y aeropuertos.</p>	<p>Contar con un mecanismo preventivo, de fácil uso para la población migrante en especial de tránsito.</p>	<p>2012-2015</p>	<p>ST Coalición y CTP Prevención</p>	<p>Número de tarjetas impresas y distribuidas en los puestos fronterizos y aeropuertos.</p>
<p>5. <i>Contar con página web que facilite la comunicación e implementación de información actualizada sobre la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.</i></p>	<p>Desarrollar y mantener actualizada una página web para miembros de la Coalición y el público en general bajo la coordinación de la ST sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.</p>	<p>Contar con un sitio web con información pertinente sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y sobre el trabajo de la Coalición e información, con links a documentos relevantes.</p>	<p>2013-2015</p>	<p>ST Coalición y CTP Prevención</p>	<p>Página WEB funcionando y actualizada constantemente.</p>
<p>6. <i>Desarrollar acciones preventivas y procesos de sensibilización para las poblaciones vulnerables y a miembros de la sociedad civil de sectores con mayor incidencia de trata de personas.</i></p>	<p>Realizar campañas y programas de sensibilización-información en los cantones prioritarios, tomando en cuenta los diferentes segmentos de población, especialmente los niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>Personas conocedoras de ambos delitos, sus implicaciones y cómo prevenirlos en los cantones seleccionados.</p>	<p>2012-2014</p>	<p>CTP Prevención PANI, Gobiernos locales, CCSS IMAS, MEP, MS, MSP, MJP, Universidades y empresas privadas de comunicación.</p>	<p>Número de campañas y programas de sensibilización anuales. Número de personas sensibilizadas y capacitadas por cantón. Número de casos de trata y tráfico referidos a los servicios locales de atención, por año y cantón.</p>

<p>7. Capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos, tanto dentro como fuera de la Coalición, sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que incluya tres componente: básico, medio y avanzado por medio de un módulo.</p>	<p>Desarrollar e implementar un plan de sensibilización y capacitación dirigido a los funcionarios y la sociedad civil, en ambos delitos, en tres niveles, básico, medio y avanzado, mediante un módulo de capacitación.</p>	<p>Plan de capacitación básico, medio y avanzado desarrollado e implementado.</p>	<p>2012-2015</p>	<p>CTP Prevención e instituciones respectivas.</p>	<p>Número de oficiales y funcionarios/as capacitados anualmente por institución.</p>
	<p>Sensibilizar a los medios de comunicación sobre los derechos de las víctimas en especial el derecho a la privacidad.</p>	<p>Medios de comunicación informados y sensibilizados en el tema.</p>	<p>2012-2015</p>	<p>CTP Prevención y medios de comunicación.</p>	<p>Número de capacitaciones realizadas en al menos 3 medios por año.</p>
	<p>Actualizar anualmente a los miembros de la Coalición.</p>	<p>Mayor nivel de conocimiento actualizado entre los miembros de la Coalición.</p>	<p>2012-2015</p>	<p>CTP Prevención</p>	<p>El total de los miembros de la Coalición capacitados de forma permanente en la temática.</p>
	<p>Elaborar una Guía de Inducción a los nuevos representantes de la CNCTIMTP sobre el Modelo de Atención a las Víctimas, Sobrevivientes de Trata, coordinación institucional y el trabajo de la Coalición.</p>	<p>Mayor nivel de conocimiento y colaboración entre los funcionarios de las instituciones miembros de la Coalición a nivel central, regional y local.</p>	<p>2012-2015</p>	<p>CTP Prevención</p>	<p>El total de los miembros de la Coalición capacitados de forma permanente en la temática.</p>

	Implementar el plan de capacitación con las instituciones miembros de la Coalición en los cantones Vulnerables.	Las instituciones y sociedad civil fuera de la Coalición cuentan con mayor información y coordinación para la prevención de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	2012	ST Coalición y CTP Prevención	Guía para la inducción de los nuevos miembros/as actualizada y consensuada.
8. <i>Capacitar por medio de módulos a los funcionarios sobre medidas de seguridad personal y del manejo de información confidencial.</i>	Crear módulos de capacitación sobre medidas de seguridad para los funcionarios que atienden situaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	Funcionarios preparados en cuanto a medidas de seguridad y manejo de información confidencial.	2012-2015	ST Coalición y CTP Prevención	Número de funcionarios capacitados en medidas de seguridad y manejo de información confidencial anualmente.
9. <i>Involucrar a la empresa privada en el tema de responsabilidad social empresarial para la prevención de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.</i>	Suscribir acuerdos con la empresa privada para contar con campañas divulgativas para la prevención de ambos delitos.	Contar con al menos un acuerdo anual con la empresa privada para la realización de al menos campañas divulgativas.	2012-2015	CTP Prevención y Asociación de Empresarios Unidos.	Al menos un acuerdo anual suscrito con la empresa privada.
	Diseñar un código de conducta a nivel empresarial para el tema de trata de personas.	Código de conducta implementado.	2012-2015	CTP Prevención	Código diseñado e Implementado.

10. <i>Capacitar a la Coalición y demás instituciones para que participen en la coordinación interinstitucional para el combate de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.</i>	Crear módulo de capacitación de coordinación interinstitucional en la prevención.	Funcionarios con claro conocimiento y manejo de la ruta a seguir en cuanto a coordinaciones interinstitucionales en materia de prevención.	2012-2015	CONATT y CTP Prevención	Número de funcionarios capacitados sobre coordinación interinstitucional de forma anual.
11. <i>Realizar campañas que bajen los índices de vulnerabilidad para la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.</i>	Realizar campañas preventivas que bajen factores de riesgo y expulsión en la población para la victimización.	Población informada y con mejores condiciones laborales, educativas y salud evitando el riesgo de victimización en ambos delitos.	2012-2015	Gobierno de Costa Rica, Coalición y CTP Prevención	Menores índices de víctimas de trata de personas y afectados del tráfico ilícito de migrantes.
12. <i>Realizar campañas contra la demanda o incitación de servicios sexuales, laborales y otros dentro de la trata de personas.</i>	Campañas que promuevan la disminución o erradicación de la demanda de servicios que se ofrecen mediante la trata de personas.	Población sensibilizada sobre los efectos directos de la demanda-oferta en la trata de personas	2013-2015	ST Coalición y CTP Prevención	Menores índices de demanda de servicios por medio de la trata de personas y sus diferentes fines.

Fuente: CNCTIMTP, «Plan Estratégico de Trabajo 2012-2015».
Elaboración: propia.