**Diagnóstico regional**

**sobre las políticas públicas contra la Trata de Personas**

**Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia**

***noviembre 2012***

**Este documento no ha sido profesionalmente editado.**

**Esta publicación ha sido financiada por** la Unión Europea en el marco d**el** Proyecto “Servicio Andino de Migraciones –SAMI-“, desarrollado entre marzo del 2011 y febrero del 2013, ejecutado por la Fundación ESPERANZA en Colombia y Ecuador en asocio con la Comisión Andina de Juristas del Perú y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. La presente publicación ha sido elaborada con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones y recomendaciones incluidas en este informe corresponden únicamente al equipo de consultores y no comprometen a la Fundación ESPERANZA, los socios del Proyecto SAMI u otras organizaciones involucradas en el proyecto.

**Coordinadora del proyecto y autora del informe:**

Gentiana Susaj Prelaj

**Autores de los Resumenes Ejecutivos de los países y autores del diagnóstico a nivel nacional:**

Miguel Gonzales (Bolivia), Beatriz Eugenia Luna de Aliaga, Mauricio Luna Bisbal, Diego Luna de Aliaga (Colombia), Danilo Valdiviezo (Ecuador), Ricardo Valdés y Alberto Arenas (Perú).

**Organizaciones y entidades que han apoyado la realización del Diagnóstico:**

ONG Infante-Promoción Integral de la Mujer y la Infancia (Bolivia), Luna de Aliaga Abogados & Asociados S.A.S. (Colombia), Comité Pro-Movilidad Humana (Ecuador), Capital Humano Social - Alternativo (Perú).

**Edición y corrección de estilo**

Verónica Victoria Velásquez.

**Socios del Proyecto SAMI:**

El Proyecto SAMI es ejecutado por la Fundación ESPERANZA en Colombia y Ecuador, con el apoyo financiero de la Unión Europea y en alianza con la Comisión Andina de Juristas del Perú y el Capitulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

**Equipo de los socios del Proyecto SAMI:**

Oscar Gómez y Diana Cano (Fundación ESPERANZA Colombia), Esperanza Joves (Fundación ESPERANZA Ecuador), Luis Enrique Aguilar (Comisión Andina de Juristas del Perú), Miriam Granados (Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo).

**Agradecimientos**

**Introducción**

**A: Objetivos y contexto**

1. **Objetivos del Estudio**
2. **Metodología del Estudio**
3. **Una aproximación a la Trata de personas en la región andina**

**B: Resúmenes ejecutivos**

1. **Resumen Ejecutivo: Bolivia**
2. **Resumen Ejecutivo: Colombia**
3. **Resumen Ejecutivo: Ecuador**
4. **Resumen Ejecutivo: Perú**

**C: Políticas públicas y marco institucional**

1. **Políticas públicas y marco institucional**

8.1. Políticas públicas para el combate de la Trata de personas

8.2. Normativa legal y administrativa

8.3. Estructuras gubernamentales

8.4. Mecanismos de Coordinación y Monitoreo de las políticas públicas

8.5. Recolección de datos por las autoridades estatales

1. **Respuestas regionales en materia de Trata de Personas**
2. **Respuestas no-gubernamentales**

10.1. Consideraciones previas

10.2. Respuestas de la sociedad civil y la cooperación internacional

**D: Implementación de políticas públicas**

1. **la Trata de personas**

#### 11.1. Definición y tipificación de la Trata de personas como delito

#### 11.2. No detención o enjuiciamiento por delitos relacionado con la condición de víctima de la trata

1. **Prevención**

12.1. Reducción de la demanda de trata de personas

#### Tratamiento de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata

#### Definición y erradicación de la participación del sector público la corrupción correspondiente, en la TdP

#### Nivel de experticia de las instituciones y organizaciones que juegan un papel importante en la lucha contra la trata

#### Regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento (agencias de viajes, de trabajo, etc.)

#### Medidas fronterizas para la identificación de casos de trata

#### Campañas de sensibilización

#### Investigación académica

1. **Atención a víctimas de trata de personas**

#### Resumen de los sistemas y procedimientos nacionales para la identificación, protección de derechos y derivación a recursos de asistencia

#### Consideraciones previas

#### Protocolos Nacionales

#### Derecho a asistencia e información

#### Identificación de las Víctimas

#### El nuevo concepto del periodo de reflexión en los países andinos

#### Permisos de residencia para víctimas extranjeras de trata NNA y adultas

#### Derecho a refugio para víctimas extranjeras

#### Retorno de las víctimas

#### Asistencia jurídica, protección y permisos de residencia temporales

#### Derechos y necesidades especiales de los NNA

1. **Persecución y sanción**
   1. Investigación, enjuiciamiento y resolución judicial
   2. Extradición y asistencia jurídica mutua
   3. Penas efectivas y proporcionadas
   4. Decomiso y utilización de bienes
2. **Cooperación interinstiutional**
   1. Cooperación a nivel nacional
   2. Cooperación internacional
   3. Sistema de monitoreo y evaluación (públicas, privadas, mixtas)

**E: Conclusiones y Recomendaciones**

**F: Propuesta de un Protocolo Andino de Atención Integral a Victimas de Trata de Personas**

**(borrador entregado)**

**G: Anexos**

Anexo 1: Marco legislativo Internacional

Anexo 2: Marco legislativo Nacional

Anexo 3: Políticas Publicas

Anexo 4: Protocolos Existentes

Anexo 5: Acuerdos Bilaterales

Anexo 6: Mapeo institucional

Anexo 7: Base de Datos

Anexo 8: Proyectos y Programas

Anexo 9: Entrevistas Realizadas

**Agradecimientos**

Agradecimientos a Oscar Gómez, Diana Cano y los otros integrantes de la Fundación ESPERANZA en Colombia y Ecuador, la Comisión Andina de Juristas en Perú y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo por su acompañamiento en el desarrollo de esta investigación.

A Ricardo Valdés, Beatriz Eugenia Luna de Aliaga, Alberto Arenas, Danilo Valdiviezo, Miguel González, Diego Luna de Aliaga, Mauricio Luna Bisbal, por la realización de los Informes Nacionales.

A los funcionarios públicos, los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia, a los miembros de las organizaciones internacionales y embajadas, que han colaborado activamente con este estudio. Sin sus aportes no hubiera sido posible entender la problemática de la trata en la región.

Merece un agradecimiento especial la inestimable colaboración de las víctimas de trata a las que hemos tenido acceso directamente o con la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Esperamos que este Estudio contribuya a fortalecer las políticas públicas en materia de lucha contra la trata y en vista de la protección efectiva de sus derechos.

# Introducción

Así como la migración puede presentar diferentes beneficios para quienes migran, también implica múltiples riesgos, dentro de los cuales se destaca la posibilidad de ser víctimas del delito de Trata de Personas (TdP). En efecto, frente a las diferentes necesidades que rodean a los y las nacionales de países de la Región Andina, sobre todo aquellas de índole económica, la migración se convierte en una - y a veces la única- forma de satisfacer dichas necesidades. Esta situación crea las condiciones que hacen surgir o extender las prácticas criminales desarrolladas por los tratantes de personas, quienes por medio de engaños, coerción, promesas o propuestas tentadoras, logran convencer a sus víctimas de poder abrirles las puertas a diferentes países en el mundo y darles, de este modo, la oportunidad de obtener beneficios económicos que en su lugar de origen no obtendrían, generando las condiciones para caer en situaciones de explotación u otros escenarios que afectan la dignidad e integridad de los seres humanos.

La TdP, es una grave violación a los derechos humanos de las víctimas y un atentado contra las libertades de las y los ciudadanos. En un marco amplio, constituye un quebrantamiento del orden público, por lo que afecta a toda la sociedad, al crear espacios de explotación en su seno. Es una forma de esclavitud y una de las formas más crueles de la violencia de género. La Comunidad Internacional ha definido lo que se considera como TdP. Ésta definición considera que la TdP se basa en mecanismos que llevan al control de la persona para su explotación: la fuerza, la coerción, la abducción, el fraude, la decepción, el abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, la entrega o recepción de pagos o beneficios. Asimismo, señala que el consentimiento dado por la víctima de la TdP a toda forma de explotación es irrelevante siempre y cuando se hayan utilizado dichos mecanismos. Las formas de explotación incluyen, pero no se limitan, a la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos forzados, mendicidad, reclutamiento forzado, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La TdP afecta principalmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes y es en muchos casos una forma de violencia basada en género que refleja las asimetrías económicas y de poder de una sociedad patriarcal, donde la globalización ha multiplicado sus efectos sobre las víctimas, diversificando la oferta a sus explotadores y beneficiarios. Sin embargo, afecta también hombres y jóvenes que pueden ser víctimas de la trata. También afecta a las familias de las víctimas y a las comunidades a las que pertenecen resquebrajando su tejido social. Asimismo, la TdP incrementa y/o es causada por la inseguridad y la corrupción en los países o regiones de origen, tránsito y destino.

Frente a esta realidad, los estados y la comunidad internacional en su conjunto unieron esfuerzos para homogenizar conceptos y construir una estrategia común para erradicar la TdP en el mundo como fenómeno social y como delito de carácter nacional y transnacional, buscando la articulación de esfuerzos a nivel nacional, pero sobre todo, a nivel internacional. Como resultado de este esfuerzo, en el año 2000 se adopta el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la TdP, especialmente de mujeres, niños y niñas. Este instrumento, que ha sido ratificado por los cuatro países miembros de la Comunidad Andina (CAN), establece los criterios mínimos que deben adoptar los Estados en materia de definición de TdP, prevención, atención a víctimas, persecución, sanción de delincuentes y cooperación internacional, permitiendo tener un lenguaje común tanto entre actores nacionales como a nivel internacional.

En ese marco, los Estados vienen desarrollando esfuerzos para adecuar sus políticas públicas a los mandatos establecidos en el Protocolo de Palermo. Sin embargo, las políticas que se han adoptado para atender esta problemática en la mayoría de los casos quedan en buenas intenciones, pues no se logran implementar - con eficiencia y efectividad- estrategias y mecanismos de carácter integral para combatir este delito y proteger a las víctimas. Incluso, pese a que el Protocolo de Palermo tiene más de 10 años de haber sido ratificado, el lenguaje común que propone no ha sido totalmente adoptado ni al interior de los estados, ni en el plano internacional. Prueba de ello es que a pesar de que dicho instrumento establece una definición que debería facilitar la identificación de casos, existe contradicción entre las cifras oficiales elaboradas por los sistemas de información de los gobiernos y las cifras de organizaciones nacionales e internacionales que abordan el tema. Dicha contradicción es fruto de las carencias en las definiciones y la aplicación de la ley, como también de las deficiencias en la toma de datos y ausencia de sistemas de bases de datos.

En este punto, es preciso indicar que en la Región Andina existe una honda preocupación de organizaciones de sociedad civil, de organismos gubernamentales e internacionales y de la academia por caracterizar la TdP y visibilizar esta realidad a nivel de cada uno de los países de la región. Hay un significativo número de investigaciones a nivel nacional que se han desarrollado en la materia y que, sin duda alguna, han logrado posicionar el tema en las agendas nacionales. Hay también, pero en menor medida, documentos que han tratado de llevar esta reflexión a nivel regional. Sin embargo, la mayoría de esfuerzos de investigación desarrollan un análisis comparativo de lo que ocurre en cada uno de los países miembros de la CAN, pero no llegan a hacer reflexiones desde la perspectiva regional.

El estudio se ha focalizado en dos puntos. El primero, está referido a la identificación de perfiles, rutas y otros elementos que permitan caracterizar la TdP. El segundo, en describir los esfuerzos que los Estados vienen desarrollando para erradicar la trata como delito. No obstante, se evidencian muy pocos esfuerzos respecto del análisis de las causas que determinan que las acciones de los estados, organizaciones internacionales y de sociedad civil hayan tenido resultados limitados tanto en cuanto estrategias nacionales como, sobre todo, en cuanto a nivel internacional.

Resulta importante destacar los esfuerzos referidos a los mecanismos y servicios de atención y protección a víctimas de trata que se han venido adelantando en algunos países de la Región Andina vinculados a la elaboración de herramientas prácticas de atención a víctimas de TdP. Dentro de estas se destaca el reciente Protocolo Binacional Colombo-Ecuatoriano de atención integral a víctimas y sobrevivientes de TdP, como resultado de los esfuerzos de las organizaciones y organismos públicos que forman parte de la Red Binacional Colombo-Ecuatoriana de lucha contra la TdP. No obstante, en los demás países de la región y en el marco comunitario andino la construcción de este tipo de herramientas es aún una tarea pendiente.

En este contexto, se estimó necesario realizar el presente diagnóstico sobre la situación de las políticas públicas planes y/o programas destinados a prevenir y luchar contra la TdP en la Región Andina, y a atender de manera integral a sus víctimas (entendiendo a la región como una unidad de análisis, no como la suma de lo que ocurre en cada uno de los países que la componen). Con ese objetivo, se llevó a cabo un análisis de las fuentes existentes a nivel de cada uno de los países de la región: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con el fin de contrastar las cifras y examinar las políticas públicas destinadas a combatir el delito de la TdP. Posteriormente, este esfuerzo analítico se ha transformado en un análisis de región. De igual forma, resultó pertinente realizar un análisis sobre el abordaje que cada país miembro de la CAN hace de algunos aspectos que son estratégicos para avanzar en un tratamiento mancomunado y de cooperación mutua, dirigido a prevenir y atacar este flagelo y, a la vez, procurar efectivamente una atención integral a las víctimas de Trata.

Este diagnostico tiene como base información pertinente, actualizada y confiable, provista actores institucionales que intervienen en este tipo de políticas y sus recursos, la normatividad correspondiente y otras herramientas de política pública como los instrumentos internacionales, ratificados (o no) por cada país. Se pretende que los resultados de la investigación contribuyan a fortalecer las políticas existentes en relación a la TdP y a la elaboración de un Protocolo Andino de Atención a Víctimas de este delito, especialmente a nivel comunitario o regional, que potencie y de coherencia a los esfuerzos que se realizan en el plano nacional, buscando avanzar en la construcción de una gestión migratoria saludable, eficaz e integral a nivel regional.

La realización de este Diagnóstico se llevó a cabo por un equipo de consultores, bajo la supervisión de Diana Cano, Directora de la Fundación ESPERANZA Colombia. Para la realización de este Diagnóstico se siguió un abordaje participativo, por el cual las principales partes interesadas en el proyecto, principalmente los socios del Proyecto SAMI, fueron consultadas e informadas durante todas las etapas del proceso.

Para la realización de este informe se utilizó como guía el proceso para la realización del Informe E-notes Report on the implementation of anti-traffickign policies and interventions in the 27 EU Member States from a human rights perspective (2008 and 2009), realizado en el marco del Proyecto “European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery” (cod. JLS/2008/ISEC/AG/072) con el apoyo del Programa de Prevención y Lucha contra el Delito de la Comisión Europea.

El presente documento presentará en un primer capítulo los objetivos y el contexto en el cual se realiza el estudio: los objetivos, la metodología empleada para la realización del mismo y una aproximación a la TdP en la Región Andina para entender las modalidades, las dinámicas y los retos en los países de la Región Andina.

En el capítulo siguiente se hará un análisis sobre las políticas públicas y el marco institucional para la lucha contra la TdP. Adicionalmente, se estudiarán las respuestas regionales en la materia por los diferentes sectores regionales, estatales y no estatales.

El tercer capítulo sobre la implementación de las políticas públicas se centrará en el abordaje de la problemática de la TdP en cuanto a la forma de tipificación de la TdP, las medidas de prevención, atención a víctimas de TdP, persecución y sanción y cooperación interinstitucional.

Posteriormente, en el capítulo de resúmenes ejecutivos se encuentran aspectos particulares según cada país de la Región Andina. En este apartado se tratan los aspectos principales sobre el fenómeno, la legislación nacional contra la trata e instituciones, la identificación, protección de derechos y derivación de víctimas de tarta, acceso a justicia, prevención y sistemas de monitoreo y evaluación.

Por último, se presenta un capítulo de conclusiones y recomendaciones válidas para los cuatro países de la región que puede servir de guía para futuras acciones de mejora de las políticas públicas y de la implementación de las mismas.

La Propuesta de un Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de TdP es el último capítulo de este estudio. Con esta propuesta se quiere iniciar el trabajo de incidencia para un documento vinculante para los estados de la Región Andina que establezca procedimientos unificados sobre la identificación, atención integral, protección, retorno digno y seguro e integración de las víctimas de trata independientemente de su situación administrativa e independientemente de su colaboración con el sistema de justicia.

Adicionalmente, se adjuntan anexos detallados sobre el marco legislativo internacional y nacional, las políticas públicas existentes, los protocolos existentes y acuerdos bilaterales, un mapeo institucional, una base de datos, una lista de algunos proyectos y programas en cada uno de los países y un listado de las entrevistas realizadas.

**A: Objetivos y contexto**

# 1. Objetivos del Estudio

El objetivo general de la investigación es:

Realizar un diagnóstico regionalde las políticas públicas, planes, programas y protocolos destinados a abordar la Trata de Personas (de aquí en adelante TdP) con el propósito de formular lineamientos generales para la construcción de una estrategia integral de carácter regional de lucha contra la TdP y de un Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata con estándares de derechos humanos adecuados.

Los objetivos específicos de la investigación son los siguientes:

* Analizar las políticas públicas existentes en materia de TdP en cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (de aquí en adelante CAN) y en el marco de la CAN, haciendo énfasis en el desarrollo, resultados e impacto que han tenido estas políticas.
* Identificar dentro de las políticas públicas nacionales y comunitarias vigentes el abordaje que se le da a la problemática de la TdP, en relación con la prevención, atención a víctimas, persecución, sanción de delincuentes y cooperación internacional, ratificado en el Protocolo contra la TdP.
* Elaborar recomendaciones para la política pública migratoria andina de lucha contra la TdP, con enfoque de derechos humanos y diferencial.
* Elaborar una propuesta de Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata con estándares de derechos humanos adecuados.
* Mejorar la comprensión de los actores clave estatales y no-estatales sobre el rol que tiene cada uno/a en el abordaje de la problemática de la TdP a través del mapeo de actores clave estatales y no-estatales involucrados en cada país de la CAN y de una base de datos de los actores estatales y no-estatales en cada país de la CAN y a nivel regional, que refleje lo anterior.
* Fortalecer la coordinación institucional entre los actores clave en cada país y a nivel andino, contribuyendo al fortalecimiento de las redes nacionales de coordinación de lucha contra la trata de la Red de TdP parte de la Red Andina de Migraciones (RAM).

# 2. Metodología del Estudio

Para alcanzar los objetivos propuestos con este Estudio, se planteó la utilización de una metodología organizada en las siguientes fases:

**Fase preparatoria**

Durante esta etapa de investigación se hizo la organización del trabajo y la definición de las herramientas y técnicas para la realización de la investigación. Ello con el objetivo de asegurar la recolección y el análisis de la información utilizando una metodología, técnicas y herramientas explícitas y adecuadas para el cumplimiento de los objetivos, así como asegurar la perspectiva andina para los productos esperados.

Se elaboraron las siguientes herramientas: un documento marco con orientación sobre el proceso investigativo, un glosario sobre la temática de la trata con el objetivo de unificar los conceptos y la terminología entre el equipo multidisciplinar de consultores, un documento que establecía el formato de investigación (temas y texto guía según los estándares internacionales), los formatos de la sistematización de información para los anexos, las notas de archivo, y un formato para los resúmenes ejecutivos de cada país. Estas herramientas unificadas facilitaron la evaluación de los avances y del acercamiento de las leyes y prácticas nacionales a los estándares regionales e internacionales, utilizando unos estándares y criterios unificados para los cuatro países.

**Recolección de información secundaria**

En este primer nivel se realizó una revisión bibliográfica de fuentes de información secundarias, la cual sirvió de insumo para el análisis de las políticas existentes en cada uno de los países de la Región Andina y a nivel comunitario andino. Dichos instrumentos incluyeron: instrumentos andinos e internacionales, legislaciones, planes de acción, programas contra la trata o relacionados, informes oficiales y de entidades no gubernamentales, protocolos de atención a víctimas de TdP en países de las Américas, Europa y en otros países relevantes. Fueron objeto de análisis los diversos fines de la trata y principalmente: la explotación sexual, laboral, los matrimonios serviles, el reclutamiento forzoso y la mendicidad ajena.

La recolección de información secundaria se complementó con la recolección de información primaria como describe a continuación:

**Recolección de información primaria**

Si bien es necesario presentar el estado de las políticas públicas sobre Trata que se han desarrollado hasta el momento en la Región Andina tal y como se planteó anteriormente, para esta investigación se consideró relevante incorporar fuentes de información primaria que permitan una mayor comprensión de los mecanismos complejos de la Trata que son más susceptibles de conocerse mediante ese tipo de aproximación cualitativa. Por ello, para esta investigación se recogieron:

a. Las percepciones y puntos de vista de los y las integrantes de entidades que pertenecen a la Red de TdP, red temática que hace parte de la Red Andina de Migraciones (RAM)[[1]](#footnote-1), así como de funcionarios de entidades públicas y de las instancias del Sistema Andino de Integración relacionadas con el tema. La metodología incluyó técnicas participativas de recolección de información como por ejemplo: 8 (ocho) talleres, diagnósticos participativos en cada país, que posibilitaron conocer las percepciones, experiencias particulares y puntos de vista de los actores mencionados. En estos talleres participaron representantes de las instituciones estatales, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y académicos con competencia, experiencia y/o experticia en materia de lucha contra la trata de personas. Otros medios que se utilizaron para la recolección de información fueron las entrevistas presenciales y virtuales semiestructuradas.

b. Se entrevistó a 55 (cincuenta y cinco) víctimas de la trata y se realizaron 16 (dieciséis) estudios de caso, aplicando técnicas adecuadas y apropiadas, con el fin de evitar la re-victimización de las personas entrevistadas. Las entrevistas fueron semiestructuradas y se solicitó el consentimiento de las personas entrevistadas para la utilización de sus relatos durante el proceso de investigación y de elaboración de los documentos finales.

c. Se llevaron a cabo 60 (sesenta) entrevistas a funcionarios del Estado, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Adicionalmente, se utilizaron en Colombia derechos de petición dirigidos a instituciones gubernamentales, en Ecuador y Colombia se utilizaron fichas de entrevistas semiestructuradas para las víctimas de trata.

Toda la información recolectada por medio de las fuentes secundarias y primarias sirvió para completar un diagnóstico regional acerca de las políticas públicas destinadas a atender la TdP en cada país de la región y en la Comunidad Andina de Naciones (de aquí en adelante CAN), así como de los protocolos de atención a víctimas existentes en la región.

**Etapa de propuestas**

Una vez elaborados los Informes Nacionales preliminares, se realizaron cuatro talleres participativos (uno en cada país), en los cuales se presentaron los resultados del diagnóstico previo y se generarán propuestas de políticas públicas y acciones concretas destinadas a mejorar las políticas existentes. Asimismo, en estos eventos se presentaron los temas principales de la Propuesta de un Protocolo Andino de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas. Para estos eventos, se convocaron organizaciones de la sociedad civil, expertos, y representantes de las entidades públicas relacionadas con el tema en cada país.

Con estas actividades, se cumplió un propósito doble. Por una parte, se facilitó el contacto, articulación y coordinación entre los actores relevantes, privados y públicos. Por otra parte, se discutió acerca del estado, alcance y vacíos de las políticas públicas, generando con ellos propuestas tanto a nivel nacional como a nivel andino, en particular en relación con el protocolo andino para atención a víctimas. Estas actividades sirvieron, asimismo, para mejorar el conocimiento de los participantes en el abordaje de la problemática de la trata de personas y buenas prácticas existentes en la región y otros países, y también para generar espacios de fortalecimiento de la Red de Trata de Personas de la RAM.

**Etapa de elaboración de informes**

Se elaboraron Informes Nacionales para cada uno de los cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En base a estos informes y a la información recolectada, se elaboró el Diagnóstico Regional, el presente documento, y se sistematizaron 9 anexos: Marco legislativo Internacional, Marco legislativo Nacional, Políticas Publicas, Protocolos Existentes, Acuerdos Bilaterales, Mapeo institucional, Base de Datos, Proyectos y Programas, Entrevistas Realizadas.

# 3. Una aproximación a la Trata de personas en la región andina

La Trata de Personas (TdP) en los cuatro países de la Región Andina ha tomando una creciente importancia en cuanto a la investigación académica y criminal en la última década. Se trata de un delito que ha sido tipificado y reconocido como tal después de la adhesión al Protocolo de Palermo, seguido por reformas importantes en sus legislaciones y por acciones y programas de sensibilización y otras prácticas especificas, con las cuales se busca enfrentar este fenómeno.

La identificación de la TdP como un problema para las sociedades de los cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, ha sido acompañada con esfuerzos, retos y logros de diferentes actores estatales y no-estatales, apoyados por un papel relevante de la cooperación internacional.

A pesar de las serias carencias existentes en cuanto a la recolección de datos y su sistematización en los espacios nacionales sobre la problemática, se ha podido observar que la TdP es visualizada primordialmente como un delito, y no tanto como una violación de los derechos humanos de las personas. La información existente apunta a que la TdP en los países objeto del estudio principalmente se ha caracterizado por ser trata interna con fines de explotación sexual y laboral. En los cuatro países los principales fines de explotación identificados son: la prostitución forzada, la servidumbre doméstica, la mendicidad, el trabajo forzoso en las minas, el reclutamiento para conflictos armados (especialmente en Colombia) y fines delictuosos (especialmente en Colombia y Ecuador).

Otras formas reportadas de explotación son los trabajos forzosos en plantaciones (principalmente en Bolivia y Ecuador), trabajos en la deforestación (principalmente en Bolivia), turismo sexual y matrimonio servil (principalmente en Colombia), pornografía infantil (principalmente en Ecuador), narcotráfico (principalmente en Colombia, Ecuador), producción y transporte de cocaína o drogas, minería (principalmente en Colombia, Bolivia, Ecuador), y para trabajo doméstico bajo explotación (principalmente en Colombia).

Los cuatro países comparten a la vez su situación de ser países de origen, destino y tránsito de TdP. En cuanto a las rutas de la trata interna, en su mayoría, son originarias de áreas rurales y zonas suburbanas, áreas deprimidas o con escasas condiciones de vida u oportunidades para la subsistencia, zonas donde hay presencia de conflicto armado y/o situaciones violentas que intensifican la situación de vulnerabilidad de la población (Colombia), y zonas fronterizas (en los cuatro países).

Otras de las rutas identificadas de la trata interna están relacionadas con el turismo sexual, que derivan en la utilización de niños/as en Perú en lugares como Cuzco, Lima y la región amazónica; en Ecuador en Tina e Islas Galápagos; en Colombia la costa norte y Medellín, y en Bolivia, La Paz; entre otros (La Prensa 2012).

En cuanto a los países de destino de las víctimas de la TdP provenientes de la región andina, se encuentran principalmente Argentina (especialmente para Bolivia), Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Venezuela (en el caso de Ecuador). A su vez, al interior de la Comunidad Andina, los Países Miembros se constituyen también entre sí como de origen y destino de víctimas. Así, Perú es país de destino para nacionales de Bolivia y Ecuador; Ecuador para nacionales de Colombia y Perú; Colombia para nacionales de Ecuador y para el caso de Bolivia se considera un lugar de origen principalmente y existe carencia de datos que indiquen información sobre TdP de otro origen nacional (Véase para más información TIP Report 2012, Secciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú).

En cuanto al género y la edad, el perfil de las víctimas se define y depende de la forma de explotación de la persona, el área de donde proviene y el lugar de destino. De esta manera, se identifica una mayor vulnerabilidad entre las mujeres y los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), siendo las víctimas de trata más identificadas; también están las minorías étnicas y personas en situación de desplazamiento. Para la Trata con fines de explotación laboral y trabajos forzosos, las poblaciones indígenas son especialmente vulnerables (TIP Report 2012, secciones sobre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú). No obstante, también existen reportes de casos de trata de hombres o jóvenes varones para su explotación sexual en zonas de minería (Perú), y explotación laboral para la agricultura y minería (en los cuatro países).

En su mayoría, las formas predominantes de captación de las víctimas son a través de la publicación de anuncios y de ofertas de empleos (Informe Bolivia:3). Por otro lado, en el caso de Colombia, se reporta el reclutamiento de familiares de miembros de grupos delictivos organizados, personas desplazadas y conocidos por miembros de pandillas (TIP Report 2012, Secciones Colombia y Bolivia).

A su vez, en los cuatros países se identifica con alta preocupación la trata de niños y niñas para fines de explotación sexual, mendicidad, reclutamiento forzoso por parte de grupos armados, y para la producción y transporte de drogas (TIP Report 2012, secciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú). En este caso, las familias juegan un papel importante en cuanto a la vulnerabilidad de esta población, ya que se han reportado situaciones donde las “familias han permitido a los traficantes hacerse cargo temporalmente de sus hijos, con el fin de ganar dinero, tanto en el país como en países vecinos” (TIP Report 2012, Ecuador). Los casos denominados “niños alquilados” han sido identificados en Bolivia y Ecuador que con el fin de ganar dinero, alquilan a sus hijos/as para realizar trabajos forzados temporalmente en el país (especialmente zonas urbanas o fronterizas) como en el exterior (TIP Report 2012, secciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú).

En este contexto, hay que destacar la existencia de algunas acciones importantes en cuanto a las respuestas institucionales en materia de lucha contra la TdP, temas que serán indagados de manera más detallada en el siguiente acápite. Así, y en cuanto al marco en el que se desarrollan dichas acciones, los cuatro países han firmado y ratificado el Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la TdP, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo contra la TdP), y han desarrollado acciones a partir de dicha ratificación, como se indica en la siguiente tabla:

**Cuadro 1.**

**Resumen de momentos clave para la lucha contra la trata en la Región Andina**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **País** | **Ratificación del Protocolo contra la TdP** | **Tipificación del delito TdP en la legislación nacional** | **1º Plan o Estrategia nacional contra la TdP** | **Instancia interinstitucional** | **Ley contra la TdP** | **Mesas a nivel local** |
| **Bolivia** | 22.11.2001 | Desde 1999 | 2007  Ley No. 3325 del 18 de enero de 2006 | Consejo Nacional contra el Tráfico y TdP (ley No. 3325  Consejo Plurinacional contra el Tráfico y TdP (Ley No. 263) | Ley N° 263 de 2012 Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas | Los Consejos Departamentales contra la TdP (no están conformadas en todo el territorio) |
| **Colombia** | 04.08.2004 | Constitución Política 1991  Ley 747 de 2002 | Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la TdP 2007-2012. Decreto 4786 de 2008 | Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños (Decreto 1974 de 1996) | Ley Nº 985 de 2005 “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la TdP y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma” | Comités departamentales y municipales de lucha contra la TdP |
| **Ecuador** | 17.09.2002 | Desde el 2005 | Plan Nacional contra la Trata, Tráfico y Explotación de Personas (2006) | Unidad Contra la TdP Ministerio del Interior. Unidad contra el delito de TdP y tráfico ilícito de migrantes Policía Judicial (2011-2012) | No hay ley específica | Redes locales contra la TdP (no están conformadas en todo el territorio) |
| **Perú** | 23.01.2002 | Desde 1993 | Plan Nacional de Acción contra la TdP 2011-2016 | Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP 2004 | Ley Nº 28950 de 2007 Contra la TdP y el tráfico ilícito de migrantes y su  Reglamento del 2008 | Mesas regionales de lucha contra la TdP (no están conformadas en todo el territorio) |

*Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente en los países de la Región Andina.*

Cómo veremos en el capítulo de políticas públicas y marco institucional, los cuatro países cuentan con acciones específicas de lucha contra la TdP, por ejemplo mediante instrumentos legales, políticas, programas y reformas institucionales. Sin embargo, se necesita valorar la calidad de dichas acciones y su efectividad en cuanto a la implementación y cumplimiento de los objetivos, los enfoques y los recursos disponibles, comparando con los estándares internacionales relevantes para los cuatro países de la Región Andina.

**B: Resúmenes ejecutivos**

# 4. RESUMEN EJECUTIVO BOLIVIA

**El fenómeno**

En cuanto al fenómeno mismo de la TdP (TdP), cabe señalar que Bolivia es principalmente un país de origen para fines de explotación interna, aunque también se reportan casos de explotación externa. Las formas más frecuentes tienen fines de explotación sexual y explotación laboral.

Bolivia, principalmente, es un país de origen de la TdP, debido a las condiciones objetivas de pobreza y su perpetuación y debido a la extensa línea fronteriza y el poco resguardo de la misma. De todas maneras, existe un mayor peso en la TdP interna bajo la forma de explotación sexual (explotación de la prostitución ajena y violencia sexual comercial) y/o explotación laboral (trabajos forzados, explotación de la mendicidad ajena y servidumbre) debido, precisamente, a las pocas oportunidades de generación de recursos económicos en áreas rurales deprimidas y zonas urbano marginales, zonas periurbanas, suburbios, etc., y a las oportunidades que puede ofrecer vivir (1º) en el extranjero (Brasil, Argentina, España, principalmente) (2º) en áreas urbanas con mayor densidad demográfica, es decir, La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, (3º) en tierras agrícolas productivas o (4º) en zonas extractoras de recursos renovables y/o no renovables del oriente boliviano. Así se entiende porqué Bolivia es principalmente un país de origen de la problemática de la TdP para fines de explotación interna: La vulnerabilidad de las personas encuentra relación directa con ofertas que posibilitan, supuestamente, superar la pobreza y con el hecho de que la generación de recursos económicos se superpone al conocimiento y ejercicio de los derechos.

Como se señaló, la extensa línea fronteriza y el poco resguardo de la misma hace que Bolivia también sea un país de tránsito de personas tratadas, principalmente cuando se podía ingresar a España con una carta de invitación sin ser necesaria la presentación de la visa. En este sentido, los tratantes extranjeros, que encontraban dificultades para hacer ingresar a sus víctimas a Europa desde los países de origen de éstas, se valían de esta facilidad migratoria en Bolivia haciendo un país de tránsito hacia Europa sólo con la adquisición de dicha carta de invitación.

Las cartas de invitación, como lo dice su nombre, son una invitación formal por parte de un pariente que vive en España hacia un amigo o familiar, boliviano o boliviana, en este caso, que deseaba alojarse en su domicilio particular. La carta de invitación se basa en un acuerdo bilateral entre Bolivia y España. Una vez conseguida la carta de invitación el residente en España enviaba por correo al futuro invitado para que la presente a su ingreso a España. Este acuerdo internacional se enmarcaba en el Canje de Notas entre España y Bolivia del 26 de marzo de 1962, sobre supresión de visados. A partir del 6 de marzo de 2007, la Embajada de España en La Paz Bolivia dirigió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de la República de Bolivia una Nota Verbal (JFM/aq/No. 57/2007) para la suspensión de la aplicación del Canje de Notas (Resolución Bolivia 637).

Existen muy pocos casos según los cuales se pueda calificar a Bolivia como país de destino de personas tratadas, aunque operativos de la División Trata y Tráfico de Seres Humanos señalan haber encontrado adolescentes mujeres traídas de otro país (Paraguay, Brasil, Colombia, Venezuela) en Santa Cruz y La Paz, principalmente.

La explotación sexual adquiere de manera mucho más incisiva un rostro femenino. La explotación laboral tiene mayormente rostro masculino, por decirlo de alguna manera, debido a la captación de mano de obra para las plantaciones y para trabajos en la deforestación de la Amazonía boliviana.Ahora bien, existen serias dificultades para la identificación de víctimas de TdP por género y edad; sin embargo, las edades de mayor vulnerabilidad, en el caso de niños, niñas y adolescentes, es entre los 12 y 17 años, y en personas adultas entre los 18 y 30 años.

En el contexto boliviano una de las características del delito es que las víctimas se ven afectadas en el ejercicio de su derecho a la libertad. Esto no necesariamente implica su encierro o desarraigo social y/o familiar, sino la imposibilidad de elegir en libertad las actividades que quisieran realizar debido a las obligaciones contraídas para realizar actividades agrícolas, mineras, de fabricación de ladrillos, construcción u otras actividades productivas o, finalmente, para cometer o participar en actos de delictivos como robo, lavado de dinero procedente del narcotráfico, tráfico de drogas.

Las rutas más utilizadas por la TdP interna transcurre desde los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando hacia las ciudades de La Paz y El Alto. Con menos frecuencia hacia Cochabamba, Sucre y Tarija. Asimismo, algunas mujeres del área rural del departamento de La Paz son trasladadas a la ciudad de La Paz y en ocasiones a Cochabamba y Santa Cruz. La ruta utilizada con mayor frecuencia por los tratantes es el eje troncal (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz).

Las formas de TdP se caracterizan por la explotación laboral y la explotación sexual:

“Fines relacionados a la explotación sexual: Hasta la fecha, es la forma que más se asocia a la TdP. Este tipo de explotación incluye la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual como la pornografía, entre otras.

Fines relacionados a la explotación laboral: Normalmente transcurren dentro de la economía informal. Las víctimas son obligadas a realizar actividades agrícolas, minería, pesquería, fabricación de ladrillos, construcción u otras actividades productivas. También se da en la mendicidad, ventas callejeras o el trabajo doméstico.

El matrimonio servil como fin de la TdP: Se desarrolla en la esfera doméstica, aprovechando el vínculo filial para explotar. Son relaciones matrimoniales de carácter servil en la que puede darse la explotación sexual, reproductiva o doméstica.

Fines de adopción ilegal: Normalmente redes internacionales están detrás de este tipo de delito. Bebés, niños y niñas son substraídos, secuestrados o alejados de sus familias a cambio de una suma de dinero u otros medios. En el mejor de los casos, el niño/a tiene una familia esperando sin que esto suponga una garantía de la seguridad del pequeño/a, que puede verse expuesto vejámenes en su familia adoptiva. El destino también puede ser una red criminal de explotación.

Fines relacionados a la comisión de delitos: Muchas víctimas de TdP son utilizadas para cometer o participar en actos de delictivos como robo, lavado de dinero procedente del narcotráfico, tráfico de drogas, etc. Las víctimas son quienes arriesgan su integridad física y libertad” (Estrategia Trata y Tráfico Bolivia 2010).

**Legislación Nacional contra la trata e instituciones**

Si bien en Bolivia la TdP ha sido tipificada como delito desde 1999, incluso antes de su ratificación al Protocolo de Palermo, ello no significa necesariamente que el Estado boliviano haya destinado los recursos económicos suficientes para formular y poner en práctica una política pública clara de lucha contra la TdP, donde la ley cumpla su función específica. En rigor, la política pública contra la TdP, en Bolivia, para las autoridades estatales equivalió desde sus inicios a un enfoque punitivo.

A partir del 2007, hubo tres planes nacionales impulsados por el Ministerio de Justicia, sin embargo, ninguno de estos planes pasó la fase de la formulación y la socialización de su contenido es escasamente conocido. El trabajo a nivel local se realizó en función de la aplicación de la Ley Nº 3325, del 18 Enero 2006 (Ley Contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados) desde lo persecutorio y acciones de prevención e incidencia política en función de la agenda marcada por las instituciones de la sociedad civil.

El 31 de julio de 2012 se promulgó la Ley N° 263 (Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas). Derogándose la Ley Nº 3325 (Ley Contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados). Entre ambas leyes existe una diferencia cualitativa sustancial: La Ley Nº 3325 era una ley con un enfoque eminentemente sancionadora del delito, continuando el mismo enfoque desde que entró en vigencia la Ley Nº 2033, del 29 de octubre de 1999, (Ley de protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual). En este marco regulativo de enfoque punitivo debe ser entendida la lucha contra la TdP en Bolivia, en un período de tiempo comprendido desde octubre de 1999 (fecha en la que se incluye la problemática de la TdP en el Código Penal) hasta julio de 2012. Esto supuso, como consecuencia, la generación de un vacío normativo entre la ley contra la Trata en vigencia y los compromisos asumidos a partir del “Protocolo para prevenir y sancionar la TdP, especialmente mujeres y niños”[[2]](#footnote-2), más puntualmente, en lo referido a la atención de quien es o ha sido víctima de TdP. Con la Ley N° 263 (Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas), el peso específico de la problemática de la TdP se centra en quien es o ha sido víctima y recoge las líneas maestras del Protocolo de Palermo y en esto radica el salto cualitativo de la Ley Integral.

Téngase en cuenta que luego de la promulgación de la Ley Nº 3325 (Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados), hasta la fecha de su derogación, ésta no vino acompañada con ningún tipo de reglamentación que permitiera concretar labores específicas en términos de atención a víctimas o prevención, por ejemplo Por el contrario, en la práctica la Ley Nº 3325 estuvo a cargo de la Policía, la Fiscalía y el Juzgado.

Luego de la promulgación de la Ley Nº 3325 (Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados), el documento que ayudó, tanto explícita como implícitamente, a articular acciones de persecución y prevención fue la Estrategia Nacional contra la TdP y el Tráfico Ilegal de Migrantes (Estrategia Trata y Tráfico Bolivia 2010). En todo caso, las acciones de persecución vienen de la aplicación de la Ley y las acciones de atención y prevención se han encontrado agendadas por el actuar de las organizaciones no gubernamentales, respondiendo directa o indirectamente a la Estrategia Nacional. Cabe mencionar, sin embargo, el documento denominado Plan Nacional de Acción de Desarrollo Humano para Vivir Bien 2009-2013 donde la lucha contra la TdP tiene una parte explícita en términos de objetivos, acciones, instituciones responsables y un presupuesto destinado a dicha lucha que, a la fecha, no fue ejecutado, al igual que otras problemáticas. Al quedarse este Plan en la fase formulación y socialización, los lineamientos de dichas políticas, acciones, objetivos, etc. fueron parcialmente realizados. El objetivo señala la reducción del índice de casos de Trata y Tráfico de personas y otorgar medidas adecuadas de rehabilitación y terapia a las víctimas. El Plan planteó contar con una ley integral y ello se cumplió, quedando pendientes un sistema de información para la prevención, o un sistema de protección a víctimas, testigos y familiares, o una base de datos estadísticos, etc.

En Bolivia, la instancia pública constituida para la coordinación y el monitoreo de las políticas públicas contra la TdP lo constituyó el Consejo Nacional contra el Tráfico y TdP, en el marco de la Ley Nº 3325 (Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados). Una de las primeras acciones de este Consejo fue el de la formulación de la Estrategia Nacional contra la TdP y el Tráfico Ilegal de migrantes. Ahora, el Consejo Plurinacional contra el Tráfico y TdP se constituiría en la instancia máxima de coordinación y representación y tiene la finalidad de formular, aprobar y ejecutar la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, sin discriminación, con equidad de género, generacional e interculturalidad.

**Identificación, protección de derechos y derivación**

En Bolivia aún no existe un Protocolo de atención único que ayude procedimentalmente a las instituciones públicas, principalmente, y privadas en los criterios de atención.

En esta línea, la Ley Nº 3325 (Contra la TdP y otros delitos relacionados) al no contar con una reglamentación, no consideraba la atención a víctimas de TdP como una tarea específica del Estado, poniéndose de manifiesto las buenas prácticas de las organizaciones no gubernamentales en temas referidos a la atención: capacidad de contención en crisis, alojamiento, alimentación, reinserción familiar, entre otros. Por tanto, los procedimientos de protección a la fecha dependen, básicamente, de los criterios de estas instituciones que en la práctica muestran ser efectivos:.. Sin embargo, en la mayoría de los casos este servicio se limita a lugares geográficos donde existe la presencia de estas organizaciones, fundamentalmente en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

De todas maneras, es importante señalar que en los sistemas y procedimientos de protección la Ley Nº 263 (Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas) presta particular atención a la revictimización (cf. Artículo 28). En esta línea, plantea adoptar medidas para evitar ésta que serán aplicadas en las políticas y estrategias de prevención, protección, atención, reintegración y persecución penal. Las medidas que evitan la revictimización consideran que: las servidoras y los servidores públicos, administradoras y administradores de justicia, fiscales, investigadoras e investigadores y médicos forenses, precautelarán los derechos, la dignidad y libertad de las víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos. El Ministerio Público, en coordinación con el Ministerio de Justicia, adoptará un Protocolo Único de Atención Especializada a Víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y la ruta de intervención, que será uniforme y aplicable en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, con validez y eficacia probatoria, evitando la re-victimización, mediante interrogatorios redundantes, careos, múltiples exámenes forenses u otras formas; y las instituciones públicas y privadas que correspondan darán especial tratamiento a niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, a fin de no afectar su desarrollo integral.

La identificación de personas víctimas de TdP es un asunto delicado a todo nivel en el contexto boliviano, puesto que depende mucho de las competencias desarrolladas en quienes atienden la problemática. Un tipo de cualificación explícita para la identificación de víctimas de Trata ha sido desarrollada al interior de la propia Policía, con el consecuente establecimiento de procedimientos y criterios propios de la investigación policial. La capacitación de otros miembros de instituciones públicas se ha enmarcado en términos de información, formación autodidacta de la legislación o, en el mejor de los casos, formación con acreditación o certificación académica universitaria[[3]](#footnote-3). De todas maneras, según lo señalado, esta formación en la mayoría de los casos ha sufrido un menoscabo importante debido a la movilidad de funcionarios públicos.

En Bolivia no existe un período de reflexión establecido ni en la parte legal ni en la práctica pública. Como se señaló, la insuficiencia normativa de la Ley Nº 3325 y la ausencia de una reglamentación al respecto han provocado prácticas nada favorables para víctimas o posibles víctimas de TdP.

En rigor, los mecanismos de atención y protección a personas víctimas de TdP, en Bolivia, se encuentran poco desarrollados debido, fundamentalmente, a que la Ley Nº 3325 (Contra la TdP y otros delitos relacionados), vigente hasta junio de 2012, no obligaba un abordaje a las personas víctimas de este delito. En este sentido, el Estado no cuenta con centros de atención especializados específicamente destinado a esta población. La Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas) considera este tipo de atención y protección, lo que viene a representar su aplicación un desafío para el Estado boliviano. Entre tanto, son las organizaciones no gubernamentales las instancias que fueron asumiendo la atención a personas víctimas de TdP, aun incluso no estando desarrollado este tipo de atención en sus propias instituciones, es decir, no se tiene reportes de la creación de centros de atención específicos para víctimas de TdP, sino que los centros existentes especializados en la atención a mujeres adultas víctimas de violencias intrafamiliar, mujeres adolescentes víctimas violencia sexual, hogares de acogida a niñez en situación de abandono, entre otras, se vieron en la necesidad de acoger a víctimas de TdP a requerimiento de las autoridades policiales, del ministerio público o de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

Si bien el Protocolo de Palermo establece que una persona víctima de TdP puede regularizar sus papeles en el país de destino, la legislación boliviana no contempla ello, aunque Bolivia es país signatario de dicho Protocolo. Los consulados bolivianos deberían regularizar el pasaporte y toda documentación necesaria de una persona boliviana víctima de TdP; sin embargo, la Ley Nº 3325 (Contra la Trata y Tráfico de personas y otros delitos relacionados) no contemplaba esta figura. En la misma línea, el estatus de refugiado o refugiada no era posible otorgar a una víctima de Trata porque la Ley Nº 3325 tampoco lo contempla. La Ley Integral ahora contempla ambas situaciones. Para que una persona menor de edad pueda salir del territorio boliviano, la legislación señala que debe contarse con licencia otorgada por el Juzgado de la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, considerando la cantidad de niños, niñas y adolescentes que salen del país sin esta licencia, la División Trata y Tráfico de Seres Humanos ha visto necesario establecer una alianza estratégica con las alcaldías municipales para realizar operativos de control en los puntos de peaje y terminales, donde necesariamente tiene que participar la Defensoría Municipal de la Niñez y Adolescencia como ente protector. Sin embargo, esta medida no garantiza el control estricto en pasos de frontera y más responde a la necesidad de control para los viajes interdepartamentales de la niñez y adolescencia, donde la Trata interna también constituye un problema.

Las soluciones duraderas respecto a la localización de la familia y reunificación familiar, repatriación de los niños/as víctimas de trata, especialmente, e integración local o reasentamiento en un tercer país deben venir vienen acompañadas, a nuestro juicio, con medidas de carácter estructural y por una reglamentación que operativice la Ley. Las respuestas a la interrogante de la efectividad de las medidas a largo plazo de cara a la inclusión social deben buscarse en las políticas de desarrollo humano y en su asignación presupuestaria.

En el caso de retorno al país, se coordinó algunos casos, como el de bolivianos explotados en Rusia (Los Tiempos 2008) y Perú (La Razón 2012), entre la División Trata y Tráfico de Seres Humanos, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre las principales instituciones. La Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas), en su Artículo 46, señala que cuando la víctima de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, sea de nacionalidad boliviana y se encuentre en territorio extranjero, el Ministerio de Relaciones Exteriores, las embajadas y los consulados bajo su dependencia, propiciarán su repatriación voluntaria, caso contrario gestionará la cooperación del Estado de residencia o permanencia, garantizando sus derechos humanos; y cuando la víctima de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, sea de nacionalidad extranjera y se encuentre en territorio boliviano, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno facilitarán su repatriación voluntaria en coordinación con la representación diplomática o consular respectiva, caso contrario garantizará su permanencia y la vigencia plena de sus derechos humano.

**Acceso a justicia** **y persecución**

En concordancia con el Protocolo de Palermo, la Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas) presta particular atención en la asistencia a niños, niñas y adolescentes considerando la edad, el sexo y sus necesidades especiales. De esta manera, la Ley Nº 263 establece los medios necesarios para evitar o impedir que la dignidad de las víctimas se vea afectada en todas las etapas del proceso de investigación y juicio oral, así como en programas de reinserción; indica que la información podrá proporcionarse a los niños, niñas y adolescentes, víctimas o testigos, por conducto de su tutor o tutora legal, o si éste fuera el supuesto responsable de la comisión del delito, a una persona de apoyo. Además, la información se proporcionará a los niños, niñas y adolescentes víctimas en su idioma y de manera comprensible y recibirán el apoyo de la Unidad de Atención Especializada a las Víctimas y Testigos del Ministerio Público.

La Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas) establece mecanismos necesarios para garantizar que las víctimas puedan participar en los procedimientos judiciales de manera libre, segura y plenamente informada y debiendo ser diseñadas en función de la edad, del género y otros aspectos fundamentales. El Artículo 29 de dicha Ley indica las siguientes medidas de protección: Precautelar la dignidad de las víctimas en todas las etapas del proceso de investigación y juicio oral, así como en programas de reinserción y posibilitar el cambio de identidad de las víctimas, testigos, denunciantes o familiares, cuando consideren que sus vidas están en peligro, previo consentimiento y/o autorización, en coordinación con las instituciones públicas competentes y en estricta reserva.

Una de las mayores dificultades encontradas en las instituciones públicas en la persecución es la referida a la asignación presupuestaria y la movilidad de funcionarios públicos. La ampliación de capacidades de las instancias públicas sufre un continuo menoscabo debido a la movilidad de los recursos humanos y, en el peor de los casos, a la falta de institucionalización de los cargos, como es el caso de las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, con la consecuente poca efectividad de las acciones de capacitación impulsadas desde las organizaciones no gubernamentales. Esto necesariamente provoca, en muchos casos, la impunidad del delito por la falta de experticia en los operadores de justicia para tipificar un acto delictivo en términos de TdP cuando se da el caso[[4]](#footnote-4).

Otro problema que se presenta es el de la retardación de justicia y la metodología de investigación. Usualmente, los interrogatorios a víctimas de TdP no consideran aspectos como el trastorno por estrés postraumático en el que se encuentran las víctimas. La metodología de investigación pone de manifiesto que el discurso de las víctimas no sea contradictorio y sea, por el contrario, claro y convincente, exigencia muy difícil de cumplir por una persona que pasa por un trastorno por estrés postraumático. Este tipo de re-victimización, en el que la víctima es un medio de prueba, por así decirlo, hace que muchas personas víctimas, especialmente adolescentes, desistan del proceso investigativo dejando el delito impune. La Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas), sin embargo, aporta sustancialmente en el proceso de investigación cuya fuente de información no radique de manera exclusiva en quien es víctima de TdP. Este cuerpo legal considera en el proceso de investigación: el agente encubierto en caso de ausencia o insuficiencia de medios de prueba y la intercepción y grabación de llamadas telefónicas cuando existan serios indicios de la participación de una persona en asociaciones u organizaciones delictivas, en los hechos delictivos relacionados con el delito de TdP.

Una compensación o indemnización para quienes fueron víctimas de TdP no es un asunto considerado en la legislación boliviana.

**Prevención**

Las acciones de sensibilización contra la TdP en Bolivia han logrado posicionar la problemática en la agenda social y de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Las diferentes actividades de posicionamiento trascendieron también a los medios de comunicación social que, ahora, se constituyen en aliados estratégicos. Asimismo, el rol de las organizaciones no gubernamentales ha sido fundamental a partir de campañas, ferias, talleres y el trabajo en redes interinstitucionales, pese a las limitaciones de no estar enmarcadas estas acciones en una legislación o reglamentación que unifique criterios y metodologías

Si bien existen espacios de capacitación (talleres, conferencias, foros, etc.) en torno a la problemática de la TdP destinados a funcionarios públicos, una dificultad es la constante movilidad del personal. En el contexto de la Ley Nº 3325 (Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados) y profundizando de manera más puntual, la mayoría de las acciones de capacitación se enmarcan en lo que podemos denominar in-formación, impulsadas protagónicamente por las organizaciones no gubernamentales. Son casi inexistentes los procesos de este tipo que hayan dado el salto cualitativo, por así decirlo, de la in-formación a la formación. La Policía, por ejemplo, ha desarrollado cursos de formación especializados en el tema, enmarcados en la investigación del delito, por ser ésta área de su competencia.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, a través del Servicio Público de Empleo, prevé que se adopten programas especiales que viabilicen la inserción laboral de la víctima de TdP, de acuerdo a Reglamento; por otra parte, se prevé que el Estado garantice la atención física y psicológica, la reintegración, social, económica y cultural de víctimas de TdP.

En Bolivia, son diferentes las investigaciones realizadas en torno al delito de TdP y cuyo desarrollo temático exige una sistematización y continua actualización. La producción intelectual abarca investigaciones académicas y periodísticas y, además, artículos.. Por ejemplo, el documento *Los métodos de la trata en Bolivia* (CECASEM, 2011) describe de manera cualitativa los principales métodos que utilizan las personas, redes y organizaciones que dan operatividad al delito de TdP, principalmente enfocada en la captación de víctimas. Por su parte, *Miradas sobre la migración boliviana - Aportes para el Informe sobre migraciones* (CBDHDD, 2008) reúne una selección de ensayos, son “miradas sobre la migración boliviana” a otros países; refleja además varios fenómenos sociales como el de la feminización de la migración, la Trata de seres humanos y el Tráfico de personas. Un documento cuya lectura es imprescindible para una comprensión de la Ley Nº 3325 Contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados desde un enfoque legal corresponde al Dr. Nicolás Cusicanqui Morales, *El delito de Trata y Tráfico de personas en el Código Penal boliviano (Interpretación Dogmática y Análisis Crítico),* 2009.

Por otra parte, la periodista Katiuska Vásquez ha realizado diferentes investigaciones periodísticas relacionadas al delito de TdP publicadas en el periódico *Los Tiempos* de Cochabamba.

De todas maneras, una constante debilidad por el que atraviesa el proceso de investigación es la consolidación de una base de datos oficial que cruce variables policiales y judiciales. Los datos oficiales con los que se cuenta son aquellos proporcionados por la División Trata y Tráfico de Seres Humanos (FELCC Bolivia 2010) y por el Instituto Nacional de Estadística, Dirección General de Régimen Penitenciario. En el primer caso, los datos reflejan aquellos casos atendidos por la División; en el segundo, se trata de datos reportados por el Régimen penitenciario, en el acápite Seguridad ciudadana. Cuántos sean los casos atendidos judicialmente, el estado de los procesos y las sentencias es algo a lo que este diagnóstico no pudo acceder.

**Sistemas de monitoreo y evaluación**

La lucha contra la trata de personas en Bolivia ha carecido de mecanismos de monitoreo y evaluación, aunque esta función recaía en el Consejo Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de personas, en el marco de la Ley Nº 3325. En el contexto de la Ley Nº 263 , el Consejo Plurinacional contra el Tráfico y TdP se constituye en la instancia máxima de coordinación y representación y tiene la finalidad de formular, aprobar y ejecutar la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, sin discriminación, con equidad de género, generacional e interculturalidad. Cabe señalar que el Consejo Plurinacional es la instancia para la formulación, aprobación y ejecución de la política contra la TdP y, asimismo, es la instancia encargada del monitoreo y evaluación, como señala el inc. 6 del artículo 10 de la Ley Nº 263.

El Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas está conformado por (1) el Órgano Ejecutivo, (2) por Instituciones de defensa de la sociedad y (3) por la sociedad civil organizada.

Los actores involucrados en el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas son: (1) Por el Órgano Ejecutivo: Ministerios de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Gobierno (Dirección General de Trata y Tráfico de Personas y Policía Boliviana), de Trabajo, Empleo y Previsión Social, de Educación, de Comunicación, de Salud y Deportes, de Planificación del Desarrollo y de Economía y Finanzas Públicas; (2) Por Instituciones de defensa de la sociedad: Representación del Ministerio Público y la Representación de la Defensoría del Pueblo; y (3) por la sociedad civil organizada, de acuerdo a reglamentación.

Las principales actividades del Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas según la Ley Nº 263, son:

* Formular, aprobar, evaluar la ejecución e informar a la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, así como el Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos.
* Gestionar recursos económicos para la implementación de la Política y el Plan Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos.
* Supervisar, evaluar y recomendar acciones a instituciones gubernamentales y privadas que brindan atención, protección y defensa a víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos.

Las herramientas con las que debe contar el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas deben ser elaboradas a partir de la Reglamentación que se desprenda de la Ley Nº 263 (Ley integral contra la Trata y Tráfico de personas), aprobada recientemente el 31 de julio de 2012.

# 5. RESUMEN EJECUTIVO COLOMBIA

**El fenómeno**

Colombia es un país de origen, tránsito y destino para la TdP. El país sufre diversas consecuencias producto de la TdP, que afectan a niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres y hombres de distintos sectores. Este fenómeno se presenta en diversas modalidades de explotación. Teniendo presente la realidad nacional y el contexto internacional, de manera especial la creación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la TdP, especialmente mujeres y niños-Protocolo de Palermo, desde mediados de los años noventa, se inició una política pública específica en materia de lucha contra la TdP. Inicialmente, la orientación de dicha política se concentró más en el ámbito nacional, pero luego, a través de la implementación de un enfoque territorial, se ha ampliado a todos los departamentos y gran cantidad de municipios.

La TdP se presenta tanto interna como externa y en diferentes modalidades de explotación. Mayoritariamente en la trata interna se presenta la explotación de la prostitución ajena, trabajos o servicios forzados, explotación de la mendicidad ajena, servidumbre; reclutamiento forzado, turismo sexual y matrimonio servil (Meertens 2009:306). Es pertinente, mencionar que la situación de conflicto armado interno que se presenta en el país, ha ocasionado la proliferación de modalidades de explotación como la del reclutamiento forzado y las relacionadas con esclavitud sexual. En cuanto a la modalidad de extracción de órganos (ADN 2012), tanto en la investigación realizada por la Universidad Nacional de Colombia (Meertens 2009) cuanto la realizada por la Universidad del Rosario (Mateus 2010:63), no se halló información. Los lugares de origen de la trata interna son de mayor a menor Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca y Risaralda y los lugares de destino son Nariño, Valle del Cauca, Bolívar, Antioquia y Atlántico” (Meertens 2009:306).

En relación con la TdP externa, las víctimas tienen diversos países de tránsito y de destino en Suramérica, Europa, Estados Unidos, Medio Oriente y en el continente asiático[[5]](#footnote-5). En el último informe sobre TdP, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, se expresó: “[…] Los funcionarios consulares colombianos reportaron que asistieron a nueve víctimas colombianas víctimas de trata en el extranjero durante el período de cobertura de este informe: cuatro en Indonesia, tres en China, una en Guatemala, y una en Singapur. […]” (TIP Report 2012: 122). En cuanto a las modalidades de explotación en la TdP externa se encuentra, de manera principal, la sexual y seguidamente la laboral[[6]](#footnote-6).

En cuanto a las víctimas de TdP se identifica una mayor vulnerabilidad en: mujeres; Niños, Niñas y Adolescentes (NNA); minorías étnicas; desplazados; personas en condiciones de violencia y pobreza, entre otros. En lo referente con el género de los sujetos pasivos, según la investigación realizada por la Universidad del Rosario y con respecto a los diecinueve (19) fallos emitidos en Colombia sobre TdP o relacionadas con esta, se encontró que en la totalidad de los casos las víctimas pertenecían al género femenino. En relación con la edad de las víctimas, los investigadores encontraron que en la mayoría de sentencias (doce) (12) eran mayores de edad mientras que en los otros siete fallos, eran menores de edad (Mateus 2010: 61 y 62).

Al analizar los datos incluidos en las respuestas de las diferentes instituciones a los derechos de petición que presentó el equipo consultor en Colombia[[7]](#footnote-7) se encuentra que en las ciento siete (107) capturas mencionadas por la Policía Nacional, cincuenta y nueve (59) correspondieron a hombres, cuarenta y ocho (48) a mujeres y no se reportaron casos de menores de edad.[[8]](#footnote-8) Por otra parte, según datos del Centro Operativo Anti TdP (COAT) y el Ministerio del Interior la clasificación por sexo indica que fue del 89% (2010), 90% (2011) y 91% (2012) correspondiente a mujeres; 11% (2010); 10% (2011) y 9% (2012) correspondiente a hombres[[9]](#footnote-9). En cuanto a la clasificación por edad las instituciones mencionadas indicaron que el 79% (2010), 95% (2011) y 100% (2012) para adultos y 21% (2010), 5% (2011) y 0% (2012) a niños y niñas[[10]](#footnote-10).

**Legislación Nacional contra la trata e instituciones**

Para prevenir, sancionar y en general, luchar contra la TdP, el Estado colombiano ha implementado diversas políticas públicas en la materia. De manera preliminar, existen algunos artículos constitucionales de la Carta Política de 1991 que consagran diferentes derechos humanos y que rechazan este flagelo[[11]](#footnote-11), pero realmente es a mediados de los años noventa cuando la TdP incursiona de manera notoria en la Agenda Pública, expidiéndose nueva reglamentación y creando el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños[[12]](#footnote-12). Posteriormente, a partir de la ratificación del Protocolo contra la TdP, el Estado aumentó sus políticas en la materia, expidiendo nuevas leyes, entre ellas, la Ley 747 de 2002 “Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de TdP y se dictan otras disposiciones” (Ley 747 Colombia 2002) y la Ley 985 de 2005 “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la TdP y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma” (Ley 985 Colombia 2005). Así mismo, elaborando una Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la TdP 2007-2012, adoptada por el Decreto 4786 de 2008, que estará vigente hasta el año 2012.

La Estrategia Nacional mencionada se caracteriza por consagrar un *enfoque de derechos* para abordar la TdP, superando la limitada visión de la perspectiva penal y de criminalidad organizada[[13]](#footnote-13). Así mismo, estableció un *enfoque territorial* para poder integrar a otros entes, como los departamentos y los municipios[[14]](#footnote-14). En Colombia, existen comités departamentales[[15]](#footnote-15) y municipales de lucha contra la TdP[[16]](#footnote-16). Así mismo, en algunos planes de desarrollo locales se está contemplando este tema, lo cual, según una de las funcionarias públicas entrevistadas, es un logro, ya que implica recursos a nivel territorial y no sólo a nivel nacional[[17]](#footnote-17). Esta descentralización de la política pública (Para profundizar en este aspecto se puede consultar OIM 2008) fue identificada, por algunas de las personas entrevistadas en la investigación, como una fortaleza[[18]](#footnote-18).

También se encuentra que la Estrategia Nacional, incluyó el *enfoque de género* y el *enfoque de Protección integral de los NNA*. En cuanto a los ejes de acción, determinó los siguientes: Eje de Prevención; Eje de Protección y Asistencia a víctimas y testigos; Eje de Cooperación Internacional para la lucha contra la TdP y Eje de Investigación y judicialización; cada uno con sus objetivos y acciones.

En relación con la implementación de la política pública se encuentran esfuerzos del sector gubernamental por llevarla a cabo, por ejemplo para divulgarla y ejecutarla en la mayoría de entes territoriales: departamentos y municipios. Sin embargo, para varios de los entrevistados[[19]](#footnote-19), la política pública mantiene una fuerte centralización, lo cual no permite tener presente las particularidades de cada ciudad o región[[20]](#footnote-20).

En cuanto al monitoreo de la política pública, en la Estrategia Nacional no se establecieron con claridad los instrumentos y herramientas para llevar a cabo esta acción, sino que existen algunos lineamientos u objetivos generales, algunos de los cuales en la realidad no se han cumplido, por ejemplo, en materia del Sistema de Información sobre TdP o la prestación del servicio de salud a las víctimas[[21]](#footnote-21), por tanto, en la práctica no se cuenta con un mecanismo para su valoración y evaluación[[22]](#footnote-22).

Por otra parte, en la normativa relacionada directa o indirectamente con la TdP, es pertinente nombrar el Decreto Ley 274 de 2000 relativo al Servicio Exterior y Carrera Diplomática y Consultar; Decreto 4000 de 2004 referente al tema de visas; el Código de la Infancia y la Adolescencia Ley 1098 de 2006; relacionado con los derechos y protección de NNA, el Decreto 4503 de 2009 y Decreto 85 de 2010 referentes a los refugiados.

**Identificación, protección de derechos y derivación**

En relación con la Identificación, protección de derechos y derivación de las víctimas, el Estado colombiano, en sus diversos niveles de operación nacional, departamental y local, para proteger y asistir a las víctimas de TdP, en las atenciones inmediata y mediata, ha desarrollado rutas de atención y convenios de cooperación con organizaciones de la sociedad civil, en varios lugares del país[[23]](#footnote-23). Igualmente, existen protocolos internacionales y rutas de atención para brindar dicha atención a las víctimas que se encuentren en el exterior.

En términos generales, la metodología para identificar a víctimas o posibles víctimas de TdP, utiliza la verificación de la existencia o no de algunos factores de riesgo, tales como: edad, motivo del viaje, destino, condiciones en el lugar de llegada, recursos económicos portados al momento del viaje, entre otras. Las autoridades migratorias manejan internamente unos manuales y modelos para identificar posibles víctimas de TdP, en cualquiera de los terminales aéreos, terrestres o fluviales del país y con tal propósito realizan breves interrogatorios a la persona viajera. Se hacen capacitaciones para que los funcionarios mencionados adquieran habilidades para realizar estas identificaciones. Es importante que en estas actividades se protejan no sólo a las personas, que se sabe fueron víctimas de TdP, sino también a las que podrían serlo, sin condicionarlo a la participación o colaboración en un proceso penal.

Por otra parte, antes de la repatriación de víctimas de TdP, es muy conveniente que se preste, en el país en donde se encuentran estas personas, una asistencia integral y suficientemente prolongada para trasmitirles seguridad en el retorno a los sujetos pasivos y a sus familias, las que usualmente están en el país de origen, ya que se observan debilidades en la materia. Lo anterior dando cumplimiento a los instrumentos internacionales en la materia. En Colombia, no es claro que en la práctica se respete un periodo de reflexión, bajo los estándares internacionales de derechos humanos.

En relación con el retorno voluntario asistido, varias de las personas entrevistadas durante el proyecto, identificaron problemas en el tema de retorno al lugar de origen, ya sea para nacionales explotados en el exterior o para extranjeros explotados en territorio colombiano o en tránsito por el país. En el tema de la repatriación de personas se presentan algunos inconvenientes en cuanto a los recursos financieros y operativos para realizar dichos procedimientos; en algunos casos se ha contado con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ONG o personas particulares.

De manera general, distintas instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales brindan información acerca de los derechos de las víctimas y asistencia en el proceso judicial[[24]](#footnote-24). La asistencia psicológica ofrecida a las víctimas de TdP en algunas ocasiones ha sido brindada por el personal de organizaciones no gubernamentales[[25]](#footnote-25). En cuanto a las condiciones de vida que puedan garantizar la subsistencia, la vivienda adecuada y segura de las víctimas, no existen programas concretos en la materia y por lo tanto no están garantizadas, pese a que en el artículo 11 de la Ley 906 de 2004 se estableció una serie de “derechos de las víctimas”, pero no se menciona ni subsistencia ni vivienda.En la práctica las víctimas de TdP y sus familias carecen de mecanismos estatales permanentes para obtener una vivienda digna, para ser beneficiarias de un programa de salud integral y para rodearse de garantías y condiciones adecuadas para su desarrollo. Por lo anterior, en la mayoría de casos la asistencia psicológica y material que reciben depende de las organizaciones no gubernamentales o del apoyo de organismos internacionales o de los convenios que el sector gubernamental realice con estos sectores[[26]](#footnote-26).

Se encuentra que varias organizaciones no gubernamentales brindan capacitaciones en diferentes ámbitos para que las víctimas puedan resocializarse y reintegrarse a una vida sana y productiva. Este tipo de apoyo puede ir desde la terminación de la educación media o bachillerato[[27]](#footnote-27) hasta cursos en oficios particulares. Estas iniciativas son útiles, pero requieren un mayor apoyo en temas de recursos y continuidad.

**Acceso a justicia**

En relación con el tema del Acceso a justicia por parte de las víctimas de TdP, en la práctica en Colombia existe el Programa de Protección de víctimas y testigos, a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Pero se generan inconvenientes al respecto, por ejemplo, se manifestó, por parte de dos (2) entrevistados que les informaron de la posibilidad de acogerse a este Programa, siempre y cuando denunciaran en Colombia los hechos. La ley colombiana de procedimiento penal, otorga al juez las facultades para la protección integral de víctimas o testigos. Por sentencia C 209 del 21 de marzo de 2007, proferida por la Corte Constitucional, la víctima también puede acudir directamente ante el Juez de control de garantías para solicitar la medida correspondiente[[28]](#footnote-28). Desde luego la protección y el apoyo a las víctimas de TdP que actúan como testigos dentro de otros procesos penales, no garantiza la ausencia de represalias y riesgos para estas, sus familias y sus representantes. De todas maneras las autoridades hacen el máximo esfuerzo y en casos especiales se autoriza hasta el cambio de identidad de los testigos.

En cuantoa losProcedimientos penales y civiles**,** se encuentra que la Investigación, enjuiciamiento y resolución judicial de la TdP, se regulan en el Código de Procedimiento Penal Colombiano (Ley 906 de 2004) y en el Capítulo IV, del Título IV, referido a las partes e intervinientes; hay un capítulo especial de las víctimas, con indicación de su atención, protección inmediata, garantía de comunicación e intervención en la actuación penal (art. 342). Sin embargo, se presentan debilidades en cuanto a las herramientas y medios para realizar dichos procedimientos de una manera integral y eficaz.

Frente al acceso a compensación e indemnización que pueden solicitar las víctimas de TdP, se encuentra que en las sentencias recopiladas en la investigación de la Universidad del Rosario, aparecen medidas determinadas por la justicia y encaminadas a la declaración de la extinción de dominio, con lo cual lamentablemente, estos bienes no van directamente a las víctimas de TdP.[[29]](#footnote-29)

**Prevención**

En cuanto a laPrevención de la TdP, en Colombia, varias organizaciones no gubernamentales desarrollan valiosas estrategias en variados lugares; algunas de esas estrategias se concentran en la sensibilización del sector educativo[[30]](#footnote-30). En cuanto a los enfoques que se han manejado, está presente la perspectiva de los derechos humanos, el tema de los NNA[[31]](#footnote-31) y las cuestiones de género.

En relación con el trabajo de organismos internacionales se destacan las labores desarrolladas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC y la Organización Internacional para las Migraciones OIM. El trabajo de estos organismos va desde capacitar a ONG y a funcionarios públicos, hasta apoyar financieramente proyectos, investigaciones, repatriaciones, campañas (como por ejemplo la Campaña Corazón Azul liderada por UNODC), etc.

También, se resaltan los aportes desde la academia, reflejados en distintas investigaciones, inclusión del análisis de la problemática en los programas académicos, realización de diplomados, entre otros. Algunos de esos estudios han contado con el apoyo y financiación del sector gubernamental y de algunos organismos internacionales (Meertens 2009).

**Sistemas de monitoreo y evaluación**

En relación con los sistemas de monitoreo y evaluación, se conoce que la política pública colombiana no estableció con precisión las herramientas para hacer estas labores. Este vacío se debe corregir, reconociendo dicha falencia y contemplando indicadores y plazos en la próxima Estrategia que se construya. Sin embargo, durante la investigación se tuvo conocimiento que actualmente el Ministerio del Interior con apoyo de la OIM se encuentra realizando un proceso de evaluación. Por lo anterior, se presenta como uno de los retos el establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento en las dimensiones del corto, mediano y largo plazo; por ejemplo, en materia de revisión de los criterios de identificación y las rutas de atención.

Para profundizar en las fortalezas, debilidades y retos de la política pública colombiana en materia de lucha contra la TdP se invita a leer el texto completo del Diagnóstico.

# 6. RESUMEN EJECUTIVO ECUADOR

**El fenómeno**

Ecuador es un país de origen, tránsito y destino para la TdP con fines de prostitución, trabajo forzado y otras formas de explotación como la servidumbre doméstica involuntaria, la mendicidad y el trabajo forzoso en las minas. Se ha registrado también casos de reclutamiento para fines delictivos o grupos armados. “La mayoría de las víctimas de la trata se cree que son mujeres y niños tratados/as dentro del país desde la frontera y las zonas centrales de las tierras altas hacia los centros urbanos con fines de explotación sexual comercial, así como para servidumbre” (Meertens 2009). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), en su informe sobre la Globalización del Crimen, señala que en Ecuador, el 66% de las víctimas son mujeres, 13% niñas y 9% niños.

El Ministerio del Interior, en su calidad de Coordinador del Plan Nacional contra la Trata en este país, afirma que “el 40% de mujeres secuestradas en Ecuador es llevado por la ruta Ecuador-Caribe-Europa Central hasta China y el Sudeste de Asia como destino final. El 30% viaja hacia Centroamérica y a Estados Unidos como destino final. El 20% hasta Colombia y aproximadamente el 10% se mantiene en Ecuador, principalmente en la zona fronteriza con Colombia” (La Hora 2012). Sobre los medios empleados, durante el Encuentro en Quito ‘TdP y tráfico ilícito de migrantes’, que se desarrolló en mayo de 2012, algunos participantes indicaron que en este negocio ilícito están implicados la fuerza, el fraude o la coacción. Como indicador, las estadísticas manejadas desde la Fiscalía del Estado, demuestran que entre el 2010 y el 2011 fueron presentadas 199 denuncias contra este ilícito, de las cuales 11 obtuvieron instrucción fiscal acusatoria y tan solo cinco obtuvieron sentencia condenatoria (Quintana y Bernal, 2011).

**Legislación Nacional contra la trata e instituciones**

EL país cuenta con un amplio marco normativo respecto al tema y aunque existen vacíos, jurídicamente no hay impedimentos para brindar prevención y protección contra la trata, o aplicar medidas restitución y reparación integral a las víctimas, por el contrario, la República ha ratificado varios convenios internacionales e incluso ha incorporado constitucionalmente[[32]](#footnote-32) varias directrices internacionales. Así por ejemplo la Constitución ecuatoriana (2008), responsabiliza al Estado por la prevención, garantía, protección, restitución de derechos de personas en situación de trata, además de sancionar a infractores, brindar protección especial e integral a todos/as sus habitantes sin distinciones, aplicando acciones afirmativas para las personas de atención prioritaria. Dispone también como “más alto deber del Estado” el respetar los derechos humanos.

A nivel jurídico-sustantivo, desde el año 2005, la Codificación Vigente del Código Penal ecuatoriano[[33]](#footnote-33) tipifica a la trata, además prevé disposiciones comunes a los delitos sexuales, fija agravantes y establece una sanción pecuniaria de hasta veinte mil dólares, sin perjuicio de comiso de productos y medios empleados. Desde el año 2003 el Código de la Niñez y la Adolescencia[[34]](#footnote-34), dispone prioridad absoluta a favor de los niños, niñas y adolescentes; garantiza el principio de interés superior, establece prohibiciones relacionadas con el derecho a la dignidad e imagen; promueve el derecho a la protección contra la explotación en general; fija la edad mínima para el trabajo, entre otras medidas. Del mismo modo el Código Laboral[[35]](#footnote-35) prohíbe el trabajo sin un contrato y garantiza la remuneración correspondiente, dispone la Igualdad de remuneración, sin distinción por sexo, etnia, nacionalidad, entre otras.

A nivel seccional, el Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales garantiza, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales, colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales y la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes. La legislación mencionada compromete directa e indirectamente al Estado y a todas sus instituciones contra la TdP. A pesar de ello, la aplicación normativa sigue siendo una debilidad estatal. A nivel administrativo, se promulgó el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 del Estado ecuatoriano, que constituye el referente central en materia de política pública y contiene 12 objetivos, 92 políticas, 641 lineamientos de políticas y 138 metas e indicadores (UASB 2010. Los objetivos 5.7 (a y d); 6; y 9, son referentes a la TdP. En la misma línea, el país dispone el “Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la TdP y Protección Integral a las víctimas” que articula acciones del Estado, sociedad civil, cooperación internacional y sector privado ; existe también la “Agenda 2011–2013.

Los mencionados instrumentos al interior de sus articulados contienen diversas acciones prioritarias para prevenir, sancionar la TdP, brindar asistencia y protección a las víctimas. Se puede mencionar además a PLANEX, Lineamiento Estratégico del Plan Nacional de Política Exterior 2006- 2020, del Ministerio de Relaciones Exteriores que sigue la línea de los Planes anteriores, pero aplicado a nivel consular. Además de los mencionados, en este Estudio se conoció de otros 34 Planes ejecutados por diversos ministerios que trabajan indirectamente el tema, sin embargo éstos no se han articulado o vinculado entre sí.

En todo caso para asegurar el cumplimiento de los principios, enfoques y estrategias del Plan Nacional contra la Trata y sus acciones prioritarias (Incluidas en la Agenda 2011-2013) se conformó un Comité Interinstitucional contra la [TdP](http://www.minjusticia.gob.ec/trata/index.php?option=com_glossary&Itemid=63&id=70&letter=T), presidido por el Ministerio del Interior. El Comité Interinstitucional está integrado por un 1 delegado/a y 1 suplente de las siguientes instituciones: 1) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; 2) Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa; 3) Fiscalía General del Estado, Unidad de [Delincuencia Organizada](http://www.minjusticia.gob.ec/trata/index.php?option=com_glossary&Itemid=63&id=14&letter=D) Transnacional e Internacional; 4) Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género; 5) Consejo Nacional de la Igualdad Inter-generacional (actualmente Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia); 6) Consejo de la Igualdad para la Movilidad Humana (en proceso de constitución); 7) Consejo Nacional de la Judicatura; 8) Organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema, que participarán en el Comité con dos delegado/as y dos suplentes.

**Identificación, protección de derechos y derivación**

En general, no existe un "Sistema de Identificación de Casos"; se ha difundido herramientas trabajadas desde la Organización Internacional de las Migraciones. Estás “Fichas OIM” a decir de varias instituciones estatales como la Policía Nacional[[36]](#footnote-36), son el instrumento utilizado para registrar casos. En consecuencia una de las debilidades estatales es la inexistencia de mecanismos de identificación a personas en situación de trata.[[37]](#footnote-37) Así por ejemplo, el Ministerio de Salud cuenta con formularios para los/as usuarios/as de sus servicios médicos, pero en las entrevistas no hay elementos que permitan presumir un caso de trata.

Actualmente, se cuenta con la voluntad y capacidad profesional de los/as servidores/as públicos/as y la “petición expresa de ayuda” por parte de la persona. Otras instituciones estatales ecuatorianas que brindan atención directa al público, no cuentan con indicadores para identificar las formas de abusos, violencia u otras derivadas de la explotación, se puede citar a la Dirección de Refugio del MRECI que registra alrededor de mil solicitudes mensuales de asilo (MRECI 2012) no obstante, dentro de los formularios de registro no se incluyen directrices para identificar casos de trata de la población solicitante de asilo.

Las entrevistas se centran en elementos de inclusión o exclusión, no se toman en cuenta otros indicadores como el caso de dos ciudadanas colombianas que fueron captadas en su país de origen para trabajo sexual en Ecuador y para su regularización migratoria “*fueron llevadas hasta la Dirección de Refugio, DR, acompañadas por sus tratantes hasta la sala de espera. Comentan que generalmente un tratante acompaña a tres o cuatro mujeres en el proceso de refugio. La DR solo preguntó los motivos que ellas tuvieron para venir al Ecuador (relativos a su seguridad personal). Las personas entrevistadas actualmente no auto-reconocen su situación de trata*[[38]](#footnote-38). De este y otros testimonios, se desprende que agentes estatales por ocasiones entran en contacto con las personas en situación de trata, pero no aplican ningún mecanismo para identificarlas.

No se cuenta con procedimientos estandarizados ni personal capacitado para la identificación de víctimas. Incluso si se las identificase, jurídicamente no se les ha reconocido el derecho a un *Período de Reflexión*, pero según el Jefe del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos “en la reformulación del Reglamento del mencionado Sistema, se está tomando en cuenta”[[39]](#footnote-39). Para la protección de mujeres, existen cinco casas de acogida, la mayoría para niñas y adolescentes financiadas por el MIES-INFA y delegadas a organizaciones de la Sociedad Civil. Para el caso de niños, adolescentes varones u hombres no hay lugares de acogida, esto es reafirmado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos: “las autoridades ecuatorianas comunicaron que los niños víctimas podrían recibir servicios de atención general a través de una red de 43 centros de protección dependientes del gobierno, aunque no hay cálculos de cuántos niños víctimas de la trata tuvieron acceso a albergues o a servicios en estos centros. El gobierno no pudo adaptarse a la demanda de servicios de atención y los albergues disponibles para las víctimas de la trata hicieron falta en muchas partes del país”[[40]](#footnote-40)

Respecto a los permisos de residencia, Ecuador ha suscrito y ratificado una serie de instrumentos internacionales en virtud de los cuales pueden concederse estos permisos. Ente ellos se encuentran declaraciones, convenciones y directrices de las Naciones Unidas, incluida la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000 así como cláusulas concretas de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de 1990 (resolución 45/158 de la Asamblea General), y otros documentos políticamente vinculantes, sin embargo su legislación interna no prevé estos procedimientos[[41]](#footnote-41). Por excepción, cuando una persona en situación de trata invoca refugio al Estado bajo los preceptos de la Convención de Ginebra de 1951 ella puede gozar de una visa de no-inmigrante categoría 12-IV (Asilo) previa declaración de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en Ecuador. El procedimiento de determinación inicia a petición de parte y no de oficio.

En lo referente a la asistencia a largo plazo e inclusión social, existe el Programa de Protección Social PPS, del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador que brinda, acompaña y asiste a todos los grupos humanos que están en situación de vulnerabilidad (El Verdadero 2012) sin discriminación y a diversas coberturas[[42]](#footnote-42). Existen otros programas de asistencia social a largo plazo pero se focaliza y prioriza a personas con capacidades diversas; sin embargo, no existe un programa específico para trata; Los Centros de Atención Integral CAI, del MIES, hacen seguimiento y acompañamiento a personas en situación de trata; han intervenido aunque no es su especificidad. En el antes mencionado Taller “Protocolo Andino” los/as funcionarios/as de diversas entidades públicas afirmaron que el Estado en general está asumiendo el tema pero no lo ha hecho por completo, comentaron además que “se está levantando información sobre programas, proyectos y planes existentes el país. Ésta es la 'tarea' que tiene los ministerios, pero aún no se ha consolidado esta herramienta por lo tanto no está en funcionamiento”. Es decir se trata de una iniciativa inconclusa.

Por otro lado, el país no cuenta con un programa específico de retorno para personas en situación de trata. Existen casos en los que ha aplicado los programas que se desarrollan en conjunto con la cooperación internacional, específicamente la OIM, que benefician a ecuatorianos/as que han migrado y desean retornar a Ecuador de forma voluntaria. La asistencia incluye la ayuda con pasajes aéreos de regreso, documentos de viaje y asistencia técnica y financiera para el proceso de reintegración al retornado a iniciar una nueva vida en Ecuador, aminorar el impacto social y económico al momento de llegada, así como su reintegración en la sociedad. Los países que financian estos programas son el Reino Unido, España, Bélgica, Suiza y México.  En este contexto, IOM Ecuador ejecuta los siguientes programas:

* [VARRP: Programa de Retorno Voluntario Asistido y de Reintegración](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=65&lang=es)
* [PREVIE: Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=65&lang=es)
* [RVA: Programa de Retornos Voluntarios Asistidos para Migrantes Extra-Regionales desde México](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=65&lang=es)
* [RAS: Reintegración Asistida desde Suiza](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=65&lang=es)
* [REAB: Retorno y Emigración de personas solicitantes de refugio desde Bélgica](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=65&lang=es)
* [Programa de Retorno Voluntario Asistido desde Holanda](http://www.oim.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=65&lang=es)

**Acceso a justicia**

El acceso a justicia es una de las debilidades estatales más preocupantes para la sociedad civil. Como se anotó anteriormente de las 199 denuncias conocidas por la Fiscalía en los años 2010 y 2011, únicamente cinco obtuvieron sentencias condenatorias Esta situación se va agravada por los vacíos jurídicos actuales que dan en dos niveles: en las normas procesales para la persecución de los delitos; y en la protección a víctimas y testigos de estos delitos. Estos problemas normativos coadyuvan a la impunidad de los responsables y a la re-victimización de quienes han sufrido estas prácticas, en particular si son personas de otra nacionalidad explotadas en el país, ya que generalmente son tratadas como inmigrantes en situación de irregularidad y enfrentadas a las medidas de la normativa migratoria nacional que es especialmente violatoria de los derechos; o, si la víctima es ecuatoriana, existen débiles mecanismos para protegerla (en el país o en el extranjero), repatriarla y acompañarla a nivel local hasta su restitución. Además no se ha configurado la penalización de los/as usuarios/as de los centros de tolerancia en los casos de trata con fines de explotación sexual, en los cuales la fiscalía “configura el hecho delictivo con una figura conexa, como atentado al pudor, estupro y violación” (Art. 528.2, Codificación Vigente del Código Penal Ecuatoriano).

Aunque, la venta y compra de órganos no se considera como un delito conexo a la trata, el Código Penal Ecuatoriano, sí lo sanciona (Art. 90.2), y como ésta hay otras conductas que no se consideran agravantes a la trata, sino delitos aparte, por ejemplo el rapto (plagio) la explotación sexual, el atentado contra el pudor, el proxenetismo, el maltrato infantil, el estupro, la violación, entre otros. La figura penal del –proxenetismo (Art. 528.2)- abarca los mismos elementos constitutivos de la figura internacional -de TdP con fines de explotación sexual- y la figura del tráfico ilícito de personas, tampoco aparece como un delito conexo, ni siquiera como agravante; por otro lado figuras como el matrimonio servil, no se encuentran tipificadas. Esta situación da como resultado la ausencia de sanciones penales en contra tratantes y mucho más de las indemnizaciones. Esto a pesar de que la Constitución del Ecuador (Art. 78), obliga al Estado a tener mecanismos para implementarlas a favor de las víctimas de trata y el Código Penal, prevé el comiso de los bienes, el pago de indemnizaciones a las víctimas con concordancia con el Código Civil ecuatoriano (Art. 2214) que entre otras disposiciones determina que quien causa un daño a otro al cometer un delito o cuasidelito será obligado al pago de una indemnización, en Ecuador no se conocen en la práctica casos en que los jueces o juezas dicten indemnizaciones que hayan sido pagadas, pues las víctimas tienen que litigarlas en los juzgados civiles[[43]](#footnote-43).

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador brindan servicios jurídicos gratuitos a las personas en movilidad, incluyendo aquellas en situación de trata no obstante la mayoría se concentra en Quito y en la frontera norte. A nivel público además de la Defensoría del Pueblo que hace veedurías sobre casos emblemáticos, está presente la Defensoría Pública que brinda representación judicial a las personas que deciden participar en un proceso penal contra sus tratantes. Esta representación se hace únicamente en la etapa procesal del juicio. En la etapa pre-procesal las personas se ven obligadas, cuando les es posible, a contratar el auspicio de profesionales del derecho particulares o a solicitar asistencia a diversas ONG cuando están disponibles. En el tema de protección, a decir la fiscal Tania Moreno, especializada en temas de trata, los/as operadores/as de justicia, generalmente ven un caso de trata desde el punto de vista de investigación, es decir se centran en una “víctima” y no en una “persona”[[44]](#footnote-44). En relación a este tema, el Sistema de Justicia ecuatoriano cuenta con el Programa de Protección de Víctimas y Testigos[[45]](#footnote-45) bajo la coordinación de la Fiscalía General, creado por la Ley del Ministerio Público, la cual dispone que las víctimas, testigos o cualquier persona que intervenga en la investigación pre procesal o procesal, cuya vida o seguridad personal se encuentre en peligro, ingresen inmediatamente al Programa de Protección, de conformidad con el respectivo reglamento[[46]](#footnote-46) a través del cual se administró unidades policiales especializadas en las ciudades de Guayaquil, Machala, Portoviejo, Cuenca y Quito, las que acompañaron a otras autoridades policiales en las redadas de centros de tolerancia para coordinar los servicios de protección inmediata para las personas que habían sido identificadas como víctimas de la trata y la asistencia a testigos de las víctimas durante los procesos judiciales. Sin embargo, en el Informe de la Defensoría del Pueblo se señaló que este programa no tenía suficientes recursos para las víctimas adultas y que muchas víctimas habían decidido no participar en las investigaciones a causa de la protección inadecuada.

**Prevención**

Tanto las organizaciones de la sociedad civil, como las instituciones estatales han llevado a cabo varias iniciativas enfocadas en la prevención de este delito durante los últimos años. Sin embargo las acciones no fueron articuladas, en otros casos fueron duplicadas, por lo tanto el impacto mediático fue disperso. En el Taller "Protocolo Andino: Insumos para la Construcción Colectiva de una Propuesta Regional" varias entidades públicas y privadas dieron a conocer acciones de sensibilización que están implementándose o están por implementarse. En este evento se reafirmó la necesidad de articular y complementar las iniciativas. A continuación se anotan las más importantes:

* Plan Ecuador en convenio con el Ministerio de Justicia, ha organizado "Ferias Ciudadanas" para capacitar a la población en el marco de un proyecto con Naciones Unidas para capacitación a la población en general (pendiente de aprobación SENPLADES). Además cuenta con proyectos con PNUD para seguridad humana basado en capacitación y con UNICEF para niños excluidos de centros de educación.
* Ministerio Coordinador de Seguridad está por implementar un proyecto de fronteras electrónicas mediante un proceso de coordinación interinstitucional, está en aprobación en SENPLADES y también está en fase de socialización del programa de auxilio ECU911[[47]](#footnote-47).
* Ministerio del Interior está por implementar cuñas radiales en frontera norte y sierra centro.
* Ministerio de Turismo en su calidad de integrante del grupo de acción regional de las Américas para la prevención de la explotación sexual de NNJ en viajes y turismo está por implementar un programa de información en terminales y aeropuertos dentro del proyecto ESNNA. Una propuesta piloto para sensibilización en explotación sexual a los operadores de turismo y creación de una página web para el proyecto.

En este Taller, se presentó de manera breve la sistematización de entrevistas a treinta y dos personas en situación de trata rescatadas. Estas entrevistas brindan resultados aproximativos sobre varias políticas estatales. Para empezar, se preguntó a las personas entrevistadas si antes de ser rescatadas, conocían sobre la TdP, el 91% afirmó que no sabía nada sobre trata, lugares donde denunciar o acudir. Estos resultados sugieren la necesidad de campañas articuladas y permanentes en temas de concientización (“No se reducen a repartir folletos o cuñas radiales”), diseñadas no sólo como un informativo sino también que tomen en cuenta los diversos factores en la trasmisión del mensaje como la lengua, la comprensión idiomática, etc. Al respecto la Unidad Anti Trata del Ministerio del Interior, el ente Coordinador del Plan Nacional contra la Tratarefiere que no ha realizado campañas. Pero el próximo año lo hará. Sin embargo, comenta que está por lanzarse una campaña con énfasis Pichincha, Guayas, Frontera norte, sur. Esta campaña se ha diseñado en cuatro fases con el apoyo de los directores de comunicación del Estado. Además han trabajado en talleres con periodistas, medios de comunicación sobre el manejo en los medios sobre la TdP. Al tiempo ha articulado *Call-Centers*, se está buscando conectarse con la línea gratuita existente para reportar delitos, con la línea INFORMA-T de la FNJ, con las líneas 123 del CNNA, y además se tiene trabajo en redes y trabajan con boletines de prensa. De las entrevistas realizadas a funcionarios/as públicos y organizaciones de la sociedad civil entendidas en el tema de trata, se conoce que el Ecuador no cuenta con políticas públicas difundidas, respecto a:

* Enfoque de derechos humanos en acciones para la reducción de la demanda
* Medidas del Estado para reducir la demanda (legislativas, políticas, implementación de la ley)
* Medidas para la protección de la mano de obra.
* Investigaciones sobre la demanda
* Penalización de la demanda

**Sistemas de monitoreo y evaluación**

Finalmente, hay que señalar que según el Plan Nacional contra la Trata, “las políticas anti-trata implementadas en los últimos años han carecido de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación. En este sentido, algunas acciones propuestas desde el Estado ecuatoriano no se han cumplido a cabalidad y otras han tenido efectos contraproducentes sobre los derechos de víctimas y potenciales víctimas” (Ministerio de Interior Ecuador 2012).

En este Estudio, se conoció cuatro herramientas de monitoreo y evaluación de políticas, aunque ninguna es específica para el tema de Trata:

* El Ecuador ha implementado el sistema GPR (Gobierno por Resultados). Esta herramienta permite evaluar la gestión de los/as servidores públicos en distintas áreas. Incluye las gestiones relativas a la TdP. No está abierto al público[[48]](#footnote-48).
* Por otro lado, a través del Decreto 699, se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI, artículo 6.- Las funciones de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional serán las siguientes: d) Apoyar y asistir dentro de sus competencias y responsabilidades en los procesos de formulación, negociación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, que cuenten con financiamiento externo no reembolsable; l) Diseñar y ejecutar el sistema de rendición de cuentas de sus acciones de manera oportuna a los organismos de control, a la sociedad civil y otros actores, de acuerdo con los mecanismos establecidos por la Función Ejecutiva (Decreto 699 Ecuador).
* También a través del Sistema Nacional de Información SNI, se puede realizar un monitoreo constante de la inversión pública, sobre los proyectos emblemáticos del Gobierno Nacional, es decir, proyectos de más de un millón de dólares, según lo afirmó el titular de la SENPLADES, Fander Falconí, y quién recalcó que este esfuerzo se inscribe en el proceso de "recuperación de la planificación del Estado" (SENPLADES Ecuador 2012)
* Además se cuenta con el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SESI) que es parte de la SENPLADES, y agrupa a todas las instituciones responsables de la rectoría, coordinación, financiamiento y ejecución de las actividades relacionadas con esta cooperación (El Mercurio 2007).

# 7. RESUMEN EJECUTIVO PERÚ

**El fenómeno**

Perú es reconocido como país de destino y origen de la TdP a nivel internacional. Sin embargo, las estadísticas oficiales brindadas por la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) y el Ministerio Público, a través de su observatorio de la criminalidad, establecen una mayor concurrencia del delito de trata interna.

Las cifras disponibles por la PNP y el Ministerio Público, registran los casos por lugar de destino, sin mencionar el lugar de origen de las víctimas. Ello dificulta conocer su lugar de procedencia.

Así, el Sistema de Registro y Estadística del Delito de TdP y Afines (en adelante RETA), registra a abril de 2012, 12 casos de TdP internacional sin precisar su lugar de origen. Por su parte el Centro de Atención Psicológico y Legal de CHS Alternativo atendió, entre los años 2010 y 2011, a 2 víctimas provenientes de República Dominicana.

A diferencia de lo que sucede en el plano internacional, en el Perú se ha identificado características particulares respecto a la comisión del delito. La TdP se manifiesta como un fenómeno complejo en el que concurren una serie de modalidades delictivas tales como el fraude o el engaño manifestadas a través del enamoramiento, falsas ofertas de empleo, pago de deudas, entre otras, cuya finalidad es la explotación del ser humano.

Asimismo, la finalidad del delito de TdP es la explotación del ser humano. En tal sentido, la legislación peruana incorporó los fines de explotación recogidos por el Protocolo de Palermo (explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o formas análogas, servidumbre y extracción de órganos) y agregó, además, otras formas de explotación como la venta de niños y la mendicidad.

Si bien, el traslado de la víctima resulta ser un factor común en los casos registrados, no siempre supone el desarraigo de la víctima. Se han presentado casos en el que las víctimas guardan el vínculo con sus familiares pese a encontrase en una situación de explotación. En este sentido, cabe señalar que la privación de libertad debe ser entendida como la imposibilidad de la víctima de poder decidir libremente sobre las actividades que puede realizar.

Dentro de las rutas de la TdP en el Perú, se ha identificado que la ciudad de Iquitos representa uno de los principales puntos de origen de la TdP, teniendo a Tumbes (zona limítrofe con Ecuador), Lima y Cusco como zonas de destino. Sin embrago, las rutas de la trata varían dependiendo de la finalidad de explotación que se va a ejecutar. Así por ejemplo, la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral guarda una fuerte relación con la actividad minera; en tal sentido Madre de Dios es considerada como una de las zonas de explotación por excelencia.

De acuerdo a la legislación penal peruana vigente, cualquier persona (sin distinción alguna) podría resultar ser víctima del delito de TdP. De acuerdo al RETA el 61.1% de las víctimas registradas son adultas y el 38.9% corresponde a menores de edad.

Del total de 1960 víctimas registradas a abril de 2012 por el RETA, el número de víctimas entre 14 y 17 años de edad asciende a 635 y las víctimas entre 18 y 30 años de edad a 936. Es decir, la franja etaria entre los 14 y 30 años de edad representa el 80.15% de víctimas registradas por la PNP. En relación al género, el delito de TdP en el Perú sigue afectando principalmente al género femenino. Según el RETA, el 94.2% del total de víctimas registradas son mujeres. No obstante, año a año el número de víctimas varones ha ido en aumento. En tal sentido, en el Perú, la mayor cantidad de víctimas del delito de TdP son de sexo femenino y, en su mayoría, adultas.

**Legislación Nacional contra la trata e instituciones**

Si bien la Constitución Política del Perú de 1993 consigna expresamente la prohibición de la TdP; fue con la creación del Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP[[49]](#footnote-49), en el año 2004 (DS Nº 002-2004-IN), que se fortaleció progresivamente la legislación peruana en este campo.

Así, en el año 2007 se promulgó la Ley Nº 28950 – Ley contra la TdP y el tráfico ilícito de migrantes, que adecua la legislación penal peruana en esta materia a estándares internacionales y en el año 2008 se aprobó su Reglamento (DS Nº 007-2008-IN), el mismo que regula las medidas de prevención, persecución y asistencia y protección a víctimas del delito.

Asimismo, dentro de las diversas herramientas legales con que cuenta el Perú en esta materia, se destacan algunas normas específicas como el Reglamento Nacional de Administración del Transporte (DS Nº 017-2009-MTC), que regula la compra de pasajes terrestres para el traslado de menores de edad y el Reglamento de la Ley de Servicios de Defensa Pública (DS Nº 013-2009-JUS) que establece la gratuidad de la asistencia jurídica a víctimas de este delito.

Igualmente, en el año 2011, se aprobó el Plan Nacional de Acción contra la TdP 2011 – 2016 (DS Nº 004-2011-IN)(en adelante PNAT), el mismo que se ha constituido como el principal instrumento de gestión estratégica ante este delito. Sin embargo, de acuerdo al artículo 3 del referido plan, su financiamiento se encuentra sujeto a los pliegos presupuestales aprobados por la Ley General de Presupuesto Público, no pudiendo demandar recursos adicionales al tesoro público. En ese sentido, el plan nacional podrá contar con recursos presupuestales a partir del año 2013.

Ante esta situación, CHS Alternativo realizó pronunciamientos públicos, a través de notas de prensa y artículos de opinión y en coordinación con el Grupo de Trabajo contra la TdP de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, solicitaron a cada uno de los sectores responsables de su implementación, información respecto a la asignación de presupuesto dirigido a la implementación del PNAT y a las metas y acciones incorporadas en sus documentos de gestión y planificación.

Lamentablemente, solo el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables han informado sobre la asignación de presupuesto específico para la ejecución del plan, pero no sobre las acciones que han implementado.

Que, a la fecha, no se haya implementado un mecanismo de monitoreo por parte del Estado contribuye, sin duda, al desconocimiento de las acciones puestas en marcha para la implementación del PNAT. Si bien el Ministerio del Interior se encuentra trabajando en la elaboración de un mecanismo de monitoreo; CHS Alternativo, a través del “primer y segundo Balance de la implementación de la Ley Nº 28950 y su Reglamento”, ha buscado hacer vigilancia desde la sociedad civil del cumplimiento de las obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas en materia de TdP, esto a fin de determinar el avance realizado por el Estado peruano y lo que le falta aún por realizar.

En relación al tema de niñez y adolescencia, el PNAT ha sido complementado por el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021 (DS Nº 001-2012-MIMP), que incluye entre sus resultados esperados uno específico referido a la protección de niños, niñas y adolescentes contra la TdP, que busca disminuir el número de casos de menores de edad en situación de trata de personas.

Adicionalmente, Perú cuenta con una División de Investigación de Delitos contra la TdP –DIVINTRAP (RD Nº 277-2010-DIRGEN/EMG) y un Sistema de Registro y Estadística del Delito de TdP y Afines, institucionalizado por el Ministerio del Interior (RM Nº 2570-2006-IN/0105)

**Identificación, protección de derechos y derivación**

La Ley 28950 – Ley contra la TdP y tráfico ilícito de migrantes, establece un solo sistema de asistencia y protección nacional. El Ministerio Público cuenta con un programa especializado para las personas que son parte del proceso en sede fiscal o judicial en calidad de víctima. No obstante, existen otros servicios para víctimas, como los Centros Emergencia Mujer, Consultorios Jurídicos Gratuitos, etc.

En vista que la legislación penal peruana vigente establece que cualquier persona podría ser víctima del delito de TdP, no existe actualmente dentro de nuestro ordenamiento legal una norma expresa que instituya elementos de identificación de una víctima de este delito.

No obstante, las cifras provistas por el sistema RETA y el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público han permitido obtener información cualitativa respecto al delito y sus actores, como por ejemplo determinar un perfil de víctima (mujer, entre 15 a 30 años de edad, de escasos recursos económicos, entre otros). Logrando generar de esta manera la identificación de elementos comunes en la víctima, como los señalados, así como en el modo de accionar de los presuntos responsables (el medio más empleado para la captación de víctimas de trata suele ser el engaño a través de la falsa oferta de empleo o aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad). Ello a su vez ha conllevado a la realización de operativos de prevención del delito por parte del Ministerio Público y de la PNP en aquellos lugares y/o zonas reconocidas como posibles espacios de explotación de seres humanos.

Igualmente, el sector trabajo ha implementado mecanismos de identificación de víctimas dentro de sus campos de intervención, como es el caso de las inspecciones laborales. Asimismo, tomando en consideración que parte importante de las víctimas de TdP, especialmente con fines de explotación sexual, pasan en algún momento por servicios de salud, se ha generado la necesidad de que dicho sector regular el tema de identificación en dicho ámbito.[[50]](#footnote-50)

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Nº 28950, establece la obligación del sector educación de identificar en la población educativa a aquellas personas vulnerables o pasibles a una situación de trata; en ese sentido el sector ha incorporado en el calendario escolar a septiembre como el mes de la lucha contra la TdP, por lo que se debe desarrollar acciones de prevención con los alumnos así como con los padres de familia (RD Nº 0343-2010-ED). Nuevamente, la falta de un mecanismo de monitoreo adecuado, no permite identificar si esta acción se viene implementando y cuáles son sus resultados.

Respecto al periodo de reflexión, este se establece principalmente para víctimas de TdP migrantes que necesitan regresar a su país, pero que podrían evaluar permanecer en el país de explotación para colaborar con la investigación. En países donde se tiene como norma deportar a las personas en situación administrativa irregular, se plantean periodos de reflexión donde la víctima pueda acceder a ciertos servicios necesarios para su recuperación y/o mejora en el país donde se encuentra albergada.

En el Perú, el acceso a servicios de protección y/o asistencia se genera con el ingreso de la denuncia de la víctima o cuando se tiene una víctima identificada. Si ésta resultase ser extranjera, el Estado peruano está en la obligación de brindarle las mismas medidas de asistencia y protección establecidas para una víctima nacional; sin embargo, si ésta se encuentra en calidad de migrante irregular se procede a su expulsión del país garantizando la protección de sus derechos y procurando contactarla con servicios de asistencia en el país de destino. No obstante, a que este procedimiento no se encuentra protocolizado, CHS Alternativo ha podido coordinar este tipo de asistencia en un caso concreto a través del apoyo del consulado del país de destino y de organismos internacionales.

**Acceso a justicia**

El Reglamento de la Ley Nº 28950 reconoce como uno de sus principios el de informar a las víctimas de TdP sobre sus derechos y el proceso de asistencia. En tal sentido, dispone que las autoridades, funcionarios y servidores públicos y organismos que brinden asistencia a víctimas de trata, deberán informar a éstas acerca de los derechos que les corresponden, los alcances de la asistencia integral, los beneficios e implicaciones de los procedimientos que deriven su situación.

Adicional a ello, el Reglamento de la Ley de Servicios de Defensa Pública (DS Nº 013-2009-JUS) establece la gratuidad de la asistencia jurídica a víctimas de este delito desde la realización de la denuncia hasta la culminación del proceso judicial que se haya iniciado.

El Reglamento establece también que corresponde al Ministerio Público dictar las medidas de protección para las víctimas y testigos de este delito. Para ello se cuenta con el programa de asistencia y protección a víctimas del Ministerio Público que viene funcionando en las regiones en las que se aplica el nuevo código procesal penal y en Lima como programa piloto.

Este programa busca proporcionar a las víctimas de TdP herramientas necesarias que permitan su resocialización. Por citar un ejemplo, algunas de las víctimas beneficiarias del programa de asistencia y protección reciben capacitaciones en actividades técnicas a fin de que en el futuro puedan valerse por sí misma. Sin embargo, la falta de recursos limita la capacidad del programa para albergar a las víctimas en lugares adecuados y a su vez proporcionarles las condiciones apropiadas de vida mientras dure la protección; más aún si la protección, en algunos casos, debe ser extensiva a los familiares cercanos.

De otra parte, la Ley Nº 27378 - Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de criminalidad organizada, regula los supuestos en los que se debe dar medidas de protección a las víctimas y testigos. Para el delito de TdP, sólo correspondería en aquellos casos en los que el hecho ha sido cometido por un grupo de personas o por organizaciones criminales, siempre que en su realización se hayan utilizado recursos públicos o hayan intervenido funcionarios o servidores públicos o cualquier persona con el consentimiento o aquiescencia de éstos. (Artículo 1.1 de la Ley 27318).

Del trabajo realizado por CHS Alternativo se ha determinado que las medidas de protección otorgadas de manera oportuna son de suma importancia para las víctimas de trata, toda vez que estas pueden volver a ser contactadas o amenazadas por los tratantes, especialmente en lo casos en los que no se ha logrado ubicar físicamente al procesado o en aquellos casos en los que no se ha observado el principio de reserva de la identidad de la víctima.

Sin embargo, de la revisión de 14 casos judicializados por TdP (CHS-Alternativo 2011), CHS Alternativo identificó que en ninguno de ellos se había otorgado medidas de protección a la víctima y/o testigos; esto a pesar que en algunos de los casos los procesados se encontraban en calidad de reos ausentes.

De la revisión de casos, CHS Alternativo observó también que el Ministerio Público y el Poder Judicial centran sus acciones en la persecución y sanción del acusado, sin detenerse a identificar las circunstancias agravantes del delito. Asimismo, si bien la legislación penal peruana en materia de TdP establece sanciones altas, agravantes claras y la obligación de proteger a la víctima, los operadores de justicia no la aplican de manera adecuada. Igualmente, se evidencia un irrespeto por parte de las autoridades de la reserva de la identidad de la víctima, generando incluso situaciones de re victimización.

Justamente, la falta de reserva de identidad de la víctima incide directamente en la judicialización de los casos. Las víctimas rescatadas quedan, muchas veces, expuestas a los tratantes quienes, en ocasiones, vuelven a contactarlas a fin de amedrentarlas o amenazarlas para lograr que se retracten de sus declaraciones y / o que retornen a la situación de explotación.

Perú no cuenta con un sistema único de registro de denuncias por TdP que comprenda todos los casos atendidos por la PNP, el Ministerio Público y el Poder Judicial; en tal sentido resulta imposible saber cuántos de los casos que fueron denunciados a nivel policial terminan en un proceso judicial.

Sin embargo, del monitoreo de casos realizado por CHS Alternativo, entre los años 2006 y 2011, se identificaron 174 procesos penales por el delito de TdP y 21 sentencias condenatorias. De estas, solo tres (dos en Trujillo y una en Lima) contemplan sanciones entre los 30 y 35 años de pena privativa de libertad.

En relación a la reparación civil, la legislación penal peruana refiere que esta comprende la restitución del bien o, de no ser posible, el pago de su valor y la indemnización de los daños y prejuicios, pero en un caso de TdP cabe preguntarse ¿cómo se calcula el daño, en términos monetarios, que sufre una víctima?

Al respecto, si bien el dinero no compensa el daño ocasionado, es la única forma con la que se cuenta para reparar. Lamentablemente, no existen parámetros específicos que permitan determinar este monto, dejándolo muchas veces al criterio del juez.

En ese sentido, CHS Alternativo observó en los casos revisados, que las reparaciones oscilan entre los 1 500 a 8 000 Nuevos soles por víctima (USD 580-3000), montos que se consideran extremadamente bajos teniendo en cuenta el daño causado.

**Prevención**

En lo que respecta a la prevención del delito, el Estado peruano, en el marco del PNATP ha planteado objetivos estratégicos que guardan relación con la generación de conocimientos sobre TdP.

Se han desarrollado actividades entre el Estado y organismos de la sociedad civil e internacionales, a fin de evidenciar la problemática y establecer criterios de atención a víctimas bajo estándares internacionales de respecto de los derechos humanos, interculturalidad, género e interés superior del niño. Entre las actividades implementadas se destacan la campaña “más control menos rutas de explotación” que buscó regular la compra de pasajes terrestre para el traslado de menores de edad; incorporación de contenidos relacionados a la TdP en la currícula nacional de educación básica regular, entre otras.

Asimismo, el Estado peruano ejecuta diversas acciones para el fortalecimiento de redes locales de vigilancia y prevención. Como parte de ello el Ministerio del Interior, a través del grupo de trabajo multisectorial, coordinó con algunos gobiernos regionales la promoción, constitución y funcionamiento de redes descentralizadas, las mismas que se encuentran conformadas por representantes de los sectores involucrados en la implementación de políticas públicas a nivel regional y local.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo desde el año 2009 incorporó como línea de trabajo la temática de TdP y el Congreso de la República conformó el sub grupo de trabajo contra la TdP en el núcleo de la comisión de la mujer; estableciendo como objetivos la realización de acciones de sensibilización y de prevención, así como de identificación de las limitaciones que enfrenta el Estado para el cumplimiento de sus funciones.

Durante los últimos años, CHS Alternativo es la institución que ha desarrollado, en mayor medida, investigaciones en el campo de la TdP. Dentro de ellas se destaca el “Primer y segundo Balance de la implementación de la Ley Nº 28950 y su Reglamento”; “El delito de TdP en el proceso penal peruano. 14 casos en Lima y Loreto”; “Engañadas y encerradas”; La percepción de la TdP”, “Manual para defensores públicos y otros operadores”.

A través de sus publicaciones, CHS Alternativo busca sensibilizar a personal del sector público, medios de captación y población vulnerable y a su vez vigilar el cumplimiento de las obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas en materia de TdP a fin de determinar el avance realizado por el Estado peruano.

Asimismo, durante el año 2012 la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito[[51]](#footnote-51), publicó un informe nacional respecto a la situación de la TdP en el Perú y la Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía de niños, niñas y adolescentes, prepara para fines del 2012 un estudio sobre los procesos judiciales por TdP que involucren a menores de edad.

**C: Políticas públicas y marco institucional**

# 8. Políticas públicas y marco institucional

A modo de resumen, desde finales de los años noventa, los gobiernos de los países de la Región Andina iniciaron acciones específicas en materia de lucha contra la TdP. En este apartado, se hará una presentación general de las políticas públicas para el combate de la TdP: Temáticas que abordan, ámbito de aplicación, plazos, indicadores de resultados alcanzados y del progreso realizado. También se presenta un resumen y valoración de las medidas (sensibilización, prevención, asistencia, etc., estos temas dependerán de la estructura que tienen las políticas públicas vigentes). Posteriormente, se hará un resumen de la normativa legal y administrativa principal en los países, las respuestas regionales y no-gubernamentales en la materia.

**8. 1. Políticas públicas para el combate de la TdP**

Recién en los últimos años, la TdP ha tomado relieve como una situación que requiere atención política. Las acciones gubernamentales se traducen normalmente en medidas legislativas, planes de gobierno nacional y local, y establecimiento de mecanismos de coordinación para la implementación de los mismos. Colombia, es uno de los primeros países de la Región Andina que inicia una serie de medidas específicas que tienen como objetivo el combate de la TdP. En el año 1996 se constituye en este país el primer Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, para ser sustituido en el año 2005 con el Comité Interinstitucional para la lucha contra la TdP, actualmente vigente, y se elabora una Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la TdP 2007-2012 (en adelante Estrategia Nacional de Colombia)[[52]](#footnote-52).

De manera similar se han realizado acciones en los otros países. Así, en Perú, el año 2004 se crea el Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP y se aprueba la Ley contra la TdP y el Tráfico Ilícito de Migrantes en el 2007[[53]](#footnote-53). En Ecuador, no se cuenta con una Ley específica en materia de lucha contra la trata. Sin embargo, en el 2006 Ecuador aprueba un “Plan para combatir la TdP, el Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores” – en revisión desde el 2010, y en el 2009 se crea una Comisión Interministerial para coordinar las acciones de implementación[[54]](#footnote-54). En el caso de Bolivia, las modificaciones legislativas iniciadas en el año 2001 son modificadas en julio del 2012 con la aprobación de la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas. Hasta la fecha, Bolivia no cuenta con una Estrategia Nacional o Plan Nacional de Acción contra la TdP[[55]](#footnote-55), no obstante lo cual ha habido intentos para elaborar un Plan Nacional de Acción de Desarrollo Humano para Vivir Bien 2009-2013, sin embargo, dicho Plan no ha sido ejecutado[[56]](#footnote-56). En Perú, en el año 2007 se aprobó la Ley contra la TdP y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la cual introduce un marco de acción integral ante el delito. Desde el año 2011 ha sido decretado el Plan Nacional de Acción contra la TdP, el cual hasta el momento no cuenta con recursos presupuestales[[57]](#footnote-57).

A pesar de las acciones claves expuestas anteriormente, dichas acciones han sido realizadas en momentos diferentes, y en forma dispersa e individual en cada país, sin una coordinación suficiente a nivel de Región Andina. En ocasiones, las acciones carecen de integralidad ya que los enfoques son principalmente de persecución de delito y carecen de respaldo legal (decreto o instrumentos legales suficientes) o de políticas dentro de las cuales se debieran insertar (como p.ej. la falta de un Plan de Acción en Bolivia o de aprobación de un nuevo Plan de Acción contra la Trata en Ecuador, actualmente en formulación el Plan 2013-2017. Una característica general en los cuatro países es la falta de recursos necesarios para la implementación de las acciones planificadas, incluso cuando han sido aprobadas mediante decretos u otros instrumentos.

En ámbito local, se observa una dispersión en cuanto a la elaboración, implementación y eficacia de las acciones, ya que no se cuenta con una estrategia clara ni con los recursos suficientes humanos y financieros. En pocos casos, se ha podido contar con acciones puntuales de cantones o departamentos, a través de ordenanzas (Ecuador), mesas departamentales (en los cuatro países) y acciones de intervención. No obstante, no se trata de una articulación de acciones a nivel local y menos a nivel de región andina. Los trabajos informales y los establecimientos que operan en la jurisdicción de los gobiernos locales no son generalmente controlados. Entre ellos, se pueden mencionar el trabajo doméstico - muchas veces justificado por aspectos culturales y costumbres y permitido en condiciones de explotación y TdP - trabajo en talleres, y en plantaciones (espacios productivos en general). Al respecto, el CHS-Alternativo recomienda “controles de horario, giro del negocio y detalles como los de seguridad, salubridad, podrían ser considerados en una estrategia global”[[58]](#footnote-58)

Un aspecto importante son las acciones realizadas en el ámbito local, “donde las políticas se han mantenido inamovible y por lo tanto carente de respuestas precisamente en el espacio donde se hace patente el delito”[[59]](#footnote-59). Los gobiernos locales no son un factor de control de los establecimientos – locales nocturnos, prostíbulos, cabarets, agencias de empleo, etc. - que operan en su jurisdicción. En este marco, dichos gobiernos podrían incluir requisitos previos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento o para la reapertura de los locales cerrados en operativos. Estos casos, reportados por ejemplo en Perú[[60]](#footnote-60), requieren modificaciones normativas y asignación de recursos humanos y técnicos para enfrentar situaciones de actividades económicas informales e ilegales, cierre de los locales o establecimientos donde se han encontrado situaciones de trata de personas y no reapertura de los mismos “en base a acciones amparo sustentadas en el derecho constitucional a la libertad de empresa y trabajo”[[61]](#footnote-61).

A modo de resumen, los informes nacionales apuntan a que los importantes avances de las políticas públicas para el combate contra la TdP parecen quedar en lo declarativo. Se trata de instrumentos incompletos en cuanto al contenido, los enfoques, los indicadores, plazos, responsables y sobre todo la asignación presupuestaria. Se trata de una falta de estrategia global contra la TdP en lo local. Se requiere coordinación de los gobiernos locales con recursos institucionales y penales más allá de las instituciones que se ocupan de la investigación de los delitos, como por ejemplo los inspectores de trabajo. Las políticas, deben incluir acciones y medidas específicas para abordar las causas de la TdP y considerando medidas en cuanto al usuario-cliente de servicios realizados por víctimas de trata de personas o explotación.

A nivel de región andina, se recomienda el establecimiento de unos estándares mínimos que los Estados tendrían que cumplir para la formulación y la implementación de las políticas públicas en materia de lucha contra la trata tanto a nivel de región andina, como a nivel nacional y local. Los indicadores identificados para la realización de la presente investigación pueden ayudar al establecimiento de dichos estándares mínimos.

**8.2. Normativa legal y administrativa**

En este apartado haremos un resumen de la normativa legal y administrativa ya que el tema legal se abordará netamente en la sección 7.

Tres de los cuatro países de la región andina cuentan con leyes específicas de lucha contra la TdP: Colombia, Perú y recientemente, Bolivia. En el caso de Ecuador, como en otros países, también se cuenta con una serie de decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y ordenanzas que de manera directa o tangencial abordan el fenómeno de la Trata o la protección de las víctimas de la trata. El enfoque de estos instrumentos legales, según las declaraciones de altos funcionarios del estado o diputados, es la persecución y sanción del delito, dejando en un segundo plano la protección de las víctimas de la TdP como por ejemplo, en Bolivia (Nuevo Diario 2012; Opinión 2012). A nivel general, no se observa la existencia de normas suficientes para la protección de las víctimas de trata, adicionalmente, se observan debilidades en cuanto a las normas procesales coadyuvando a “la impunidad de los responsables y a la re-victimización de quienes han sufrido” las situaciones de la TdP[[62]](#footnote-62).

Las normas establecidas en las Constituciones y en las Leyes, no vienen acompañadas con los instrumentos legales ni con recursos económicos, materiales y humanos que posibilitan la implementación. En Perú se cuenta con una Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y su Reglamento, sin embargo, el Plan de Acción de este país no cuenta con un presupuesto para la implementación del mismo. El recién aprobado Ley contra la Trata y Tráfico en Bolivia, no cuenta con un reglamento ni con Plan Estratégico con presupuesto asignado - la Ley Contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados, del año 2006 de este país, nunca tuvo un reglamento, por lo que hubo insuficiencias considerables en su implementación. En Ecuador, no se cuenta con una Ley contra la TdP - iniciativa que ha sido recomendada por la Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior Ecuador 2012 c). Los diferentes instrumentos identificados en la Región Andina no cumplen con todas las garantías de protección de derechos para las víctimas de trata, como sería por ejemplo la protección de todas las víctimas sin condicionar su protección y asistencia con su colaboración con la justicia. En cuanto a la temática que abordan, la mayoría de los instrumentos existentes son enfocados en la protección de NNA y la erradicación de los delitos sexuales (por ejemplo, en Ecuador, acuerdos ministeriales y ordenanzas de regulación y funcionamiento en los cantones Machala, Santo Domingo, Quito y Cuenca).

**8.3. Estructuras gubernamentales**

Las instituciones que lideran las acciones contra la TdP, son los Ministerios del Interior (Perú, Ecuador, Colombia) y el Ministerio de Justicia (Bolivia), las cuales coordinan y colaboran con otras instituciones estatales y gobiernos locales.[[63]](#footnote-63) Dichas instituciones, coordinan también con organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional relacionadas con la problemática de la TdP.

En el caso de Perú, como una buena práctica se puede mencionar el Reglamento de la Ley vigente contra la TdP y Tráfico Ilícito de Migrantes, la cual “asigna responsabilidades al poder Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público para la prevención, asistencia y protección, así como la sanción del delito”. Adicionalmente, el Reglamento estipula que “El Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la TdP coordinará con los Gobiernos Regionales y Locales la promoción, constitución y funcionamiento de redes descentralizadas de lucha contra la TdP para cumplir la finalidad del presente Reglamento, así como la incorporación de políticas en los Planes de Desarrollo regionales y Locales” (art. 5)[[64]](#footnote-64). Normas de este tipo son fundamentales para establecer los roles y las responsabilidades de las instituciones con el objetivo de la implementación del marco legal y procedimental. Este tipo de normas no existen en los demás países.

Las instituciones estatales que coordinan o lideran las acciones a nivel nacional cuentan con departamentos especializados en materia de lucha contra la trata (en función de las competencias que tiene la institución). Sin embargo, más allá de estas instituciones, no se observa que en otras instituciones estatales haya unidades o departamentos especializados y con funciones claras y establecidas en cuanto al rol y las responsabilidades que les caben en la lucha contra la TdP. En el caso de Colombia, una de las oficinas más importantes es el Centro Operativo Anti-TdP, creada como un proyecto piloto en el marco de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Interior y la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC-[[65]](#footnote-65). Sin embargo, desde su creación el año 2006 y hasta agosto del año 2012, el Centro “no tiene personería jurídica, patrimonio autónomo ni autonomía administrativa, por ende no tienen asignado un presupuesto propio.” En los otros países, Perú, Ecuador y Bolivia, también existen carencias en cuanto a la planificación presupuestal de los departamentos o unidades encargadas de la coordinación de las acciones contra la trata.

El tema presupuestal, presente en los cuatro países, es sumamente importante ya el contar con un presupuesto adecuado aseguraría un mejor cumplimiento e implementación de las acciones contra la trata, y permitiría que las instituciones tengan recursos humanos especializados en la materia y recursos financieros para cumplir sus funciones adecuadamente. Se recomiendan las “necesarias modificaciones normativas de carácter administrativo, para incluir cadenas presupuestales y soluciones financieras para atender las necesidades de las víctimas de la TdP”[[66]](#footnote-66), así como también para implementar otras acciones parte de las estrategias y de las políticas públicas a nivel nacional y local.

**8.4. Mecanismos de Coordinación y Monitoreo de las políticas públicas**

Los mecanismos existentes de coordinación están a la vez encargados del monitoreo de la implementación de las políticas pública - en Bolivia, Ecuador, Colombia. En el caso de Ecuador, las instituciones están en proceso de elaboración de una nueva Agenda contra la TdP, la cual todavía no ha sido aprobada por las autoridades correspondientes; en estos procesos, la sociedad civil no forma parte del mecanismo de coordinación. En Colombia, a pesar de las coordinaciones entre las instituciones estatales y de estas con las organizaciones de la sociedad civil, la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la TdP 2007-2012, no hace referencia a la participación de la sociedad civil dentro del mecanismo de coordinación del Comité Interinstitucional para la lucha contra la TdP[[67]](#footnote-67).

Solamente en el caso de Perú, lo sociedad civil participa en el Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP con derecho a voz y voto, mientras la cooperación internacional lo hace con derecho a voz. Se recomienda una estructura similar en los otros países de la región andina.

En cuanto a los procesos de elaboración de políticas, ejecución y toma de decisiones, son en su mayoría las instituciones estatales encargadas de estos procesos. No obstante, en la práctica, se reportan ciertas debilidades en cuanto a la articulación y liderazgo para enfrentar la TdP desde los espacios de coordinación, por lo que todavía la articulación interinstitucional (incluyendo la sociedad civil) se reporta deficiente, sin un respaldo legal y no con recursos suficientes para ser operativa y efectiva. En esta línea, varios de los entrevistados en Colombia indicaron con preocupación la fuerte centralización que se mantiene en cuanto a la elaboración y ejecución de las políticas públicas, lo que en gran medida ha causado la dificultad de implementación de las mismas[[68]](#footnote-68).

El monitoreo de las políticas públicas, generalmente se realiza por las mismas instituciones estatales. De los informes nacionales se aprecia que los Estados no han establecido instrumentos y herramientas suficientes (y en algunos casos éstas son nulas) sobre cómo llevar a cabo el monitoreo de las acciones plasmadas en los Planes de Acción o en las Estrategias Nacionales contra la TdP. No se cuenta con instituciones independientes que pudieran hacer un monitoreo, por lo que en base a estándares internacionales y buenas prácticas se recomienda la creación o nominación de un órgano independiente responsable de un monitoreo imparcial en cuanto a la ejecución de las políticas públicas, la calidad de los servicios de asistencia a víctimas de trata, la protección acordada a las mismas, y otros aspectos que requieren ser evaluados periódicamente para introducir ajustes y mejoras. La evaluación debiera realizarse, según criterios e indicadores establecidos, y en función de los recursos asignados para la ejecución de dichas políticas tanto a nivel nacional como local. El órgano de monitoreo también debiera tener competencia para evaluar los programas y servicios otorgados por las organizaciones de la sociedad civil en materia de TdP.

También se observa que allí donde existen mecanismos de coordinación y monitoreo, ha habido dificultades para que las instituciones encargadas de dichas funciones las pudiesen implementar en la práctica. En el informe de Bolivia se indica que la principal dificultad fue la inestabilidad institucional. La misma situación se ha visto en Ecuador, donde ha habido cambios constantes de la institución coordinadora y también de los representantes de los órganos que la componen.

**8.5. Recolección de datos por las autoridades estatales**

La recolección de datos por las autoridades estatales es un tema que merece una atención especial, dado que: 1) sirve como base para la formulación y revisión de las políticas públicas (los datos sobre los casos de la TdP indican la magnitud y facilitan indagar el modus operandi de los tratantes, el perfil de las víctimas, etc.); 2) sirven de indicadores en cuanto a la implementación de las políticas públicas, su ejecución y eficacia para prevenir la trata y asistir y proteger las víctimas.

El sistema de recolección de datos por las autoridades estatales varía de un país a otro. En el caso de Bolivia, “la recolección de datos referidos al delito de la TdP básicamente se debe al trabajo realizado por la División Trata y Tráfico de Seres Humanos de la fuerza Especial de Lucha contra el Crimen”[[69]](#footnote-69) Esta División registra los casos de delitos contra la seguridad del Estado, narcotráfico, violación, asesinato, homicidio, robo y delitos comunes, incluyendo la TdP en estos últimos. Por tanto, el sistema actual, “dificulta la identificación de datos referidos a detención y sentencias de casos de TdP”[[70]](#footnote-70). Asimismo, se cuenta con datos acerca de denuncias de delitos comunes, incluyendo el delito de la TdP, pero no se cuenta con las sentencias de dichos delitos.

Para el caso de Bolivia, los datos recopilados en el marco del presente diagnóstico son insuficientes en cuanto a información desagregada de acuerdo al tipo de trata, número de detenciones seguido por número de sentencias, número de víctimas por edad y sexo, etc. Así, se reportan en este país 461 casos de TdP atendidos por la Fuerza Especial de Lucha contra la TdP realizadas en los años 2010-2011, pero no se cuenta con datos completos y actualizados en cuanto a las denuncias realizadas (se reportan 783 denuncias realizadas en los años 2006-2010, de las cuales en el año 2010 se realizaron solamente dos). Al mismo tiempo, se reporta que de las 200 personas acusadas del delito de la trata en el año 2010-2011, “un 90% salieron en libertad por la falta de coordinación entre autoridades judiciales e investigativas, demoras en los procesos y la ausencia de pruebas flagrantes”[[71]](#footnote-71). En el año 2011, no hubo ningún caso de Trata sentenciado.

En Colombia, los datos con los cuales se cuenta difieren según la entidad que los maneja, ya que no se tienen datos o sistemas de información comunes o unificados[[72]](#footnote-72). De esta manera, se reporta que a pesar de los esfuerzos realizados, los dos sistemas de recolección de datos elaborados en los últimos años no han resultado eficaces, por lo que las autoridades se han comprometido para el lanzamiento de un tercero[[73]](#footnote-73). El equipo investigador del presente estudio, ha podido recopilar datos suministrados por las diferentes entidades:

1. La Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional: Durante el periodo 2010-agosto 2012 reporta 48 denuncias, 17 operaciones y 72 capturas.
2. Ministerio del Interior reporta información detallada en cuanto al perfil de las víctimas (sexo y edad), acción (denuncias, solicitud de información), tipo de trata (externa, interna, forma de explotación). En año 2010 hubo 136 casos, en el año 2011 hubo 21 casos y en 2012 se informó de 23 casos al tiempo de la redacción del informe nacional. Del total de 180 casos, las siguientes son las modalidades principales de explotación: 101 explotación sexual (76.5%), 45 explotación laboral (13%). El 3.6 % matrimonio servil y 1.6% de mendicidad ajena. Llama la atención el número de 15 casos clasificados como “sin identificar” (5.3. %). La mayoría de las personas afectadas son mujeres (se reportan 87 mujeres y 10 hombres afectados, 90 y 10% respectivamente) y Mayores de edad (85 personas adultas y 12 personas de menor de edad, 91 y 9% respectivamente).
3. La Defensoría del Pueblo reporta 17 casos, de los cuales 15 son de niñez y dos de mujeres. La mayoría de los casos son de explotación sexual.
4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reporta datos para los años 2010, 2011 y 2012 (enero-agosto) de denuncias realizadas por maltratos sexuales, explotación sexual y otra (explotación laboral). No obstante, de las cifras presentadas, no se puede determinar el total de los casos de TdP. Los casos exclusivamente de TdP llegan a 657 casos distribuidos en 29 departamentos, de los cuales 42 son del año 2010 (31 mujeres y 11 hombres), 63 casos son del año 2011 (56 mujeres y 7 hombres), 552 son del año 2012 enero-agosto (460 mujeres y 92 hombres).

Como se puede observar de lo anterior, hay un desajuste considerable en cuanto a los casos reportados y los criterios de recopilación de datos.

En el caso de Ecuador, las estadísticas también demuestran limitaciones, ya que no están desagregadas por género, edad, origen étnico, nacionalidad ni modalidad de TdP. Asimismo, denotan confusión entre trata y tráfico de personas, entre trata y otros delitos sexuales como el proxenetismo y explotación sexual comercial, y entre trata y trabajo sexual[[74]](#footnote-74). Según la Unidad de Delitos Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional, FEDOTI, en el año 2011 hubo un total de 115 casos de los cuales casi un 50% (56 casos) fueron desestimados y de los restante no hubo ninguna sentencia. Según los datos de la Fiscalía General del Estado, de los 33 casos iniciados en el año 2012 (enero-agosto), un tercio (11 casos) fueron desestimados, y tampoco hubo sentencias (0 casos).

Por el contrario, Perú cuenta con un Registro y Estadística del delito de TdP y Afines (RETA), implementado desde el año 2006 por el Ministerio del Interior “El registro es parte de un Sistema que ofrece estadísticas sobre denuncias e investigación policial, que permiten establecer tendencias y perfiles para la persecución del delito”[[75]](#footnote-75). No obstante, la obligación prevista en el Reglamento de la Ley contra la TdP y Tráfico Ilícito de Migrantes sobre el registro de NNA víctimas de la TdP no ha sido implementada todavía[[76]](#footnote-76).

Sin embargo, ni en el Perú, ni en los otros países, existen registros oficiales de víctimas que han recibido servicios de asistencia.

# 9. Respuestas regionales en materia de trata de personas

Desde el año 1999 el Consejo Presidencial Andino la Comunidad Andina (CAN) identificó como meta “la creación de un Mercado Común Andino (para el año 2005) y la creación de las condiciones necesarias para facilitar asimismo una libre movilidad de servicios, capitales y personas dentro de la región. Desde entonces, los Países Miembros han sumado esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo, de trabajo o fines que impliquen cambio de residencia habitual” (Migración y Estado en la Región Andina: CXXIV). Las Decisiones adoptadas tienen como objetivos principales: facilitar la libre circulación o movilidad intracomunitarias, garantizar el control migratorio y garantizar la protección y asistencia requerida por las personas migrantes en los territorios de terceros países (migraciones extracomunitarias)[[77]](#footnote-77). Estas Decisiones, generan acciones y respuestas en materia de lucha contra la TdP y protección de las víctimas en particular. Sin embargo, en la actualidad, no se cuenta con una articulación de las mismas o consideración suficiente para generar acciones conjuntas en el marco de la CAN.

En materia de TdP, a nivel de la CAN, los esfuerzos y trabajos realizados son puntuales y limitados por las escasas respuestas regionales que se han dado. Actualmente se cuenta con dos Decisiones:

a) Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. En su artículo 7.d: compromete a "Prestar asistencia a aquellos que son víctimas de catástrofes naturales, estados de guerra, o de delitos internacionales, tales como la TdP".

b) Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral: Articulación con las Decisiones de protección a el/la trabajador/a migrante y reconocimiento de sus derechos entre otros a un trabajo justo y la protección del Estado receptor para evitar la explotación laboral.

Otros instrumentos relevantes a nivel regional son:

• Plan de Acción del MERCOSUR para la lucha contra la TdP

• Declaración de Montevideo contra la TdP

• La Guía de las Buenas Prácticas sobre TdP

• Recomendaciones sobre derechos y asistencia a NNA

Adicionalmente, en el Informe de la XII Reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración, se reflejan las siguientes propuestas y recomendaciones: i) Revisar y adecuar la normatividad comunitaria a los instrumentos internacionales vigentes, ii) La elaboración y puesta en marcha de proyectos de cooperación para combatir la trata y el tráfico ilícito de migrantes; iii) Necesidad de plantear una estrategia comunitaria frente a estos delitos; iv) Plan de acción comunitario contra la TdP que se pueda aplicar de manera prioritaria en las Zonas de Integración Fronteriza.

No obstante, a pesar de estos avances puntuales, tal como se indica en el informe realizado sobre Ecuador en el marco de este estudio, “los tratados, convenios o protocolos internacionales, ratificados por Ecuador, no surten efecto jurídico interno sino luego de que han sido integrados a la legislación nacional secundaria”[[78]](#footnote-78). La observación que se hace en el informe sobre Ecuador puede considerarse como general para los cuatro países objeto de este estudio, donde “la percepción sobre el impacto de las Decisiones Andinas es mínimo ante una cultura jurídica escasa del llamado enfoque de derechos, en el que se privilegia los preceptos de derechos humanos jerárquicamente superiores”[[79]](#footnote-79). Se observa que en las interpretaciones prejudiciales resueltas por el Tribunal Andino, la mayoría se refieren a temas comerciales y ninguno a tema de derechos; además, según este Informe “la mayoría de interpretaciones fueron interpuestas desde Colombia (98%) y el restante por los otros tres países, incluyendo Ecuador”[[80]](#footnote-80) Por lo anterior, se recomienda la incorporación de las normas adoptadas a nivel andino en los instrumentos legales nacionales (leyes y reglamentos entre otros). Asimismo, es recomendable la formulación de Decisiones que a nivel de la CAN permitan abordar la problemática de la Trata de personas de forma integral en cada uno de los Países Miembros.

Actualmente, en la región andina se cuenta con una serie de convenios y Memorandos de Entendimiento, que tienen diferentes formatos, involucran a diferentes países (principalmente de zonas fronterizas) e instituciones (estatales y no estatales). En los últimos años, destacan las siguientes acciones:

**Cuadro 2.**

**Convenios y Memorandos de entendimiento en la Región Andina**

|  |  |
| --- | --- |
| **Países e Instituciones** | **Instrumento** |
| Brasil-Bolivia | Acuerdo bilateral entre Brasil y Bolivia (Convenio Brabo) contra delitos transfronterizos como el narcotráfico y la TdP, de marzo 2010[[81]](#footnote-81). |
| Bolivia-OIM-ONUDC-UNICEF | Convenio del Gobierno de Bolivia con OIM, ONUDC y UNICEF con el objetivo de recibir apoyo en el combate de la TdP en la frontera con Argentina para reducir el delito de la trata, mejorar la identificación y atención a las víctimas y mejorar las acciones de sensibilización a la población en riesgos y las consecuencias de estos delitos. El Convenio se firmó en noviembre del 2011[[82]](#footnote-82) |
| Bolivia-Argentina | Memorando de entendimiento para el intercambio de presos y para prevenir la trata y tráfico de personas, firmado por los ministros de Justicia de Bolivia y de Argentina, en Septiembre del 2012 (Los Tiempos 2012). |
| Colombia-Perú | Acuerdo Marco de Asistencia y Cooperación en materia migratoria entre Colombia y Perú; en este texto, las partes expresaron su objetivo de: “[…] prevenir las migraciones clandestinas y la explotación laboral de los extranjeros en situación irregular, flexibilizar las condiciones de readmisión, y en el contexto de los intereses latinoamericanos comunes” [[83]](#footnote-83) Firmado en el 2012. |
| Colombia-Ecuador | Está en proceso de aprobación un Protocolo Binacional para atender a las víctimas de TdP, del cual se espera su pronta oficialización. Se espera la firma de un Memorando de Entendimiento. |
| Perú-Ecuador | Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior de la República del Perú y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador, aprobado en el marco del Encuentro Presidencial y la V Reunión del Gabinete Binacional de Perú y Ecuador en el cual se acordó luchar contra la delincuencia organizada trasnacional, para combatir entre otros delitos la TdP en particular mujeres y niños, entre otros ilícitos transfronterizos. En ese marco se han previsto establecer un “sistema de intercambio de información e inteligencia que facilite una rápida intervención policial y legal en la que se incluya la protección a las víctimas de la trata y tráfico de personas y la atención integral particularmente en zonas de frontera” (Declaración Presidencial, Perú 2012) |
| Colombia-Perú | Ministerios de Defensa del Perú y Colombia suscribieron un Acuerdo para combatir la TdP en la zona de frontera, así como actividades de crimen trasnacional organizado y actividades conexas como la tala ilegal de madera (Agencia Peruana de Noticias 2012). Firmado en enero del 2012. |
| Colombia-Perú | Acuerdo Marco de asistencia y cooperación en materia migratoria, que permitirá ““[…] prevenir las migraciones clandestinas y la explotación laboral de los extranjeros en situación irregular firmado en marzo del 2012 (Acuerdo Colombia-Perú 2012) |

*Fuente: Elaboración propia con base en la investigación realizada en cada país.*

# 10. Respuestas no-gubernamentales

**10.1. Consideraciones previas**

Las organizaciones de la sociedad civil han sido actores clave en los cuatro países para el abordaje de la problemática de la trata a través de tres formas de acción principales: i) atención directa a las víctimas; ii) prevención y sensibilización; iii) incidencia política. En Bolivia, se valora que las organizaciones de la sociedad civil “han logrado desarrollar determinadas capacidades instituciones que vienen a complementar aquellos aspectos carentes en el Estado como didáctica de la prevención, desarrollo de metodologías de abordaje terapéutico para víctimas de trata, asistencia jurídica” entre otros servicios[[84]](#footnote-84). Generalmente, se cuenta con dos tipos de organizaciones: las fundaciones y organizaciones de la sociedad civil y las que pertenecen a particulares y otras comunidades religiosas[[85]](#footnote-85).

**10.2. Respuestas de la sociedad civil y la cooperación internacional**

La atención directa a las víctimas de trata es una de las fortalezas principales que las organizaciones de la sociedad civil ofrecen como parte del conjunto de las acciones contra la TdP. Sin embargo, en los cuatro países de la Región Andina, se cuenta con recursos limitados para a la atención directa. Existe un número escaso de organizaciones especializadas en la materia, con la capacidad y los recursos para prestar una atención integral a las víctimas de la trata. Tal como indica el Informe de Bolivia, dicha atención todavía es insuficiente, incluso en los casos de una respuesta integral inter-institucionalmente mediada, ya que existe una concepción limitada en lo que es asistencia integral.

Las acciones de prevención y sensibilización realizadas por las organizaciones de la sociedad civil varían según la zona, la entidad, el alcance (nacional o local) y sobre todo según los recursos disponibles (humanos y financieros). En el caso de Bolivia, los procesos han sido principalmente de tipo de educación popular, “desarrollando procesos educativos con sectores de base, generando y gestionando el conocimiento desde la experiencia y las problemáticas de la población”, dirigidas normalmente a sectores vulnerables de la sociedad y particularmente a mujeres adolescentes[[86]](#footnote-86). A nivel de región andina, en la práctica, el fácil acceso a los medios de comunicación y a los diferentes aparatos tecnológicos, requiere una adaptación y mejora de las metodologías para realizar prevención y sensibilización con los diferentes sectores de la población. Las mismas vías que son utilizadas como canales de captación de víctimas de trata, podrían ser usadas para prevención y sensibilización.

Las acciones de incidencia política son la otra vertiente del trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil. Dichas acciones se han realizado coordinando con redes interinstitucionales, esfuerzos de cabildeo, incidiendo en la formulación y la aprobación de las políticas públicas (planes, reformas legales, etc.), en el limitado incremento de los recursos y programas de intervención en zonas específicas de los países, y dinamizando incluso procesos binacionales (por ejemplo, como la Fundación Esperanza en Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú).

En el marco de sus acciones, las organizaciones de la sociedad civil han realizado también monitoreo y seguimiento para incidir en la implementación de las políticas. Se han utilizado como estrategias para ejercer presión las manifestaciones públicas (marchas, ferias, etc.), especialmente en Bolivia. El trabajo directo con las víctimas, tal como se indica en el Informe de Ecuador “ha permitido generar y ampliar el conocimiento… a través de investigaciones cualitativas, sistematizaciones de programas y proyectos” por lo que las organizaciones de la sociedad civil han podido impulsar los trabajos en red junto con instituciones del Estado y el apoyo de la cooperación internacional. Todo ello en conjunto, les ha posicionado como “interlocutores válidos para posicionar temas clave de intervención y participar activamente con propuestas claras”[[87]](#footnote-87)

Como buena práctica se puede mencionar el caso de Perú, donde la organización CHS-Alternativo ha impulsado e implementado la “Veeduría Ciudadana de la TdP, tráfico de migrantes y personas desaparecidas – MIRADA CIUDADANA-”, una estrategia integral que promueve bajo una perspectiva de auditoría social concurrente una red regional de Veedurías. Mirada Ciudadana tiene componentes de a) incidencia pública y política a nivel nacional y regional para posicionar el tema en la agenda y promover cambios sostenibles; b) desarrollar capacidades de gestión de las políticas públicas y modelos de acción, especialmente en la asistencia y protección; c) descentralización del problema y d) vigilancia social.

Sin embargo, a nivel de región andina, todavía se requiere la generación de mecanismos de exigibilidad en cuanto a la valoración de cambios y mejoras de las políticas y la implementación de las mismas en todos sus componentes. Para fortalecer el trabajo de incidencia política, se recomienda fortalecer el trabajo de investigación cuantitativa y cualitativa, la generación y gestión del conocimiento, la identificación y el análisis rigurosos de las partidas presupuestarias[[88]](#footnote-88).

Otro aspecto importante, es el trabajo realizado con los medios de comunicación, logrando poner el tema de la trata en los medios de prensa. Este trabajo ha sido impulsado principalmente por CHS-Alternativo en Perú, mejorando la cobertura del tema por los medios en cuanto a la atención prestada y la calidad de la noticia. En este campo, se recomienda una movilización a nivel de región andina, realizando un trabajo específico con los medios de comunicación, para posicionar el tema en su agenda, hacerles aliados en acciones de prevención y sensibilización sobre la problemática y hacerles respetar los derechos de las víctimas (como por ejemplo la reserva de identidad o el manejo de las imágenes). Para un mayor impacto, se recomienda realizar estas acciones en alianza y coordinación con otras instituciones gubernamentales.

La coordinación entre las mismas organizaciones de la sociedad civil responde al ámbito geográfico en el cual trabaja cada entidad y a los recursos disponibles para ello. Las acciones de coordinación normalmente están centradas en las capitales, donde se generan espacios de debate, incidencia, formulación de propuestas, hacía un alcance nacional. Sin embargo, un importante trabajo se realiza en el ámbito local sin que existan estructuras de coordinación que lo potencien. Como buenas prácticas se pueden compartir la existente coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil con las instancias gubernamentales, en el espacio del Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP en Perú, en el cual la participación de representantes de la sociedad civil está formalizada e institucionalizada. Otra buena iniciativa que está en proceso es la conformación de una Red de todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la lucha contra la TdP en Colombia. En Bolivia, recientemente se constituyó la Red Boliviana de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas (RABTT) con la Defensoría del Pueblo e instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. En la práctica, en el caso de Bolivia, se resume que “es la sociedad civil la que, habiendo generado espacios propicios de coordinación interinstitucional, convoca a las instancias gubernamentales cuyos representantes concurren de forma discontinua o alterna lo que no permite una toma de decisiones basada en un compromiso interinstitucional compartido”[[89]](#footnote-89). En el caso de Ecuador, la Comisión Interinstitucional del “Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las víctimas” en el Ecuador agrupa 18 Instituciones, coordinadas por el Ministerio del Interior (Ministerio de Interior Ecuador 2013). En esta Comisión no participan representantes de la sociedad civil. Aunque no existen redes formales o institucionalizadas de la sociedad civil contra la trata con cobertura nacional, es importante mencionar la coordinación existente entre las diferentes organizaciones tanto a nivel local como en el país.

En Bolivia, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con un respaldo financiero por las instancias gubernamentales[[90]](#footnote-90), a pesar de la responsabilidad que dichas instancias tienen en la lucha contra la trata.

En relación con el sector de la Academia, es una buena práctica el trabajo realizado en Colombia en cuanto a la forma como el tema de la trata ha sido vinculada a los currículos de diferentes programas académicos a nivel de pregrado y postgrado, creando espacios para difundir y prevenir la problemática (como por ejemplo en Diplomados dirigidos a diferentes perfiles de profesionales), en alianza con las instituciones estatales y las organizaciones internacionales (Ministerio del Interior y UNODC). Conjuntamente, en Colombia, se ha impulsado la creación de una Red Académica sobre TdP, impulsada por el Centro de Pensamiento sobre TdP de la fundación Mariano Ospina Pérez[[91]](#footnote-91).

La cooperación internacional y las Embajadas de algunos países, como la de los Estados Unidos, han jugado un papel importante en cuanto al apoyo con equipamiento, capacitación, asistencia técnica a instituciones públicas, con el fin de facilitar la creación de unidades especializadas, la elaboración de planes y estrategias nacionales de lucha contra la TdP, la elaboración de leyes y reglamentos, y otras acciones más en los cuatro países de la región andina. Aunque dicho apoyo ha sido importante para la realización de este tipo de acciones, los Estados no parecen haber asumido la responsabilidad que tienen en cuanto a la asignación de los presupuestos necesarios para continuar la ejecución y la implementación de los compromisos marcados en las políticas públicas a nivel nacional y local. La inestabilidad institucional que se observa en algunos casos combinada con una falta de voluntad política y dependencia (por lo menos parcial) de los fondos de la cooperación internacional, han permitido una planificación de las políticas pero no de la ejecución de las mismas en forma sustentable.

Entre las agencias internacionales más relevantes, destaca la OIM (con programas y proyectos en áreas de prevención, atención a víctimas, etc.) y la UNODC (principalmente en temas de investigación). Vale mencionar, que en las zonas de mayor presencia de desplazados y refugiados, Colombia y Ecuador, el rol de ACNUR es limitado y no figura como un actor relevante en cuanto a acciones de atención integral a víctimas de trata desplazadas internas, solicitantes de asilo o refugiadas, a pesar de las directrices y guías existentes en la materia.

**D: Implementación de políticas públicas**

# 11. La Trata de Personas

#### 11.1. Definición y tipificación de la Trata de personas como delito

La definición de la TdP es el punto de partida para la lucha contra esta problemática. En este apartado analizaremos en detalle algunos elementos relevantes a la tipificación de la trata en los cuatro países andinos.

**Penalización con independencia de cualquier delito transnacional o de la participación de un grupo delictivo organizado**

La definición de la TdP, adoptada en instrumentos internacionales, ha evolucionado desde la primera definición establecida por el Protocolo Contra la Trata en el año 2000 “Los Estados tienen la obligación central e ineludible de tipificar como delito la TdP en sus ordenamientos jurídicos internos.” (NNUU 2010). El instrumento originario del Protocolo, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, exige que el delito de la TdP esté tipificado en el derecho interno de todos los Estados Partes *independientemente de su carácter transnacional* o de la participación de un grupo delictivo organizado.

Bolivia fue uno de los primeros países de la región andina, en incorporar a su marco legal disposiciones relacionadas con la trata y el tráfico de personas, desde finales de los años 90. Sin embargo, dichas disposiciones resultaron incompletas y confundían la tipificación del tráfico de personas con elementos que responden a la Trata. Así, en Bolivia, la figura de Tráfico de Personas fue incorporada por Ley Nº 2033 (De protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual), del 29 de octubre de 1999, la cual incorporaba dicha figura en el Código Penal de Bolivia. Posteriormente, la Ley Nº 3160 (Contra el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes), de 26 de agosto de 2005 modificó la anterior Ley y, posteriormente, entró en vigencia la Ley Nº 3325 (Contra la Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados). A la fecha, Bolivia cuenta con la Ley Nº 263 (Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas) recientemente promulgada el 31 de julio de 2012.

La normativa penal de Colombia contenida en el Código Penal - Ley 599 de 2000 -, según el Informe presentado por el equipo investigador de este país, no contenía un tipo penal especial para la TdP. Desde luego, esta conducta se podía sancionar aisladamente, a través de otras figuras no específicas tales como conductas sexuales o de lesiones personales físicas y psíquicas. Solamente en el año 2002, a través de la Ley 747, se creó el tipo especial de TdP, el cual hoy se encuentra tipificado en el artículo 188 A del Código Penal y fue modificado por el artículo 3 de la Ley 985 de 2005, para aumentar las sanciones privativas de libertad y pecuniarias.

El Informe de Perú indica que la legislación penal peruana introdujo en el año 2007 un tipo penal de TdP acorde a los estándares previstos en el Protocolo de Palermo. Hasta ese momento, el Código Penal Peruano sancionaba exclusivamente la TdP con fines de explotación sexual de menores de edad. La Ley 28950 – Ley contra la TdP y Tráfico Ilícito de Migrantes, introdujo una serie de modificaciones normativas complementarias tanto en los aspectos sustantivos, como procesales. El Código Penal peruano[[92]](#footnote-92) penaliza la TdP como un delito contra la libertad, independientemente de su relación con crimen organizado o trasnacional. Sin embargo la conducta podrá agravarse si el agente es integrante de organización criminal.

Por último, en junio de 2005, el delito de la TdP se tipificó por primera vez en el Código Penal ecuatoriano, según el Informe de Ecuador. Desde ese año, se multiplican los análisis sobre este grave problema social y también, se empiezan a difundir de manera global estadísticas oficiales que dan cuenta del número de denuncias sobre TdP presentadas en diferentes provincias del país[[93]](#footnote-93).

Se puede resumir que en los últimos años, 2002-2012 los países han podido incluir y tipificar el delito de la TdP en sus legislaciones. Se puede notar una evolución del marco legislativo: en un primer momento, se trata de una tipificación incorrecta, seguida en algunos casos por instrumentos procedimentales y prácticas que no correspondían a la definición y al concepto de la TdP. Posteriormente, se hacen esfuerzos para tipificar el delito correctamente y se hace evidente la necesidad de corregir la práctica. Dicha práctica errónea todavía persiste en cuanto al entendimiento y respuesta de los operadores de justicia, y en particular jueces, fiscales, policía y funcionarios de servicios públicos (salud, social, etc.). Como veremos más adelante, dicha práctica genera una serie de problemas en cuanto a la aplicación de la ley y la forma de (in)cumplimiento de las responsabilidades que tiene el Estado en la persecución del delito y la protección de las víctimas. Dicha práctica afecta directamente los derechos de las personas víctimas de trata en la forma como se investiga el delito y como se considera la situación de las víctimas en relación a los elementos de la figura delictiva.

**Aplicación de la definición internacional en todos sus elementos**

Para analizar la aplicación de la definición internacional, se tendrán en cuenta los siguientes elementos**:** actos, medios, propósito o tipo subjetivo, el consentimiento de las víctimas adultas, el consentimiento de las víctimas menores de edad. El Comentario “Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y TdP” realizado por Naciones Unidas (de aquí en adelante Comentario NNUU) resume: La trata tiene lugar en un amplio abanico de propósitos que no se limitan, por ejemplo, a la explotación sexual. Son objeto de la trata mujeres, hombres y niños; los elementos del delito de trata de niños son distintos de los del delito de trata de adultos; no es preciso que una persona haya sido explotada para que haya TdP; basta con que haya estado sometida a uno de los actos definitorios, por uno de los medios de la definición (en el caso de los adultos), con el propósito de explotarla; el consentimiento de la víctima no altera la responsabilidad penal del delincuente, y el delito debe haber sido cometido de manera intencional para que haya responsabilidad penal (NNUU 2010).

Actualmente los países cuentan con las siguientes definiciones:

**Cuadro 3**

**Definición de la Trata de Personas en los Países de la Región Andina**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Elementos** | **BOLIVIA** | **COLOMBIA** | **ECUADOR** | **PERÚ** |
| **Actos. Conductas independientes y no acumulativas**. | **R**ealizar, inducir o favorecer la captación, traslado, transporte, privación de libertad, acogida o recepción de personas. | Captar, Trasladar, Acoger o recibir a una persona. | Inducir, participar, o facilitar la captación, traslado, transporte, la acogida o la recepción de personas. | Promover, favorecer, financiar, facilitar, captar, transportar, trasladar, acoger, recepcionar, retener de otro |
| **Medios** | Engaño, intimidación, abuso de poder, uso de la fuerza o cualquier forma de coacción, amenazas, abuso de la situación de dependencia o vulnerabilidad de la víctima, la concesión o recepción de pagos por sí o por tercera persona. | “[…] 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 la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra […]” | la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta.  *(No incluye como medio el abuso de poder, el aprovecharse de una "situación de vulnerabilidad", o cuando media la concesión o recepción de pagos u otro tipo de beneficios, estipulados en el Protocolo contra la TdP)* | violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios. |
| **Fines de explotación** | Venta u otros actos de disposición del ser humano con o sin fines de lucro; Extracción, venta o disposición ilícita de fluidos o líquidos corporales, células, órganos o tejidos humanos; Reducción a esclavitud o estado análogo; Explotación laboral, trabajo forzoso o cualquier forma de servidumbre; Servidumbre costumbrista; Explotación sexual comercial; Embarazo forzado; Turismo sexual; Guarda o adopción; Mendicidad forzada; Matrimonio servil, unión libre o de hecho servil; Reclutamiento de personas para su participación en conflictos armados o sectas religiosas; Empleo en actividades delictivas; Realización ilícita de investigaciones biomédicas. | “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, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación”. | cualquier forma de trabajo forzado,  esclavitud laboral, venta de personas o su utilización para actividades de mendicidad, conflictos armados, o reclutamiento que tenga fines delictuosos. | Explotación sexual, laboral, mendicidad, extracción de órganos y tejidos humanos, venta de niños |
| **Consentimiento** | “aunque mediara el consentimiento de la víctima” | “El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal” | Irrelevante cuando se usan los medios indicados en el Código Penal. | Es irrelevante en el caso de NNA.  En el caso de adultos y adultas, será necesaria la privación de la libertad para invalidar el consentimiento. |
| **Beneficios** |  | “el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona” | “explotación ilícita, con o sin fines de lucro” |  |
| **Territorialidad** | “dentro o fuera del territorio nacional” | “dentro del territorio nacional o hacia el exterior” |  | “para su salida o entrada del país” |
| **NNA** |  | “Las penas para los delitos descritos en el artículo 188 y 188-A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:  1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años. […]  PARÁGRAFO. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realice sobre menor de doce (12) años se aumentará en la mitad de la misma pena.”[[94]](#footnote-94) |  | “La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de un niño, niña o adolescente con fines de explotación se considera TdP incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados anteriormente”. |

*Fuente: Elaboración propia en base de la legislación vigente de los países de la Región Andina.*

Las penas en general son severas y adicionalmente se permite la acumulación de ellas por la concurrencia de delitos sexuales y/o TdP hasta por un máximo determinado según el código procedimental (p.ej. 35 años según la ley ecuatoriana).

**Cuadro 4**

**Penas para el delito de la Trata de Personas en los países de la Región Andina**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Bolivia** | | **Colombia** | | **Ecuador** | | **Perú** | |
| **Pena** | Privación de libertad de 10 a 15 años | | Privación de libertad de 13 a 23 años  Multa de 800 a 1,500 salarios mínimos legales mensuales vigentes | | Privación de libertad de 6-9 años | | Privación de libertad de 8 a 15 años. | |
| **Tipo agravado**  **Y pena agravada** | Cuando la autora o el autor, o partícipe, sea cónyuge, conviviente  o pareja de la víctima, tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tenga a su cargo la tutela, custodia, cúratela o educación de la víctima  La autora o el autor sea servidora o servidor público, goce de inmunidad diplomática, o sea profesional médico o a fin.  Se utilicen drogas, medicamentos o armas | La sanción se agravará en un tercio | Víctimas son más vulnerables por condiciones personales, psicológicos, edad, parentesco o por participación de algún funcionario público | Aumentos de la pena de una tercera parte a la mitad cuando la víctima es menor de 18 años y mayor de 12 años | TdP menores de 18 años | Reclusión menor extraordinaria de 9-12 años de privación de libertad | Primera escala de agravantes:  Abuso de función pública; aprovecha ser promotor, integrante o representante de organización social, tutelar o empresarial; cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado, o habitan en el mismo hogar; 2 ó más personas; pluralidad; tiene entre 14 y menos de 18 años o es incapaz. | No menos de 12 ni más de 20 años de privación de libertad e inhabilitación. |
| TdP menores de 14 años, sea pariente, cónyuge, aproveche la vulnerabilidad de la víctima | Reclusión mayor extraordinaria de 12-16 años de privación de libertad |
| Cuando la víctima fuere un niño, niña o adolescente, persona con discapacidad física, enfermedad o deficiencia psíquica, mujer embarazada, o el autor sea parte de una organización criminal, se produzca una lesión gravísima o se ponga en peligro la vida, la integridad o la seguridad de la víctima. | La sanción será de 15 a 20 años de privación de libertad |
| Segunda escala de agravantes:  El autor/a es integrante de organización criminal; la víctima sufre muerte, lesión grave o se pone en peligro su vida y seguridad; menor de 14 años, o padece discapacidad. | No menos de 25 años de privación de libertad |
| La sanción dependerá del caso específico, según la circunstancia de agravación punitiva. | Aumento en la mitad de la pena cuando la víctima es menor de 12 años de privación de libertad |
| Si a causa del delito se produce la muerte de la víctima | Se impondrá la sanción prevista para el delito de asesinato. |

*Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente en la Región Andina.*

Según las normas señaladas en los cuadros anteriores sobre la TdP en cada país, basta que se realice una de las conductas para que se configure el delito, posición que ha sido ratificada por el Acuerdo Plenario en materia penal sobre Delitos contra la Libertad Sexual y TdP: diferencias típicas y penalidad (Acuerdo Plenario Nº 3-2011-CJ-116). De acuerdo a la legislación peruana, el consentimiento en el caso de los niños es irrelevante y por lo tanto se configura el delito con la sola realización de la conducta sin requerir el uso del medio. En el caso de los adultos, será necesaria la privación de la libertad para invalidar el consentimiento. Dicha tipificación del delito no cumple con los requisitos de la definición de la TdP según el Protocolo Contra la Trata, según la cual cuando es usado uno de los medios allí enunciados – “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” (art. 3(a)) – el consentimiento de la persona adulta víctima de trata es irrelevante.

En el caso de Ecuador, la figura de la trata de personas no se ajusta plenamente a la definición del Protocolo contra la TdP y el delito está fraccionado en dos artículos del Código Penal. Uno de ellos se refiere a la TdP con fines de explotación pero no incluye como forma de explotación la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual y tampoco la extracción de órganos. En otro artículo del Código Penal, posicionado en el capítulo de delitos sexuales bajo la denominación de “Explotación sexual comercial”, existe la figura penal del proxenetismo[[95]](#footnote-95) la cual “abarca los mismos elementos constitutivos de la figura internacional de TdP con fines de explotación sexual”[[96]](#footnote-96).

En la práctica, en los cuatro países, se reporta que existen problemas en cuanto a la aplicación del tipo penal de TdP, entre ellos, por ejemplo los casos de trata no son considerados como tales durante los procesos investigativos. En la mayoría de los casos, se utilizan otros delitos que son conexos al delito de la TdP. Los códigos penales de los países penalizan otras conductas conexas al delito de la TdP. Para conocer los artículos relevantes, véase los Informes de cada país.

**Complicidad y responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de trata**

El derecho internacional es claro en explicitar que la responsabilidad debe extenderse a las personas jurídicas además de las personas naturales. La organización, dirección o complicidad en la comisión del delito de TdP, o la tentativa de comisión de ese delito, también deben ser tipificadas como delito (.**[[97]](#footnote-97)** Sin embargo, en ninguno de los países andinos se reconoce la complicidad y la responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de la TdP. Por ello, es una prioridad el iniciar y concretar el debate respectivo.

**Penalización de las conductas conexas y utilización de delitos conexos para el enjuiciamiento de casos de TdP**

De acuerdo al Comentario NNUU “el concepto de delitos conexos abarcaría la violación, la agresión física y sexual, la privación ilícita de libertad y otros actos que son características comunes de las situaciones de TdP” (NNUU 2010: 198-199) los cuales incluyen acciones relacionadas con los propósitos de la trata establecidos en la definición que contiene el Protocolo sobre la TdP. La práctica y los diferentes manuales y guías elaborados a nivel nacional e internacional, indican que desde la perspectiva del derecho penal, frecuentemente existe la dificultad de demostrar los distintos elementos del delito de la TdP.

El estudio de casos y las investigaciones realizadas en el marco del presente diagnóstico indican que en ocasiones sería más fácil documentar, investigar, procesar y sentenciar delitos mejor conocidos, por ser de mayor ocurrencia, por las autoridades de justicia. Sin embargo, tal y como recomienda el Comentario de la NNUU “los Estados y otros actores deben mantenerse alertas para garantizar que la utilización de otros delitos tenga como resultado el reforzamiento, y no el menoscabo, de la eficacia global de la respuesta de justicia penal, inclusive su capacidad para hacer llegar la justicia a las víctimas” (NNUU 2010: 198-199). Dichos actores “pueden utilizar los delitos conexos (como la violación, las agresiones sexuales, las agresiones físicas, la servidumbre por deudas, la esclavitud, incluso el blanqueo de dinero y la corrupción) para conseguir condenar a los tratantes” (NNUU 2010:199). Este enfoque se considera útil principalmente en los países donde no existe un delito específico de la TdP o cuando las penas impuestas a la TdP no reflejan suficientemente la naturaleza del delito. Otras situaciones se producen cuando las “pruebas disponibles en un caso concreto no bastan para apoyar una acción penal por TdP, pero si pueden ser suficientes para emprender esa acción por conductas conexas” (NNUU 2010:199).

Como hemos visto anteriormente, los cuatro países cuentan con la tipificación del delito de TdP y las penas que las disposiciones imponen reflejan la naturaleza del delito (salvo en el caso del Código Penal de Ecuador sobre la TdP con fines de explotación sexual). Sin embargo, en la práctica, la persecución del delito se inclina hacía el uso de las conductas conexas y no tanto de TdP. A pesar de los motivos que existan para ello, como por ejemplo la disponibilidad de pruebas u otras circunstancias, dicha práctica tiene consecuencias negativas, por ejemplo, para las víctimas: “una acusación de TdP puede permitir que las víctimas tengan acceso a [recursos] de apoyo, protección y asistencia que de otro modo no estarían a su alcance. Esos [recursos] de apoyo pueden incluir la posibilidad de un periodo de reflexión y de la concesión de un permiso de residencia temporal, incluso permanente, en el país de destino” (NNUU 2010:199).

**Penalización del uso de los servicios de una víctima de la TdP**

Ni el Protocolo sobre la TdP ni otros instrumentos vinculantes para los países de la región andina se pronuncian directamente sobre si el uso de los servicios de víctimas de la trata debe ser tipificado como delito. El Convenio Europeo sobre la trata de seres humanos exige a los Estados Partes que estudien la posibilidad de conferir el carácter de infracción penal a la utilización de los servicios de una persona con conocimiento de que es víctima de la trata (Artículo 19).

Ninguna de las legislaciones nacionales de los países estudiados contempla la criminalización del uso de los servicios de una víctima de TdP. Este tema, simplemente no forma parte de las leyes existentes de los países andinos.

Vale mencionar de todas formas, aquellos artículos que sancionan al usuario – cliente que paga por tener relaciones sexuales con un adolescente independientemente de su calidad de víctima de TdP (Como por ejemplo el Artículo 179-A del Código Penal de Perú[[98]](#footnote-98)). Otro ejemplo es la legislación Colombiana, donde no se penaliza el uso de los servicios de una víctima de la TdP, cuando el autor actuó con dolo; es decir, conociendo la situación de explotación en cualquier modalidad, que afecta a la víctima.

#### 11.2. No detención o enjuiciamiento por delitos relacionados con la condición de víctima de la TdP

En una situación de trata, es probable que la víctima se encuentre al mismo tiempo cometiendo o tomando parte en actividades ilícitas, sea intencionalmente, sea por obligación o consecuencia directa de situaciones de violencia, intimidación, engaño, abuso o cualquiera de los medios estipulados en la definición de la trata. Como ejemplo, se pueden mencionar casos de traspaso ilícito de fronteras – cuando esto sea una ofensa penal – o el uso de documentos fraudulentos.

Ni en la Convención contra la Delincuencia Organizada ni en el Protocolo sobre la TdP figura una obligación explícita de los Estados Parte de abstenerse de criminalizar a las víctimas de TdP. No obstante, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Plan de Acción de la OSCE y otras declaraciones y resoluciones no vinculantes (entre ellas, por ejemplo, las resoluciones 55/67 y S-23/3 de la Asamblea General), “instan a los Estados a que eviten que las personas objeto de trata sean procesadas por su entrada o residencia ilegal” (NNUU 2010: 108). Se señala que “Tales disposiciones guardan armonía con el reconocimiento de los abusos de derechos humanos a que son sometidas las personas objeto de la trata. También están en armonía con la consideración de dichas personas como víctimas de un delito, sean o no identificados, detenidos, inculpados, procesados o condenados los culpables de la trata” (NNUU 2010: 108).

El propósito de estas disposiciones es impulsar la colaboración de las víctimas con las autoridades, a través de testimonios o denuncias, como también facilitar el acceso de ellas a servicios de asistencia y protección, evitando su re-victimización (Para mayor explicación véase NNUU 2010).

Sobre esta temática, los países andinos carecen de disposiciones específicas. Sin embargo, tal como se explica en el informe de Colombia: “si la víctima es coaccionada para la comisión de otro delito que bien puede ser la violación de disposiciones migratorias o el reclutamiento de nuevas víctimas, la «insuperable coacción ajena» es una causal de exclusión de responsabilidad penal.”[[99]](#footnote-99)

El informe sobre TdP del Departamento de Estado de los Estados Unidos, informa que en ninguno de los países de la región andina se han reportado casos de víctimas de trata puestas en prisión o penalizadas por actos ilegales cometidos como resultado directo de ser víctima de trata (TIP Report 2012). En la práctica, se han conocido informes de víctimas de trata que se encuentran en prisión en Ecuador, por delitos de drogas.[[100]](#footnote-100) Sin embargo, oficialmente, estos casos no son investigados ni registrados como casos relacionados a TdP. Adicionalmente, en la entrevista con una fiscal especialista en materia de TdP en Ecuador, se comentó que la mayoría de los operadores de justicia verían a una víctima de trata como una infractora, a causa de la falta de sensibilización frente al tema[[101]](#footnote-101).

Este asunto, requiere una investigación específica para estudiar los vínculos entre, por ejemplo, el delito de la TdP y el tráfico de drogas (u otros delitos conexos). Esto permitiría conocer más de cerca la situación y los procedimientos para víctimas de trata quienes han sido coaccionadas para cometer delitos derivados o conexos con su condición de víctimas.

# 12. Prevención

Para la investigación sobre las acciones de prevención se tuvieron en cuenta las disposiciones del Protocolo contra la TdP y otros instrumentos guías, como se indica a continuación:

El Protocolo contra la TdP indica en su art. 9 que las medidas y los programas de los Estados para la prevención de la TdP deben estar centrados en: “a) Prevenir y combatir la TdP; y b) Proteger a las víctimas de TdP, especialmente las mujeres y los niños/as, contra un nuevo riesgo de victimización”. Los Estados “procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la TdP. Estas políticas y medidas deben incluir “cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil” (Protocolo contra la TdP , art. 9)

Se establece en dicho Protocolo también que recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, los Estados mitigarán factores como “la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata” (Protocolo contra la TdP , art. 9). Adicionalmente se estipula que los Estados Parte también adoptarán medidas legislativas o de otra índole “tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la TdP, especialmente mujeres y niños” (Protocolo contra la TdP , art. 9).

El centro de nuestro análisis, ha sido las medidas preventivas que tienen por objeto impedir que ocurran futuros actos de TdP. Según El Comentario NNUU, todavía no hay un acuerdo universal sobre la compleja cuestión de las causas. Sin embargo, los factores que se citan con más frecuencia son los que: a) aumentan la vulnerabilidad de las víctimas y las potenciales víctimas; b) los que crean o mantienen la demanda de los bienes y servicios que producen las personas objeto de trata, y c) los que crean o mantienen un entorno en el que los tratantes y sus cómplices pueden operar impunemente. Desde esta perspectiva, puede considerarse que la prevención incluye una amplia gama de medidas, que van desde ofrecer a las potenciales víctimas oportunidades justas e iguales para migrar, hasta fortalecer la respuesta de la justicia penal para poner fin a la impunidad y desalentar futuros delitos relacionados con la trata (NNUU 2010: 99)

Otras medidas que fueron objeto de nuestro análisis como parte de medidas de prevención, son: nivel de experticia de las instituciones y organizaciones que juegan un papel importante en la lucha contra la trata (capacidad, recursos); regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento; medidas fronterizas para la identificación de casos de trata, las cuales garantizan la protección y la no vulneración de los derechos humanos de las personas; así como campañas de sensibilización (dirigidas especialmente a grupos en riesgo de la trata).

Las acciones de prevención han sido desarrolladas en diferentes direcciones, logrando avances importantes con instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, grupos particulares de la sociedad o la población en general. En la implementación de estas acciones, se considera fundamental el rol de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en cuanto al apoyo, sobre todo a nivel financiero facilitado en los últimos años. De manera progresiva y a nivel general, se puede observar el involucramiento de las instituciones públicas en la realización de acciones de prevención contra la TdP tanto a nivel nacional como local.

A continuación, se presentan acciones concretas para la prevención, que permiten analizar el tipo de acciones y la forma de realizarlas.

**12.1. Reducción de la demanda de TdP**

En el Principio 4 del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH 2012) se afirma que la demanda es una de las causas fundamentales de la TdP y se pide a los Estados que tengan en cuenta la demanda en su respuesta a la trata. Esto se ve reforzado por la Directriz 7.1 del mismo Informe que pide a los Estados y a otros agentes que analicen “los factores que crean demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación y [adopten] firmes medidas legislativas, normativas y de otra índole para hacer frente a estos problemas”(ACNUDH 2012).

La cuestión de la demanda se aborda en los principales instrumentos relacionados con la TdP. En el artículo 9 5) del Protocolo sobre la TdP se dice que los Estados Parte “adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la TdP, especialmente mujeres y niños”. Como se señala en las Guías Legislativas para la aplicación del Protocolo, esta disposición es obligatoria. Los Estados Parte en el Protocolo deben al menos adoptar algunas medidas para reducir la demanda conducente a la TdP (NNUU 2004). En el preámbulo del Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, por ejemplo, se alude a los esfuerzos que se necesitan para aumentar la concienciación del público y reducir la demanda de los consumidores en relación con la venta de niños (Para más información sobre los estándares y los guías sobre este tema, véase NNUU 2010: 102-107)

En concreto este es el panorama con el cual nos encontramos en la región en cuanto a las medidas requeridas para la reducción de la demanda de la TdP:

**Cuadro 5**

**Medidas para la reducción de la demanda de la TdP en la Región Andina**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Temas***  ***Medidas*** | ***Bolivia*** | | ***Colombia*** | | ***Ecuador*** | | ***Perú*** |
| **Medidas del Estado para reducir la demanda (legislativas, políticas, implementación de la ley)** | No cuenta con medidas específicas en el marco legal u otras políticas estatales. | | | | | | |
| **Enfoque de derechos humanos en acciones para la reducción de la demanda** | No se cuenta con acciones concretas. | | | | | | |
| **Medidas para la protección de la mano de obra** | Ley 263 (art. 24 y 25) acciones en el marco de la prevención de trata y tráfico. | Medidas legislativas generales para la protección de la mano de obra. | | No se reporta. | | No se reporta. | |
| **Investigaciones sobre la demanda** | Indirectamente:  Una investigación y un documento que cuyo objetivo no es analizar la demanda de la mano de obra, pone de manifiesto las condiciones objetivas que hacen a dicha demanda y a la vulnerabilidad.[[102]](#footnote-102) | No se han podido identificar. | | No se han podido identificar. | | “Explotación sexual comercial y mascunilidad”, OIT IPEC, 2004.[[103]](#footnote-103)  “La Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescente en el Perú.” Norma Fuller, PUC, 2004. | |
| **Penalización de la demanda** | Se sanciona el que mantiene cualquier tipo de actividad sexual con NNA.[[104]](#footnote-104) | No se abarca. | | No se abarca con disposiciones específicas.  Se abarca mínimamente por las conductas de “promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de persona” la TdP[[105]](#footnote-105) aunque hasta la fecha no se ha considerado ni aplicado como tal. | |  | |

*Fuente: Elaboración propia en base de la investigación realizada en cada país.*

En el caso de Colombia, el informe muestra algunas medidas generales que de manera indirecta han servido como estrategia de sensibilización con los intermediarios o actores particulares involucrados como parte de la demanda (turistas, hoteleros, taxistas, etc.). Otro ejemplo, es el propósito actual del Ministerio de Trabajo de éste país para coordinar con las Cámaras de Comercio en cuanto a la prevención, identificación y asesoramiento a personas que deseen trabajar en Colombia o en el exterior.[[106]](#footnote-106)

Otras disposiciones legales, que abordan de manera indirecta aspectos relativos a la demanda son las que penalizan del uso de actividades sexuales con NNA. Por ejemplo, en Perú, se hace referencia a las medidas implementadas para la sanción de la demanda que están dirigidas exclusivamente al ámbito sexual. La ley 28251[[107]](#footnote-107) que incorporó en el año 2004 el tipo penal “usuario – cliente”, para sancionar a las personas que tenían acceso carnal con mujeres mayores de 14 años y menores de 18 años a cambio de una contraprestación económica u otro beneficio. Sin embargo solamente una persona ha sido sentenciada en 8 años de vigencia de ésta ley (OIT – IPEC / CHS Alternativo 2006.

A partir de los Informes de los cuatro países, basados en las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios públicos, sociedad civil y expertos en la materia, se puede advertir que en la práctica, dichas disposiciones legales, y otras similares, no son consideradas directamente con la TdP y/o con la demanda. Esto demuestra el poco conocimiento y las limitadas acciones realizadas en todo lo relacionado a la reducción de la demanda. Sobre Perú, en el boletín electrónico Reporte Alternativo del Capital Humano y Social Alternativo se dice:

*“Falta de una respuesta adecuada del Sistema de Justicia: El sistema de justicia penal en su conjunto tiene un serio problema en la recepción, tramitación y resolución de las denuncias hechas por este tipo delitos. Esto se da en tanto por desconocimiento del marco legal por parte de los operadores así como por la lentitud y complejidad de los procedimientos policiales y judiciales. A ello hay que sumar una crónica falta de recursos humanos y de material de las instituciones que forman parte del sistema. Estos factores constituyen el medio ideal para que la corrupción existente en diversas instituciones bloquee aún más la posibilidad de que los autores de estos delitos sean procesados y sancionados.” (CHS-Alternativo 2012)*

Esta explicación asociada a la lógica de la administración de justicia en la penalización de la demanda podría ser aplicable a toda la región andina.

Perú es el país donde se han hecho los primeros acercamientos concretos al tema de la demanda, al intentar investigar y dar un perfil a los usuarios-explotadores o clientes-explotadores de servicios o actividades sexuales. En el Informe Perú se reporta un estudio realizado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, en el 2004, en el cual se incluye información sobre el “cliente”, haciendo referencia a teorías psicológicas en cuanto al tema, ofrece algunas explicaciones sobre la demanda de relaciones sexuales con menores de edad y muestra algunas características de la demanda. Por otra parte, la propuesta del Plan Nacional de acción contra la explotación sexual en Perú sintetiza de manera clara las características de la demanda en el país[[108]](#footnote-108).

#### Tratamiento de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata

Entre los factores que aumentan la vulnerabilidad a la TdP se incluyen situaciones que violentan los derechos humanos como la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la violencia de género, todos los cuales contribuyen a la privación económica y a condiciones sociales que limitan las opciones personales y abonan el terreno para los tratantes y los explotadores. Los factores que influyen en la vulnerabilidad a la trata suelen tener efectos distintos y desproporcionados en grupos que ya carecen de poder y de influencia en la sociedad, como las mujeres, los niños, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos (NNUU 2010: 109).La vulnerabilidad a la trata puede ser a largo o corto plazo, específica o general, de procedimiento, política, económica o estructural.

Para asegurar que las respuestas estén bien dirigidas y sean apropiadas y eficaces, es importante comprender la naturaleza de las formas particulares de vulnerabilidad. Un ejemplo de vulnerabilidad específica a corto plazo es la causada por la falta de información acerca de oportunidades seguras de migración y sobre los peligros asociados a la misma, incluida la trata.[[109]](#footnote-109) El análisis sobre vulnerabilidad realizado en cada país durante la presente investigación, se enfoca en los siguientes temas:

**Cuadro 6**

**Abordaje de factores que aumentan la vulnerabilidad a la TdP en la Región Andina**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Temas**  **Medidas** | **Bolivia**  **Colombia**  **Ecuador** | **Perú** |
| **Abordaje de la vulnerabilidad debida a la desigualdad y la pobreza** | No se reporta medidas específicas en las políticas públicas. | Se reporta que desde el año 2011 se ha creado el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades.[[110]](#footnote-110) |
| **Abordaje de la vulnerabilidad debida a la discriminación y la violencia contra la mujer** | No se reportan acciones concretas. | |
| **Abordaje de las vulnerabilidades especiales de los niños y niñas, incluyendo las situaciones de niños/as no acompañadas y separadas de su familia** | No se reportan acciones concretas. | |
| **Abordaje de la vulnerabilidad en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto** | No se reportan acciones concretas. | |

*Fuente: Elaboración propia en base de las investigaciones realizadas en cada país de la Región Andina.*

En los cuatro países, los factores principales coinciden, en cuanto a las situaciones de desigualdad y pobreza, situaciones de discriminación y violencia contra la mujer, situaciones de niños niñas no acompañadas y separado de su familia y situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto (relevante particularmente para Colombia y por extensión a Ecuador). Sobre las acciones dirigidas al abordaje de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la TdP, no se proporciona información.

En los informes de los cuatro países se informa sobre la importancia del abordaje de estos factores y la situación en la cual se encuentran las potenciales víctimas de trata. Se indican datos alarmantes en cuanto al abuso sexual de NNA (en el Perú se reporta que aproximadamente 1 de cada 10 escolares manifiestan alguna forma de abuso sexual y que un promedio de 3 de cada 10 niñas y niños de 0 a 11 años atendidos sufrieron abuso sexual); implicaciones de los padres de familia para que sus hijos y/o hijas estén en una situación de explotación (que incluye TdP); secuestro y explotación de poblaciones indígenas por parte de grupos armados; reclutamiento y explotación de personas y en particular de NNA para conflictos armados.

Se recomienda la realización de acciones específicas para abordar los factores de vulnerabilidad mencionados en este apartado, lo que pasa por la mejora de las investigaciones en la problemática (como las que existen en Perú). Asimismo, se recomienda elaborar medidas específicas de abordaje incorporando la perspectiva de prevención de la TdP, complementando con así las otras perspectivas (como igualdad de género, prevención del tráfico ilícito de personas, etc.).

#### Definición y erradicación de la participación nociva del sector público y de la corrupción correspondiente en la TdP

Debe trabajarse activamente para eliminar la participación nociva de funcionarios públicos en la TdP de forma directa (realmente parte del proceso de la trata, como reclutadores, negociadores o explotadores) o indirecta. Entre los posibles ejemplos de complicidad en la trata por medios menos directos figuran los siguientes: funcionarios de fronteras que acepten sobornos o incentivos para que permitan el paso de personas que puedan ser objeto de trata; Agentes del orden (inclusive personal internacional de mantenimiento de la paz o militar) que acepten sobornos a cambio de protección frente a la investigación o el enjuiciamiento; Inspectores de trabajo o de salud y seguridad que acepten sobornos para certificar lugares de trabajo peligrosos o ilegales; Funcionarios de mantenimiento del orden y fuerzas armadas (incluido personal internacional militar o de mantenimiento de la paz) que tengan intereses comerciales en empresas que utilizan los servicios de personas objeto de trata, y Funcionarios de justicia penal, incluidos fiscales y jueces, que acepten sobornos para dar determinado tratamiento a los casos de TdP.

La complicidad del sector público en la TdP, sea directa o indirecta, menoscaba la confianza en el estado de derecho y en el funcionamiento imparcial del proceso de justicia penal. Asimismo, impulsa la demanda de mercados ilegales como la TdP y facilita los esfuerzos de los grupos delictivos organizados para obstruir la justicia. La complicidad del sector público en la TdP agudiza la vulnerabilidad de las víctimas y hace prácticamente imposible el cumplimiento completo de la obligación del Estado de investigar y enjuiciar los casos de TdP con la diligencia debida. El Principio 6 del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNDH 2012) afecta a los Estados y les exige utilizar todos los medios a su alcance que sean razonables para detectar, erradicar, investigar y castigar la participación nociva del sector público en la TdP (Para más información véase NNUU 2010).

De acuerdo a los Informes de los cuatro países, nos encontramos con la siguiente situación:

**Cuadro 7**

**Medidas para la definición y erradicación de la participación nociva del sector público y de la corrupción correspondiente en la TdP en los países de la Región Andina**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Temas***  ***Medidas*** | ***Bolivia*** | ***Colombia*** | ***Ecuador*** | ***Perú*** |
| **Medidas para detectar y erradicar la participación nociva del sector público en la TdP** | Medidas para sancionar la participación nociva del sector público en la TdP. | No se reportan acciones concretas para detectar la participación nociva del sector público en la TdP. | No se reportan medidas específicas. | Medidas generales del Código Penal para sancionar los delitos cometidos por funcionarios del Estados, entre ellos actos de corrupción. |
| Medidas legales que agravan el delito de la TdP en los casos que el autor sea funcionarios público. | | | |
| **Medidas para abordar la corrupción en el país** | Ley Anticorrupción en Bolivia.[[111]](#footnote-111) | Ley Anticorrupción en Colombia.[[112]](#footnote-112) | Varios instrumentos legales: Constitución, Código Penal, Decretos. | Código Penal de Perú. |
| **Responsabilidad del Estado y diligencia debida en el contexto de la complicidad del sector público en la TdP** | Sanción para funcionario público involucrado en la TdP. | Se reporta de casos en proceso (en agosto 2012) de investigación y de un caso pendiente para sentencia definitiva de la Corte Constitucional sobre la adopción irregular por parte de un miembro de la fuerza pública – se trata del primer pronunciamiento de la Corte sobre la problemática de la TdP. | Se reportan numerosos testimonios de víctimas de trata sobre la corrupción de los funcionarios públicos | |
| Se reporta la investigación de un caso de una red de TdP que funcionaba en el país con complicidad de autoridades de Política y funcionario del Registro Civil, que entregaban cédulas falsas a menores de edad.[[113]](#footnote-113) |  |
| **Participación nociva de personal militar, de mantenimiento de la paz, humanitario y otro personal internacional en la TdP y la explotación conexa** | No se reportan acciones específicas. | | | |

*Fuente: Elaboración propia en base de las investigaciones realizadas en cada país de la Región Andina.*

Los Informes de Ecuador y Perú aportan información sobre testimonios de víctimas de trata y entrevistas de funcionarios que indican la existencia de casos de implicación de funcionarios públicos (p.ej. para realizar o facilitar traslados), altos índices de filtración de información en cuanto a los operativos, existencia de sistemas de “cortesías” (por el cual las mujeres están obligadas a tener contactos sexuales sin retribución económicas con oficiales de Policía)[[114]](#footnote-114). En Perú, relatos de víctimas muestran diversos actos la corrupción a nivel policial como:

1. generar denuncias falsas, generalmente por robo a clientes, a aquellas víctimas que pretenden escapar de los establecimientos en donde son explotadas; o,
2. Inducir a las víctimas a firmar declaraciones policiales exculpatorias de los denunciados”[[115]](#footnote-115)

Como se puede observar, las medidas para abordar la participación nociva de los funcionarios del sector público y la corrupción correspondiente a la TdP parecen insuficientes, por ejemplo, en cuanto a las medidas legales (se establece como un agravante, pero en general, las medidas legales generales no hacen una conexión directa con el tema de la trata). Asimismo, es posible observar que no se reportan acciones concretas (como parte de leyes o estrategias) para abordar la corrupción o la complicidad de los funcionarios públicos o del personal militar en la TdP, y tampoco se reportan casos de investigación-sanción a funcionarios o personal militar implicados en el delito de TdP.

Se recomienda, por tanto, la realización de sistematización de datos sobre esta problemática, junto con acciones de incidencia para erradicar formas de corrupción de funcionarios públicos (incluso a nivel local) –incluido personal policial o militar-, así como la omisión de funciones.

#### Nivel de experticia de las instituciones y organizaciones que juegan un papel importante en la lucha contra la trata[[116]](#footnote-116)

Según el Protocolo contra la TdP, las medidas de formación y capacitación deben centrarse en los métodos aplicados para prevenir la trata, enjuiciar a los tratantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los tratantes. La capacitación también debe tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño/a y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.[[117]](#footnote-117)

En la región andina se han reportado un número limitado de espacios de formación especializada, y que los eventos realizados son dirigidos a grupos mixtos, p.ej. funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil. De igual manera, se han realizado algunas acciones puntuales principalmente por organismos no gubernamentales dirigidas a grupos particulares, como por ejemplo, en Colombia se ha brindado capacitación a profesionales del sector hotelero o funcionarios públicos, y en cuanto a formación en materia de tipo penal de la TdP se encuentra la experiencia de capacitación para los consultorios jurídicos en la ciudad de Pereira[[118]](#footnote-118).

Un elemento a destacar y que a la vez debe llamar la atención es que en ninguno de los países se han reportado acciones de capacitación de jueces y/o operadores de justicia. Según el Informe de Ecuador, los jueces consideran que sobre la TdP “se está recién aprendiendo sobre cómo se comete este delito y en este momento no vendrá una solución visible”[[119]](#footnote-119). Declaraciones como estas e informaciones complementarias a lo largo de los informes, indican la falta de conocimiento de los jueces en materia de la trata, lo que al mismo tiempo se vincula estrechamente a la falta de sentencias y procesos judiciales exitosos en la materia.

En el contexto actual, son las organizaciones de la cooperación internacional, las que a través de alianzas, convenios y acciones de coordinación, entre otras, están apoyando y posibilitando la realización de una serie de acciones de formación, capacitación y facilitación de recursos para entidades estatales y organizaciones no-gubernamentales en la región andina. Las organizaciones no gubernamentales y las de cooperación internacional han asumido un rol importante en las acciones de formación y capacitación. Sin embargo, se reporta que hace falta un mejor espacio de coordinación a nivel nacional y local, involucrando actores estatales y no estatales, como las universidades e instancias académicas, los medios de comunicación, etc. Como buena práctica de coordinación inter-agencial, se puede mencionar el Curso virtual de *Trata de personas: Esclavitud del siglo XXI. Estructura, Investigación y Judicialización del delito de la TdP en Colombia*, organizado por la Unión Europea, UNODC Colombia y OIM Colombia.[[120]](#footnote-120) Otra buena experiencia desarrollada en Bolivia, es el curso de formación de tres meses para periodistas, realizado por Infante-Promoción Integral de la Mujer y la Infancia en colaboración con las universidades públicas de La Paz y Cochabamba.

Adicionalmente a la fortalecimiento institucional a través de la formación y capacitación, se informa de situaciones en las cuales los funcionarios públicos encargados específicamente de la intervención en casos de trata, no cuenta con la capacidad necesaria para cumplir con su función, - por la escasez de fondos financieros, logística y/o personal. El combate a otros delitos, por ejemplo narcotráfico, dispone de presupuestos y recursos considerables por parte de los Estados. Sin embargo, en comparación este no es el caso para el combate de la trata de personas. En general, en los cuatro países, se cuenta con insuficiente o escaso presupuesto asignado para el cumplimiento de las políticas públicas en materia de TdP por parte del Estado, en ese sentido,los Estados todavía no están posicionados como un actor importante en cuanto a proveer recursos para el cumplimiento de sus funciones y compromisos en materia de TdP.

En resumen, se observan las siguientes debilidades sobre la experticia de las instituciones y organizaciones en los cuatro países: 1) la movilidad constante de los funcionarios públicos que conduce a desiguales conocimientos, falta de experticia y resulta en la necesidad de formación continua; 2) recursos insuficientes para el cumplimiento de las funciones de las instituciones públicas y por consecuencia 3) desconocimiento y capacidad limitada para el cumplimento de sus funciones. De los informes nacionales se desprende que las actuaciones de estas instituciones son consideradas insuficientes, erróneas o inadecuadas para la detección, investigación y juzgamiento del delito, así como para la atención integral a víctimas de trata (identificación adecuada, derivación a recursos, etc.).

Por su parte, las organizaciones no-gubernamentales cuentan con capacidades limitadas en cuanto a los recursos humanos y financieros, por lo que no operan en todo el territorio del país donde se encuentran. De esta forma, hay localidades o zonas sin presencia institucional, organizaciones especializadas o con capacidad de intervención en materia de lucha contra la trata de personas.

En cuanto a las medidas de formación y capacitación en los países de la Región Andina, en el cuadro que sigue se ha realizado un resumen de los temas y medidas de formación y capacitación, la capacidad actual de las instituciones y organizaciones y de los recursos disponibles para al cumplimiento de sus funciones.

**Cuadro 8**

**Medidas de formación y capacitación profesional en los países de la Región Andina**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Temas***  ***Medidas*** | ***Bolivia*** | ***Colombia*** | ***Ecuador*** | ***Perú*** |
| **Formación y capacitación:**  **contexto, lideres, acciones** | - En un contexto de movilidad constante de personal  - Desiguales niveles de conocimiento  - Acciones lideradas por ONG y cooperación internacional | - Movilidad de personal  - Desiguales niveles de conocimiento  - Acciones lideradas por ONG y cooperación internacional | - Alta rotación de personal de servicios públicos  - Desiguales niveles de conocimiento  - Acciones lideradas por ONG y cooperación internacional | - Alta rotación de personal de servicios públicos  - Acciones lideradas por ONG y cooperación internacional |
| -Talleres, conferencias, foros, cursos, diplomados para funcionarios públicos y ONG, etc. | -Talleres, formación dirigido al sector familiar, hotelero, educativo, etc.; diplomados, cursos presenciales y virtuales, etc. | -Talleres, formación dirigido al sector familiar, hotelero, educativo, etc.; diplomados, cursos presenciales y virtuales, etc. | - Cursos generales o específicos, seminarios, talleres, alternativas académicas, etc. |
| **Capacidad actual de las instituciones y organizaciones** | -Capacidad limitada de las instituciones públicas.  -Capacidades desarrolladas de algunas ONG en cuanto a atención a víctimas de TdP pero limitaciones en la capacidad financiera, logística y de personal. | -Capacidad limitada de las instituciones públicas.  -Capacidades desarrolladas de algunas ONG en cuanto a atención a víctimas de TdP pero limitaciones en la capacidad financiera, logística y de personal. | -Capacidad limitada de las instituciones públicas.  -Capacidades desarrolladas de algunas ONG en cuanto a atención a víctimas de TdP pero limitaciones en capacidad financiera, logística y de personal. | -Capacidad limitada de las instituciones públicas.  -Capacidades desarrolladas de algunas ONG en cuanto a atención a víctimas de TdP pero limitaciones en capacidad financiera, logística y de personal. |
| **Recursos disponibles para el cumplimiento de sus funciones.** | Recursos limitados. | Recursos limitados. | Recursos limitados. | Recursos limitados. |

*Fuente: Elaboración propia en base de las investigaciones realizadas en cada país de la Región Andina.*

#### Regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento (agencias de viajes, de trabajo, etc.)

Entendemos por empresas de reclutamiento las agencias de viaje, agencias de trabajo u otras que pueden ser cómplices o permisivas para situaciones de trata de personas, pero no reclutadoras en el sentido estricto del término. Las empresas de reclutamiento son parte de los medios para llevar a cabo la trata de personas en cada país. Se trata de empresas que puedan servir para encubrir la TdP como, por ejemplo, agencias de matrimonio, de empleo o de viaje, hoteles, servicios de acompañantes, etc. En este sentido, es también importante prestar atención al desarrollo de la economía informal como espacio ideal para la trata de personas.

**Cuadro 9.**

**Acciones para la regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Temas***  ***Medidas*** | ***Bolivia*** | ***Colombia*** | ***Ecuador*** | ***Perú*** |
| **Regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento** | La nueva Ley de julio del 2012 considera la regularización y monitoreo de las agencias de trabajo | Programas y proyectos para el sector empresarial, educativo, etc. | No se encuentran referencias o líneas de acción en la materia. | En proceso una norma para la verificación de los datos de la oferta de trabajo del sector formal solamente. |

*Fuente: Elaboración propia en base de las investigaciones realizadas en cada país de la Región Andina.*

Si bien, se reconoce la importancia de la regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento, aún no se reportan acciones concretas realizadas en este campo para la prevención de la TdP y las disposiciones legales todavía no han sido implementadas.

Según se indica con preocupación en el Informe de Perú, “el número de agencias informales es enorme e indeterminado en el país. El mercado de ofertas laborales se ha informatizado constituyendo un factor de riesgo, especialmente ante la necesidad de empleo en el sector más joven de la población peruana.”[[121]](#footnote-121)

Como medidas complementarias, existen esfuerzos de la sociedad civil como la de la Fundación Renacer, representante de ECPAT en Colombia, que desarrolla el proceso de certificación internacional a empresas turísticas en responsabilidad social para la prevención de la explotación sexual comercial a través del sello “The Code”.[[122]](#footnote-122)

#### Medidas fronterizas para la identificación de casos de trata

Las medidas fronterizas pueden garantizar la identificación de casos de trata de personas, la protección y la no vulneración de los derechos humanos de las personas. Esto es tanto o más necesario en aquellas partes de las zonas fronterizas de los países andinos que no cuentan con control permanente por parte de las instancias estatales.

En diferentes apartados, los Informes de los cuatro países consideran complejo y preocupante el contexto fronterizo de algunas zonas particulares (p.ej. Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Bolivia-Chile, etc.). Esto, debido a la situación económica o migratoria de la población en estas zonas. Tal como se informa en el Informe de Ecuador “las personas en movilidad difícilmente acuden a entidades del Estado para dar a conocer su situación por temor a ser deportadas o incluso ser tratadas como delincuentes”[[123]](#footnote-123). Normalmente, las personas en situación migratoria (incluidas víctimas de trata) buscan ayuda y asesoramiento en las parroquias u ONG y no tanto en las entidades estatales en las cuales no tienen confianza.

Recientemente se están realizando unas acciones importantes en las zonas fronterizas Ecuador-Perú y Ecuador-Colombia, en las cuales participa como entidad estatal principal el Ministerio del Interior de Ecuador, Fundación Esperanza y OIM, las cuales en coordinación con otra entidades estatales y no estatales de ambos países (Colombia y Perú) están en proceso de mejorar los procedimientos y la coordinación a nivel binacional y especialmente en las zonas fronterizas.

#### Campañas de sensibilización

Las campañas de sensibilización han sido lideradas principalmente por organizaciones de la sociedad civil, contando con el apoyo de la cooperación internacional. Se han reportado campañas dirigidas a la sociedad en general, con temática de prevención de la trata y tráfico de NNA (Bolivia), viajeros (en terminales aéreos y terrestres en Colombia), empresas de turismo (Ecuador), campañas contra la mendicidad (Ecuador), red de escuelas para niños víctimas de explotación laboral (Ecuador), actividades de prevención en el marco de la campaña mundial Corazón Azul contra la TdP (realizadas por UNODC Colombia, con agencias de modelaje, peluquerías, etc.). Las herramientas y metodologías son diversas, según el grupo a quien va dirigido la campaña, empleando folletos informativos, afiches, blogs, páginas webs, cuñas radiales, obras de teatro y foros de cine, talleres de sensibilización dirigidos a barrios y colegios, ferias ciudadanas, entre otros. Normalmente, el tema principal abordado es la trata con fines de explotación sexual (NNA) y en pocas ocasiones otras formas de trata (como trata con fines de explotación en mendicidad en el Ecuador).

Según el Informe de Colombia, destaca como buena práctica la ejecución de la Campaña Corazón Azul en donde, “En el marco de un Convenio de Responsabilidad Social con la Empresa IMPOBE-Alizz Importadora de Productos de Belleza, se realizaron 4 Jornadas de Información a los clientes de sus productos en 4 ciudades del país (Medellín, Pereira, Pasto, Cali) reuniendo así a un número cercano a las 3.100 personas, quienes desde su labor como estilistas y personal de salones de Belleza y Centros de Estética, y por sus propios testimonios se ha comprobado que juegan un rol fundamental como agentes de identificación y prevención del delito entre las personas que se acercan a sus establecimientos. Ya luego de entablar conversación con ellas identifican historias de posibles víctimas que han sido captadas y que son sometidas por sus tratantes o por su propia voluntad a tratamientos de belleza antes de dejar sus lugares de origen o al llegar a sus lugares de destino. Esta alianza con una empresa privada del sector de la Belleza fue destacada a su vez, por el Informe 2011 del Departamento de Estados de los Estados Unidos como una buena práctica de alianza entre el sector público y privado para la prevención de la trata de personas en Colombia” (ONUDD 2012).

Normalmente, estas campañas han sido realizadas en departamentos o regiones determinadas (p.ej. en La Paz, Santa Cruz y en menor medida en Cochabamba en Bolivia), y algunas zonas urbanas (Colombia, Ecuador, Perú).

Queda limitada la información sobre el impacto y la efectividad de estas campañas realizadas a nivel nacional o local. Normalmente, el impacto se mide por el número de beneficiarios alcanzados, pero no se cuenta con información sobre los cambios realizados a través de dichas campañas. Por otra parte, no se tiene conocimiento sobre campañas regionales, por lo que se recomiendan campañas específicas dirigidas a grupos determinados (como jueces, operadores de justicia, comunidades específicas, grupos vulnerables de la sociedad o grupos en riesgo, etc.) y en zonas determinadas (zonas fronterizas, zonas rurales, urbanas, etc.).

#### Investigación académica

Las investigaciones realizadas normalmente son de carácter indicativo en cuanto a las modalidades de la trata de personas (formas de captación, *modus operandi* de las redes de trata, análisis de fenómenos sociales y de las causas estructurales de la TdP).

En una menor medidas se encuentran investigaciones en cuanto a las consecuencias de la trata (en la sociedad, en la salud física y psicológica de las víctimas de la TdP), en cuanto a los aspectos jurídicos del delito de la TdP (se cuenta con una investigación de este tipo en Colombia[[124]](#footnote-124)) o la trata en sectores particulares, como en la floricultura, sector bananero, minería artesanal o basurales (existen líneas de base sobre estos temas en Ecuador).

Otras actividades, sobre las cuales se hace mención en el informe realizado en Colombia, pero que es un tema relevante también para Ecuador, son las tesis de grado y otro tipo de investigaciones y creación de espacios académicos en temas de TdP realizados en las universidades.

Los Informes realizados en cada país presentan información sobre algunos documentos principales de investigación, realizados en los años 2010-agosto 2012.

# 13. Atención a víctimas de trata

#### Resumen de los sistemas y procedimientos nacionales para la identificación, protección de derechos y derivación a recursos de asistencia

**13.1.1. Consideraciones previas**

El presente apartado tiene como enfoque la colaboración interinstitucional como un requisito indispensable para la implementación del marco legal vigente, desde la perspectiva de identificación y protección de los derechos de las víctimas de trata.

Diversos instrumentos señalan, por su parte, que en el ámbito de la protección de víctimas, se requiere que las “fuerzas encargadas del cumplimiento de la ley y, si procede, la judicatura cooperen entre sí y con otros órganos, incluidos los servicios sociales y, cuando sea del caso, con las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, a fin de introducir mejoras en la identificación de las víctimas de la trata” (CE 2008).. Se requiere que los Estados fomenten la implementación de servicios de apoyo a la víctima, que organicen la acogida inicial, el apoyo y asistencia, y la transmisión de información (CUE 2001) y que garanticen la posibilidad de que grupos, fundaciones, asociaciones u organizaciones no gubernamentales tengan la posibilidad de prestar asistencia o apoyo a la víctima que lo acepte durante las acciones penales relativas al delito de la trata.

La trata de seres humanos constituye un grave abuso de los derechos humanos de la víctima y no es únicamente una actividad delictiva. Por tanto, de acuerdo al principio general de primacía de los derechos humanos, el enfoque principal que se debe mantener en el trabajo con las víctimas de trata es el de considerarlas como víctimas de una violación grave de tales derechos. Para garantizar los derechos de las víctimas de la trata se requieren unas instituciones preparadas y adecuadas, formadas y capacitadas y que cuenten con los recursos suficientes para implementar el marco legal y las políticas integrales contra la trata de seres humanos, en línea con los Convenios, compromisos y planes internacionales adoptados en esta materia. El Protocolo sobre la trata de personas y el Plan de la ONU, como otros instrumentos y directrices, hacen referencia específica a la colaboración interinstitucional, así como a la colaboración con organizaciones que cumplen funciones de apoyo para víctimas de trata en los procesos de identificación de las víctimas de trata (art. 6).

A nivel Europeo se ha desarrollado el concepto de “Mecanismo Nacional de Derivación”, recomendado tanto por el Plan de Acción de la UE contra la trata de seres humanos como por el Plan de acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, los cuales recomiendan la elaboración de “protocolos entre los Estados miembros y las ONG que incluya niveles mínimos de apoyo, los puntos de contacto de los servicios clave y pautas sobre prácticas de trabajo” basándose en las mejores prácticas existentes, y contar con la aportación de las ONG en su caso (UE 2005, obj. 2 (d)). Dichos mecanismos se deben establecer “mediante acuerdos entre la sociedad civil y los organismos encargados del cumplimiento de la ley, creando directrices para la identificación correcta de las víctimas de trata y constituyendo equipos trans-sectoriales y multidisciplinarios para el desarrollo y monitoreo de las políticas” (OSCE/ODIHR 2007: 10).

**Protocolos Nacionales**

Entendemos por protocolo una cooperación formal entre los organismos gubernamentales y las organizaciones proveedoras de servicios de la sociedad civil. Entre los elementos clave de un protocolo se pueden mencionar: estructuras de cooperación establecidas, procedimientos para la identificación de las víctimas, armonización de los procedimientos y los criterios de las instituciones, y determinación de la responsabilidad institucional en cuanto a la identificación de las presuntas víctimas de trata y su derivación a recursos adecuados (por tanto, se definen los papeles a desempeñarse tanto por las instituciones estatales como por las ONG receptoras).

En algunos países de la región, existe una base legal que prevé un conjunto de responsabilidades de las instituciones públicas para la asistencia y protección de las víctimas de la TdP: en Bolivia, la nueva Ley Integral contra la Trata y el Tráfico de Personas del año 2012 y en Perú el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Las diferentes organizaciones y en ocasiones algunas instituciones estatales cuentan con protocolos y rutas internas. Sin embargo, los países de la región andina todavía no cuentan en la actualidad con protocolos nacionales. Algunos países, como Perú, Colombia y Ecuador, han iniciado las labores de elaboración de protocolos a nivel nacional o bi-nacional (Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú). Al mismo tiempo, se han impulsado rutas y protocolos en cantones (Ecuador), rutas que no forman parte de un sistema más amplio a nivel nacional, que sea vinculante y adecuado para garantizar los derechos de las víctimas en todo el país.

En ausencia de Protocolos formales unificados, en la práctica, se han desarrollado diferentes modelos y formas de cooperación entre las instituciones de Estado y organizaciones de la sociedad civil. Estas prácticas han progresado hacía convenios de cooperación en varias zonas en Colombia[[125]](#footnote-125). Otras formas de colaboración son las acciones del Estado ecuatoriano para financiar casas de acogida en coordinación con las ONG.[[126]](#footnote-126)

La falta de servicios ha producido situaciones como la reportada en Perú, en las cuales “familiares de víctimas se han visto obligadas a comprar o canjear la libertad de éstas, ante la falta de confianza con la política nacional y la administración de justicia”.[[127]](#footnote-127)

En la actualidad, los servicios y programas existentes y las formas existentes de cooperación no responden a un mecanismo para la identificación, acogida, asistencia y protección integral a las víctimas de la trata a nivel nacional. Para la existencia de mecanismos de este tipo, existen una serie de desafíos relacionados, por ejemplo, al marco legal incompleto, a los requerimientos presupuestales que los Estados tienen que asignar para el desarrollo de mecanismos de atención especializados, incluyendo centros de acogida con capacidad de respuesta a nivel institucional y en todo el territorio.

#### Derecho a asistencia e información

De acuerdo al Protocolo contra la trata, al prestar la asistencia, los Estados tendrán en cuenta la situación individual de la (presunta) víctima, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la TdP, en particular las necesidades especiales de los niños (art. 6(4)).

Las víctimas que se liberan de sus tratantes a menudo se encuentran en una situación de gran inseguridad y vulnerabilidad. Pueden encontrarse físicamente heridas así como física y emocionalmente traumatizadas, pueden sentir temor a las represalias, y es probable que tengan pocos o ningún medio de subsistencia. A los Estados se les exigen una serie de medidas de protección y apoyo físico y psicológico, sin que estas deban estar condicionadas por la capacidad o la voluntad de la persona para cooperar con las autoridades de la justicia penal en la investigación o el enjuiciamiento de los tratantes (NNUU 2010: 44).

Como ya se ha señalado, de manera general, en los cuatro países se cuenta con importantes avances legislativos en cuanto a los derechos de las víctimas de trata como víctimas de un delito. De manera complementaria, se han realizado -o se hayan en proceso de realización- una serie de manuales, guías y orientaciones elaborados principalmente por organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional. Sin embargo, no se reportan protocolos unificados formales – y por tanto vinculados – a nivel nacional por parte de la administración pública en los países de la región. Un ejemplo, es la existencia en Bolivia de “un decálogo del buen trato a víctima de TdP destinado a funcionarios públicos y privados con la finalidad de que éstos puedan ofrecer la información necesaria y oportuna a quien es víctima de TdP o bien, que ésta pueda solicitar dicha información”[[128]](#footnote-128). Otro ejemplo, En Perú son las prácticas y documentos para la información de las víctimas, incluyendo la suscripción de acuerdos de confidencialidad de la información[[129]](#footnote-129).

Por otra parte, la Ley Colombiana del año 2005 “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma” establece dos tipos de programas de atención, los cuales deben ser informados a toda víctima de trata: programas de asistencia inmediata y programas de asistencia mediata. La prestación de los primeros se hará en todos los casos de una víctima identificada y los segundos programas estarán sujetos a que la víctima haya denunciado el delito ante las autoridades competentes.[[130]](#footnote-130)

En la práctica, las ONG son las que en gran medida brindan asistencia e información especializada a las víctimas de trata. Los servicios disponibles son limitados y no responden a toda víctima de trata (p. ej. en Ecuador o Bolivia, no existen albergues especializados para hombres adultos víctimas de trata ni para niños); de igual manera los datos disponibles sobre casos de trata no registran el número de víctimas que han sido asistidas por servicios dirigidos a víctimas de TdP.

Según las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio, instituciones como la Defensoría del Pueblo y las distintas organizaciones no gubernamentales, brindan asistencia en materia de información de los derechos que tienen las víctimas de TdP durante el desarrollo de un proceso penal (Colombia). Sin embargo, por falta de dominio del lenguaje técnico, las garantías pueden ser desconocidas o verse disminuidas.[[131]](#footnote-131)

Las medidas de seguridad y protección física por parte del Estado son limitadas a casos específicos. En el caso de Colombia por ejemplo, no se ha podido obtener información suficiente sobre estas medidas. Las tres víctimas de la trata entrevistadas manifestaron no haber recibido seguridad y protección física por parte del Estado[[132]](#footnote-132). En Ecuador se reporta que el Programa de Protección de Víctimas y Testigos “no tenía suficientes recursos para las víctimas adultas y que muchas víctimas habían decidido no participar en las investigaciones a causa de la protección inadecuada”.[[133]](#footnote-133)

Una carencia importante es el acceso a servicios de salud adecuados. En los cuatro países, se informa que existe una gran debilidad en la asistencia médica tanto por la falta de preparación del personal médico (en cuanto al trato de las víctimas de la TdP y la capacidad de identificar y atenderlas adecuadamente) como en los procedimientos existentes.

El derecho a información legal y asistencia jurídica gratuita no es garantizado en todo el territorio de Colombia.[[134]](#footnote-134) En las entrevistas con víctimas de trata se hace evidente que en diferentes zonas del país, se recibe información legal y asesoramiento por diferentes instituciones.[[135]](#footnote-135) El derecho a restitución e indemnización presenta un gran déficit en cuanto a garantías y procedimientos. En Colombia, ninguna de las víctimas entrevistadas manifestó haber recibido restitución e indemnización. Las mismas situaciones se encuentran en todos los países de la región andina, ya que tal como se ha mencionado anteriormente, no se cuenta con procedimientos y estándares unificados en cuanto a la información legal y asistencia jurídica a víctimas de TdP.

#### Identificación de las Víctimas

La identificación de las víctimas es uno de los elementos más importantes y una obligación para el Estado: “De no identificarse correctamente a una víctima de TdP, el resultado consistirá probablemente en seguir denegándole sus derechos. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de que esa identificación sea posible y se lleve a cabo” (Directriz 2). El derecho internacional (y la legislación nacional de la mayoría de los países) hoy reconoce que las personas que han sido víctimas de trata tienen una condición especial, y que el Estado tiene un deber particular de protección y apoyo a esas personas. Si no se identifica en absoluto a una persona que ha sido víctima de trata, o se la identifica incorrectamente como delincuente o como migrante irregular o clandestino, ello influirá directamente en la capacidad de esa persona para gozar de sus derechos. En resumen: el hecho de no identificar rápida y correctamente a las víctimas de la TdP hace que cualquier derecho que se reconozca a esas personas sea “puramente teórico e ilusorio.”[[136]](#footnote-136)

La identificación de las víctimas engloba una serie de elementos preparatorios, acciones para la identificación y respuestas para la identificación de las víctimas. A pesar que los elementos preparatorios se analizarán de manera específica, es conveniente resumir aquí los más importantes: i) Autoridades competentes, formadas y cualificadas; ii) Procedimientos y criterios para la identificación de presuntas víctimas de trata; iii) Disponibilidad de recursos para la derivación de las mismas, iv) Disponibilidad de información sobre procesos legales, derechos y obligaciones y oportunidades; v) No-expulsión durante los trámites administrativos relativos a la identificación de la víctima y valoración de riesgos; vi) Disponibilidad de permisos de residencia y trabajo.

Para la identificación de las víctimas es importante tomar en consideración los modelos existentes, las prácticas de identificación y las zonas de frontera . El análisis se hará en relación con los estándares internacionales en estos temas.

Las víctimas de trata pueden ser identificadas tanto por actores gubernamentales y organismos encargados de la aplicación de la ley, como por ONGs y organizaciones locales de bienestar social. Entre las formas de identificación de VdT (mujeres, hombres, niños/as) se pueden mencionar: unidades móviles (trabajo de equipos de profesionales en el campo que son lugares en los cuales hay altos índices de que se encuentren víctimas de TdP), teléfonos de información (gratuitos o no), identificación de víctimas por las autoridades encargadas de aplicar la ley, etc.[[137]](#footnote-137)

El marco legal actual, especialmente en los países donde hay una ley específica contra la trata de personas, existen pautas para el establecimiento de procesos de identificación de las víctimas de trata. En el caso de Perú por ejemplo, el Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes establece que “cada entidad que detecta un caso tiene la responsabilidad de identificarla y remitirla al servicio competente”[[138]](#footnote-138). No obstante, más allá de la existencia de protocolos para atención de víctimas desarrollados individualmente por instituciones estatales específicas, ninguno de los cuatro países cuenta con un procedimiento unificado, vigente a nivel nacional, para la identificación de las víctimas de trata en el país –incluidas las zonas fronterizas-, ni con personal capacitado para la identificación de las víctimas. La ausencia de un protocolo formalizado para la detección de casos, como se señala en relación con Perú, “genera que muchas de las víctimas pasen por los servicios públicos sin ser detectadas como tales e incluso informadas sobre sus derechos y los servicios existentes para víctimas. Esta situación es especialmente sensible en el sector salud. Relatos de víctimas atendidas por ONG muestran esta situación. Un adecuado tratamiento a la detección e identificación, contribuiría a reducir los impactos de la Trata de Personas en las víctimas”[[139]](#footnote-139).

Hay autoridades específicas que manejan internamente manuales y modelos para identificar y asistir a las víctimas (Colombia). Una herramienta importante para la identificación de las víctimas es a través de las líneas de teléfono gratuitas. En Colombia existe la línea nacional gratuita 018000-522-020[[140]](#footnote-140) y en Ecuador se utiliza la línea 1800-Delito (válida para todo delito). Al mismo tiempo, Fundación Esperanza Colombia y Fundación Esperanza Ecuador cuentan con una línea telefónica gratuita.

Las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales han realizado un trabajo importante para la identificación de las víctimas de trata. En la práctica, existen buenas prácticas, como por ejemplo la elaboración de protocolos desarrollados por instituciones estatales individualmente, como por ejemplo protocolos de atención a víctimas de trata por servicios consulares (Ecuador, Colombia, etc.); se han desarrollado prácticas y metodologías para la identificación de las víctimas en base de existencia de factores de riesgo (como edad, situación de explotación, motivos de viaje, tipo de trabajo en el lugar de llegada, etc.). Se puede mencionar como buena práctica la realización de operativos acompañados por ONG especializadas en atención directa a víctimas de trata (Ecuador) o la coordinación inmediata de los operadores de justicia con ONG especializadas.

Para concluir, la identificación de las víctimas de trata continúa siendo un reto importante en los cuatro países de la región. Junto conla falta de protocolos a nivel nacional, existen serias dificultades en cuanto a los recursos existentes para acogida de víctimas, en cuanto a la asistencia y atención, en relación con la falta de información sobre los procesos legales y con la falta de capacidad para valoración de indicios entre otros. La identificación depende en gran medida de la sensibilización y formación personal-profesional de los y las funcionarias, por lo que la falta de dicha sensibilización limita así una respuesta institucional adecuada y efectiva a nivel nacional.

En general, la falta de mecanismos y protocolos, acompañada con la permanente rotación o movilidad de los funcionarios públicos y con la falta de los recursos necesarios tanto para procedimientos de investigación como de asistencia, acogida y protección, dificultan el proceso de identificación de víctimas de trata en los cuatro países.

**13.4. El nuevo concepto del periodo de reflexión en los países andinos**

El periodo de reflexión es un concepto desarrollado en países europeos, y que ha sido establecido en el Convenio del Consejo de Europa (artículo 13), según el cual: “Cada Parte preverá en su derecho interno un plazo de restablecimiento y reflexión de al menos 30 días cuando existan motivos razonables para creer que la persona interesada es una víctima. Este plazo debe tener la duración suficiente para que esa persona pueda restablecerse y escapar de la influencia de los tratantes y/o tomar una decisión informada sobre su cooperación con las autoridades competentes. Durante ese plazo no podrá ejecutarse contra ella ninguna medida de expulsión. La presente disposición no afectará a las actividades realizadas por las autoridades competentes en cada una de las fases del procedimiento nacional aplicable, en particular durante las investigaciones y actuaciones penales por las infracciones de que se trate. Durante ese plazo, las Partes autorizarán a la persona interesada a permanecer en su territorio” (Convenio CdE 2005, art 13).

El objetivo del periodo de reflexión es la protección de los derechos humanos de la víctima de la trata, ofreciendo un tiempo razonable, apoyo y asistencia para que la víctima esté en condiciones de conocer su situación como víctima, sus derechos y las opciones legales que tiene y las formas de protección, así como para decidir con conocimiento de causa sobre si ayudar y colaborar en los procedimientos penales (Véase Manual Práctico de ODIHR/OSCE 2007; Convenio CdE 2005 y NNUU 2010: 125).

A pesar de que el Protocolo sobre la trata de personas no establece el reconocimiento de dicho periodo de reflexión, es importante valorar si el concepto del periodo de reflexión está recogido por la legislación de los países de la región andina, y si existe necesidad de dicha medida.

El concepto de período de reflexión es diferente del de un permiso de residencia, ya que el objetivo del periodo de reflexión es la recuperación de las víctimas y posibilitar una decisión informada de ellas sobre la colaboración con las autoridades. El periodo de reflexión se debe otorgar desde el momento de detección de indicios de que una persona podría ser víctima de trata. Estos indicios deben basarse en “motivos razonables”, los cuales normalmente son plasmados en un instrumento con base legal (decreto, instrucción, etc.). Durante este periodo, de acuerdo al Convenio del Consejo de Europa, las víctimas tienen los siguientes derechos: i) Prohibición de expulsión y autorización de la estancia de la presunta víctima durante las distintas fases del procedimiento, incluso investigación y acciones judiciales; ii) La asistencia debiera incluir: acogida, vivienda, asistencia psicológica y material, acceso a la asistencia médica de urgencia, ayuda en materia de traducción e interpretación, asesoría e información, en un idioma que pueda comprender, asistencia para que sus derechos e intereses puedan tenerse en cuenta en los momentos adecuados de las acciones penales entabladas contra los autores de los delitos, acceso a la educación para los niños, así como protección y seguridad (Convenio CdE 2005, art. 13).

Normalmente, los estados aplican el periodo de reflexión para las presuntas víctimas extranjeras encontradas en situación administrativa irregular. El Grupo de Expertos en la Trata de Seres Humanos, de la Comisión Europea, ha recomendado que el periodo mínimo debiera ser de por lo menos tres meses y siempre prorrogable, según las circunstancias de la presunta víctima.[[141]](#footnote-141) Durante el periodo de reflexión, las presuntas víctimas podrán recuperarse de los traumas, conocer sus derechos, sus obligaciones, sus posibilidades en cuanto a las formas de protección y asistencia y tomar una decisión: solicitar asilo o protección humanitaria, iniciar los trámites para un permiso de residencia, colaborar con las autoridades, solicitar reunión familiar, iniciar los trámites para su retorno, etc.

El marco legal actual en los países de la región no contempla el periodo de reflexión para las presuntas víctimas de trata. Sin embargo, y como antecedente en esta línea, la Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en países fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados, aprobada recientemente, hace referencia al periodo de reflexión.

Durante el trabajo para la elaboración del diagnóstico, el equipo consultor ha dado a conocer el concepto del periodo de reflexión en las entrevistas y en los talleres realizados en el marco de su trabajo. Se observó un desconocimiento por parte de los profesionales, incluso de profesionales con experiencia en materia de protección a víctimas de trata (ONG, funcionarios públicos, consultores). No obstante, en general éstos profesionales expresaron la necesidad de incluir esta garantía procesal para todas presuntas víctimas de trata independientemente de su colaboración con la justicia.

En este punto es importante recalcar que por ser un tema nuevo y desconocido en la región, se requiere claridad y procedimientos correctos para avanzar hacia el establecimiento del periodo de reflexión como un derecho. Entre los elementos clave se pueden mencionar: los criterios en base de los cuales se concederá dicho periodo, determinar las autoridades encargadas de emitir el permiso de residencia durante el periodo de reflexión y los plazos entre otros.

#### 13.5. Permisos de residencia para víctimas extranjeras de trata NNA y adultas

El Protocolo contra la trata establece que cada Estado Parte “considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la TdP permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.” (art. 7).

Adicionalmente, una serie de instrumentos internacionales contienen disposiciones sobre la residencia temporal o residencia por motivos humanitarios de las víctimas. Entre ellos se encuentran “declaraciones, convenciones y directrices de las Naciones Unidas, incluido el Protocolo contra la TdP, así como cláusulas concretas de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de 1990 (resolución 45/158 de la Asamblea General), y otros documentos políticamente vinculantes del Consejo de Europa, la Unión Europea y la OSCE” (NNUU 2010: 124).

En los casos de NNA, los Estados deben tener debidamente en cuenta el interés superior del niño/a y facilitar su acceso al sistema de enseñanza. Cuando de nacionales, de terceros y de niños/as no acompañados se trata, los Estados deben tomar las medidas necesarias para establecer su identidad y nacionalidad y el hecho de que no están acompañados. Debe poner todos los medios para encontrar cuanto antes a su familia y deben adoptar en cuanto antes las medidas necesarias para garantizar su representación jurídica, incluida, en caso necesario, la representación en un proceso penal, de acuerdo con la legislación nacional (NNUU 2010: 169-182).

Cabe mencionar que los instrumentos internacionales no establecen la duración de los permisos de residencia, ya que son los Estados los que deben establecerla.

La Ley Boliviana contra la Trata y el Tráfico de personas del año 2012, contempla la posibilidad de un permiso de residencia para víctimas de trata en su artículo 46. Para implementar dicha disposición, es necesario contar con un reglamento que establezca los procedimientos para la emisión de los permisos. Por su parte, Colombia, Ecuador y Perú carecen de un marco legal en lo relacionado con permisos de residencia especial para víctimas de trata adultas o NNA o disposiciones que hagan alusión a éste tema de manera específica; existe solamente la posibilidad de permisos temporales de residencia, aunque no hay información sobre el otorgamiento de dichos visados a víctimas de TdP y sin permiso de trabajo (para adultas).[[142]](#footnote-142)

Es necesario considerar incluir en la normativa de los países de la región la posibilidad de otorgar permisos de residencia a víctimas de TdP tal como se establece en instrumentos internacionales relevantes, no solamente cuando la víctima ha colaborado con la justicia, sino también para casos en que existen razones personales por las cuales la víctima no puede ser retornada a su país. El establecimiento del derecho de trabajar junto con el otorgamiento de un permiso de residencia (temporal o a largo plazo, permanente) es fundamental para prevenir la situación actual de “limbo” en la cual se encuentran las víctimas sobrevivientes de la TdP (situación de explotación o de trabajo informal, re-victimización, etc.).

#### Derecho a refugio para víctimas extranjeras

Una serie de Convenios e instrumentos internacionales hacen mención específica al derecho al refugio de las víctimas de la trata. Entre ellos el más relevante es el Protocolo sobre la trata de personas (art. 14.1) establece una cláusula de salvaguardia, según la cual las disposiciones del mismo no afectarán “los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 relativos al estatuto de los refugiados, así como el principio de *no-refoulement* consagrado en dichos instrumentos”.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera que “El principio de no devoluciónconstituye la piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Está consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951, que es asimismo vinculante para los Estados Partes del Protocolo de 1967 (ACNUR 2007). Este derecho es, asimismo, generalmente considerado como un derecho internacional consuetudinario (Ministerial Meeting of State Parties 2002). El artículo 33 (1) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados estipula: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

En base a lo anterior el ACNUR ha elaborado guías para el análisis de la necesidad de protección internacional de víctimas de trata en las que especifica las condiciones y circunstancias por las cuales una víctima de trata tiene derecho a que se la reconozca como refugiada[[143]](#footnote-143) y, por tanto, tenga acceso al derecho de asilo (ACNUR 2006).

Desde esta perspectiva, y pese a que en los países de la región, el marco normativo referente a refugio no se refiere en forma explícita a las víctimas de TdP, la actual legislación para refugiados/as puede amparar situación de víctimas de TdP, de acuerdo alas normas interpretativas que ofrece el ACNUR. Sin embargo, se reporta que los procedimientos actuales no facilitan el acceso de víctimas de trata al proceso de asilo y su reconocimiento como personas refugiadas, debido a la falta de información y desconocimiento del derecho de asilo por el personal que atiende víctimas de TdP y la falta de información a las víctimas sobre dicho derecho.[[144]](#footnote-144)

En la práctica, se desconocen casos de refugio para víctimas de la TdP por ser víctimas de la TdP. Se desconoce información sobre el rol de las oficinas competentes de asilo y refugio y de organismos internacionales como el ACNUR en cuanto al trabajo que realizan para la protección de refugiadas o solicitantes de asilo que se encuentran en una situación de TdP previa o después de la condición de refugiada en el país donde se encuentran.

Hay situaciones preocupantes, como la reportada en Ecuador, en que víctimas de TdP pueden estar siendo conducidas a sistemas de asilo por sus explotadores con el propósito de regularizar su situación. Caso de ciudadanas colombianas, que fueron captadas para trabajo sexual en Ecuador: “fueron llevadas hasta la Dirección de Refugio, DR como una medida de documentación temporal, acompañadas por sus tratantes hasta la sala de espera. Comentan que generalmente un tratante acompaña a tres o cuatro mujeres en el proceso de refugio. La DR solo preguntó los motivos que ellas tuvieron para venir al Ecuador (relativos a su seguridad personal). Las personas entrevistadas actualmente no auto-reconocen su situación de trata[[145]](#footnote-145). Situaciones como esta evidencian la necesidad de que funcionarios encargados de los procedimientos de asilo puedan, no sólo determinar la condición de refugiadas de víctimas de TdP que califiquen como tales, sino que de identificar víctimas para referirlas a los mecanismos de protección y atención especializados.

#### Retorno de las víctimas

Este apartado se aplica tanto a la repatriación de las víctimas extrajeras a su país de origen, como a la repatriación de las víctimas nacionales de los países de la región encontradas en otros países (de origen o de tránsito, como p.ej. Europeos, EEUU, de la región, etc.) a sus países de origen (Bolivia, Colombia, Ecuador o Perú).

La repatriación de las víctimas de la trata se debe hacer con la debida valoración de una serie de elementos del caso individual y respetando las obligaciones de los Estados al respecto. El Protocolo contra la trata (art. 8) establece una serie de exigencias en cuanto a la recepción de las víctimas por los Estados cuyos nacionales o residentes son identificados como víctimas en otro país, y en cuanto a la repatriación o devolución de las víctimas por los Estados en los cuales ellas se encuentran y del cual no son residentes o nacionales.

Por una parte, los Estados deben facilitar y aceptar la entrada de la víctima nacional o residente, con la debida consideración de los derechos, la seguridad y la dignidad de esta persona, sin retrasos injustificados o poco razonables (art. 8(1)). Dicha facilitación o aceptación incluye también la expedición de los documentos de viaje o las autorizaciones necesarias para que dicha persona pueda viajar hasta su territorio y ser admitida en el mismo, si la persona no dispone de dichos documentos. Otros instrumentos relevantes que se deben valorar en este contexto son la Declaración Universal de Derechos Humanos según la cual “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (art. 13.2), el Protocolo N.4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que establece que “nadie podrá verse privado del derecho a entrar en el territorio del Estado del cual sea nacional” (art 13.2), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país” (art. 12.4).

El Protocolo sobre la trata de personas también considera que el retorno de la víctima debe ser “preferiblemente voluntario”. En todo caso, de acuerdo a los instrumentos de derechos humanos, siempre debe tener lugar dentro del respeto de los derechos, la seguridad y la dignidad de la persona, y del estado de los procedimientos judiciales vinculados al que se trata de una víctima.

Según el Protocolo sobre la trata de personas, los procedimientos para el retorno (medidas legislativas, acuerdos bilaterales, u otras) deben poner en marcha programas de repatriación, poniendo a disposición de las víctimas información sobre las instancias que pudieran ayudarlas en los países a los que estas víctimas retornan o son repatriadas (art. 8). Dichos programas tendrán como partícipes para la implementación a instituciones nacionales o internacionales y organizaciones no gubernamentales implicadas y deben: evitar la re-victimización de la víctima, favorecer la reinserción de las víctimas en la sociedad del Estado de retorno, incluida la reinserción en el sistema educativo y el mercado de trabajo, en particular mediante la adquisición y la mejora de competencias profesionales e Informar las víctimas sobre: servicios de detección y represión, organizaciones no gubernamentales, profesiones jurídicas que pudieran asesorarlas y organismos sociales (art. 8). Los procedimientos deben tener también en cuenta las necesidades especiales de los NNA al considerar medidas para asistir y proteger a las víctimas de la trata, para garantizar un retorno en condiciones de seguridad, dignidad y respetando el interés superior del NNA, asegurando la acogida de el/ella en el Estado de origen por sus progenitores, su tutor legal o un miembro de los servicios sociales.

Por tanto, los Estados deben establecer procedimientos específicos para el retorno de las víctimas de la trata, para garantizar que sea seguro y que abarque la valoración de riesgos previo retorno, coordinación y cooperación previa con las autoridades del Estado receptor. Los acuerdos bilaterales y/o multilaterales deben incluir también cláusulas específicas sobre principios fundamentales de acogida debida de las víctimas de la trata y de los niños/as sin acompañante, a fin de aunar las iniciativas encaminadas a la protección del niño (véase también NNUU 2010: 183-191 y 179-181).

A menudo las víctimas de la trata son expulsadas o deportadas a su país de origen, sin considerar los riesgos que ellas pueden enfrentar una vez devueltas. Entre las graves consecuencias puede mencionarse el verse sometidas a sanciones por las autoridades nacionales por abandonar el país sin autorización u otros supuestos delitos, pueden asimismo enfrentarse al aislamiento social o la estigmatización y ser rechazadas por sus familias y comunidades. También pueden ser objeto de actos de violencia e intimidación por parte de los tratantes, en particular si han cooperado con los organismos de justicia penal o tienen deudas que no pueden reembolsar (NNUU 2010: 183-191).

La normatividad existente respecto al retorno de las víctimas hace referencia al derecho que tienen las víctimas de trata, como cualquier ciudadano o ciudadana, a un retorno digno y seguro, haciendo también referencia al principio de no devolución.

En los países andinos nos encontramos con dos situaciones: 1) víctimas nacionales que se encuentran en el exterior; 2) víctimas extranjeras que se encuentran en el país. En relación con las víctimas nacionales que se encuentran en el exterior, los consulados en el caso Colombiano cuentan con material y guías[[146]](#footnote-146) sobre procedimientos a seguir para ofrecer información, tomar medidas temporales para garantizar la seguridad de la víctima, salvaguardar su dignidad e integridad personal y apoyar las gestiones que deba adelantar ante las autoridades del país extranjero (Colombia)[[147]](#footnote-147). En el caso de Perú, existe claridad sobre la responsabilidad legal que tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores de coordinar la repatriación segura de nacionales víctimas y sus familiares, posibilitando acceso a un fondo de asistencia para el retorno (especialmente en países como Chile y Argentina). En el caso de víctimas extranjeras en Perú, no existe un fondo de retorno ni hay garantías procesales específicas para no devolución de personas extranjeras. Según la experiencia de CHS-Alternativo con casos de víctimas nacionales de la República Dominicana, tampoco se realiza monitoreo por las entidades de Estado.[[148]](#footnote-148)

Es llamativo lo referente a las garantías procesales y el principio de no devolución en los procedimientos de las delegaciones consulares colombianas en el exterior, resumido en el Informe de Colombia. Junto con el deber del Consulado de informar y acompañar a la víctima en las actuaciones judiciales, al momento de evaluar si la víctima debe o no ser repatriada, *“el Cónsul debe tener en cuenta su situación de seguridad y, en caso de haber algún riesgo evidente con su retorno al país, deberá ayudar en el trámite respectivo, para que la víctima pueda permanecer temporal o permanentemente en ese país. En caso de no haber medidas para esta permanencia, deberá optarse por la repatriación al país de origen o residencia, pero con todas las medidas de seguridad, para lo cual habrá que informar a las autoridades del país receptor”* (Ley 985, 2005)*.*

En la práctica se reporta un número modesto de víctimas que han sido asistidas por los consulados (p.ej. para el caso de Colombia se reportan 37 casos de víctimas colombianas). La eficacia de los procesos de repatriación debe ser analizada en un contexto más amplio, ya que dichos procesos están afectados por la escasa identificación de las víctimas de trata y los escasos recursos existentes de atención integral a víctimas de trata en el país donde se encuentran (destino).

En Ecuador, se reporta que las autoridades estatales para la evaluación de riesgos están condicionadas por la identificación de las persona como víctima (lo que significa que la víctima tienen que colaborar con la justicia). Cuando la víctima no ha colaborado, pero cuenta con la asistencia de organizaciones especializadas en la materia, estas mismas podrían hacer una evaluación de riesgos, y coordinarían la repatriación de las víctimas. Sin embargo, estas prácticas no pueden garantizar – en ausencia de coordinación con autoridades estatales en el país de retorno - el derecho que tiene la víctima a un retorno seguro y en condiciones de dignidad. Por otra parte, no es responsabilidad de las organizaciones no gubernamentales asegurar o garantizar dichos derechos.

En el caso de Bolivia, la Ley contra la trata sobre el tema de retorno establece un artículo específico sobre la repatriación, según el cual la repatriación voluntaria es preferencial, pero no se cuenta con otros instrumentos legales que permiten desarrollar procedimientos para garantizar un retorno digno y seguro. Adicionalmente, según se informa, en Bolivia no hay presupuesto para estos procesos por lo que no se puede implementar y cumplir en la práctica. Los casos de retorno en Bolivia fueron dados más por iniciativas de organizaciones como OIM y con sus propios recursos se han asistido casos específicos. En la actualidad no hay un programa del Estado que facilite un retorno asistido y seguro a las víctimas de TdP.

Los procesos actuales de retorno deben ser complementados por instrumentos legales vinculantes para las autoridades estatales competentes en el exterior y en el interior del país (a nivel nacional, departamental/regional y municipal) y deben asignarse los recursos que permitan la implementación efectiva de los mismos. Los procesos de retorno en la región andina en su gran mayoría, están limitados al transporte para llegar al país o al lugar de origen, sin garantizar acceso a los mecanismos de evaluación de riesgos, acceso a vías de reparación; en suma, no se tratan de procesos integrales antes, durante y después del retorno y que presten particular atención al proceso de re-integración una vez retornada a su lugar o país de origen.

#### 13.8. Asistencia jurídica, protección y permisos de residencia temporales

Las personas víctimas de la trata tienen un interés legítimo, así como un papel muy importante que desempeñar en los procedimientos judiciales contra sus explotadores. Sobre esta base, deben hacerse todos los esfuerzos por garantizar que las víctimas puedan participar en los procedimientos judiciales de manera libre, segura y plenamente informada. Las obligaciones de asistencia jurídica y protección de víctimas en los procesos judiciales son complementarias a las obligaciones de protección, asistencia y apoyo para las víctimas de la trata (sección anterior) y deben ser diseñadas en función de la edad, del género, y de otros aspectos fundamentales (étnicos, culturales, etc.), siendo estos últimos factores decisivos al grado y la necesidad de la víctima de la trata.

Los instrumentos legales de los países de la región establecen el derecho a la asistencia jurídica, protección y permisos de residencia. No obstante, como se informa desde Bolivia, “el hecho de no tener plenamente desarrollados mecanismos de asistencia jurídica y protección destinados a quienes son víctimas de Trata de personas en los procedimientos judiciales contra los explotadores hace que los mismos no lleguen a sentencia.”[[149]](#footnote-149) En Colombia, la Defensoría del Pueblo garantiza el derecho a representación judicial a personas afectadas por una conducta penal, incluyendo así también a víctimas de trata.[[150]](#footnote-150) Sin embargo, la Defensoría no cuenta con datos de acompañamientos de víctimas de trata ya que no tienen estadísticas discriminadas por tipo penal. En el caso de Ecuador, “los fiscales, generalmente ven un caso de trata desde el punto de vista de investigación, buscan información, lo cual no está mal en el sentido de evitar la impunidad, se centran en una víctima y no en una persona, es decir, no dan información sobre los derechos que la persona tiene.”[[151]](#footnote-151) Esta tendencia generalizada está presente en toda la región andina.

En situaciones particulares, las organizaciones no gubernamentales también realizan acompañamiento o representación judicial de las víctimas de trata (se reportan casos en Colombia, Ecuador y Perú). Estas organizaciones están generalmente basadas en las capitales o zonas determinadas de los países, estando por tanto disponibles para un limitado número de casos.

En conclusión, los procesos de protección y apoyo a las víctimas que actúan como testigos se encuentran plasmados en el marco legal de cada país. No obstante, en la práctica, las víctimas “carecen de información sobre sus derechos, pueden inclusive ser re-victimizadas por el propio sistema de asistencia y protección”.[[152]](#footnote-152)

Asimismo, la protección y apoyo para estos casos son deficientes debido principalmente al conocimiento limitado o escaso de los jueces sobre la problemática de la trata en general, y el desconocimiento en cuanto al tema de consentimiento viciado de las víctimas de trata en particular. De esta manera, la protección y el apoyo a las víctimas que actúan como testigos en los procesos penales no están garantizadas ante las represalias y los riesgos para estas, sus familias y sus representantes.[[153]](#footnote-153)

Las entrevistas realizadas con víctimas sobrevivientes indican que la información y la asistencia jurídica que han recibido ha sido prestada por diferentes entidades estatales o no estatales, incluso organizaciones internacionales como la OIM.

#### 13.9. Derechos y necesidades especiales de los NNA

De acuerdo al Comentario de NNUU a la Directriz 8 recogida en los Principios y Directrices del Alto Comisionado de NNUU para los Derechos Humanos, las medidas especiales para los NNA son importantes porque el daño físico, psicológico y psicosocial que sufren en especial los niños objeto de trata y su mayor vulnerabilidad a la explotación hace necesario un tratamiento separado del previsto para los adultos víctimas de TdP en las leyes, las normas, los programas y la acción. El principio del interés superior del niño/a debe constituir una consideración primordial en todas las medidas relativas a las víctimas de trata de niños/as, sean adoptadas por instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos. Los NNA víctimas de trata deben recibir asistencia y protección adecuadas, teniendo plenamente en cuenta sus derechos y necesidades especiales (NNUU 2010: 169 – 182).

La legislación de los cuatro países, abarca una serie de temas en cuanto a la presunción de la edad y la presunción de la condición de víctima, el Principio del “Interés Superior” del niño/a, no discriminación en la prestación de protección y asistencia, información y respeto de la opinión, derecho a la intimidad, nombramiento de un tutor, niños/as víctimas en los procedimientos penales entre otros. La presunción de edad se regula en los Códigos de Niñez y Adolescencia (Ecuador) o el Código de la Infancia y la Adolescencia (Colombia). Es importante mencionar la Ley Colombiana 985 del 2005, la cual señala que la asistencia y protección de NNA víctimas de TdP, incluye la toma de decisiones tendientes a la reunificación familiar, siempre y cuando haya claridad sobre la ausencia de participación de la familia en la red de tratantes.

Existen buenas prácticas en aspectos puntuales y sobre todo cuando ha habido una coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, pero no siempre se cuenta con una respuesta institucional adecuada. En otras palabras, las buenas prácticas no son institucionalizadas (tanto en Ecuador como en otros países de la región), en gran medida por un problema que parece común a toda la región: “Las prácticas se rompen con la rotación del personal, sea a nivel público o privado”.[[154]](#footnote-154)—En cuanto a buenas prácticas, en Ecuador, se observa el rol importante del Ministerio del Inclusión Económica y Social en cuanto a la responsabilidad asumida de manera progresiva sobre los Centros de Acogida, los cuales fueron financiados inicialmente por la cooperación del Gobierno de los Estados Unidos por vía de USAID[[155]](#footnote-155).

Sin embargo, el siguiente caso recogido en el informe de Ecuador, resulta revelador de la vulnerabilidad en que se encuentran los/las NNA víctimas de trata, aún cuando se encuentran bajo la protección de las autoridades. Una adolescente víctima de TdP comenta: *“en todo momento se mantenía comunicada con X y la Y (sus tratantes) así que cuando fue trasladada a la fiscalía, el dueño del local se le acercó y le pidió que acusara a un joven llamado F que era mesero además cuando es trasladada a la casa de acogida de la FNJ la Sra. Y (la tratante) pregunta a dónde la trasladan a la adolescente, haciéndose pasar por una tía, y los agentes filtraron la información y le informaron que la llevaron a [localidad] la Fundación Nuestros Jóvenes”*[[156]](#footnote-156). Casos como este revelan lo crítico que resulta elaborar y aplicar protocolos claros de actuación para la protección de las víctimas de trata en general, y de aquellas que son NNA en particular.

Las soluciones duraderas, localización de la familia, reunificación familiar, repatriación de los/las niños/as víctimas de trata, integración local o reasentamiento en un tercer país, son otros temas que merecen atención. Los procedimientos actuales no contemplan con claridad los procedimientos para llegar a una solución duradera y adecuada para los NNA víctimas de la TdP. Todavía hay vacíos legales sobre estos temas por lo que se recomienda la elaboración de herramientas legales y administrativas (decretos, instrucciones, etc.) para establecer procedimientos y requisitos que garantizan soluciones duraderas para NNA víctimas de la TdP.

En conclusión, la normativa de los países andinos es amplia en cuanto a las garantías y procedimientos para la protección de los derechos y necesidades especiales de NNA víctimas de TdP. No obstante, en la práctica, se reporta una capacidad limitada de las instituciones del Estado para la identificación y protección de los NNA víctimas de trata. Los países cuentan con centros de atención muy limitados en cuanto a su alcance territorial, no tienen recursos suficientes y presentan una alta movilidad del personal.

# 14. Persecución y sanción

Las NNUU señalan claramente que “la TdP es un delito además de una violación de los derechos humanos” (NNUU 2010: 195). La penalización de la trata es un importantísimo paso adelante para poner fin a la impunidad de los tratantes. También es un componente indispensable de una respuesta amplia a escala nacional e internacional.[[157]](#footnote-157) En el Protocolo sobre la trata de personas (art. 5), la penalización ha sido descrita como fundamental y como “obligación ineludible de todos los Estados Parte en [ese instrumento].”[[158]](#footnote-158) Otros instrumentos internacionales y órganos internaciones de derechos humanos, también exigen y confirman la importancia de esta obligación de tipificar correctamente la trata como delito, como un elemento indispensable para dar una respuesta nacional eficaz a la TdP (Para más información véase NNUU 2010: 196).

En los secciones anteriores, se han explicado elementos y situaciones específicas en cuanto a la investigación del delito de la TdP, al enjuiciamiento y a la resolución judicial. Al mismo tiempo, se ha entregado información sobre las capacidades de los funcionarios de la justicia penal y los procedimientos parte del sistema de justicia penal. Los informes nacionales de los cuatro países aportan información sobre el marco legal nacional, por lo que en este capítulo nos centraremos en la práctica obtenida para la persecución y sanción del delito.

#### Investigación, enjuiciamiento y resolución judicial

En este apartado se tendrá como enfoque la aplicación de la norma de diligencia debida en lo que se refiere a enjuiciar y resolver judicialmente los casos de TdP y el grave problema de la impunidad generalizada de quienes que intervienen en la TdP y la explotación asociada. Los tratantes y sus cómplices raras veces son detenidos, investigados, enjuiciados o condenados. Las víctimas de la trata raras veces son identificadas y con demasiada frecuencia son consideradas delincuentes. Para evaluar la investigación, enjuiciamiento y resolución judicial es importante valorar no solamente el delito de la trata, sino también se deben incluir otros delitos conexos -que conforman las formas de explotación a los que se refiere el delito de la TdP, como la explotación sexual, los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud o las prácticas análogas a ésta y la servidumbre, la servidumbre por deudas, la explotación de niños y niñas, el matrimonio forzoso, etc. (NNUU 2010: 203-2013).

Los marcos normativos de los países de la región andina establecen diferentes métodos de investigación de delitos, incluido el delito de la TdP. Entre ellos se pueden mencionar interceptaciones, agentes encubiertos y visitas o allanamientos.[[159]](#footnote-159) Sin embargo, dichas disposiciones no son implementadas debidamente por varias dificultades, tales como presupuesto limitado, movilidad de funcionarios públicos, falta de capacidades de los funcionarios encargados, recursos escasos en materia de personal, dinero y equipos que debilitan el proceso investigativo, prácticas atentatorias a los derechos de las víctimas[[160]](#footnote-160). Asimismo, influyen negativamente la filtración de información, debilidades en la aplicación de medidas de protección, los métodos de investigación que se centran en el testimonio o en la información proporcionada por la víctima.[[161]](#footnote-161) En el transcurso de los procesos de investigación, generalmente las víctimas son re-victimizadas y consideradas meramente como un medio de prueba.

Los procedimientos legales tampoco son suficientes en cuanto a los métodos de intervención de los operadores de justicia con las víctimas de TdP, como se señala en el informe de Bolivia.[[162]](#footnote-162) De esta manera, en dicho país por ejemplo, la ley de comunicación no permite el rastreo de los medios de comunicación o a las empresas que ofrecen servicios de internet, lo que no permite el rastreo de información, por ejemplo, en un caso de pornografía en internet.[[163]](#footnote-163)

Un problema grave que se presenta es el tratamiento que reciben las víctimas de la trata durante los procedimientos judiciales. Tal como se reporta en el caso de Bolivia, existen importantes falencias en cuanto a las metodologías de investigación. “Usualmente, los interrogatorios a víctimas de TdP no consideran aspectos como el trastorno por estrés postraumático”[[164]](#footnote-164)

Como consecuencia, la impunidad del delito es una de las características comunes en cuanto a la investigación–sanción de los delitos de la TdP en la región andina. Los procesos son convertidos en procesos legales “largos y engorrosos”, como se señala sobre Ecuador[[165]](#footnote-165), y los testimonios de las víctimas demuestran demoras en los procesos e inadecuado tratamiento en la reserva de la identidad de la víctima, bajas reparaciones civiles, etc. Según confirman fiscales de Ecuador o Colombia, “las víctimas declaran ejercer la prostitución voluntariamente por miedo a los cabecillas de estas redes.”[[166]](#footnote-166) Durante los procesos judiciales, pocas veces las víctimas son protegidas debidamente por el Estado, más bien nos encontramos con casos de re-victimización[[167]](#footnote-167); las victimas migrantes “suelen ser tratadas como infractoras, detenidas y posteriormente deportadas por su condición migratorio irregular.”[[168]](#footnote-168)

La aplicación del derecho en el proceso penal no toma en debida consideración que la víctima de TdP ha sufrido violaciones generalmente brutales de sus derechos humanos.[[169]](#footnote-169)

Sobre los derechos de los inculpados, el procesado tiene derecho a la defensa gratuita por parte del Estado; derecho que en el caso de Perú, también lo tiene la víctima. El informe de Perú cuestiona cuestiona la imparcialidad de esta medida ya que en ambos casos los abogados defensores pertenecen al mismo cuerpo legal del Ministerio de Justicia.[[170]](#footnote-170)

Por otra parte, la falta de registros de sentencias y sanciones administrativas por el delito de la TdP es una práctica común en los cuatro países.

#### Extradición y asistencia jurídica mutua

Aún cuando es posible que todos los elementos del delito de la trata tengan lugar dentro de las fronteras nacionales y que los autores, las víctimas y las pruebas se encuentren en el mismo país, pero lo más habitual, es que los casos de TdP sean mucho más complejos. Los presuntos autores, las víctimas y las pruebas pueden estar situados en dos o más países, por lo que el mismo hecho puede justificar y dar lugar a investigaciones y procedimientos penales en múltiples jurisdicciones. Los mecanismos de cooperación oficiosos, y los instrumentos legales, la extradición y la asistencia jurídica mutua, son importantes medios para eliminar los lugares de refugio para los tratantes, poniendo fin con ello a los altos niveles de impunidad de que actualmente éstos disfrutan (NNUU 2010: 215-224).

El marco legal de los cuatro países estipula disposiciones específicas en cuanto a la extradición y asistencia jurídica mutua de los países. En la actualidad, no se reportan casos de extradición de personas acusadas o sentenciadas por el delito de la trata de personas, ni tampoco de prácticas respecto a la asistencia penal mutua aplicada a este delito. Así, en Colombia, se reporta que varios líderes y miembros de los grupos armados al margen de la ley, han sido extraditados por delitos relacionados con el narcotráfico, pero no se encuentra caso alguno de aplicación de esta medida por TdP, pese a que es un hecho notorio nacional que en dichos grupos se comete explotación en diversas modalidades, por ejemplo la de reclutamiento forzado.[[171]](#footnote-171) Tal como se considera en el Informe de Perú, se trata de un tema todavía nuevo en la agenda pública.

#### Penas efectivas y proporcionadas

Los Estados tienen la obligación de establecer en su legislación sanciones penales efectivas y proporcionadas, con inclusión de penas de reclusión que den lugar a la extradición en el caso de las personas naturales. Esta obligación se confirma en el derecho internacional contenido en tratados. La Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada, por ejemplo, incluye los siguientes requisitos en relación con los delitos establecidos en el Protocolo sobre la TdP: esos delitos deben ser castigados con sanciones que tengan en cuenta la gravedad de aquellos, y las atribuciones legales discrecionales en relación con la imposición de penas deben ejercerse de tal modo que sea máxima la eficacia de las medidas de aplicación de la ley y tengan debidamente en cuenta la necesidad de disuadir de la comisión de delitos relacionados con la TdP (art. 11) (NNUU 2010: 225 – 230).

En comparación con otros delitos, las penas por el delito de la TdP son consideradas altas. Las circunstancias agravantes pueden incrementar los años de privación de libertad de los autores. No obstante, en la práctica se tiene registro de un número escaso de casos de aplicación de penas por el delito de la TdP.

En el caso de Perú se reporta que se han aplicado penas de hasta 35 años de cárcel en un caso de trata, cuando hay concurso de delitos, generalmente por violación de la libertad sexual.[[172]](#footnote-172)

#### Decomiso y utilización de bienes

La recuperación de bienes suele ser un proceso en tres etapas: i) medidas de investigación para localizar los bienes de que se trata; ii) medidas preventivas para inmovilizar los bienes identificados como relacionados con el delito (incautación de bienes, embargo preventivo), y iii) decomiso, restitución y utilización.[[173]](#footnote-173) Un régimen de decomiso y recuperación sirve para reducir los beneficios de los delincuentes e incrementar los riesgos para ellos, respaldar la sanción penal de los tratantes, al proporcionar pruebas que pueden apoyar o corroborar un caso de trata de seres humanos.

A nivel general, los países cuentan con marcos legislativos e instancias encargadas de realizar investigaciones especializadas para la persecución del delito y sobre el patrimonio de los tratantes. Así, en Perú existe la Ley de Perdida de Dominio y Lavado de activos que incluye dentro de su ámbito de acción a la trata de personas, el Decreto Legislativo 1104 que modifica la Pérdida de Dominio, y la Procuraduría especial y una División de Lavado de Activos de la Policía Nacional del Ministerio del Interior encargada de las investigaciones.[[174]](#footnote-174) En Colombia, se cuenta con un documento titulado “Lineamientos Generales sobre la Trata de Personas y el Lavado de Activos”, elaborado por el Comité Interinstitucional de lucha contra la TdP[[175]](#footnote-175). Según se reporta en el Informe de dicho país, “[…] los canales de financiación y de lavado de activos más frecuentes son: transferencias nacionales e internacionales directamente a una persona, empresa o cuenta; transporte físico de dinero; retiros en cajeros automáticos con tarjetas débitos y créditos, intermediarios de operaciones cambiarias o de capitales (Black Market Peso Exchange), etc.”[[176]](#footnote-176)

En la práctica, no se tiene registro de casos de decomiso y utilización de bienes de autores del delito de la TdP en Bolivia, Ecuador y Colombia. En Perú, existe un caso donde el principal procesado por el delito de Trata de Personas viene siendo investigado por el delito de Lavado de Activos (El Comercio 2012).

# 15. Cooperación interinstitucional

#### Cooperación a nivel nacional

En cuanto a la colaboración interinstitucional y la cooperación con la sociedad civil, ésta es una necesidad estratégica de ámbito nacional e internacional para aunar esfuerzos en la lucha contra la trata y reforzar la coordinación a nivel nacional, internacional y regional.

El Protocolo contra la TdP recomienda que los Estados tomen medidas para involucrar a las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil: en la adopción de políticas, programas y demás medidas (art. 9), para propiciar la cooperación con organizaciones no gubernamentales en materia de capacitación (art. 10 (2)) para la implementación de proyectos de cooperación estratégica dirigidos a alcanzar al erradicación de la trata y la protección de las víctimas.

El Plan de Acción de la ONU señala que la coordinación a distintos niveles permite el intercambio de mejores prácticas de fomento de la capacidad con el fin de responder a la TdP y combatirla, realizando “actividades de asistencia jurídica recíproca y el intercambio de información con pleno respeto de las leyes nacionales, como las leyes de protección de datos, incluida la información operacional, los programas y las mejores prácticas.” (Plan de Acción de la ONU 2010). Otros temas que destaca en el ámbito de la coordinación, son los de asistencia jurídica recíproca y de extradición.

En la actualidad, los cuatro países de la región andina cuentan con Ministerios rectores, coordinadores de las acciones de cooperación y coordinación a nivel nacional. Al mismo tiempo, los países se encuentran en un proceso de mejora de estas acciones a nivel local, donde el rol de la sociedad civil se hace más fuerte, visible y necesario. Sin embargo, la sociedad civil no siempre forma parte de los espacios de coordinación y cooperación. Así por ejemplo, en Colombia, Bolivia y Ecuador, las ONG no forman parte de las instancias encargadas de la coordinación de las acciones contra la trata de personas. Por el contrario, en Perú, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional, forman parte integral de las instancias de coordinación (tal como se ha realizado en otros países de Centro y Latino América).

De forma paralela, las organizaciones de la sociedad civil vienen trabajando organizadas en redes, formulando estrategias, coordinando acciones e impulsando acciones de incidencia política. Estas redes generalmente son espacios informales (no constituidas formalmente) en forma de mesas de trabajo a nivel local que generalmente funcionan en base a casos específicos de víctimas de trata. El enfoque principal de trabajo de estos espacios de coordinación es la trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, últimamente, cada vez más se están visibilizando grupos de trabajo bajo otras modalidades de la trata de personas.

#### Cooperación internacional

La cooperación internacional ha sido un actor que ha facilitado y muchas veces hecho posible la implementación de programas, proyectos y políticas públicas de los Estados de la región andina, y que ha fomentado e impulsado diversos programas, proyectos y acciones en la materia. Se trata de cooperación puntual, limitada en el tiempo y generalmente en zonas o regiones determinadas del país, y que ha sido llevada a cabo principalmente a través de organismos tales como UNODC, OIM, USAID y algunas embajadas (Países Bajos, Estados Unidos, etc.). Dichas entidades dan recursos económicos para que diferentes instituciones u organizaciones realicen proyectos o son ellas mismas las que llevan a cabo proyectos sin financiar a terceros.

En el marco de la cooperación entre los Estados, se encuentran en proceso iniciativas de cooperación interinstitucional que tienen por objetivo mejorar la investigación de los delitos de trata, mejorar la atención y protección a víctimas, los mecanismos de retorno, etc. Por ejemplo, se está trabajando en dos protocolos de cooperación mutua: Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú. Otros ejemplos son los numerosos acuerdos bilaterales que tiene Ecuador relativos a la trata de personas, entre los que están los convenios con Brasil, Japón, Perú, Cuba, Colombia[[177]](#footnote-177).

Si bien las instituciones estatales son las que están liderando los procesos de la lucha contra la TdP, es importante resaltar que en algunos casos, se trata de procesos impulsados en un primer momento o acompañados por organizaciones tanto de la sociedad civil, como de la cooperación internacional, que con su experiencia y recursos han jugado un papel importante en la implementación y ejecución de dichos procesos.

#### Sistema de monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la implementación del marco legal aplicable en el país, de las políticas, estrategias y programas, permite medir el avance alcanzado en la lucha contra la trata. Sin embargo, se necesitan por tanto una serie de elementos para realizar el monitoreo y la evaluación, principalmente objetivos y indicadores verificables y medibles para valorar los resultados alcanzados. Los procesos de monitoreo y evaluación requieren considerar, entre otros, indicadores que permitan medir: i) el nivel de especialización de las autoridades dedicadas a la lucha contra la trata y la protección de las víctimas, ii) la coordinación interinstitucional y valorar la creación de instancias específicas para coordinación; iii) la formación y capacitación del personal relevante sobre los derechos de la persona, así como los métodos para la persecución del delito y la protección de los derechos de la víctima y su protección integral; y iv) las funciones realizadas por ponentes o Relatores Nacionales.

En la práctica, los países no cuentan con instituciones encargadas de la evaluación de la implementación de las políticas públicas, diferentes de las entidades encargadas de la coordinación de las acciones para la implementación de dichas políticas. Las mismas entidades se encargan de coordinar, dar seguimiento y evaluar sus propias acciones. En Ecuador por ejemplo, existen una serie de herramientas y sistemas que permiten evaluar la gestión de las acciones de los funcionarios públicos y de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, en la práctica, dicha evaluación y monitoreo no se ha realizado. Por tanto, se recomienda el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas con el objetivo de vigilar y valorar el avance de las políticas formuladas, evaluar su impacto y hacer ajustes y correcciones si es necesario” (Ministerio del Interior, Ecuador, 2012 (b)).

**E: Conclusiones y Recomendaciones**

1. **Formulación, aprobación e implementación de políticas públicas en materia de lucha contra la trata de personas, integrales, multi-disciplinarias y multi-sectoriales, con un enfoque de derechos humanos.**
2. **Establecimiento de estándares mínimos para la formulación y la implementación de las políticas públicas en materia de lucha contra la trata de personas a nivel regional, nacional y local.**
3. **Coordinación regional y acción conjunta para la formulación e implementación de las políticas públicas para la lucha contra la trata de personas en la Región Andina.**

Los países de la Región Andina han desarrollado en forma y grado diferente medidas legislativas, planes de gobierno, y mecanismos de coordinación para la implementación de los mismos (siendo Colombia uno de los primeros países, en el 1996).[[178]](#footnote-178) A pesar de las acciones claves realizadas en cada país, se observa la necesidad de consolidar los esfuerzos a través de políticas públicas a nivel nacional, que logren nivel es adecuados de coordinación a nivel de Región Andina para potenciar su eficiencia.

En ocasiones, las acciones que se han llevado a cabo carecen de integralidad, parten de un enfoque principal de persecución de delito y carecen de suficiente respaldo legal en cuanto a las políticas (como p.ej. la falta de un Plan de Acción en Bolivia o la aprobación de un Plan de Acción contra la Trata en Ecuador, - todavía en proceso de aprobación).

En ámbito local – provincias y departamentos – hay dispersión en cuanto a la elaboración, implementación y eficacia de las acciones. Tampoco se cuenta con una estrategia clara ni con los recursos suficientes humanos y financieros. Los trabajos informales, los establecimientos que operan en la jurisdicción de los gobiernos locales no siempre son controlados. Entre ellos, se pueden mencionar el trabajo doméstico (muchas veces justificado por aspectos culturales y costumbres) en condiciones de explotación y TdP, trabajo en talleres, plantaciones (espacios productivos en general). Hay una falta de coherencia entre las estrategias contra la TdP a nivel nacional y su implementación a nivel local. Las coordinaciones existentes entre ambos niveles generalmente se limitan a la investigación de delito, sin considerar otras instituciones como por ejemplo los inspectores de trabajo.

1. **Establecer un marco legal y procedimental completo, aplicable y que tenga un enfoque de protección de las víctimas de la TdP.**

El enfoque del marco legal existente es la persecución y sanción del delito, dejando en un segundo plano la protección de las víctimas de la TdP. Las normas legislativas no vienen acompañadas de instrumentos de jerarquía normativa inferior que posibiliten su implementación. Los instrumentos existentes no cumplen con todas las garantías de protección de derechos para las víctimas de la trata.

1. **Normas legales vinculantes que establezcan claramente funciones y responsabilidades de las instituciones estatales nacionales y locales, unidades o departamentos especializados.**

En los cuatro países, las instituciones estatales que coordinan o lideran las acciones a nivel nacional[[179]](#footnote-179), cuentan con departamentos especializados en materia de lucha contra la trata (en función de las competencias que tenga la institución). Sin embargo, son pocas las otras instituciones estatales con competencias y funciones en materia de lucha contra la trata de personas en las cuales hay Unidades o Departamentos especializados y con funciones claras y establecidas en cuanto al rol y las responsabilidades que tienen en dicha lucha.

Como buena práctica de funciones y responsabilidades claras de entidades estatales se puede mencionar el caso de Perú donde el Reglamento de la Ley vigente contra la TdP y Tráfico Ilícito de migrantes asigna responsabilidades al poder Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público para la prevención, asistencia y protección a las víctimas y sanción del delito.

1. **Establecer mecanismos de coordinación que permitan la participación de la sociedad civil con derecho de voz y voto.**
2. **Nominar un órgano independiente y establecer procedimientos para realizar el monitoreo de políticas públicas.**

Como buena práctica, se puede mencionar el caso de Perú, donde la sociedad civil participa en el Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP con derecho de voz y voto, mientras la cooperación internacional lo hace con derecho de voz.

Las instituciones estatales que coordinan los mecanismos existentes, están a la vez encargadas del monitoreo de la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, es necesario establecer herramientas e instrumentos para llevar a cabo el monitoreo de las acciones plasmadas en los Planes de Acción o Estrategias Nacionales.

En la actualidad no se cuenta con órganos independientes que realicen un monitoreo imparcial de la ejecución de las políticas públicas, de la calidad de los servicios de asistencia a víctimas de trata y de otros aspectos importantes de los sistemas nacionales, tanto en cuanto al papel de las instituciones públicas, como de las organizaciones de la sociedad civil. La existencia de órganos independientes posibilitaría una evaluación de las políticas, según criterios e indicadores establecidos, y en función de los recursos asignados para la ejecución de dichas políticas tanto a nivel nacional cuanto local.

1. **Establecer un sistema de recolección de datos a nivel estatal, coordinado a nivel regional.**

La recolección de datos por las autoridades estatales, es un tema que merece una atención especial, dado que: 1) sirve como base para la formulación y revisión de las políticas públicas; 2) los datos sirven de indicadores sobre la implementación de las políticas públicas, su ejecución y eficacia para prevenir la trata y proteger a las víctimas.

En la actualidad, a nivel nacional, no se cuenta con datos unificados y actualizados. En el caso de Colombia, dos sistemas de recolección de datos no han resultado eficaces y se lanzará un tercero. En Perú existe el Registro y Estadística del delito de TdP y Afines (RETA), desde el año 2006 que ofrece estadísticas sobre denuncias e investigación policial pero no ha habido implementación de un registro de NNA víctimas de la TdP. En ninguno de los países existen registros oficiales de víctimas derivadas o asistidas por servicios de asistencia.

**Respuestas regionales en materia de Trata de Personas**

1. **Articulación de respuestas regionales en materia de TdP con el potencial de generar acciones conjuntas en el marco de la CAN y que sean congruentes con, o estén incorporadas en, los marcos normativos nacionales.**

A nivel de la CAN, los esfuerzos y trabajos realizados han sido puntuales y limitados en cuanto a su objeto[[180]](#footnote-180) (Decisiones 548 y 545). Otros instrumentos relevantes a nivel regional son: el Plan de Acción del MERCOSUR para la lucha contra la TdP, la Declaración de Montevideo contra la TdP;; la Guía de las Buenas Prácticas sobre TdP en el MERCOSUR, entre otros. Adicionalmente en la Región Andina se cuenta con una serie de instrumentos (acuerdos bilaterales, Memorandos de Entendimiento, Acuerdos Marcos, etc.), los cuales tienen diferentes formatos, involucran a diferentes países (principalmente fronterizos) e instituciones (estatales y no estatales).

No obstante, estas iniciativas no surten suficiente efecto jurídico ya que no han sido integrados a los marcos normativos nacionales. Por su parte, el impacto de las Decisiones Andinas es mínimo.

Se observa que en las interpretaciones prejudiciales resueltas por el Tribunal Andino, la mayoría se refieren a temas comerciales y no al tema de exigibilidad de derechos.

**Respuestas no-gubernamentales**

1. **Mejorar la calidad y la articulación de las respuestas de la sociedad civil y la cooperación internacional.**

La sociedad civil y la cooperación internacional actualmente prestan o financian asistencia directa a las víctimas de trata, lideran acciones de prevención y sensibilización y realizan una labor importante en materia de incidencia política. No obstante, cuentan con recursos limitados para realizar una atención de asistencia y protección integral y en muchos casos trabajan con una concepción limitada de asistencia integral. Asimismo, necesitan ampliar y mejorar las acciones de prevención, su coordinación con la Academia, la generación y gestión de conocimiento, el trabajo con medios de comunicación, el trabajo más allá de las capitales, así como incrementar el nivel de recursos de instancias gubernamentales.

La cooperación internacional ha impulsado importantes acciones de lucha contra la trata, ha apoyado importantes cambios legales y administrativos, y ha aportado recursos considerables en los cuatro países (apoyo con equipamiento, capacitación, asistencia técnica a instituciones públicas (p.ej. con el fin de facilitar la creación de unidades especializadas) y en la elaboración de planes y estrategias nacionales de lucha contra la TdP, en los cuatro países de la Región Andina).

Entre las agencias internacionales destacan la Organización Internacional para las Migraciones OIM (programas y proyectos en áreas de prevención, atención a víctimas, etc.) y la UNODC (principalmente en temas de investigación). Cabe mencionar, que en las zonas de mayor presencia de refugiados, Colombia y Ecuador, el rol del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha sido limitado y no figura como un actor relevante en cuanto a acciones de atención integral a víctimas de trata-solicitantes de asilo o refugiadas, a pesar de las directrices y guías existentes en la materia.

1. **Asignación de recursos para la implementación de las políticas públicas.**

Una característica general en los cuatro países es la falta de recursos para implementar las acciones planificadas, incluso cuando éstas han sido aprobadas mediante decretos u otros instrumentos.

Se reporta una deficiente articulación interinstitucional que carece de un respaldo legal y de recursos suficientes para ser operativa y efectiva.

El apoyo de la cooperación internacional ha sido importante para la realización de estas acciones, pero esto en cierta forma indica que los Estados no parecen haber asumido la responsabilidad que tienen en cuanto a la asignación de los presupuestos necesarios para la ejecución y la implementación de los compromisos marcados en las políticas públicas en materia de TdP a nivel nacional y local.

Resultaría interesante comparar los recursos asignados por los Estados a la lucha contra la TdP con el presupuesto con el cual cuentan las instituciones encargadas de combatir el narcotráfico. Pendiente de la realización de esta comparación, aventuramos la hipótesis de que habría una gran desproporción de recursos financieros, logísticos y/o personal.

La inestabilidad institucional reportada en los informes nacionales, combinada con una voluntad política a veces poco clara y con la dependencia (por lo menos parcial) de los fondos de la cooperación internacional, han provocado que las políticas públicas se preparen, pero que no necesariamente se ejecuten, al menos con recursos estatales.

**Implementación de políticas públicas: la Trata de personas**

1. **Establecimiento de instrumentos (legislación secundaria) que posibiliten y faciliten la implementación del marco legal relevante a la lucha contra la TdP.**

La tipificación del delito de la trata en los últimos diez años (2002-2012) ha pasado –en general en los países andinos- por las siguientes etapas: a) tipificación incorrecta; b) establecimiento de prácticas erróneas; c) tipificación correcta; d) persistencia de prácticas de prácticas erróneas por los fiscales, jueces, policía y funcionarios. Esto se traduce en un incumplimiento de las responsabilidades que tiene el Estado y afecta directamente los derechos de las víctimas.

1. **Tipificar la complicidad y responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de la TdP.**

El derecho internacional es claro en explicitar que la responsabilidad debe extenderse a las personas jurídicas además de las personas físicas. Sin embargo, en ninguno de los países andinos se reconoce la complicidad y la responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos de la TdP.

1. **Penalizar el uso de los servicios de víctimas de la trata.**

Ni el Protocolo sobre la TdP ni otros instrumentos vinculantes para los países de la Región Andina se pronuncian directamente sobre si el uso de los servicios de víctimas de la trata debe ser tipificado como delito. El Convenio Europeo sobre la trata de seres humanos exige a los Estados Partes que estudien la posibilidad de conferir el carácter de infracción penal a la utilización de los servicios de una persona con conocimiento de que es víctima de la trata (art. 19). Este estudio debiera ser acometido asimismo, como una buena práctica internacional, en los países de la región. Sin embargo, por el momento este tema no forma parte de las leyes existentes de los países andinos.

1. **Establecer medidas específicas que evitan que las personas sean enjuiciadas por delitos relacionadas con la condición de víctima de trata.**

Ni en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional ni en el Protocolo contra la TdP figura una obligación explícita de los Estados Parte de abstenerse de criminalizar a las víctimas de esa trata. No obstante, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, buenas prácticas internacionales legislativas y de políticas, como el Convenio Europeo sobre la trata de seres humanos y el Plan de Acción de la OSCE, así como otras declaraciones y resoluciones no vinculantes (entre ellas, por ejemplo, las resoluciones 55/67 y S-23/3 de la Asamblea General), “instan a los Estados a que eviten que las personas objeto de trata sean procesadas por su entrada o residencia ilegal.”[[181]](#footnote-181) En las legislaciones nacionales no se cuenta con medidas específicas que evitan que las personas sean enjuiciadas por delitos relacionadas con la condición de víctimas de trata, por lo que se realiza esta recomendación.

**Implementación de Políticas Públicas: Prevención**

1. **Medidas y acciones para la reducción de la demanda de trata de personas**

En al actualidad los países andinos no cuentan con análisis sobre los factores que crean demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación. Por ello, no han adoptado medidas legislativas, normativas y de otra índole en materia de reducción de la demanda. Ello, a pesar de las recomendaciones a nivel internacional y lo establecido en el Protocolo contra la TdP[[182]](#footnote-182).

1. **Tratamiento de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata**

A pesar de los indicios alarmantes en cuanto al abuso sexual, implicaciones de padres de familia situaciones de explotación de sus hijas e hijos, secuestro y explotación de poblaciones indígenas, reclutamiento y explotación en conflictos armados, no se reportan acciones o medidas específicas o concretas para el abordaje de la vulnerabilidad debida a la desigualdad y la pobreza, discriminación y la violencia contra la mujer, vulnerabilidades especiales de NNA y vulnerabilidad en situación de conflicto y posteriores a un conflicto.

1. **Definición y erradicación de la participación del sector público en la corrupción correspondiente, en la TdP**

En Colombia, Ecuador y Perú no se reportan medidas específicas para detectar y erradicar la participación del sector público en la TdP, más allá de las medidas generales existentes en los Códigos Penales. En el caso de Bolivia sí las hay, lo que constituye una práctica a ser replicada en otros países. Asimismo, en Bolivia y Colombia hay una ley anticorrupción. Sin embargo, en todos los países de la región, se reportan numerosos testimonios de víctimas sobre la corrupción e implicación de los funcionarios públicos. En los informes nacionales se aprecia en general la existencia solo de medidas muy modestas e insuficientes.

1. **Acciones para mejorar el nivel de experticia de las instituciones y organizaciones que juegan un papel importante en la lucha contra la TdP, en particular de los jueces.**

Llaman la atención las similitudes que tienen los cuatro países andinos en cuanto a la movilidad constante de funcionarios públicos, los desiguales niveles de conocimiento en el mismo país y entre los países. Las acciones de formación y capacitación son lideradas en su mayoría por ONG y organismos de la cooperación internacional, sin que generalmente se aprecien esfuerzos de formación por parte de órganos que debieran ser especializados en materia de TdP.

No obstante, las organizaciones que realizan mayormente las capacitaciones tienen limitaciones financieras, logísticas y de personal. Normalmente las capacitaciones realizadas son de carácter general y son pocos los cursos especializados o que profundizan en temas técnicos según el perfil de los participantes. Ha habido algunas buenas prácticas, esporádicas, pero todavía, la coordinación con la academia y órganos especializados es insuficiente.

A nivel general, contamos con información, prácticas y experiencias que demuestran falta de capacidades y recursos del sistema de justicia que resulta en una falta de implementación de las políticas públicas, en acciones insuficientes, erróneas o ineducadas para la investigación, el juzgamiento y la atención integral a víctimas de trata. Al mismo tiempo, tampoco se cuenta con pleitos estratégicos que podrían ser por ejemplo para casos de omisión de las responsabilidades de los funcionarios.

1. **Medidas para la regularización y monitoreo de las agencias de reclutamiento (agencias de viajes, de trabajo, etc.) y de la economía informal, involucrando el sector empresarial.**

En ninguno de los países reportan acciones concretas realizadas en este campo en relación con la prevención de la TdP y las disposiciones legales todavía no han sido implementadas.

1. **Medidas fronterizas para la identificación de casos de trata**

Los Informes de los cuatro países consideran complejo y preocupante el contexto fronterizo de algunas zonas particulares (p.ej. Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Bolivia-Chile, etc.), en particular en cuanto a la situación económica o migratoria de la población en estas zonas. Normalmente, las personas en situación migratoria (incluidas víctimas de trata) buscan ayuda y asesoramiento en las parroquias u ONG y no tanto en las entidades estatales en las cuales no tienen confianza.

1. **Mejorar las estrategias de las campañas de sensibilización, medir el impacto de estas de manera adecuada, empleando campañas específicas, coordinadas a nivel regional e involucrando también el sector empresarial**

Las campañas de sensibilización han sido lideradas principalmente por organizaciones de la sociedad civil, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional y con el apoyo de algunas instituciones estatales. El tema principal abordado es la trata con fines de explotación sexual y en pocas ocasiones otras formas de trata (como trata con fines de explotación en mendicidad en el Ecuador).

Queda limitada la información sobre el impacto y la efectividad de las campañas realizadas, ya que normalmente el impacto se mide por el número de beneficiarios alcanzados, pero no se cuenta con información sobre los cambios alcanzados a través de dichas campañas.

Por otra parte, no se tiene conocimiento sobre campañas regionales ni campañas específicas (dirigidas a grupos determinados como jueces, operadores de justicia, comunidades específicas, grupos vulnerables de la sociedad o grupos en riesgo, etc.) y en zonas determinadas (zonas fronterizas, zonas rurales, urbanas, etc.).

1. **Impulsar investigaciones académicas enfocadas en temas específicos como por ejemplo diferentes formas de trata, en zonas determinadas, en capacidades institucionales, más allá de las investigaciones generales sobre la trata de personas.**

Las investigaciones realizadas normalmente son de carácter indicativo y se refieren a la trata de personas en general (formas de captación, *modus operandi* de las redes de trata, análisis de fenómenos sociales y de las causas estructurales de la TdP). En una menor medida, hay investigaciones sobre las consecuencias de la trata, sobre los aspectos jurídicos del delito de la TdP o sobre la trata en sectores particulares, como en la floricultura, sector bananero, minería artesanal o basurales.

Otras actividades que debieran impulsarse, sobre las cuales se hace mención en el informe realizado sobre Colombia, y que es un tema relevante también para Ecuador, son las tesis de grado y otro tipo de investigaciones, junto con la creación de espacios académicos en temas de TdP realizados en las universidades. Para maximizar esfuerzos y que cada estudio represente un valor agregado sería recomendable a que en exista en cada país un estado del arte al respecto y que los estudios futuros traten aspectos específicos que enriquezcan y profundicen en el tema.

**Implementación de políticas públicas: Atención a víctimas de trata**

1. **Establecimiento de un protocolo unificado mediante acuerdos entre los organismos encargados del cumplimiento de la ley y la sociedad civil, creando directrices para la identificación correcta de las víctimas de trata y constituyendo equipos trans-sectoriales y multidisciplinare para el desarrollo y monitoreo de las políticas**

La actitud general de los actores estatales y no estatales es considerar la TdP primordialmente como un delito y no como una violación grave de derechos humanos. Existen guías, protocolos, manuales y documentos no vinculantes tanto en los países como a nivel regional e internacional.

No obstante, ninguno de los países cuenta con mecanismos nacionales de identificación y derivación de víctimas de trata (Protocolos únicos nacionales, memorandas de entendimiento, o decretos que establezcan procedimientos unificados y criterios unificados). La cooperación interinstitucional – Estado y sociedad civil - existente no es formalizada e institucionalizada.[[183]](#footnote-183)

1. **Garantizar el derecho a asistencia e información, sin condicionar dicho derecho a la cooperación de las víctimas con la justifica.**

De acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados se les exigen una serie de medidas de protección y apoyo físico y psicológico, sin estar condicionadas a la capacidad o la voluntad de la persona para cooperar con las autoridades de la justicia penal en la investigación o el enjuiciamiento de los tratantes. En la actualidad, hay un importante avance legislativo en cuanto a los derechos a asistencia e información de las víctimas de TdP, pero siempre considerando las víctimas solamente como víctimas de un delito, y por tanto condicionando el acceso a los recursos de asistencia a la cooperación con la justicia.

1. **Identificación de las Víctimas**

En su gran mayoría, las víctimas son identificadas incorrectamente o no son identificadas. La identificación depende de que existan autoridades competentes y formadas, procedimientos (al menos protocolos) y criterios para la identificación de presuntas víctimas, disponibilidad de recursos, disponibilidad de información. Mientras no se cuente con estos elementos – lo que ocurre en la práctica actualmente – los procesos de identificación serán siendo deficitarios.

En algunas situaciones los mecanismos de identificación de víctimas funcionan por el compromiso y dedicación de algunos funcionarios públicos. Lo que se requiere es pasar a un escenario en el cual existan mecanismos de identificación institucionalizados para una correcta aplicación de las políticas públicas sin que esta aplicación dependa solamente del compromiso y dedicación de los funcionarios.

1. **Difundir el concepto del “período de reflexión" en los países andinos y establecerlo como un derecho a presuntas víctimas de trata.**

El período de reflexión es un concepto desarrollado en los países europeos, y que ha sido establecido en el Convenio del Consejo de Europa.[[184]](#footnote-184) El marco legal actual en los países andinos no contempla el periodo de reflexión para las presuntas víctimas de trata. Sin embargo, en una buena práctica a ser implementada por los Estados, la Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en países fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados, aprobada recientemente, hace referencia al periodo de reflexión.

El objetivo del período de reflexión es la protección de los derechos humanos de la víctima de la trata, ofreciendo un tiempo razonable, en el que debe contar con apoyo y asistencia, para que la esté en condiciones de conocer su situación como víctima, sus derechos y las opciones legales que tiene y las formas de protección, así como decidir con conocimiento de causa acerca de si ayudar y colaborar en los procedimientos penales. El periodo de reflexión debe ser otorgado desde el momento de detección de indicios de que una persona podría ser víctima de trata.

1. **Establecimiento de procedimientos para otorgar permisos de residencia para víctimas de trata NNA y adultas**

Solamente la nueva Ley Boliviana contra la Trata y el Tráfico de personas del año 2012, contempla la posibilidad de un permiso de residencia para víctimas de trata (art. 46). En los otros tres países, no hay mecanismos legales para otorgar permisos de residencia a víctimas de TdP tal como se recomienda en los instrumentos internacionales vigentes. Esto significa que dichos permisos deben ser otorgados no solamente cuando la víctima ha colaborado con la justicia, sino también para los casos en que existen razones personales por las cuales la víctima no puede ser retornada a su país.

Asimismo, el establecimiento del derecho de trabajar a la vez del otorgamiento de un permiso de residencia (temporal o a largo plazo, permanente) es fundamental para prevenir la situación actual de limbo en la cual se encuentran las víctimas sobrevivientes de la TdP y que puede resultar en graves perjuicios para la víctima (situación de explotación o de trabajo informal, re-victimización, etc.).

1. **Facilitar el acceso y garantizar el derecho a refugio para víctimas extranjeras**

Una serie de Convenios e instrumentos internacionales hacen mención específica al derecho al refugio de las víctimas de la trata que de acuerdo a instrumentos internacionales deban ser reconocidas como tales, así como el derecho a no devolución que emana de los mismos. En los cuatro países se reporta que los procedimientos actuales no facilitan el acceso al proceso de asilo , ni el reconocimiento de víctimas como refugiadas, debido a la falta de información y desconocimiento del derecho de asilo por el personal que atiende víctimas de TdP y la falta de información de las víctimas sobre dicho derecho. No se reportan casos de víctimas de trata que hayan sido reconocidas como refugiadas por el hecho de haber sido víctimas de trata, ni se reporta información sobre el rol de las oficinas competentes de asilo y refugio y de organismos internacionales como el ACNUR en la materia.

1. **Establecer procedimientos para el retorno voluntario, seguro y en condiciones de dignidad toda presunta víctima de trata.**

El Protocolo contra la trata (art. 8) establece una serie de recomendaciones en cuanto a la recepción de las víctimas por los Estados cuyos nacionales o residentes son identificados como víctimas en otro país, y en cuanto a la repatriación o devolución de las víctimas por los Estados en los cuales ellas se encuentran y del cual no son residentes o nacionales.

Las prácticas actuales no garantizan el derecho que tienen la víctimas a un retorno seguro y en condiciones de dignidad. Se reporta la falta de cifras de víctimas asistidas por los Consulados, y en el caso de los países que sí las reportan (en Colombia por ejemplo 37 casos), se trata de un número modesto. Los procedimientos de retorno en los países andinos carecen de mecanismos específicos y establecidos formalmente, para garantizar un retorno seguro, que abarque la valoración de riesgos previos, los mecanismos mismos de retorno, así como la coordinación y cooperación previa con las autoridades del Estado receptor.

Los acuerdos bilaterales y/o multilaterales que se generen deben incluir también cláusulas específicas sobre principios fundamentales de acogida debida de las víctimas de la trata y de los niños/as no acompañados/as, con recursos que permitan la implementación efectiva de las mismas.

1. **Garantizar el derecho a asistencia jurídica, protección y permisos de residencia temporales a través de mecanismos plenamente desarrollados**

Los procesos de protección y apoyo a las víctimas que actúan como testigos se encuentran plasmados en el marco legal de cada país. No obstante, en la práctica, las víctimas carecen de información sobre sus derechos y pueden inclusive ser re-victimizadas por el propio sistema de asistencia y protección. Existen considerables deficiencias debidas principalmente al conocimiento limitado o escaso de los jueces sobre la problemática de la TdP en general, y el desconocimiento en cuanto al tema de consentimiento viciado de las víctimas de trata en particular. No se garantiza la protección y el apoyo a las víctimas que actúan como testigos en los procesos penales, ante las represalias y los riesgos para estas, sus familias y sus representantes.

Los Estados deben hacer todos los esfuerzos por garantizar que las víctimas puedan participar en los procedimientos judiciales de manera libre, segura y plenamente informada.[[185]](#footnote-185)

Se considera asistencia jurídica como defensa en procesos penales. Debería, asimismo, considerarse la representación legal gratuita para todo procedimiento legal y administrativo.

1. **Garantizar la implementación del los derechos y necesidades especiales de los NNA**

La normativa de los países andinos es amplia en cuanto a garantías y procedimientos para la protección de los derechos y necesidades especiales de NNA víctimas de TdP. No obstante, en la práctica, se reporta una capacidad limitada de las instituciones del Estado para la identificación de NNA víctimas de trata. Los países cuentan con centros de atención muy limitados en cuanto al alcance territorial, no tienen recursos suficientes y presentan una alta movilidad del personal.

**Implementación de políticas públicas: Persecución y sanción**

1. **Implementación eficaz de medidas de investigación, enjuiciamiento y resolución judicial**

Para los Estados existe una obligación descrita como fundamental e ineludible: la penalización del delito de la TdP (Protocolo contra la TdP, art. 5).

Los marcos legales de los países de la región andina hacen referencia a los diferentes métodos de investigación de delitos, incluido el delito de la TdP (interceptaciones, agentes encubiertos y visitas o allanamientos, etc.). Funcionarios públicos y de organizaciones especializadas que prestan atención a víctimas de trata, indican que se han encontrado varias dificultades que impiden o condicionan la implementación de dichas disposiciones, como por ejemplo: presupuesto limitado, movilidad de funcionarios públicos, falta de capacidades de los funcionarios encargados, recursos escasos en materia de personal, dinero y equipos que debilitan el proceso investigativo, prácticas atentatorias en relación con los derechos de las víctimas, filtración de información, debilidades en la aplicación de medidas de protección.

Es importante recalcar con preocupación que en los cuatro países, que los métodos de investigación son centrados en el testimonio o en la información proporcionada por la víctima y que las víctimas son re-victimizadas durante los procedimientos judiciales. La falta de atención integral, la inseguridad y el miedo a represalias exacerbado por la falta de protección por parte del Estado son constantes en la mayoría de las víctimas en estos procesos largos y engorrosos.

La resolución judicial de casos de trata es casi inexistente en los cuatro países. Casi no se cuenta con casos resueltos judicialmente.

1. **Hacer efectivos los mecanismos de extradición y asistencia jurídica mutua para eliminar los lugares de refugio para los tratantes**

En la actualidad, no se reportan casos de extradición de personas acusadas o sentenciadas del delito de la trata de personas o de prácticas respecto a la asistencia penal mutua aplicada a este delito.

1. **Penas efectivas y proporcionadas**

Las penas por el delito de la TdP son consideradas adecuadas, encontrándose en los parámetros internacionalmente adecuados para este tipo de delitos. No obstante, en la práctica se tiene registro de un número escaso de casos de aplicación de penas por el delito de la TdP. Se trata más bien de sentencias que no apuntan a estructuras de crimen organizado, sino que abordan situaciones entre individuos, lo que parece derivarse de la debilidad del aparato judicial y de las limitadas posibilidades de investigación del delito cuando están vinculados al crimen organizado.

1. **Decomiso y utilización de bienes**

A nivel general, los países cuentan con marcos legislativos e instancias encargadas de realizar investigaciones especializadas para la persecución del delito y párale decomiso del patrimonio de los tratantes. Sin embargo, en la práctica, no se tiene registro de casos de decomiso de bienes de autores del delito de la TdP (Bolivia, Ecuador y Colombia).

**Cooperación interinstiutional**

1. **Mejorar y posibilitar espacios institucionalizados de cooperación a nivel regional, nacional y local.**

Los cuatro países cuentan con ministerios rectores, coordinadores de las acciones de cooperación y coordinación a nivel nacional. Asimismo, los cuatros países se encuentran en un proceso de mejora de estas acciones a nivel local, donde el rol de la sociedad civil es más fuerte, visible y necesario. No obstante, no siempre la sociedad civil forma parte de estos espacios. Así por ejemplo, en Colombia, Bolivia y Ecuador, las ONG no forman parte de las instancias encargadas de la coordinación de las acciones contra la trata de personas. Por el contrario, en Perú, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional, forman parte integral de las instancias de coordinación.

De forma paralela, las organizaciones de la sociedad civil vienen trabajando organizadas en redes, formulando estrategias, coordinando acciones e impulsando acciones de incidencia política. Se trata de redes y espacios informales (no constituidas formalmente), sin estrategias definidas ni agendas específicas y sin recursos dedicados al trabajo en red. El enfoque principal de trabajo de estos espacios de coordinación es la atención a casos de víctimas , dentro del marco de la trata con fines de explotación sexual, vale decir, sin referencia a trata con otros fines de explotación.

1. **Establecer una agenda de trabajo y un Protocolo Regional de Atención Integral a Víctimas de TdP**

Un Protocolo Regional de Atención Integral a víctimas de TdP, debe establecer normas mínimas relativas a la detección y rescate, identificación, asistencia y apoyo, protección, y para las víctimas que puedan hacerlo sin riesgo, retorno desde y a los países de la CAN. Este Protocolo debe estar fuertemente arraigado, en consonancia con los marcos Constitucionales y normativos de los países, en una perspectiva de derechos humanos, asumiendo una perspectiva de género para mejorar la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas, así como las perspectivas inter y multiculturales, considerando adecuadamente la diversidad de las víctimas, potenciales y actuales. En el marco del Diagnóstico hemos avanzado un borrador de la Propuesta para un Protocolo Andino.

1. **Mejorar la coordinación entre los organismos de cooperación internacional**

La cooperación internacional ha sido destacada en los informes de los países como un actor fundamental que ha facilitado y muchas veces hecho posible la implementación de programas, proyectos y políticas públicas de los Estados de la región andina en materia de TdP. Asimismo, ha fomentado e impulsado diversos programas, proyectos y acciones en la materia. Se trata de cooperación puntual, limitada en el tiempo y generalmente en zonas o regiones determinadas del país. Los organismos principales son UNODC, OIM, USAID y algunas embajadas (Países Bajos, Estados Unidos, etc.). En general, la coordinación entre las diferentes agencias – y entre ellas y los Estados y la sociedad civil, se considera insuficiente.

1. **Sistema de monitoreo y evaluación (públicas, privadas, mixtas)**

En la práctica, los países no cuentan con instituciones encargadas de la evaluación de la implementación de las políticas públicas, diferentes de las entidades encargadas con la coordinación de las acciones para la implementación de dichas políticas.

Por ello, se recomienda el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas independientes, con el objetivo de vigilar y valorar el avance de las políticas formuladas, evaluar su impacto y hacer ajustes y correcciones si es necesario (por ejemplo, a través de la figura de un/a Relator/a Nacional en materia de lucha contra la trata de personas)

**F: Propuesta de un Protocolo Andino de Atención Integral a Victimas de Trata de Personas**[[186]](#footnote-186)

**Introducción:**

1. *Considerando* los resultados del presente diagnóstico sobre políticas públicas, planes y programas de lucha contra la trata de personas en los países de la Comunidad Andina de las Naciones: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, realizado en el año 2012.
2. *Considerando* el proceso deconsultas nacionales en cada país de la Comunidad Andina de las Naciones, realizado en el marco de la elaboración del enunciado Diagnóstico
3. *Considerando* que:
4. *La trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños, es una grave violación de los derechos humanos a nivel mundial*
5. *La trata de personas es un delito que amenaza los derechos fundamentales de la persona, la seguridad y el bienestar de las sociedades de los países de la región andina, entre otros países del mundo*
6. *Junto con la trata de personas a nivel transnacional, la trata de personas dentro de las fronteras nacionales es un fenómeno creciente.*
7. *La protección de los derechos de las víctimas de la trata es responsabilidad ineludible de los Estados*
8. *La cooperación interinstitucional y con la sociedad civil es un factor imprescindible para garantizar los derechos de las víctimas a través de la implementación de los marcos legales vigentes.*
9. *Considerando que los Estados que integran la Comunidad Andina de las Naciones tienen una serie de compromisos a través de los instrumentos internacionales y regionales de los cuales forman parte o a los cuales han adherido, en particular los siguientes:*
   1. *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, del 15 de noviembre del 2000, complementario de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”;*
   2. [*Plan de Trabajo contra la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2010 - 2012*](http://oastip.org/pdf/es/68a%20OAS%20Work%20Plan%20against%20Trafficking%20in%20Persons%20in%20the%20Western%20Hemisphere.pdf)
   3. *Declaración de Buenos Aires sobre Trata de Personas con Fines de Cualquier forma de Explotación*
   4. *Plan de Acción del MERCOSUR para la lucha contra la trata de personas,*
   5. *Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados.*
   6. *Guía de Buenas Prácticas sobre trata de personas y las Recomendaciones sobre derechos y asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tráfico, explotación sexual y/o venta del MERCOSUR*
10. *Considerando las buenas prácticas existentes y la necesidad de garantizar un proceso de atención integral a víctimas de la trata de personas, se presenta la siguiente* ***Propuesta para un Protocolo Andino Integral a Víctimas de Trata de Personas****:*

**TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1. Objeto**

1. El presente Documento establece normas mínimas relativas a la detección, rescate, atención y apoyo, protección y retorno de las víctimas de trata de personas en los países de la CAN, teniendo en cuenta la perspectiva de Derechos Humanos y de género para mejorar la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas, las perspectivas inter y multiculturales, considerando adecuadamente la diversidad de los países.

2. En particular, el Protocolo tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Orientar respecto a la detección y el tratamiento apropiado de las víctimas de trata, respetando sus derechos y otorgándoles poder de decisión sobre sus vidas.
2. Establecer mecanismos apropiados diseñados para unificar las intervenciones y respuestas en cuanto a la atención a la víctima con esfuerzos en el campo de la investigación y juzgamiento del delito, sin condicionar dicha atención a la interposición de la denuncia o la colaboración de la víctima con la justicia, de acuerdo a la legislación nacional e internacional.
3. Facilitar la condición de retorno al lugar de origen garantizando la voluntariedad, la seguridad y el acceso a los derechos fundamentales de las personas víctimas de trata de personas.
4. Promover la cooperación regional en el campo de la lucha contra la trata de personas, con una participación multidisciplinar y trans-sectorial que posibilite una respuesta apropiada a la compleja naturaleza de la trata de personas y permita su monitoreo y evaluación.

**Artículo 2**

**Grupos destinatarios del presente Protocolo**

1. Son grupos destinatarios del Presente Protocolo: Los Estados miembros de la Comunidad Andina de Migraciones, de aquí en adelante referidos como Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.
2. El presente Protocolo será de aplicación a todas las personas que pudieran resultar víctimas de la trata de personas, sin discriminación alguna por razón de edad, sexo, origen, nacionalidad, raza, etnia, orientación sexual o identidad de género, situación administrativa a nivel migratorio en el caso de supuestas víctimas no nacionales o forma de explotación, así como independientemente de que su trata sea cometida por individuos, grupos o redes organizadas y del ámbito en que se produzca, interno o externo-internacional.
3. Asimismo, las medidas previstas en el presente Protocolo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para las personas por el hecho de ser víctimas de la trata de personas. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

**Artículo 3**

**Definiciones de Trata de Personas**

A efectos del presente Documento:

1. La expresión «trata de personas» comprende la captación, el transporte, el traslado, el alojamiento, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante amenazas de recurrir a la fuerza, o cualquier otra forma de obligación, mediante rapto, fraude, engaño, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad o mediante la oferta o la aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación.
2. Existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso.
3. El consentimiento de una víctima de trata de personas para su explotación, prevista o consumada, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios contemplados en el anterior apartado 1.
4. La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena o bien otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la explotación para realizar actividades delictivas, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, el matrimonio servil, el reclutamiento forzado o la extracción de órganos;
5. Cuando la conducta a que se hace referencia en el apartado 1 afecte a un niño o niña, constituirá infracción punible de trata de personas aun cuando no se haya recurrido a ninguno de los medios contemplados en el apartado 1.
6. Se entenderá por «persona menor de edad» cualquier persona niño, niña o adolescente, menor de dieciocho años.
7. Se entenderá por «víctima» toda persona de la que existan indicios de que haya sido sometida a la trata de personas definida en el presente artículo, incluso cuando la explotación no se haya consumado y con independencia de la existencia de denuncia por parte de la supuesta víctima.

**TÍTULO II: COOPERACIÓN**

**Artículo 4**

**Los principios de cooperación**

Los Estados miembros cooperarán, con arreglo a lo dispuesto en el presente Protocolo, en aplicación de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes aplicables, de los acuerdos basados en disposiciones uniformes o recíprocas de sus legislaciones internas, en la medida más amplia posible, con el fin de:

* prevenir y combatir la trata de personas
* proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas.

**Artículo 5**

**Principios de cooperación entre los Estados miembros**

Los procedimientos de cooperación entre los Estados miembros y otros Estados se regirán por los siguientes principios:

1. Principio de no devolución. Toda persona que corra riesgo en el país de su nacionalidad y que no cuente con la protección disponible y eficaz en su país de origen, no debe ser devuelta y puede solicitar protección en el país en que se encuentre o en un tercer país.
2. Principio de acceso a justicia. Toda persona tiene derecho de permanencia temporal en el lugar donde se encuentra la víctima de trata para asegurar que las mismas puedan acceder adecuadamente a la Justicia.
3. Principio de retorno seguro, voluntario y condiciones dignas. Todas las víctimas de la trata de personas tienen derecho a regresar a su país de origen. Este derecho impone la obligación al país de origen de recibir a sus nacionales que regresan, sin demoras indebidas o injustificadas.

**TÍTULO III: MECANISMOS UNIFICADOS NACIONALES Y PRINCIPIOS**

**Artículo 6**

**Protocolos Unificados Nacionales**

1. Los Estados miembros establecerán las pautas de actuación para la detección, identificación, atención y protección de las víctimas de trata de personas, a través de un protocolo marco vinculante en el cual se definirán los procesos y los mecanismos pertinentes de coordinación y acción entre las administraciones con competencia en la materia y otras entidades y organizaciones con experiencia acreditada en la atención a víctimas de trata y en particular, aquellas que proporcionan una atención de carácter integral y participación en los programas de las instituciones públicas para la atención y protección de las mismas.
2. Las pautas de actuación se regirán por los siguientes principios generales de actuación:
3. Promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de las víctimas de la trata
4. Priorizar la atención y la protección de las víctimas y en particular: información adecuada y especializada, atención especializada de carácter multidisciplinar
5. Evitar la victimización secundaria de las víctimas en la administración de justicia, los cuerpos y fuerzas de seguridad
6. Garantizar que el acceso de todas las víctimas a los sistemas de atención y protección no sea a condición de la voluntad de las víctimas para cooperar con la Justicia
7. Abordar las actuaciones desde una perspectiva de género, con un enfoque integral y adecuadas al sexo, la edad, grupo poblacional al que pertenece, según condiciones culturales y sociales, y otras situaciones de vulnerabilidad de las posibles víctimas de trata, como el estado de gestación, el estado de salud y la discapacidad
8. Garantizar la recuperación y rehabilitación física, psicológica y social
9. proteger la privacidad y la identidad de las víctimas

**Artículo 7**

**No enjuiciamiento o no imposición de penas a la víctima**

Los Estados miembros adoptarán, de conformidad con los prin­cipios básicos de sus respectivos ordenamientos jurídicos, las medidas necesarias para garantizar que las autoridades nacionales competentes puedan optar por no enjuiciar ni imponer penas a las víctimas de la trata de personas por su par­ticipación en actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido objeto de cualquiera de los actos contemplados en el artículo 2 del presente documento.[[187]](#footnote-187)

**Artículo 8**

**Confidencialidad**

1. Durante los procesos de identificación, atención y protección de las víctimas de trata, los profesionales vinculados directa e indirectamente, funcionarios, profesionales y demás actores, guardarán absoluta reserva acerca de los datos relativos a la identidad y situación socio-jurídica-migratoria de la víctima de trata, con el fin de evitar su ubicación por los tratantes, causar re-victimización, y estigmatización social.
2. Igualmente y en la medida de lo posible, se guardará la confidencialidad de los procedimientos judiciales. Podría ser necesario enmendar las leyes procesales para garantizar que los tribunales tengan autoridad para ocultar la identidad o proteger de otras formas la privacidad de las víctimas. Éstas incluyen distintas maneras de mantener la confidencialidad de los procedimientos, por ejemplo prohibiendo la atención del público y de los medios, o restringiendo la publicación de determinada información, como los detalles que permitirían identificar a la víctima.

**TÍTULO Iv: PREVENCIÓN**

**Artículo 9**

**Prevención de la trata a través de acciones coordinadas**

1. Los Estados miembros adoptarán medidas apropiadas y coordinadas destinadas a la coordinación de acciones para la prevención de la trata de personas a nivel nacional y a nivel regional.
2. Las Partes promoverán un enfoque basado en los derechos de la persona y utilizarán un enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres, así como un enfoque respetuoso de los niños, dentro del desarrollo, la puesta en marcha y la evaluación del conjunto de las políticas y programas destinadas a la prevención de la trata de personas
3. Los Estados miembros establecerán medidas apropiadas que puedan prevenir la trata de personas, particularmente en los ámbitos de la educación y la formación, para desalentar y disminuir la oferta y la demanda como factores que favorecen todas las formas de explotación relacionadas con la trata de personas.
4. Con objeto de hacer más eficaz la prevención y la lucha contra la trata de personas desalentando la demanda, los Estados miembros estudiarán la adopción de medidas para tipi­ficar penalmente el uso de servicios que son objeto de explota­ción, a sabiendas de que la persona es víctima de una de las infracciones contem­pladas en los artículos relacionados a la trata de personas según la legislación correspondiente en cada país.
5. Los Estados miembros adoptarán medidas apropiadas, in­cluso por medio de Internet, como campañas de información y concienciación, programas de educación e investigación, iniciativas sociales y económicas y programas de formación, en particular las destinados a las personas vulnerables ante la trata, cuando proceda, en cooperación con las correspondientes organizacio­nes de la sociedad civil y otras partes interesadas, destinadas a concienciar y reducir el riesgo de que las personas, especial­mente las niños, niños y adolescentes, sean víctimas de la trata de personas.
6. Los Estados miembros fomentarán la formación periódica de los funcionarios, incluidos los funcionarios de policía de primera línea, que puedan estar en contacto con las víctimas reales y las posibles víctimas de la trata de personas, con el objeto de que puedan identificar a esas víctimas y posibles víctimas y ocuparse de ellas.
7. Los Estados miembros adoptarán medidas específicas con el fin de reducir la vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes ante la trata, especialmente creando un entorno protector para ellos.
8. Las medidas adoptadas con arreglo al presente artículo implicarán, en su caso, a las organizaciones no gubernamentales, a otras organizaciones competentes y a otros instancia de la sociedad civil, comprometidos con la prevención de la trata de personas, la protección o la ayuda a las víctimas.
9. Las Partes promoverán un enfoque basado en los derechos de la persona y utilizarán un enfoque integrado de la igualdad entre mujeres y hombres, así como un enfoque respetuoso de las niñas, niños y adolescentes, dentro del desarrollo, la puesta en marcha y la evaluación del conjunto de las políticas y programas mencionados en el apartado 2.

**TÍTULO V: IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA**

**Artículo 10**

**Procedimientos para la detección de las víctimas de la trata**

1. La detección de posibles víctimas de trata puede producirse a consecuencia de investigaciones, inspecciones, en el momento de la entrada en el país o cuando una supuesta víctima entra en contacto con una organización pública o privada. La detección de posibles víctimas puede realizarse por las diferentes organizaciones o instituciones o puede ser la propia víctima que enuncia su situación de trata.
2. Los Estados miembros deben definir procedimientos específicos para la detección de las presuntas víctimas por funcionarios del sistema de Justicia (policía, fiscales, jueces), inspectores de trabajo, oficiales de procedimientos de asilo y refugio, funcionarios de servicios del ámbito sanitario, atención, social o educativo.
3. Cuando la detección de una presunta víctima de trata se haya producido por cualquier de los funcionarios aquí enunciados, se pondrá en conocimiento inmediato de las instituciones especializadas y responsables de la identificación de las víctimas de la trata de personas para que inicien un periodo de reflexión para realizar dicha identificación.

**Artículo 11**

**Detección de víctimas de trata sin condicionar el acceso a servicios a la colaboración con las autoridades**

1. Los Estados miembros establecerán en su marco jurídico que desde el momento que existan indicios razonables para creer que una persona es una víctima de trata de personas, y durante todo el proceso de identificación, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la protección de sus derechos y una atención adecuada.
2. En todo caso, los Estados miembros definirán Procedimientos de detección de víctimas de trata sin condicionar el acceso a servicios adecuados a la denuncia o colaboración con las justicia.

**Artículo 12**

**Identificación de las víctimas de la trata de personas**

1. La identificación de las víctimas de la trata de personas se realizará por unidades especializadas y formalmente encargadas para dichos procedimientos, con formación específica en la materia y en la identificación y atención a las víctimas.
2. Cuando la supuesta víctima sea no nacional y se encuentre en situación irregular, no será expulsada. La unidad competente autorizará el periodo de reflexión conjuntamente con un permiso temporal con derecho de trabajo de la persona hasta que se finalice el proceso de identificación de la supuesta víctima como víctima de trata.

**Artículo 13**

**Periodo de reflexión**

1. El derecho a un periodo de reflexión se sustenta en la necesidad de las víctimas de recuperarse y escapar a la influencia de los tratantes para tomar decisiones autónomas e informadas, tanto respecto al lugar en el que residirán cuanto a su cooperación o no con la Justicia para el enjuiciamiento de los tratantes.
2. Durante el periodo de reflexión las supuestas víctimas de trata y cuando sea el caso sus hijos e hijas o dependientes que se encuentren en el país, serán facilitadas con los medios necesarios para su recuperación física, psicológica y emocional, así como la separación de la influencia de los presuntos tratantes.
3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer los procedimientos para el periodo de reflexión y específicamente aquellos relativos a la emisión de la resolución motivada del periodo de reflexión, a la ampliación del periodo de reflexión, y la autoridad competente para dichos procedimientos.
4. El periodo de reflexión se extenderá por un mínimo de 90 días, a pesar de la posibilidad de que esté resuelto antes por la presunta víctima de trata.

**Artículo 14**

**Derivación a los recursos de atención**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para facilitar información y garantizar el acceso a recursos de atención para víctimas de trata.
2. Cuando se cuente con el consentimiento de la víctima, se le facilitará la derivación a las autoridades competentes o a los servicios de las organizaciones o entidades que proporcionan atención de carácter integral de acuerdo a los procedimientos estipulados en el Derecho interno.

**TÍTULO VI: ASPECTOS PROCEDIMIENTALES**

**Artículo 15**

**Entrevistas a las víctimas de la trata de personas**

1. Los Estados miembros establecerán procedimientos específicos en cuanto a la realización de las entrevistas a las víctimas de la trata de personas, las cuales deberán ser unificadas con el objeto de evitar la revictimización y designando la Unidad competente encargada para dicho procedimiento y las formas de colaboración de estas con otras instancias locales y organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la atención y protección a las víctimas.
2. En todo caso los procedimientos definirán:
3. El desarrollo de entrevistas de forma reservada y confidencial, en un idioma y lenguaje comprensible para la víctima y con asistencia de intérprete en caso necesario.
4. La información mínima estandarizada que se le dará a la supuesta víctima y en particular su derechos a asistencia jurídica gratuita cuando carezca de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa correspondiente de los Estados miembros y la posibilidad de contactar con organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la atención a las víctimas de trata para atención y acompañamiento.
5. Para las entrevistas a las víctimas de trata, se debe dotar y/o implementar la Cámara Gesell como recurso necesario de infraestructura básica, donde las víctimas podrán declarar y/o identificar  a sus agresores.

**Artículo 16**

**Determinación de indicios o motivos razonables**

1. Cada Estado establecerá criterios unificados a nivel nacional en cuanto a los indicios razonables a través de instrumentos que posibilitan información sobre dichos indicios, como por ejemplo a través de listas institucionalizadas de indicadores establecidos u otros instrumentos parecidos.
2. Durante el proceso de valoración de los indicios razonables, la Unidad competente asegurará una máxima protección de la supuesta víctima y a los testigos.
3. En el proceso de valoración de los indicios razonables, la autoridad competente realizará una valoración que recabará información sobre:
   1. La situación personal de la supuesta víctima, basándose en la entrevista y, cuando sea el caso, en la información aportada por las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la atención de carácter integral y participan en los programas de la administración pública para la asistencia y protección de las víctimas de la trata de personas.
   2. El estado de salud física y psicológica de la supuesta víctima, basándose en la información aportada por profesionales cualificados.
   3. Los riesgos que enfrenta la supuesta víctima de trata de personas y sus circunstancias familiares.
4. Cuando la Unidad competente considere que existen indicios razonables para creer que una persona es una víctima de trata de personas, realizará un informe sobre su decisión y empleará las medidas necesarias para la protección de los derechos de la supuesta víctima y en particular:
   1. Facilitará el acceso a recursos de atención a víctimas de trata, haciendo referencia a los riesgos que enfrenta la supuesta víctima, sus circunstancias familiares y proponer medidas de protección, seguridad y privacidad necesarias.
   2. En el caso de supuestas víctimas no nacionales se coordinará con las autoridades competentes para asegurar la no-expulsión o la no-detención de la víctima por estancia irregular en el país, cuando sea el caso.
   3. Autorizará un periodo de reflexión o de reestablecimiento para la presunta víctima de trata
   4. Asignará el o la funcionaria responsable para el caso de la víctima de trata durante los procedimientos de atención y protección durante el periodo de reflexión. Dicho funcionario o funcionaria será responsable para la coordinación y monitoreo de la implementación de las medidas de protección y recursos de atención para presuntas víctimas de trata hasta que la Unidad competente haya reconocido la persona como víctima de trata.

**Artículo 17**

**Derecho a información a presuntas víctimas de trata y víctimas de trata.**

Los Estados miembros garantizarán que las víctimas de la trata de personas tengan acceso inmediato a la información sobre:

1. Los derechos que la ley reconoce para víctimas de trata de personas
2. El derecho a acogerse a alguna de las medidas de protección estipuladas en el derecho interno
3. El derecho a acogerse a los servicios a disposición de (presuntas) víctimas de trata de personas
4. El derecho al periodo de reflexión y recuperación
5. Los derechos previstos en el Derecho interno, cuando también sea víctima de un delito violento o contra la libertad sexual
6. Las posibilidades y formas de regularizar su situación legal y particularmente sobre el derecho de solicitar protección internacional y el retorno asistido, cuando se trate de una persona no nacional en situación irregular.
7. Las medidas de protección adecuadas a su situación de riesgo, valoradas por las autoridades competentes.
8. Los procesos judiciales y administrativos pertinentes penales y especialmente: procedimientos, duración, derechos, obligaciones, posibilidad de obtener compensación e indemnización.

**Artículo 18**

**Evaluación de riesgos**

1. Los Estados miembros establecerán las pautas para la evaluación de los riesgos a los que se puedan exponen las víctimas de la trata de personas y la determinación de las medidas de protección.

2. Los Estados miembros establecerán los criterios para una correcta evaluación de las necesidades de la víctima, que permitan una atención adecuada. La evaluación de riesgos incluirá como mínimo los siguientes elementos:

1. Origen del riesgo, tipo de riesgo, nivel de riesgo, ámbito geográfico, ámbito temporal, potenciales personas afectadas.
2. Signos de violencia, circunstancias de escape o rescate de la víctima, niveles de riesgo según la información sobre los tratantes o los explotadores, detención de los tratantes o explotadores, situación de la víctima (síndrome de Estocolmo).

**TÍTULO VII: MEDIDAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA**

**Artículo 19**

**Medidas de protección y seguridad**

* + - 1. Tras realizar la evaluación de los riesgos existentes, la autoridad competente informará a la víctima de los mismos y de las medidas de protección y seguridad que se recomiende adoptar. En caso de que la víctima rechace expresamente todas o algunas de las medidas de protección y seguridad propuestas, deberá hacerse constar esta negativa mediante diligencia, que será firmada por la funcionaria o funcionario actuante y por la víctima, dejando constancia en caso de que la firma de esta última no pueda ser recabada.
      2. Las medidas de protección y seguridad podrán consistir en facilitar un teléfono de comunicación permanente con el personal encargado de la investigación, informar a la víctima sobre medidas de autoprotección, incluida la necesidad de que permanezca en un alojamiento seguro o de su traslado a otra localidad, así como la conveniencia de que comunique cualquier cambio de domicilio, y otras medidas adicionales que se consideren adecuadas a su situación de riesgo, como por ejemplo brindarle acompañamiento de personal de policía, otorgarle apoyo para cambiar su identidad, trasladarse a otro lugar y regularizar su situación, entre otras.
      3. Las medidas de protección y seguridad se harán extensivas a las hijas e hijos dependientes cuando se encuentren en el mismo país que la víctima o a aquellas otras personas con las que la víctima tenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza, cuando se acredite que la situación de desprotección supone un riesgo para su seguridad.
      4. En caso que las personas mencionadas en el apartado 3 se encuentren en otro Estado miembro, se coordinará con las autoridades competentes respectivas según los canales de comunicación establecidos. Los Estados miembros que reciben dicha información, iniciarán una valoración de riesgos e impulsarán, de manera inmediata, las medidas necesarias de protección y seguridad.
      5. Las medidas de protección, aun en casos de protección extrema, deberán articularse garantizando una correcta calidad de vida para la víctima y sus familiares directos evitando condiciones de encierro, para la cual se puede recurrir al cambio de identidad o reasentamiento mientras duren los riesgos.
      6. Los Estados considerarán aceptar en su territorio la reubicación de una víctima de trata cuya situación en el país donde se encuentra representa un riesgo en cuanto a su vida o a la de sus personas dependientes.

**Artículo 20**

**Recursos especializados de apoyo a víctimas de trata**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la atención y el apoyo a las víctimas cuando las Autoridades competentes tengan indicios razonables para suponer que puede haber sido víctima de la trata de personas.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la atención y el apoyo a las víctimas, antes, durante y por un tiempo adecuado según las necesidades personales de la víctima.
3. Las medidas de atención y apoyo contempladas en el apartado 1 se proporcionarán a la víctima con su consentimiento informado, e incluirán al menos: un nivel de vida capaz de asegurar su subsistencia mediante medidas como, por ejemplo, la prestación de un alojamiento apropiado y seguro y asistencia material, servicios legales, asistencia para adquirir documentos de identidad, tratamiento médico necesario, incluida asis­tencia psicológica, la facilitación de la repatriación voluntaria o el reasentamiento, asesoramiento e información y servicios de traducción e interpretación, en su caso.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se presta asistencia y apoyo especial a las víctimas que tengan necesidades especiales, derivadas en particular de que se en­cuentren en estado de gestación, de su salud, de una discapaci­dad, trastorno psíquico o psicológico, o de haber sufrido violencia psicológica, física o sexual grave.

**TÍTULO VIII: RETORNO DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA AL LUGAR O PAÍS DE ORIGEN**

**Artículo 21**

**Procedimientos para el retorno al lugar de origen (en el país o a otro país de origen)**

Los Estados miembros adoptarán medidas destinadas a prestar asistencia y apoyo a la familia de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas cuando aquella se encuentre, para garantizar un retorno en condiciones dignas y seguras para las víctimas de trata de personas. Con esta finalidad, establecerán procedimientos y criterios para:

1. Evaluar los riesgos en el lugar de retorno, según los criterios enunciados en el artículo 15
2. Garantizar el derecho a permanecer en el país durante los procedimientos judiciales, sin son víctimas no nacionales
3. Garantizar acceso a vías de reparación
4. Asegurar la reintegración de las víctimas retornadas en su país de origen. Cada país incluirá en el protocolo único de atención cláusulas específicas en retorno con la finalidad de garantizar un retorno en la mejores condiciones. Adicional deberá crearse un protocolo de cómo se realizará la articulación y comunicación entre los países que intervendrán en los procesos de retorno

**TÍTULO IX: PROCEDIMIENTOS PARA LAS VÍCTIMAS EN LOS PROCEDIMIENTOS PENALES**

**Artículo 22**

**Procedimientos para las víctimas en los procedimientos penales**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las víctimas de trata tengan acceso inmediato al asesoramiento jurídico y representación legal gratuita, cuando la víctima no tenga suficientes recursos económicos, incluso a efectos de reclamar una indemnización civil o derivada del proceso penal.
2. Teniendo debida consideración a la evaluación individual de riesgo por parte de las autoridades competentes, los Estados miembros asegurarán la implementación de las medidas necesarias para una protección apropiada y efectiva, por ejemplo dándoles acceso, si procede, a programas de protección de víctimas y testigos específico para casos de trata, u otras medidas similares, de conformidad con los cri­terios definidos en el derecho interno.
3. En conformidad con el Derecho interno y los procedimientos en los procesos penales o civiles, los Estados miembros asegurarán la no-revictimización de la víctima de la trata de personas durante dichos procesos y en particular evitar en la medida de lo posible:
4. Repetición de interrogatorios innecesarios durante la investigación, la instrucción o el juicio;
5. El contacto visual entre víctimas y demandados incluso du­rante la prestación de declaración, en el interrogatorio y las preguntas de la parte contraria, mediante medios apro­piados como el uso de tecnologías de la comunicación ade­cuadas;
6. Testificar en audiencia pública;
7. Preguntar sobre la vida privada de la víctima cuando no sea absolutamente necesario;

**Artículo 23**

**Disposición general sobre las medidas de protección en los procedimientos penales**

1. Los Fiscales se asegurarán de que las declaraciones prestadas por las víctimas durante la instrucción se realicen con los requisitos precisos para que en el juicio oral puedan hacerse valer como prueba sumarial preconstituida cuando existan lógicas dudas sobre la futura comparecencia al acto del Juicio oral.
2. Igualmente los fiscales solicitarán cuando resulte procedente la adopción de alguna de las medidas previstas en el Derecho interno en relación con la Protección de Testigos, Representantes legales y Peritos en causas criminales, y el uso de otros medios que contribuyan a la protección de la víctima en el juicio oral como la utilización de videoconferencias para su declaración.

**Artículo 24**

**Actuaciones de los médicos forenses**

Los Estados miembros asegurarán que en el ámbito de sus actuaciones, los médicos forenses velarán porque la entrevista y evaluación de la víctima se produzca de forma integral en un único momento, evitando la re-victimización y la repetición de entrevistas, pruebas o exámenes complementarios.

**Artículo 25**

**Indemnización a las víctimas**

1. Los Estados miembros garantizarán que las víctimas de la trata de personas tengan acceso a los regimenes existentes de indemnización a las víctimas de delitos violentos cometidos intencionadamente.
2. La víctima puede solicitar restitución de cualquier propiedad y pertenencia personal retenidas por autoridades competentes en el proceso de detención.
3. Los delincuentes serán responsables para devolver a las víctimas las propiedades adquiridas por explotar víctimas de trata de persona. Los Estados miembros deberán iniciar un proceso de pérdida de dominio para garantizar el pago de indemnización a la víctimas.
4. Las víctimas podrán reclamar indemnización por los daños causados por su condición de víctima de trata, como por ejemplo por daños morales y físicos, discapacidad, pérdida de salario, pérdida de sustento, pérdida de bienes, entre otros.

**TÍTULO X: DISPOSICIONES ESPECÍFICAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS**

**Artículo 26**

**Disposición general sobre las medidas de atención, asistencia, apoyo y protección a las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas**

1. Los Estados miembros adoptarán medidas específicas e inmediatas para la atención, asistencia, apoyo y protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas, considerando primordial el interés superior del menor.
2. Los Estados miembros garantizarán que, cuando la edad de una persona que haya sido víctima de la trata de personas sea incierta y existan razones para creer que es una persona menor de edad, sea considerada como tal a fin de que pueda recibir inmediatamente asistencia, apoyo y protección en de conformidad con los artículos 21 y 22 del presente documento.

**Artículo 27**

**Asistencia y apoyo a las víctimas que son niñas, niños y adolescentes**

1. Los Estados garantizarán que las medidas específicas destinadas a prestar asistencia y apoyo a las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas, a corto y largo plazo, estarán dirigidas a su seguridad, su recuperación física y psicosocial, su educación y a encontrar una solución duradera a su caso.
2. Las medidas de asistencia, apoyo y protección se implementarán tras una evaluación individual de las circunstancias específicas de cada una de ellas y teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, necesidades e intereses con vistas a encontrar una solución duradera para los niños, niñas y adolescentes . Dentro de un plazo razonable establecido, los Estados miembros facilitarán el acceso a la educación, a las víctimas niños, niñas y adolescentes y a los hijos e hijas de las víctimas que reciban asistencia y apoyo con arreglo al artículo 16, de conformidad con su Derecho interno.
3. Los Estados miembros designarán un/a representante legal de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata de personas a partir del momento en que las autoridades nacionales lo identifiquen como presunta víctima, cuando, en virtud del Derecho interno, un conflicto de intereses con los niños, niñas y adolescentes impidiera a los titulares de la respon­sabilidad parental defender el interés superior del menor, o representarlo.
4. Siempre que sea posible y conveniente, los Estados miembros adoptarán medidas destinadas a prestar asistencia y apoyo a la familia de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas cuando aquella se encuentre en el territorio de uno de los Estado de la CAN.
5. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14.

**Artículo 28**

**Protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas en las investigaciones y procesos penales**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que en las investigaciones y procesos penales, de acuerdo con el estatuto de la víctima en su correspondiente ordenamiento jurídico, las autoridades competentes designen un/a representante de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata de personas en el supuesto de que el Derecho interno suspenda o retire la repre­sentación de los niños, niñas y adolescentes a los titulares de la responsabilidad parental a causa de un conflicto de intereses entre estos y los niños, niñas y adolescentes

2. Los Estados miembros garantizarán, de acuerdo con el estatuto de la víctima en su correspondiente ordenamiento ju­rídico, que las víctimas que son niñas, niños y adolescentes tengan acceso inme­diato al asesoramiento jurídico gratuito y a la representación legal gratuita, incluso a efectos de reclamar una indemnización, salvo si disponen de recursos económicos suficientes.

3. Sin perjuicio de los derechos de defensa, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que en las investigaciones y los procesos penales relacionados con cualquiera de las infracciones contempladas en los artículos 2 y 3:

* 1. Las entrevistas a niños, niñas y adolescentes l víctimas se celebren sin demo­ras injustificadas tras la comunicación de los hechos a las autoridades competentes;
  2. Las entrevistas a niños, niñas y adolescentes víctimastengan lugar, en caso necesario, en locales asignados o adaptados a tal efecto;
  3. Las entrevistas a a niños, niñas y adolescentes víctimas estén dirigidos, en caso necesario, por o a través de profesionales con formación adecuada a tal efecto;
  4. las mismas personas, siempre que ello sea posible y conve­niente, dirijan todas las entrevistas de niños, niñas y adolescentes víctimas
  5. el número de entrevistas sea el menor posible y sólo se celebren cuando sea estrictamente necesario para los fines de las investigaciones y procesos penales;
  6. Los niños, niñas y adolescentes estén acompañados por su representante o, en su caso, por un adulto elegido por él, salvo que por decisión motivada se haya excluido a esta persona.

4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, en las investigaciones judiciales relacionadas con cualquiera de las infracciones contempladas en los artículos 2 y 3, todas las entrevistas de víctimas o, en su caso, de testigos que sean niñas, niños y adolescentes, puedan ser grabados en video y que estas grabaciones puedan ser admitidas como anticipo de prueba en el proceso penal, de conformidad con las normas y el ordenamiento jurídico interno esa prueba se constituirá en un único momento y posteriormente no será necesario volver a tomarla, con lo que se reduce la re-victimización.

5. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que en los procesos penales relativos a cual­quiera de las infracciones contempladas en los artículos 2 y 3 pueda ordenarse que:

1. la audiencia se celebre a puerta cerrada, y
2. la víctima que sea niño, niña o adolescente pueda ser oída sin estar presente en la sala, mediante la utilización de las tecnologías de la co­municación adecuadas.

6. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo dis­puesto en el artículo 12.

**Artículo 29**

**Atención, asistencia, apoyo y protección a las niñas, niños y adolescentes no acompañados víctimas de la trata de personas**

1. Los Estados miembros garantizarán que las medidas específicas destinadas a prestar asistencia y apoyo a las niñas, niños y adolescentes víctimas de la trata de personas, a que se refiere el artículo 21, apartado 1, tengan debidamente en cuenta las circunstancias personales y particu­lares de niños, niñas y adolescentes no acompañados víctima de dicha trata.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para hallar una solución duradera basada en una evaluación individual del interés superior de los NNA
3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, cuando proceda, se nombre un tutor para cada niño, niña y adolescente no acompañado víctima de la trata de personas.
4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que en las instrucciones y procesos penales, de acuerdo con el estatuto de la víctima en su correspondiente ordenamiento jurídico, las autoridades competentes designen un representante cuando el niño, niña o adolescente no vaya acompañado o haya sido separado de su familia.
5. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de lo dis­puesto en los artículos 21 y 22.

**TÍTULO XI: DISPOSICIONES ESPECÍFICAS PARA VÍCITMAS N0 NACIONALES**

**Artículo 30**

**Acceso a formas de protección para víctimas no nacionales**

1. Los Estados miembros establecerán normas mínimas relativas a los procedimientos para garantizar los derechos de las víctimas de trata no nacionales y en particular asistencia jurídica, medidas de asistencia y protección
2. Determinación de requisitos específicos para victimas de trata para otorgar, cuando sea el caso, reconocimiento de no nacionales y/o apátridas, como refugiados u otro tipo de protección internacional conforme los estándares internaciones. En particular establecerán procedimientos en lo relativo a: Permisos de residencia para niños, niñas y adolescentes. Permisos de residencia para adultos/as que colaboran con la Justicia, Permisos de residencia para adultos/as por su situación personal, estatuto de refugio.
3. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los *Refugiados d*e 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de *no devolución* consagrado en dichos instrumentos.

**TÍTULO XII: DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 31**

**Ponentes nacionales y mecanismos de seguimiento y evaluación**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer relatores nacionales o mecanismos para el monitoreo de las acciones de lucha contra la trata de personas quienes contarán con recursos que les permitan desempeñar sus funciones.[[188]](#footnote-188) El cometido de tales mecanismos incluirá la evaluación de las tendencias de la trata de personas en el país, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información.
2. Los ponentes nacionales o mecanismos de seguimiento y evaluación en cada país realizarán la coordinación interinstitucional a nivel nacional y coordinarán con los otros puntos focales de los Estados participantes en el Protocolo.

**Artículo 32**

**Mecanismos nacionales de coordinación**

1. Cada Estado definirá el mecanismo y los procedimientos de coordinación responsables de la implementación de los procesos de identificación, atención y protección de las víctimas de trata, estipulados en el presente Protocolo u otros estipulados en el Derecho interno de los miembros de los países de la CAN.
2. Paralelamente, se establecerá un mecanismo y procedimientos de coordinación a nivel andino.
3. La Autoridad coordinadora competente para los fines presentes tendrá una función tuitiva de las víctimas, cuidará que las víctimas de la trata de personas sean puntualmente informadas de sus derechos, de forma clara y accesible, comprendiendo dicha información y sus obligaciones.
4. A lo largo del proceso de atención y protección, la Autoridad coordinadora será responsable para el caso de la víctima de trata, una vez identificada, según los artículos correspondientes del presente documento.
5. La Autoridad coordinadora mantendrá los contactos institucionales necesarios con las instancias judiciales, policiales, sanitarias y asistenciales, así como con los colegios de abogados y procuradores y con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la atención a víctimas de trata, a fin de posibilitar una cooperación eficaz en la respuesta a la trata de personas.

**Artículo 33**

**Directorio oficial de autoridades competentes**

Cada Estado aprobará y divulgará anualmente un directorio oficial con autoridades competentes y responsabilidades para la lucha contra la trata de personas y especialmente: organismos de coordinación a nivel nacional, puntos focales para la comunicación a nivel transnacional, las unidades especializadas estatales (fiscalía, policía, etc.), recursos de atención de la sociedad civil y mecanismos de protección para casos de víctimas de trata y sus familiares.

**Artículo 34**

**Ejecución**

El Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM) presentará al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores un informe anual de avance en la ejecución e implementación del Protocolo Andino de Asistencia Integral a Víctimas de Trata de Personas.

**Artículo 35**

**Entrada en vigor**

El Presente Protocolo entrará en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

**BIBLIOGRAFÍA:**

|  |
| --- |
| Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2006), La aplicación del art. 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata; HCR/GIP/06/07; 7 de abril de 2006; <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4120> |
| Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2007 ) Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. |
| Corte Suprema de Justicia de la República. Acuerdo Plenario en materia penal sobre Delitos contra la Libertad Sexual y TdP: diferencias típicas y penalidad. Acuerdo Plenario Nº 3-2011-CJ-116. Disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPjurisp/coleccion00000.htm/tomo27731.htm/especialidad27830.htm/a%C3%B1o27844.htm/sumilla27847.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_APLENARIO4> |
| Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2002) Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (Principios y Directrices sobre la trata de personas), Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el Consejo Económico y Social, E/2002/68/Add.1 Disponible en: <http://www.unifemweb.org.mx/un/documents/cendoc/UNDDH/un01.pdf> [última consulta: noviembre del 2012]. |
| Andina. Agencia Peruana de Noticias (2012). Perú y Colombia acuerdan luchar de manera conjunta contra crimen organizado en frontera. 25. 01. 2012. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W-7U5DSMDH8J:www.andina.com.pe/Espanol/noticia-peru-y-colombia-acuerdan-luchar-manera-conjunta-contra-crimen-organizado-frontera-> |
| Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia (2010) Ley Nº 004 (Ley de Lucha contra la Corrupción, enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, del 31 de marzo de 2010. |
| Capital Humano y Social Alternativo, - CHS-Alternativo (2011) El proceso penal peruano en el delito de TdP. 14 casos en Lima y Loreto. CHS Alternativo. Lima. |
| Capital Humano y Social Alternativo, - CHS-Alternativo (2012) “Oferta Vs. Demanda. ¿Qué hace más daño?” <http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cts=1331529290346&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inforegion.pe%2Fportada%2F130102%2Foferta-vs-demanda-%25C2%25BFque-hace-mas-dano%2F&ei=PYZdT5PmMYrEgAe-p62iCw&usg=AFQjCNGWl5oq3Z5ZD_9iigvP7VO5uUCYsw> |
| Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas, Colombia, 2006. Eje de Persecución Penal. Lineamientos Generales sobre la trata de personas y el lavado de activos. República de Colombia. Diciembre de 2006. Disponible en:. <<http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/archivo_109.pdf>> [última consulta: 20 agosto 2012] |
| Congreso de Colombia. Ley 747 de 2001 (julio 19) Diario Oficial 44.872, de 19 de julio de 2002. Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de TdP y se dictan otras disposiciones. (Ley 747 Colombia 2001) <<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2002/ley_0747_2002.html>> [última consulta: 5. 09. 2012] |
| Congreso de Colombia. Ley 985 de 2005 (agosto 26) Diario Oficial No 46.015 de 29 de agosto de 2005.Por medio de la cual se adoptan medidas contra la TdP y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. (Ley 985 Colombia 2005) |
| Congreso de la República, Ley 1474 DE 2011. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. |
| Congreso de la República. LEY 1098 DE 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial  N° 46.446 de 8 de noviembre de 2006. Bogotá, Colombia, noviembre 8 de 2006. Disponible en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html> [última consulta: 25 junio 2012]. |
| Consejo de la Unión Europa (CUE) (2001) Decisión Marco del Consejo de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal 2001/220/JAI, COM 2005/C311/01. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:es:PDF |
| Convenio del Consejo de Europa, Decisión Núm. 5/08 de la OSCE Mejora de las respuestas de la justicia penal a la trata de personas a través de un enfoque integral. Disponible en http://www.osce.org/es/pc/38460 |
| Declaración Presidencial “Fortaleciendo la integración para la inclusión social y el desarrollo”. Chiclayo 29/02/2012. <http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/d1157535cb83ae7e05256e1600705488/2430ef794f6d3fab052579b30080b711?OpenDocument> |
| Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Preamble (4), Disponible en: http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3c2306cc4&query=ministerial%20meeting%20non-refoulement |
| República República de Colombia. Decreto 1974 de 1996, por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños. (octubre 31). Diario Oficial No. 42.912 de 5 de noviembre de 1996 Disponible en:. [última consulta: 26. 05. 2012]. |
| República República de Colombia. Decreto 4000 de 2004. Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración. Diario Oficial de Colombia No. 45.749 de 1 de Diciembre de 2004. Bogotá, Colombia, 30. 11. 2004. Disponible en: <<http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/4000.pdf>> [última consulta: 24. 06. 2012]. |
| República República de Colombia. Decreto 4503 de 2009. Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.538 de 19 de noviembre de 2009. Bogotá, Colombia, noviembre 19 de 2009. Art. 1. (c.) Disponible en: <<https://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/decreto/decreto_4503_2009.html#1>> [última consulta: 24 junio 2012]. |
| República de Ecuador, Decreto 699, 30 de octubre de 2007. Disponible en <http://web2.congope.gob.ec/portal_cooperacion/portal/sites/default/files/decreto%20699_creacion%20SECI.pdf> [última consulta: 28. 08. 2012]. |
| República República de Colombia. Decreto 85 de 2010. Por el cual se modifica el Decreto 4503 de 2009, mediante el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.597 de 19 de enero de 2010. Bogotá, Colombia, enero 18 de 2010. Disponible en: <<http://www.sic.gov.co/siyc/memoria/decreto/2010/decreto_0085_2010.html>> [última consulta: 24 junio 2012]. |
| Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio. Disponible en: <http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minem.gob.pe%2Fminem%2Farchivos%2Ffile%2FMineria%2FLEGISLACION%2F2012%2FABRIL%2FDL%25201104.pdf&ei=aoNVUOzZBJCc8QSPzYD4CA&usg=AFQjCNHKWf_VtC2ZKbl7-OursLKiNquVrw> |
| República de Perú. Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio. Disponible en: http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minem.gob.pe%2Fminem%2Farchivos%2Ffile%2FMineria%2FLEGISLACION%2F2012%2FABRIL%2FDL%25201104.pdf&ei=aoNVUOzZBJCc8QSPzYD4CA&usg=AFQjCNHKWf\_VtC2ZKbl7-OursLKiNquVrw |
| República República de Colombia. Decreto Ley 274 de 2000. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. Diario Oficial N° 43.906, del 22 de febrero de 2000. Bogotá, Colombia, febrero 22 de 2000. Disponible en: <<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2000/decreto_0274_2000.html>> [última consulta: 24. 06. 2012]. |
| República de Perú. Decreto Supremo 007-2008-IN. Disponible en:. <http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/archivo_198.pdf> |
| Dirección de Refugio-MRECI, Estadísticas de Atención y Registro a Solicitantes de Asilo, 2012 (MRECI 2012) Disponible en: <<http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/indice.asp>> [última consulta: 27. 08. 2012] |
| El Comercio (2012). Se investiga a tres fiscales por recibir favores sexuales. 6/05/2012. Disponible en: <http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/archivo_563.pdf> |
| El Mercurio. 19. 11. 2007 En funcionamiento Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. Disponible en: <<http://www.elmercurio.com.ec/hemeroteca-virtual?noticia=80502>> [última consulta: 28. 08. 2012] |
| El Ministerio de trabajo y promoción del empleo, Perú. RM 215-2011-TR, “Estrategia sectorial en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil” |
| El Verdadero. Abril 12 de 2012. “MIES trabaja en programa de protección social”. Disponible en <http://www.ppelverdadero.com.ec/index.php/servicios/item/mies-trabaja-en-programa-de-proteccion-social.html> |
| Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, “Estrategia Nacional contra la TdP y el Tráfico Ilegal de Migrantes”, 2010 (Estrategia Trata y Tráfico Bolivia 2010) Disponible en: <http://www.observatoriotrata.org/upload/OTROS_INSTRUMENTOS/NACIONAL/PLAN_Y_ESTRATEGIA/Estrategia_nacional_trata_Bolivia.pdf> |
| Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen - Dpto. Nal. Planeacion Policial (2010) Disponible en: <http://www.observatoriotrata.org/estadisticas/2010> |
| Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen - Dpto. Nal. Planeacion Policial. (FELCC Bolivia 2010) Disponible en: <http://www.observatoriotrata.org/estadisticas/2010> |
| Fundación Renacer Disponible en: <<http://fundacionrenacer.org/?p=165>> [última consulta: 24 agosto 2012] |
| GAIA Noticias. Ningún proceso por trata y tráfico de personas llegó a sentencia en 2011, 16. 01. 2012. En: <http://www.gaianoticias.com/CoreEngine/PublicZone/phpMethods/NewsDetail.php?PUBLIC_ZONE=YES&NEWS_CODE=5023&NECLA_CODE=2&PAGE=0> |
| González, Miguel, Informe de Bolivia 2012, Trabajo preparatorio para la realización del Diagnóstico presente: “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la Trata de Personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia” |
| Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2003 “Guías Legislativas de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos”. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Legislative\_Guide\_Spanish.pdf |
| La Hora (2012) Tres Rutas para el Tráfico (Trata) de Personas. Mayo 1 de 2012. Disponible en: <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101330162#.UGPW3Y3iYyo> |
| La Prensa (2012): “Se promueva turismo sexual en La Paz”, 08.07.2012. <http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20120708/se-promueve-turismo-sexual-en-la-paz_29055_46427.html> [última consulta: 20.09.2012] |
| La Razón (06-06-12): “Las autoridades de Perú lograron rescatar a nueve bolivianas que eran víctimas de TdP” Disponible en: <http://www.la-razon.com/sociedad/autoridades-Peru-bolivianas-victimas-personas_0_1627637297.html> |
| LEY 985 DE 2005. “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”. Diario Oficial N° 46.015 de agosto 29 de 2005. Bogotá, Colombia, agosto 26 de 2005. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17416> [última consulta: 24 junio 2012]. |
| Ley 263 de 2012 (31 de julio) “Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas”, Bolivia. Disponible en http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3946 |
| Ley Nº 004 de 2010 Ley de Lucha contra la Corrupción, enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, del 31 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.sns.gob.bo/documentacion/Ley\_Quiroga\_Santa\_Cruz.pdf |
| Los Tiempos (2012) <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120913/bolivia-y-argentina-firman-convenio-para-intercambiar_185409_393227.html> |
| Los Tiempos (29-08-2008): “Presionan a Gobierno para repatriar de Rusia” Disponible en: <http://eju.tv/2008/08/presionan-a-gobierno-para-repatriar-de-rusia/> |
| Luna de Aliaga, Beatriz, Informe de Colombia 2012, Trabajo preparatorio para la realización del Diagnóstico presente: “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la Trata de Personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia” |
| Mateus Rugeles, Andrea “et al” Aspectos Jurídicos del delito de TdP en Colombia. Aportes desde el Derecho Internacional, Derecho Penal y las Organizaciones No Gubernamentales. Convenio Interinstitucional 045-2009 entre Universidad del Rosario y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC y con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia Disponible en: <<ftp://190.144.33.2/UNODC/trata.pdf>> [última consulta: 26. 05. 2012] |
| Meertens Donny “et al”. Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el fenómeno de TdP por Bogotá, Alvi Impresores Ltda, (2009) |
| Castro Alexandra *et al,* Migración y Estado en la Región Andina (2013) en Convenio con Fundación ESPERANZA. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/fbc4cb636ce13c91cc0dd2afe4bd3f2a/libro\_migracion\_y\_estado\_2012\_FINAL.pdf |
| Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (2002) “Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, Preamble (4), Se puede consultar en: http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html |
| Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Acuerdo Marco de Asistencia y Cooperación en materia migratoria entre Colombia y Perú. Disponible en: <http://redandinademigraciones.org/apc-aa-files/3b15ced69a73890f8bbf656e2ed0f903/AcuerdoCooperacionPeru_Col.pdf> |
| Ministerio del Interior (2012 b) (Ministerio de Interior Ecuador) Documento preliminar del Plan Nacional para la prevención y sanción de la TdP y protección integral a las víctimas. Junio 2012. Quito |
| Ministerio del Interior de Ecuador (Ministerio de Interior, Ecuador, 2012 (a)), “Gran acogida ciudadana en Feria contra la Trata de Personas”, Septiembre 2012 Disponible en:, <http://www.ministeriointerior.gob.ec/?p=4574/gran-acogida-ciudadana-en-feria-contra-la-trata-de-personas> [última consulta: 15 de noviembre de 2012]. |
| Ministerio del Interior, Ecuador (2012 c) “Comisión Interinstitucional del Plan Contra la Trata de Personas rindió cuentas de su gestión en el año 2012”, 7.02.2013 Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/comision-interinstitucional-del-plan-contra-la-trata-de-personas-rindio-cuentas-de-su-gestion-en-el-ano-2012/> [última consulta: 21.02.13] |
| Naciones Unidas (NNUU), 2000, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25, suscrita en Palermo en diciembre de ese año, entró en vigor el 29 de septiembre del 2003 y su ratificación por el Congreso ecuatoriano fue publicada en el R.O. No. 197 del 24 de octubre de 2003. |
| Naciones Unidas (NNUU), Nueva York y Ginebra (2010) Comentario “Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y Trata de personas” realizado por Naciones Unidas, Manual Trata Personas, UNODD. |
| Oficina de Naciones Unidas contras la Droga y el Delito (UNODC) (2004) “Guías Legislativas de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos” Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Legislative\_Guide\_Spanish.pdf |
| ADN (2012) [El Puercoespín y La Nación](http://diarioadn.co/buscador-7.2256?q=Con+informaci%C3%B3n+de+El+Puercoesp%C3%ADn+y+La+Naci%C3%B3n&configuracion=adn/www/adn.configuraciones&view=normal). Así funciona una red internacional que trafica con tejidos humanos. Disponible en: ADN Bogotá. 16 de agosto, 2012. <<http://diarioadn.co/vida/ciencia/tr%C3%A1fico-de-tejidos-humanos-1.17897>> [última consulta: 22. 08. 2012], relativa a una investigación hecha por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) y GUERRA GARCÍA, Yolanda M; TIRADO ACERO, Misael y MÁRQUEZ CÁRDENAS, Álvaro E. Trasplante de órganos, bioética y legislación comparada. Universidad Militar Nueva Granada. COLECCIÓN BIOÉTICA. Periódicas S.A.S. 2012. 135p y siguientes. |
| Nuevo Diario (2012) Promulgan para Sancionar Trata de Personas, Disponible en : <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/notas/2012/8/1/promulgan-para-sancionar-trata-personas-407692.asp>, Opinion (2012) Las redes de tráfico de personas se extienden por seis países, disponible en http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0713/noticias.php?id=63580 |
| Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2012). Acciones en Colombia de la Campaña Corazón Azul. Proyecto Lucha contra la Trata de Personas COL/R52. Disponible en: <<https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/?ui=2&ik=cf2f479fdf&view=att&th=1399869787c31407&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B_P9LqMqMU4Nsb-YFYXRxn4hL&sadet=1346881921275&sads=tyYP9Nab6e7NxDHWcZR-y9czlko>> [última consulta: 5 septiembre 2012] |
| Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Protocolo de asistencia consular a víctimas ecuatorianas de trata de personas en el exterior, Ecuador, 2009 |
| Organización Internacional de Trabajo (OIT) – IPEC / CHS Alternativo. Situación de la aplicación de la Ley 28251 para el combate a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (2006). <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/estudio_situacion_ley_28251.pdf> |
| Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. República de Colombia (2008) Descentralización de la Poilítica Pública de Lucha contra la Trata de Personas: Un enfoque territorial. Planes de Acción Departamentales de Lucha contra la Trata de Personas. 2008-2009 Disponible en: |
| OSCE/ODIHR, (2007). “Mecanismos Nacionales de Derivación. Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctima de trata de personas. Manual Práctico” Disponible en: http://www.osce.org/es/odihr/13973 |
| Unión Europea, (2005) “Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla” Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:311:0001:0012:ES:PDF |
| 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 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf> |
| Quintana, María Isabel y Bernal, César Augusto, FLACSO, Boletín del Sistema de Información Sobre Migraciones Andinas No 11 (2011) Disponible en: <<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3387/1/BFLACSO-AM11.pdf>> [última consulta: 27. 08. 2012] |
| Régimen Penal Colombiano. Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004). Legis. Hojas Renovables. |
| Decreto 4786 de 2008 (diciembre 19) por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral contra la TdP. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34645> [última consulta: 24. 06. 2012] |
| República de Colombia. Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la TdP 2007-2012 (Estrategia Colombia 2007-2012) Disponible en: <<http://www.contralatrata.org/docs/pa/ml-plan-estategian-col.pdf>> [última consulta: 26. 05. 2012] |
| Secretaría General Técnica. Resolución Núm. 6334 de la Secretaría General Técnica por la que se dispone la publicación de la Nota Verbal de suspensión temporal del Canje de Notas entre España y Bolivia de fecha 26 de marzo de 1962, sobre supresión de visados. BOE Núm. 73, (2007) (Resolución 6334 Bolivia 2007) Disponible en: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/Otros/VisadosBolivia.pdf> |
| RM 215-2011-TR, la “Estrategia sectorial en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil” |
| Save the Children. Trata de Personas. Condena máximo de 35 años. Disponible en:. http://www.savethechildren.org.pe/noticias/trata-de-personas-condena-maxima-de-35-anos-de-prision.html |
| SENPLADES (2012) SENPLADES implementa sistema para monitorear la ejecución de obras públicas en tiempo real. 28 de abril de 2012. Disponible en: <<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true>> [última consulta: 28. 08. 2012] |
| U.S. Department of State. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. 2012. Trafficking in Persons Report (TIP Report 2012). Secciones sobre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/> (De aquí en adelante TIP Report 2012) |
| Universidad Andina Simón Bolívar, Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010 (UASB 2010) Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2010.pdf>>[última consulta: 06. 08. 2012] 18p |
| Valdés, Ricardo y Arenas, Alberto, Informe de Perú 2012, Trabajo preparatorio para la realización del Diagnóstico presente: “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la Trata de Personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia” |
| Valdiviezo Danilo, Informe de Ecuador (2012), Trabajo preparatorio para la realización del Diagnóstico presente: “Diagnóstico regional sobre las políticas públicas contra la Trata de Personas. Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia” |
| Naciones Unidas (2010) Plan de Acción Mundial de las naciones unidas para combatir la Trata de Personas, Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPlan/PAG1081.pdf> |

1. Para más información sobre la RAM véase: [www.redandinademigraciones.org](http://www.redandinademigraciones.org) [↑](#footnote-ref-1)
2. Protocolo contra la TdP, que el Estado boliviano lo ratificó mediante la Ley Nº 2273, de 22 de noviembre de 2001 [↑](#footnote-ref-2)
3. “Atención integral a víctimas de TdP” Cursos dirigido a funcionarios públicos organizado por Infante-Promoción Integral de la Mujer y la Infancia y acreditado por la Universidad Mayor de San Andrés, la Universidad Mayor de San Simón. Diplomado: “Atención integral a víctimas de TdP”. Diplomado dirigido a funcionarios públicos y miembros de instituciones de la sociedad civil, organizado por Infante-Promoción Integral de la Mujer y el Instituto Superior de Filosofía y humanidades “Luis Espinal” y acreditado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. [↑](#footnote-ref-3)
4. Baste con tener en consideración el número de denuncias y las sentencias por el delito de TdP, según la siguiente nota de prensa:. “Desde la aprobación de la primera norma contra la trata y tráfico de seres humanos en Bolivia, Ley 3325 del año 2006, el número de sentencias referidas a este delito sólo suman 18, de más de una centena de procesos. En cada caso la pena no es mayor a los 12 años como estipula la aún vigente norma.

   “Asimismo, en registros de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) se evidencia que casi 200 personas fueron acusadas de ese delito en los últimos dos años a nivel nacional (2010 y 2011), un 90 por ciento salieron en libertad por la falta de coordinación entre autoridades judiciales e investigativas, demoras en los procesos y la ausencia de pruebas flagrantes.

   “Ya en el primer semestre de 2011, Sosa señalaba que del 100 por ciento de los casos conocidos, 41 se encontraban en etapa inicial, 19 por ciento en instancia complementaria y 13 por ciento fueron rechazados. En el final de la gestión ninguno tuvo sentencia. “Otra instancia que recopila denuncias de crímenes similares, es la Unidad de Víctimas Especiales que atendió, solo entre enero y abril de 2011, 235 denuncias, 135 referidas a violación, 12 por estupro, 70 hechos por abuso deshonesto, 14 a causa de tentativas de violación, entre otras. En la mayor parte de los sucesos las víctimas fueron niñas y adolescentes.” (GAIA 2011) [↑](#footnote-ref-4)
5. Según Meertens (2009) “En la dinámica externa el primer lugar de frecuencias de destino se encuentra dirigido hacia la región suramericana evidenciando un mayor destino hacia Ecuador, seguido de Venezuela; el segundo lugar hacia Europa cuyo mayor destino es España seguido de Alemania y Holanda con iguales frecuencias; se observa como tercera la región asiática evidenciándose mayor frecuencia hacia Japón seguida de China y Singapur; en el cuarto lugar se encuentran las rutas dirigidas hacia Norte y Centro América, evidenciándose el mayor destino a Estados Unidos, seguido de Panamá. Por último, se ubica en el quinto lugar el Medio Oriente, en donde Irán y Jordania son los principales países de destino. Estas dinámicas se pudieron observar gracias a 560 rutas reportadas por funcionarios-as (280 internas y 254 internacionales cuando Colombia es su origen) y 26 cuando Colombia es país de destino.” Así mismo, se expresó que “[…] los cinco departamentos de mayor origen de la trata externa en Colombia, en su orden son: Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Risaralda y Caldas y los cinco países de mayor destino de la TdP procedente de Colombia son Ecuador, España, Japón, Estados Unidos y China” (Meertens 2009: 306 y 307). [↑](#footnote-ref-5)
6. Esto se corrobora con las respuestas de las entidades gubernamentales con ocasión de diversos derechos de petición que se presentaron durante el desarrollo de esta investigación. [↑](#footnote-ref-6)
7. Se presentaron once (11) derechos de petición y se obtuvieron siete (7) respuestas por parte de las siguientes ocho (8) entidades: Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores-Cancillería, Policía Nacional e Interpol y Procuraduría General de la Nación. [↑](#footnote-ref-7)
8. Respuesta al derecho de petición que interpuso, emitida el 6 de agosto de 2012, identificada con el No. S-2012-068297 / ARIAC – CICRI- 38.10 y suministrada por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, de la Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional. Datos hasta el seis (6) de agosto de 2012. [↑](#footnote-ref-8)
9. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Respuesta al derecho de petición OFI12-0019598-DGT-3100, 15 de agosto de 2012. Datos hasta el 15. 08. 2012. [↑](#footnote-ref-9)
10. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Respuesta al derecho de petición OFI12-0019598-DGT-3100, 15 de agosto de 2012. Datos hasta el 15. 08. 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artículos 1, 11,12, 13, 14, 16, 17, 44 y 250. [↑](#footnote-ref-11)
12. Creado en el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano por medio del Decreto 1974 de 1996. [↑](#footnote-ref-12)
13. Este cambio de perspectiva fue identificada por algunas de las personas entrevistadas durante la investigación, como una fortaleza de la política pública colombiana en materia de lucha contra la TdP: COORDINACIÓN GRUPO DE LUCHA CONTRA LA TDP Y PROYECTO CONTRA LA TDP; UNODC OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Entrevista presencial realizada con funcionarias de esa oficina, el 8. 06. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dicho enfoque también se reconoce como una de las fortalezas de la política pública. CORPORACIÓN ESPACIOS DE MUJER POR TUS DERECHOS. Entrevista escrita enviada por miembros de dicha organización, el 23 de agosto de 2012; CENTRO DE PENSAMIENTO SOBRE TDP. FUNDACIÓN MARIANO OSPINA PÉREZ. Entrevista virtual con Consultora de dicha institución realizada el 14. 06. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ya se tiene cobertura en los treinta y dos (32) departamentos de Colombia. COORDINACIÓN GRUPO DE LUCHA CONTRA LA TDP Y PROYECTO CONTRA LA TDP UNODC OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Entrevista presencial realizada con funcionarias de esa oficina, el 8 de junio de 2012 y también en MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. República de Colombia. Entrevista escrita con fecha del 10. 08. 2012 e identificada OFI12-0013414 –DCP-3200. [↑](#footnote-ref-15)
16. Los comités departamentales y municipales han contado con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, lo cual refleja la importante contribución de la cooperación internacional hacia la lucha contra la TdP en Colombia. [↑](#footnote-ref-16)
17. COORDINACIÓN GRUPO DE LUCHA CONTRA LA TDP Y PROYECTO CONTRA LA TDP UNODC OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Entrevista presencial realizada con funcionarios de esa oficina, el 8. 06. 2012. [↑](#footnote-ref-17)
18. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. República de Colombia. Entrevista escrita con fecha del 10. 08. 2012 e identificada OFI12-0013414 –DCP-3200; Psicóloga particular. Entrevista personal realizada el 5. 08. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-18)
19. UNODC Colombia. Entrevista presencial realizada con funcionarios de esa oficina, el 22. 06. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-19)
20. Se debe mencionar que el funcionamiento de los comités departamentales de lucha contra la TdP y algunos de los municipales, se ha desarrollado teniendo presente la descentralización y cierta coordinación con el Comité Interinstitucional de lucha contra la TdP en el ámbito nacional. [↑](#footnote-ref-20)
21. En este aspecto se profundizará adelante. [↑](#footnote-ref-21)
22. Este aspecto fue reconocido como una de las debilidades más notorias de la política pública colombiana en materia de lucha contra la TdP, por ejemplo en: COORDINACIÓN GRUPO DE LUCHA CONTRA LA TDP Y PROYECTO CONTRA LA TDP UNODC OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Entrevista presencial realizada con funcionarias de esa oficina, 8. 06. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-22)
23. Se encuentra que “[…] para los casos que involucran víctimas adultas, el Ministerio del Interior en el marco del convenio con la Organización Internacional para las Migraciones OIM, presta los servicios especializados mediante fundaciones, las cuales son contratadas para brindar asistencia en las etapas inmediata y mediata. Los servicios de asistencia fueron contratados con Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la atención a Víctimas como la Fundación Espacios de Mujer, Fundación Jhonatan, Fundación Scalabrini, Fundación Kolping Colombia, entre otras.” MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Respuesta al derecho de petición OFI12-0019598-DGT-3100, 15 de agosto de 2012. Datos hasta el 15 de agosto de 2012. 7p. [↑](#footnote-ref-23)
24. Se encuentra por ejemplo la Fiscalía General de la Nación, las organizaciones no gubernamentales TIERRA DE HOMBRES (Terre des hommes-Lausanne) y Renacer, entre otras. [↑](#footnote-ref-24)
25. Corporación Espacios Mujer. Entrevista víctima Caso 1, Entrevista víctima Caso 2 y entrevista víctima Caso 3, realizadas en Agosto de 2012. Estos documentos fueron recibidos por el equipo consultor de Colombia, vía correo electrónico, el 23. 08. 2012; Psicóloga particular. Entrevista personal realizada el 5. 08. 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-25)
26. Por ejemplo, en MINISTERIO DEL INTERIOR. República de Colombia. Respuesta al derecho de petición OFI12-0019598-DGT-3100, 15 de agosto de 2012. Datos hasta 15 de agosto de 2012, se mencionaron algunos de los convenios que tiene el Ministerio del Interior, gracias al apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones OIM, con diversas organizaciones no gubernamentales, para brindar asistencia a víctimas de TdP. [↑](#footnote-ref-26)
27. Corporación Espacios Mujer. Entrevista víctima Caso 3, realizadas en Agosto de 2012. Estos documentos fueron recibidos por el equipo consultor de Colombia, vía correo electrónico, el 23 de agosto de 2012; [↑](#footnote-ref-27)
28. Régimen Penal Colombiano. Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004). Legis. Hojas Renovables. Art. 342. 950p. [↑](#footnote-ref-28)
29. Un ejemplo, es la Sentencia fechada el 21 de noviembre de 2006, emitida por el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira (Departamento de Risaralda), ante una calificación de Inducción a la prostitución, Concierto para delinquir y Enriquecimiento ilícito de particular, a través de la cual se ordenó, entre otros aspectos, “[…] Envíese el dinero incautado a la fiscalía especializada para que le imprima el trámite de extinción de dominio”. [↑](#footnote-ref-29)
30. Por ejemplo, se encuentra el Programa PDA Padres Docentes y Alumnos (Departamento de Caldas) de la Fundación Jhonathan y el Proyecto ANTIFAZ (Departamento de Antioquia) de la Corporación Manos de Amor y Paz MANAPAZ. [↑](#footnote-ref-30)
31. Por ejemplo, la Fundación Renacer en su Programa de Acción en prevención de la TdP manifiesta que “Desde hace varios años hemos venido desarrollando propuestas de pedagogía social dirigidas a familias y comunidades afectadas por diferentes factores de vulnerabilidad a la ESCNNA [Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes]; desde un enfoque fundamental de promoción de los derechos de la Niñez y mediante procesos de sensibilización, formación y acompañamiento buscamos que las personas desarrollen capacidades y competencias para identificar y denunciar situaciones de riesgo o vulneración y para actuar de manera conjunta y coordinada con las autoridades locales conformando redes protectoras de niños, niñas y adolescentes.” Fundación Renacer. Disponible en: <<http://fundacionrenacer.org/?p=225>> [última consulta: 24. 08. 2012] [↑](#footnote-ref-31)
32. Constitución del Ecuador en sus artículos 66.3; 66. 29; 11.9; 33; 45; 46.2; 341 [↑](#footnote-ref-32)
33. Codificación Vigente del Código Penal ecuatoriano, artículos 190.2; 528.11; 528.14-21 [↑](#footnote-ref-33)
34. Código de la Niñez y la Adolescencia, artículos 11; 12; 52; 81; 82 [↑](#footnote-ref-34)
35. Código Laboral, artículos 3 y 79 [↑](#footnote-ref-35)
36. Taller "Protocolo Andino: Insumos para la Construcción Colectiva de una Propuesta Regional", Quito, 8. 08. 2012. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ibídem [↑](#footnote-ref-37)
38. Comité pro Movilidad Humana. Ficha de Registro 056 Equipo Jurídico. Mayo 2012. Quito.Ecuador. [↑](#footnote-ref-38)
39. Buitrón, Andrés. Jefe del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos. Fiscalía General del Estado. Entrevistado el 14. 08. 2012 por Danilo Valdiviezo [↑](#footnote-ref-39)
40. Ibídem [↑](#footnote-ref-40)
41. Paredes Tania. Centro de Equidad y Justicia. Entrevistada en 2012 por Danilo Valdiviezo [↑](#footnote-ref-41)
42. MIES. Programa Red Solidaria. Disponible en <http://www.redsolidaria.gob.ec/red_de_proteccion_social_003.htm> [↑](#footnote-ref-42)
43. Buitrón, Andrés. Jefe del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos. Fiscalía General del Estado. Entrevistado el 14. 08. 2012 por Danilo Valdiviezo [↑](#footnote-ref-43)
44. Moreno, Tania. Fiscal. Entrevistada en julio de 2012 por Danilo Valdiviezo. [↑](#footnote-ref-44)
45. Existen varios instrumentos normativos internos que garantizan los derechos e intereses de las personas en situación de trata y que éstos puedan estar presentes o tenerse en cuenta en los momentos adecuados de las acciones penales entabladas contra los autores de los delitos. Los establecidos en el Art. 76 de la Constitución, más los Arts. 2, 4, 5, 9, 11, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 203, 205 del Código Penal, y los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 19, 21, 69, 71, 72, 73, 80, 81, 83, 89, 126, 129, 143, 165, 166, 167, 169, 255 del Código de Procedimiento Penal. También, se puede aplicar el Reglamento del Programa de Protección a Víctimas y Testigos [↑](#footnote-ref-45)
46. Buitron, Andrés (+) Entrevista realizada el 13.08.2012 por Danilo Valdiviezo. [↑](#footnote-ref-46)
47. Página web ECU 911, disponible en <http://ecu911.gob.ec/> [↑](#footnote-ref-47)
48. Perez, Myriam. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Entrevistada el 07. 08. 2012 por Danilo Valdiviezo. [↑](#footnote-ref-48)
49. El Grupo Multisectorial Permanente contra la TdP es responsable de coordinar acciones de las entidades públicas y privadas; promover el establecimiento de un sistema estadístico y sistematización de información; promover la adopción de medidas de prevención y protección de las víctimas y testigos; procurar la articulación con organismos regionales e internacionales; proponer medidas legislativas; apoyar la realización de campañas educativas y de difusión como medidas de prevención. [↑](#footnote-ref-49)
50. El Ministerio de trabajo y promoción del empleo ha aprobado recientemente, mediante RM 215-2011-TR, la “Estrategia sectorial en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil” y el Ministerio de Salud, a través de la Unidad Técnica Funcional de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud de la Dirección de Salud V Lima Centro, ha asumido el compromiso de generar instrumentos de gestión para la identificación y atención en el sector salud de personas afectadas por el delito de TdP. [↑](#footnote-ref-50)
51. El estudio presenta una serie de 13 conclusiones derivadas de los resultados exploratorios del diagnóstico. Estas se realizan en relación ha: la tipificación, prevención, sensibilización, persecución, judicialización, corrupción, lavado de activos, alojamiento y asistencia integral. [↑](#footnote-ref-51)
52. Informe de Colombia, pg. 16-19. [↑](#footnote-ref-52)
53. Informe de Perú, pg. 15-17. [↑](#footnote-ref-53)
54. Informe de Ecuador, pg. 7-9. [↑](#footnote-ref-54)
55. Informe de Bolivia, pg. 9. [↑](#footnote-ref-55)
56. Informe de Bolivia, pg. 10. [↑](#footnote-ref-56)
57. Informe de Perú, pg. 15-16. [↑](#footnote-ref-57)
58. Informe de Perú, pg. 16. [↑](#footnote-ref-58)
59. Informe de Perú, pg. 16. [↑](#footnote-ref-59)
60. Informe de Perú, pg. 16. [↑](#footnote-ref-60)
61. Informe de Perú, pg. 16. [↑](#footnote-ref-61)
62. Informe de Ecuador, pg. 17. [↑](#footnote-ref-62)
63. Véase Anexo 6: Mapeo de instituciones y organizaciones”, donde se proveerá información más detallada sobre las mismas. [↑](#footnote-ref-63)
64. Informe de Perú, pg. 15. [↑](#footnote-ref-64)
65. Informe de Colombia, pg. 21. [↑](#footnote-ref-65)
66. Informe de Perú, pg. 20. [↑](#footnote-ref-66)
67. Informe de Colombia, pg. 21. [↑](#footnote-ref-67)
68. Informe de Colombia, pg. 21. [↑](#footnote-ref-68)
69. Informe de Bolivia, pg. 13. [↑](#footnote-ref-69)
70. Informe de Bolivia, pg. 13. [↑](#footnote-ref-70)
71. Informe de Bolivia, pg. 14. Entrevista con Fuerza Especial de Lucha contra la TdP, Julio 2012. [↑](#footnote-ref-71)
72. Informe de Colombia, pg. 23. [↑](#footnote-ref-72)
73. Ibid. [↑](#footnote-ref-73)
74. Informe de Ecuador, pg. 25, entrevista con Buitrón, Andrés. Jefe del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos. Fiscalía General del Estado. Entrevistado el 14. 08. 2012 por Danilo Valdiviezo [↑](#footnote-ref-74)
75. Informe de Perú, pg. 22. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ibid. [↑](#footnote-ref-76)
77. Para más información, véase el Anexo: Cuadro No. 6 Decisiones andinas en materia de movilidad humana pág. CXXIV (Idem). Elaborada en el marco del estudio Migración y Estado en la Región Andina del año 2011 [↑](#footnote-ref-77)
78. Informe de Ecuador, pg. 27. [↑](#footnote-ref-78)
79. Ibid. [↑](#footnote-ref-79)
80. Ibid. [↑](#footnote-ref-80)
81. Informe de Bolivia, pg. 17. [↑](#footnote-ref-81)
82. Informe de Bolivia, pg. 17. [↑](#footnote-ref-82)
83. Firmado en Bogotá el seis de marzo del año 2012. 1-2p. [↑](#footnote-ref-83)
84. Informe de Bolivia, pg. 18-19 [↑](#footnote-ref-84)
85. Informe de Colombia, pg. 47. [↑](#footnote-ref-85)
86. Informe de Bolivia, pg. 19. [↑](#footnote-ref-86)
87. Informe de Ecuador, pg. 28. [↑](#footnote-ref-87)
88. Informe de Bolivia, pg. 20. [↑](#footnote-ref-88)
89. Informe de Bolivia, pg. 19. [↑](#footnote-ref-89)
90. Informe de Bolivia, pg. 19. [↑](#footnote-ref-90)
91. Informe de Colombia, pg. 48. [↑](#footnote-ref-91)
92. Modificado por la Ley 28950 – Ley contra la TdP y Tráfico Ilícito de Migrantes-. Art. 153º. [↑](#footnote-ref-92)
93. Moreno, Tania. Fiscal. Entrevistada el martes 03 de julio de 2012 por Danilo Valdiviezo y Rodrigo Ugsha. [↑](#footnote-ref-93)
94. Art. 188-B Circunstancias de Agravación Punitiva, Artículo adicionado por el artículo 3 de la Ley 747 de 2002 [en línea] <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000_pr006.html#188-A> [consulta: 20 noviembre 2012] [↑](#footnote-ref-94)
95. Informe de Ecuador, pg. 31-32. Art. 528.2 Codificación Vigente del Código Penal Ecuatoriano [↑](#footnote-ref-95)
96. Informe de Ecuador, pg. 31-32. [↑](#footnote-ref-96)
97. Véase Convención contra la Delincuencia Organizada, art. 5; Protocolo contra la TdP, art. 5 (2) y Comentario NNUU, pg. 197 – 198. [↑](#footnote-ref-97)
98. “Articulo 179-A. Usuario-cliente.- El que, mediante una prestación económica o ventaja de cualquier naturaleza tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primera vías con una persona de catorce y menor de 18 años, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años”. [↑](#footnote-ref-98)
99. Informe de Colombia, pg. 54. [↑](#footnote-ref-99)
100. Entrevista con Fundación Kimirina, Quito, septiembre de 2012 por Gentiana Susaj. [↑](#footnote-ref-100)
101. Moreno, Tania. Fiscal. Entrevistada el 03 de julio de 2012 por Danilo Valdiviezo. [↑](#footnote-ref-101)
102. Informe de Bolivia, pg. 31 [↑](#footnote-ref-102)
103. Informe de Perú, pg. 29. [↑](#footnote-ref-103)
104. Ley de Bolivia contra la Trata y Tráfico de Personas, art. 322 [↑](#footnote-ref-104)
105. Código Penal Ecuatoriano, art. 190.2. [↑](#footnote-ref-105)
106. Informe de Colombia, pg. 56. [↑](#footnote-ref-106)
107. Ley que modifica los artículos 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 176-A, 179, 180, 181, 182, 183, 183-A, e incorpora los artículos 179-A, 181-A, 182-A a los Capítulos IX, X y XI del Título IV, del Libro Segundo del Código Penal [↑](#footnote-ref-107)
108. Informe de Perú, pg. 29-33 [↑](#footnote-ref-108)
109. Aspecto reconocido por la Asamblea General: En la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Gobiernos fueron alentados a que “emprendan o mejoren las campañas destinadas a dar a conocer mejor las oportunidades, las limitaciones y los derechos en caso de migración, así́ como la información sobre los riesgos de la migración irregular y los medios utilizados por los tratantes, a fin de que las mujeres puedan tomar decisiones con conocimiento de causa y no se conviertan en víctimas de la trata. Para más información sobre la intervención para abordar los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata, véase “Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas”, pg. 109-121. [↑](#footnote-ref-109)
110. Informe de Perú, pg. 33-34. [↑](#footnote-ref-110)
111. Ley Nº 004 (Ley de Lucha contra la Corrupción, enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, del 31 de marzo de 2010. [↑](#footnote-ref-111)
112. Congreso de la República, Ley 1474 DE 2011. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [↑](#footnote-ref-112)
113. Informe de Ecuador, pg. 35. Se cita: Defensoría del Pueblo del Ecuador. TdP, Justicia e Impunidad. 2010. 25p. [↑](#footnote-ref-113)
114. Informe de Ecuador, pg. 35. [↑](#footnote-ref-114)
115. Informe de Perú, pg. 36. Se cita: En archivo de casos del Centro de Atención Psicológico y Legal de Capital Humano y Social Alternativo [↑](#footnote-ref-115)
116. Este apartado se basa en NNUU 2010. [↑](#footnote-ref-116)
117. Protocolo sobre la trata de personas, art. 10. [↑](#footnote-ref-117)
118. Informe de Colombia, pg. 70. [↑](#footnote-ref-118)
119. Informe de Ecuador, pg. 37. Se cita entrevista con Argoti, Edwin. Juez. [↑](#footnote-ref-119)
120. Informe de Colombia, pg. 64. [↑](#footnote-ref-120)
121. Informe de Perú, pg. 38. [↑](#footnote-ref-121)
122. Informe de Colombia, pg. 65. Se cita: Fundación Renacer [en línea] <<http://fundacionrenacer.org/?p=165>> [última consulta: 24 agosto 2012] [↑](#footnote-ref-122)
123. informe de Ecuador, pg. 37. Se cita entrevista a persona en situación de trata. [↑](#footnote-ref-123)
124. Informe de Colombia, pg. 69. [↑](#footnote-ref-124)
125. Informe de Colombia, pg. 71. Por ejemplo, convenios entre fundaciones y gobiernos locales. [↑](#footnote-ref-125)
126. Informe de Ecuador, pg. 43. [↑](#footnote-ref-126)
127. Informe de Perú, pg 42. Se cita entrevista a personal del CHS-Alternativo. [↑](#footnote-ref-127)
128. Informe de Bolivia, pg. 44. [↑](#footnote-ref-128)
129. Informe de Perú, pg 42. [↑](#footnote-ref-129)
130. Informe de Colombia, pg. 71. Se cita: LEY 985 DE 2005. Art. 7. [↑](#footnote-ref-130)
131. Informe de Colombia, pg. 73. [↑](#footnote-ref-131)
132. Informe de Colombia, pg. 74. Se citan entrevistas con 3 víctimas de realizadas en Agosto de 2012, facilitadas por Corporación Espacios de Mujer. [↑](#footnote-ref-132)
133. Informe de Ecuador, pg. 45. Se cita entrevista con Jefe del Programa de Protección de Víctimas y Testigos, Fiscalía General del Estado. [↑](#footnote-ref-133)
134. Informe de Colombia, p. 74. [↑](#footnote-ref-134)
135. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-135)
136. Comentario NNUU, pg. 75. [↑](#footnote-ref-136)
137. Véase Mecanismos Nacionales de Derivación, pg. 60- 63. [↑](#footnote-ref-137)
138. Informe de Perú, pg. 42. Se cita: Decreto Supremo 007-2008-IN.

     [en línea]. <http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/archivo_198.pdf> [↑](#footnote-ref-138)
139. Informe de Perú, pg. 43. Se cita: Conclusiones del taller nacional con ONG. Lima. 11/05/2012. [↑](#footnote-ref-139)
140. Informe de Colombia, pg. 70. [↑](#footnote-ref-140)
141. Informe de 16 de abril de 2004. [↑](#footnote-ref-141)
142. Infore de Colombia, pg. 76-77. [↑](#footnote-ref-142)
143. Cabe mencionar que de acuerdo al art. 1 de la Convención de 1951 un “refugiado” es una persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. [↑](#footnote-ref-143)
144. Informe de Colombia, pg. 80. [↑](#footnote-ref-144)
145. Comité pro Movilidad Humana. Ficha de Registro 056 Equipo Jurídico. Mayo 2012. Quito.Ecuador. [↑](#footnote-ref-145)
146. Informe de Colombia, pg. 81, se cita Guía de Procedimiento para Cónsules contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior y Justicia; OIM, Protocolo de asistencia consular a víctimas ecuatorianas de trata de personas en el exterior, Ecuador, 2009. [↑](#footnote-ref-146)
147. Informe de Colombia, pg. 80. [↑](#footnote-ref-147)
148. Informe de Perú, pg. 44. [↑](#footnote-ref-148)
149. Informe de Bolivia, pg. 47. [↑](#footnote-ref-149)
150. Informe de Colombia, pg. 83. [↑](#footnote-ref-150)
151. Moreno, Tania. Fiscal. Entrevistada en julio de 2012 por Danilo Valdiviezo. [↑](#footnote-ref-151)
152. Informe de Perú, pg. 45. [↑](#footnote-ref-152)
153. Informe de Colombia, pg. 83. [↑](#footnote-ref-153)
154. Informe de Ecuador, pg. 52. Se cita entrevista con la Agencia de Cooperación al Desarrollo de los EEUU, USAID. [↑](#footnote-ref-154)
155. Informe de Ecuador, pg. 52. [↑](#footnote-ref-155)
156. FNJ, entrevistas a personas en situación de trata por solicitud del Comité pro Movilidad Humana para esta Investigación. Julio de 2012. [↑](#footnote-ref-156)
157. Las Naciones Unidas han señalado que el requisito internacional de penalizar la trata de personas, introducido en el derecho internacional por conducto del Protocolo sobre la trata de personas, “se concebía como un elemento de una contra estrategia global que también comprendería la prestación de apoyo y asistencia a las víctimas y centraría la lucha contra la trata en los esfuerzos de más vasto alcance contra la delincuencia organizada transnacional” *(Guía* Legislativa para la aplicación del Protocolo sobre la trata de personas, párr. 35). [↑](#footnote-ref-157)
158. Guías Legislativas de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, parte 2, párr. 36. [↑](#footnote-ref-158)
159. Informe de Colombia, pg. 89. [↑](#footnote-ref-159)
160. Informe de Ecuador, pg. 56. Se cita entrevista con Tania Moreno, Fiscal de la Unidad contra Delitos de Crimen Organizado. [↑](#footnote-ref-160)
161. Informes de Ecuador, Bolivia, Ecuador y Perú, sección 2.4. [↑](#footnote-ref-161)
162. Informe de Bolivia, pg. 54. Se hace referencia al Código Penal Procedimiental. [↑](#footnote-ref-162)
163. Informe de Bolivia, pg. 54. Se hace referencia al Código Penal Procedimiental. [↑](#footnote-ref-163)
164. Informe de Bolivia, pg. 54. Se hace referencia al Código Penal Procedimiental. [↑](#footnote-ref-164)
165. Informe de Ecuador, pg. 56. Se cita entrevista con Tania Moreno, Fiscal de la Unidad contra Delitos de Crimen Organizado. [↑](#footnote-ref-165)
166. Informe de Ecuador, pg. 56. Se cita entrevista con Tania Moreno, Fiscal de la Unidad contra Delitos de Crimen Organizado. [↑](#footnote-ref-166)
167. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-167)
168. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-168)
169. Informe de Perú, pg. 48. Se cita el estudio realizado por CHS-Alternativo El Proceso Penal Peruano en el Delito de Trata de Persons. 14 casos en Lima y Loreto, Lima 2011. [↑](#footnote-ref-169)
170. Informe de Perú, pg. 48. [↑](#footnote-ref-170)
171. Informe de Colombia, pg. 91. [↑](#footnote-ref-171)
172. Informe de Perú, pg. 49. Se cita: Save the Children. Trata de Personas. Condena máximo de 35 años. [en línea]. http://www.savethechildren.org.pe/noticias/trata-de-personas-condena-maxima-de-35-anos-de-prision.html [↑](#footnote-ref-172)
173. Los términos «congelación», «incautación» o «embargo preventivo» en el contexto de la recuperación de bienes están definidos en la Convención contra la Delincuencia Organizada como «la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente» (art. 2 *f)).* En el mismo instrumento, se define «decomiso» como « la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente» (art. 2 *g)).*  [↑](#footnote-ref-173)
174. Decreto Legislativo que modifica la legislación sobre Pérdida de Dominio. [↑](#footnote-ref-174)
175. Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas, Colombia, 2006. [↑](#footnote-ref-175)
176. *Ibid.*  [↑](#footnote-ref-176)
177. Informe de Ecuador. pg. 63 [↑](#footnote-ref-177)
178. Inicia una serie de medidas específicas que tienen como objetivo el combate de la TdP. Desde el año 1996, se constituye en este país el primer Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños [↑](#footnote-ref-178)
179. Las instituciones principales que lideran las acciones contra la TdP, son los Ministerios del Interior (Perú, Ecuador y Colombia) y el Ministerio de Justicia (Bolivia), las cuales coordinan y colaboran con otras instituciones estatales y gobiernos locales. [↑](#footnote-ref-179)
180. a) Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. En su artículo 7.d: compromete a "Prestar asistencia a aquellos que son víctimas de catástrofes naturales, estados de guerra, o de delitos internacionales, tales como la TdP".

     b) Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral: Articulación con las decisiones de protección a el/la trabajador/a migrante y reconocimiento de sus derechos, entre otros a un trabajo justo y la protección del Estado receptor para evitar la explotación laboral. [↑](#footnote-ref-180)
181. Véase NNUU 2010: 108. [↑](#footnote-ref-181)
182. En el artículo 9 (5) del Protocolo sobre la TdP se dice que los Estados Parte “adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la TdP, especialmente mujeres y niños”. Como se señala en las Guías Legislativas para la aplicación del Protocolo, esta disposición es obligatoria. Los Estados Parte en el Protocolo deben al menos adoptar algunas medidas para reducir la demanda conducente a la TdP. [↑](#footnote-ref-182)
183. Entre los elementos clave de un protocolo se pueden mencionar: estructuras de cooperación establecidas, procedimientos para la identificación de las víctimas, armonización de los procedimientos y los criterios de las instituciones y asegurar responsabilidad institucional en cuanto a la identificación de las presuntas víctimas de trata y la derivación de ellas a recursos adecuados (por tanto, se definen los papeles a desempeñarse tanto por las instituciones estatales cuanto para las ONG receptoras). [↑](#footnote-ref-183)
184. Convenio del Consejo de Europa (artículo 13) establece: “Cada Parte preverá en su derecho interno un plazo de restablecimiento y reflexión de al menos 30 días cuando existan motivos razonables para creer que la persona interesada es una víctima. Este plazo debe tener la duración suficiente para que esa persona pueda restablecerse y escapar de la influencia de los tratantes y/o tomar una decisión informada sobre su cooperación con las autoridades competentes. Durante ese plazo no podrá ejecutarse contra ella ninguna medida de expulsión. La presente disposición no afectará a las actividades realizadas por las autoridades competentes en cada una de las fases del procedimiento nacional aplicable, en particular durante las investigaciones y actuaciones penales por las infracciones de que se trate. Durante ese plazo, las Partes autorizarán a la persona interesada a permanecer en su territorio.” [↑](#footnote-ref-184)
185. Las obligaciones de asistencia jurídica y protección de víctimas en los procesos judiciales son complementarias a las obligaciones de protección, asistencia y apoyo para las víctimas de la trata (sección anterior) y deben ser diseñadas en función de la edad, del género, y de otros aspectos fundamentales (étnicos, culturales, etc.), siendo estos últimos factores decisivos al grado y la necesidad de la víctima de la trata. [↑](#footnote-ref-185)
186. Para la elaboración de este borrador se han utilizado como referencia: *“Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”* Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de personas y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (en momentos puntuales se han utilizado textos textuales de la Directiva, sobre todo las disposiciones relacionadas con menores víctimas de trata); Protocolos Nacionales y documentos guía de España y Reino Unido, Protocolos y Acuerdos Binacionales en material de erradicación de la trata de personas y protección y asistencia a víctimas de trata para países de Asia (Camboya - República de Vietnam, Tailandia – República de Vietnam, República Democrática de Laos – República de Vietnam); instrumentos internacionales no vinculantes y vinculantes, especialmente el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, etc. [↑](#footnote-ref-186)
187. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Resoluciones 55/67 y S-23/3 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para más información véase el Manual Trata de Personas UNODD, pg. 108. [↑](#footnote-ref-187)
188. La institución de Relator Nacional ha sido establecida en algunos países de Europa, como por ejemplo en Holanda. Es recommendable que dicha institución sea indipendiente, con recursos humanos y financieros asignados, para realizar investigaciones, recomendaciones y monitoreo de las acciones contra la trata de personas en el país. En Holanda, la institución es indepdniente y realiza un informe annual que se le presenta al Parlamento. [↑](#footnote-ref-188)