Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina

Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas.

Bolivia, Colombia, Ecuador,
Perú y Venezuela

DEFENSORIA DEL PUEBLO

Defensoría del Pueblo COLOMBIA

Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo ECUADOR

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

FIO
Federación Iberoamericana del Ombudsman

La elaboración del documento fue posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por GIZ, a través del *Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman* (PROFIO); y el *Proyecto de F*ortalecimiento de la capacidad de países andinos en materia de migración y asilo – PRODEM, financiado por la Unión Europea, ejecutado por Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ en consorcio con Fundación Esperanza, Servicio Jesuitas y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, en cofinanciamiento con el BMZ.

Equipo editorial y de producción
Defensoría del Pueblo de Ecuador

Responsables de los equipos institucionales
Defensoría del Pueblo de Bolivia: Oswaldo Candia, Griselda Sillerico, Marco Loayza y Betty Pinto
Defensoría del Pueblo de Colombia: Susana Rodríguez Caro y Katherine Valderrama Molano
Defensoría del Pueblo de Ecuador: Patricio Benalcázar Alarcón, Fernanda Yepez y Sebastián Insuasti
Defensoría del Pueblo de Perú: Mayda Ramos Ballón, Carlos Villarroel Quinde y Jorge Vega
Defensoría del Pueblo de Venezuela: Alfredo Ruiz, Álvaro Cabrera, Mireidis Marcano, Edward Ferrasa, Liliana Ribero y María Isabel Cedeño

Coordinadora general de la obra
Gentiana Susaj

Consultores temáticos por país
Javier Jose Rodriguez Candia, Bolivia
Beatriz Eugenia Luna de Aliaga, Colombia
Rocío Nasimba Loachamín, Ecuador
Alberto Francisco Arenas Cornejo, Perú
Maria Lucrecia Hernandez Vitar, Venezuela.

Responsable de la Contribución de la GIZ
Julia Unger / Directora de PROFIO II
Ralf Oetzel / Coordinador PRODEM

Supervisión y revisión de la GIZ
Cecilia Bernuy / Asesora Principal PROFIO II
Nadezhda Vásquez /Asesora en Derechos Humanos PROFIO II

© Federación Iberoamericana del Ombudsman
www.portalfio.org
© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman,
ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo Alemán (BMZ)
www.profio.info

……

Edición: Carmen Herrera
Diseño y diagramación: Dirección Nacional de Comunicación Social de la Defensoría del Pueblo de Ecuador
Impresión: Gráficas Paola

Primera edición: Quito, Ecuador, abril 2016 / 1.000 ejemplares

ISBN: 978-9942-22-054-7

** Se autoriza la reproducción total o parcialmente de esta publicación siempre que se cite la fuente. Material gratuito, prohibida su venta.*

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN CONSEJO ANDINO DE DEFENSORES DEL PUEBLO

"debemos ser capaces de vivir cada día como si fuera el primero
y cada noche como si fuera la última"
Eduardo Galeano

La lucha contra la trata de personas constituye un imperativo ético para dignificar la condición humana; esa tarea constituye un mandato legal y un imperativo moral para quienes trabajan en la protección y promoción de derechos humanos y más aún para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Por esta razón, las Defensorías del Pueblo de la Región Andina en el marco del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, se plantearon desde septiembre 2013 en Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, reflexionar y actuar en la lucha contra la trata de personas, desde el mandato de la promoción y protección de los derechos humanos. Esta perspectiva fue compartida por la Federación Iberoamericana del Ombudsman, que a través de la Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas y con la colaboración de la GIZ apoyó la iniciativa dirigida a elaborar un diagnóstico sobre las políticas públicas en materia de trata en los países de la Región Andina y a partir de aquello construir una Estrategia Regional desde la misión de las Defensorías del Pueblo de la región.

En mayo de 2015, las instituciones que formamos parte de la Federación Iberoamericana del Ombudsman participamos en la Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas realizado en la ciudad de Bogotá, en cuyo evento se ratificó la relevancia de las INDH en la promoción de los derechos humanos de la personas víctimas de trata.

En medio de estos eventos, el equipo técnico - político conformado por las Defensorías andinas desarrollaron una metodología unificada, un plan de trabajo y la definición de herramientas técnicas para la realización del diagnóstico, así como para la definición de las estrategias. Los hallazgos encontrados en la región, determinan diversas modalidades de explotación vinculadas con la trata, como la prostitución forzada y explotación sexual; servidumbre y trabajo doméstico; mendicidad y trabajo forzado; reclutamiento para conflictos armados y fines delictivos; y, matrimonio servil. Las principales víctimas sobrevivientes son en su mayoría niñas, mujeres y adolescentes, sin embargo, se detectaron también hombres heterosexuales, lesbianas, gais, bisexuales, transgéneros e intersexuales. Los países de la región en su mayoría han firmado instrumentos internacionales que protegen a las víctimas de trata; sin embargo, el desarrollo legislativo para la protección de derechos de esta población es parcial. Las políticas públicas dan cuenta de la presencia institucional y el desarrollo de agendas intersectoriales, pero con limitados recursos para la atención directa y para las acciones de prevención, quedando un saldo pendiente de acciones, estrategias y políticas para desarrollar en nuestros países.

En noviembre de 2015 en el marco del Congreso Iberoamericano de la FIO, los Defensores Andinos aprobaron la Estrategia Regional Defensorial Andina para la Protección Integral de las Victimas Sobrevivientes de la Trata de Personas, cuyos ejes buscan desarrollar procesos de coordinación y cooperación interinstitucional, protocolos de intervención en zonas de frontera para la referencia y contrareferencia de los casos, el desarrollo de indicadores de derechos humanos en materia de trata para implementar acciones de observancia a las políticas públicas en cada uno de los países andinos y en la región en general.

Es destacable mencionar que las decisiones y compromisos de los Defensores del Pueblo del área andina que impulsaron la iniciativa de realizar el diagnóstico y la estrategia, se ha convertido en objetivos institucionales reflejados en su decisión de continuar con este propósito que compromete a la sociedad y los Estados frente a delitos que están afectando cada vez con mayor rigor las libertades y los derechos de miles de ciudadanas y ciudadanos de las naciones hermanas de la comunidad andina.

Todo este esfuerzo tiene como centro los derechos de las personas y el desarrollo de sus proyectos de vida y en consecuencia la tarea irrenunciable de las Defensorías del Pueblo dirigidas a la dignificación humana.

Rolando Villena Villegas
DEFENSOR DEL PUEBLO DE BOLIVIA (2010 – 2016)

Alfonso Cajiao Cabrera
VICEDEFENSOR ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DE DEFENSOR DEL PUEBLO DE COLOMBIA (2015 – 2016)

Ramiro Rivadeneira Silva
DEFENSOR DEL PUEBLO DE ECUADOR (2012 – 2016)

Eduardo Vega Luna
DEFENSOR DEL PUEBLO DE PERU (E) (2011-2016)

Tarek William Saab
DEFENSOR DEL PUEBLO DE VENEZUELA (2014 – 2021)

RED SOBRE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS - FIO

La iniciativa regional para la configuración de un programa estratégico de respuesta al problema de migración y trata humana en la región andina, es un salto gigante en la defensa de los derechos humanos de esta parte del hemisferio.

Este esfuerzo multinacional, que configura la dedicación y solidaridad de las Defensorías del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, de la República de Colombia, de la República de Ecuador, de la República de Perú y de la República Bolivariana de Venezuela, representa un hito que traerá significativos resultados positivos para las personas golpeadas por este infortunio, discrimen y delito contra la integridad física y emocional.

La Red sobre Migrantes y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) tiene el mandato de configurar las estrategias y el mapa de ruta, para abordar esta problemática social, fijando al organismo como una voz relevante en la proclamación de soluciones efectivas a estas situaciones.

Como Vicepresidenta de la FIO y coordinadora de los trabajos de la Red, es de honda satisfacción presentar este proyecto social que reúne la amplia discusión temática de las alternativas viable y efectivas para contrarrestar los efectos nocivos a la sociedad de los delitos contenidos en estas dos vertientes, sino, que representa igualmente la solidaridad, el apoyo mutuo y la colaboración entre pueblos hermanos.

Alentada por esta brillante muestra de desprendimiento y cooperación multinacional, presento con diáfano orgullo las propuestas configuradas por los compañeros y compañeras defensores, en la certeza de que se abren nuevos caminos de entendimiento para enfrentar unidos estos males.

Iris Miriam Ruiz Class
Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico
Coordinadora General de la Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas - FIO

GIZ

Tenemos el agrado de presentar la ***Estrategia Regional para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas*** desde las competencias de las Defensorías del Pueblo, la cual está adecuadamente sustentada en un ***Diagnóstico Regional*** y **Diagnósticos Nacionales** sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los estados contra la trata de personas en la región andina.

Como Proyectos de la cooperación alemana – PRODEM (Protección de Derechos de Personas en situación de Movilidad Humana) y PROFIO (Fortalecimiento de los Miembros de **l**a Federación Iberoamericana del Ombudsman), ambos implementados por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) por encargo de la Unión Europea y el gobierno federal alemán, respectivamente, ha sido una gran experiencia acompa***ñar*** a las Defensorías del Pueblo de la región Andina y que forman parte de la Red de Migrantes y Trata de Personas, de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en la construcción de la presente política institucional acordada regionalmente..

Consideramos que tanto la Estrategia como los Diagnósticos Nacionales y el Diagnóstico Regional son un aporte fundamental de las Defensorías del Pueblo de la región andinas, en el marco de la FIO. Con eso se pretende contribuir fortalecer los esfuerzos que se emprendan desde los actores estatales y de la sociedad civil en la búsqueda de erradicar el flagelo de la trata de personas partiendo del conocimiento de los hallazgos y nudos críticos detectados, y que las recomendaciones aquí propuestas contribuyan a diseñar políticas públicas y programas capaces de dar resultados concretos en la erradicación de los delitos en materia de trata de personas.

Sirva esta oportunidad para agradecer a las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el permitirnos acompañar este proceso de construcción colectiva en pos del intercambio, aprendizaje y cooperación en favor de quienes defienden y promueven los Derechos Humanos en Iberoamérica.

Ralf Oetzel
Coordinador
Proyecto PRODEM - Migración y Asilo
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Julia Unger
Proyecto Fortalecimiento de los Miembros de la
Federación Iberoamericana del Ombudsman
(PROFIO)
Directora

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN LA REGIÓN ANDINA

ÍNDICE

Abreviaturas / 13

Presentación / 14

Introducción / 15

Capítulo I

1.1 Aspectos introductorios / 17

1.1.1 Antecedentes / 17

1.1.2 Metodología / 19

Capítulo II

2.1 Características de la trata de personas en la región andina / 22

Capítulo III

3.1 Situación de la trata de personas en la región andina / 29

3.1.1 Caso Bolivia / 29

3.1.2 Caso Colombia / 35

3.1.3 Caso Ecuador / 39

3.1.4 Caso Perú / 45

3.1.5 Caso Venezuela / 49

Conclusiones sobre las respuestas institucionales en la región andina / 57

Recomendaciones en relación a la protección integral a la víctima de trata / 63

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Estado Plurinacional de Bolivia.
CONAPRO	Coordinación Nacional de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Procesales, República Bolivariana de Venezuela.
FIO	Federación Iberoamericana de Ombudsman
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador.
MPPIJP VENEZUELA	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, República Bolivariana de Venezuela.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONCDOFT	Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, República Bolivariana de Venezuela.
TdP	Trata de Personas
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)

PRESENTACIÓN

La trata de personas, especialmente de mujeres, niñas y niños, constituye una grave vulneración de derechos humanos que afecta sensiblemente a la sociedad y se manifiesta en diferentes y pavorosas formas de explotación.

Los movimientos internos y externos migratorios, propios del contexto actual, facilitan la existencia de la trata de manera frecuente, presentándose en diversas zonas geográficas, extendiéndose sin límites en cuanto a situaciones económicas, condiciones socioculturales o formas de explotación. La trata de personas es una realidad dinámica, compleja e inhumana que ataca violentamente la dignidad del ser humano y sus derechos fundamentales, y se entrelaza con variadas causas y factores que la propician.

En los últimos 15 años se han incrementado las iniciativas políticas y las movilizaciones sociales que tienen por objetivo la erradicación de la trata, como una práctica atroz que afecta profundamente a nuestras sociedades. Nos encontramos en un entorno de múltiples respuestas y diversos actores nacionales e internacionales que luchan por erradicar este flagelo social.

En este contexto y en cumplimiento de su mandato, las Defensorías del Pueblo de la región andina identifican la necesidad de analizar la calidad de respuestas y el impacto de las mismas en la protección integral a las víctimas de la trata, desde una perspectiva regional.

Por ello, las Defensorías del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, de la República de Colombia, de la República de Ecuador, de la República de Perú y de la República Bolivariana de Venezuela, han considerado trascendental desarrollar una estrategia regional para la protección integral a las víctimas de trata la cual ha tenido como base, el presente diagnóstico regional andino sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados.

Con esta publicación, las cinco Defensorías damos un paso más firme hacia la promoción y la defensa de los derechos de las víctimas de la TdP.

El presente trabajo contó con el apoyo técnico y financiero de *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ*, Agencia de Cooperación Alemana, a través de sus dos proyectos: "Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman" (PROFIO) y "Derechos de Personas en Movilidad Humana" (PRODEM).

INTRODUCCIÓN

La Trata de Personas representa una problemática compleja que ha sido abordada desde diferentes perspectivas y considerada como una grave vulneración de los derechos humanos. Es un tema asociado estrictamente con la seguridad y el crimen organizado al constituir un delito, y es creciente la tendencia a calificarla como negocio ilícito.

Este fenómeno se cruza con otras problemáticas, entre las cuales se pueden mencionar: migración interna y externa, explotación de la persona, desigualdad y violencia de género, y cuestiones culturales que en ocasiones fomentan situaciones de violencia y explotación, economía ilícita o informal, entre otras.

Por ello, para abordar la Trata de Personas (en adelante TdP), se requiere tanto de una perspectiva amplia en cuanto a la prevención, así como de una estrategia focalizada y especializada para la protección de las víctimas de la trata, la especificidad de su condición y las vulnerabilidades que presentan.

Numerosos informes sobre la TdP se centran en la situación de la Trata de Personas en un país o región, en historias de vida de las víctimas sobrevivientes, o en informes de actividades de una o más entidades. Algunas instituciones encargadas de la coordinación y seguimiento de la implementación de las políticas públicas han realizado informes sobre los avances realizados, siendo así instrumentos que posibilitan evaluar el nivel de ejecución de estas acciones.

Sin embargo, hasta ahora no existe ninguna publicación que evalúe las respuestas públicas e institucionales en su totalidad, con una perspectiva de derechos humanos y a nivel regional. El presente informe pretende llenar este vacío para la región Andina.

En cumplimiento del mandato que tienen las Defensorías del Pueblo como instituciones que velan por el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, el estudio es un *estado del arte* que a la vez servirá de línea de base para la definición del actuar de las Defensorías del Pueblo en cada país y a nivel regional andino, mediante la aprobada Estrategia Regional Andina construida por las Defensorías del Pueblo de los cincos países participantes en este proyecto. Los productos de este proceso son:

1. **Diagnóstico sobre las políticas públicas y las respuestas institucionales de los Estados, contra la trata de personas** (de aquí en adelante Diagnóstico) compuesto por el presente documento regional y los estudios realizados a nivel nacional.

2. **Estrategia Defensorial Regional de respuesta de las Defensorías del Pueblo para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de TdP en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 2015-2020** (en adelante Estrategia Defensorial Regional).

Por primera vez, instituciones del Estado realizan un diagnóstico sobre las respuestas institucionales en materia de lucha contra la trata en una región Latinoamericana. Este diagnóstico está conceptualizado como un documento de trabajo que tiene por objetivo final la construcción de la Estrategia Defensorial Andina; mientras esta tiene como fin desarrollar lineamientos estratégicos para la atención integral de las víctimas sobrevivientes de trata, mediante la incidencia política, educación, comunicación, con enfoque de derechos humanos, género, interculturalidad, generacional y diversidades, como ejes fundamentales para proteger y promover sus derechos.

Mediante la Estrategia, las Defensorías cuentan con una política propia regional que incluye el impulso de reformas normativas y políticas públicas en materia de prevención, la promoción de fortalecimiento de capacidades estatales y de ciudadanía, la generación de opinión pública para prevenir la TdP y el fortalecimiento del proceso de gestión del conocimiento a nivel regional.

El presente Diagnóstico se compone de cinco estudios realizados a nivel nacional, una aproximación a las buenas prácticas identificadas en la región y el presente documento resumen en forma de Diagnóstico regional. En este último, se explica el proceso realizado, un resumen ejecutivo de la situación de la TdP y las respuestas institucionales en cada país, y un resumen regional en cuanto a conclusiones y recomendaciones. Esta estructura permite mantener una perspectiva regional y al mismo tiempo favorece la visibilidad de la situación, respetando las particularidades de cada país.

CAPÍTULO I

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1.1 Antecedentes

El Defensor del Pueblo u Ombudsman -de acuerdo a los marcos Constitucionales respectivos- juega un papel fundamental en materia de promoción, protección y defensa de los derechos humanos de todas las personas en el ámbito nacional, el cual se extiende a los ámbitos regional e internacional.

Asimismo, el Ombudsman amplía su marco de actuación a la vigilancia para que la normativa nacional esté en armonía con el marco internacional de derechos humanos y coadyuve en la implementación de las convenciones suscritas y ratificadas por el Estado, entre otros aspectos. En sí, promueve la exigibilidad y la interdependencia de los derechos humanos.

En materia de Trata de Personas, el Ombudsman atiende casos, realiza investigaciones y emite recomendaciones en las cuales exhorta a las diversas instituciones y órganos del Estado a reparar los derechos afectados o vulnerados, a dar una respuesta integral al fenómeno, a ratificar o adherirse a los instrumentos internacionales emitidos en esta materia, entre otros.

Por su parte, en la última década, las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han demostrado un compromiso creciente mediante acciones de promoción, investigación e incidencia política con el objetivo de proteger los derechos humanos de las personas víctimas de la TdP.

Entre las principales acciones circunscritas se destacan: los informes temáticos de las Defensorías del Pueblo, la articulación con actores estatales y no-estatales, el impulso de reformas legislativas, la coordinación institucional a nivel nacional y bi-nacional en las zonas fronterizas, la articulación de redes en fronteras, la orientación y derivación de casos de TdP, las capacitaciones y ferias educativas de prevención, los talleres y eventos a nivel nacional, bi-fronterizo y regional. Estas acciones han incrementado y sensibilizado la conciencia nacional acerca de la problemática de la TdP y la inclusión de la misma en las políticas públicas en las agendas institucionales de los Estados.

Desde el año 2013 las cinco Defensorías han unido esfuerzos en el marco del Consejo Andino de Defensores del Pueblo y con otras Defensorías en el ámbito de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), estableciendo compromisos políticos cuya finalidad es proteger los derechos humanos de las víctimas de la TdP.

El Consejo Andino de Defensores del Pueblo, ha emitido la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, el 17 de septiembre de 2013, en la cual los Defensores del Pueblo expresan su preocupación por el crecimiento en la región de la trata y tráfico de personas y expresan su decisión de fortalecer la agenda común en temas de derechos humanos y proyectos comunes referidos a la TdP y tráfico de migrantes.[1] En esta misma línea, también se ha definido un Plan de Acción de la Mesa Técnica de trata y tráfico de personas con el objetivo de "incidir en la formulación de políticas públicas de protección, eliminación y readecuación de barreras normativas que limitan la protección y persecución de estos delitos"[2].

Asimismo, las Defensorías del Pueblo de la región andina forman parte de la Red temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO, constituida en el 2013, que tiene por objetivo la coordinación, el fortalecimiento, la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes y las víctimas de la trata.

En esta línea, en mayo del 2015, en el seno de la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas se promovió un debate técnico y político de los Ombudsman Iberoamericanos, sobre estas temáticas. Veintiocho defensores de América Latina, España y Portugal, reunidos a instancias de la FIO y la Defensoría del Pueblo de Colombia, con el auspicio de la Agencia Alemana GIZ, firmaron la Declaración de Bogotá, que se convierte en una hoja de ruta contra estos delitos de carácter transnacional.[3]

Con estos antecedentes, las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han elaborado:

a. El presente *Diagnóstico sobre las políticas públicas y las respuestas institucionales de los Estados, contra la trata de personas*

b. Una *Estrategia Defensorial Regional de respuesta regional de las Defensorías del Pueblo para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de TdP en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 2015-2020*.

1. Consejo Andino de Defensores del Pueblo, Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre 17 de 2013.
2. Consejo Andino de Defensores del Pueblo, Plan de Acción de la Mesa Técnica de Trata y Tráfico de Personas, Bolivia, 2014.
3. Para más información véase página web de Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas. Recuperado el 10 de diciembre de 2015 de http://cumbretratafiobogota2015.defensoria.gov.co/index.html.

Para la realización de este trabajo, se contó con el apoyo y asistencia técnica de *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* - GIZ, Agencia de Cooperación Alemana, a través del proyecto "Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman" (PROFIO) y del proyecto "Derechos de Personas en Movilidad Humana" (PRODEM).

El proyecto PROFIO de la GIZ por encargo del Ministerio Alemán de Cooperación (BMZ) tiene como objetivo que la Federación Iberoamericana de Ombudsman se afiance como una prestadora de servicios para el intercambio sistemático de sus miembros en el ámbito de derechos humanos en la región. Asimismo, por encargo del BMZ y de la Unión Europea, la GIZ Ecuador ejecuta el proyecto PRODEM, conjuntamente con la Fundación Esperanza, Servicio Jesuita a Refugiados y CODHES (Consultoría en Derechos Humanos y el Desplazamiento).

1.2 Metodología

El proceso para la elaboración del Diagnóstico y la Estrategia se dividió en dos fases:

a) Fase preparatoria en la cual se definieron los compromisos y los roles institucionales, se realizó una guía metodológica unificada, un plan de trabajo regional, y la definición de herramientas técnicas para la realización del trabajo.

b) Fase de elaboración y socialización de los Diagnósticos nacionales y de la Estrategia.

La metodología se caracterizó por el trabajo conjunto y coordinado entre las Defensorías del Pueblo de los cinco países. Cada Defensor del Pueblo designó un/a delegado/a o adjunto/a y un equipo técnico encargados de realizar el seguimiento y acompañamiento de la investigación y la validación de los documentos. Asimismo, se contó con la asesoría de un equipo de consultores, uno o una en cada país. La coordinación fue facilitada por una consultora regional experta en evaluación de respuestas institucionales en materia de lucha contra la TdP.

La guía metodológica incluyó la definición del marco conceptual, la identificación de las fuentes de información, la definición de herramientas técnicas para el levantamiento de información y la realización tanto del análisis para el diagnóstico regional, como para la construcción de la Estrategia.

En el presente diagnóstico regional se analizan las respuestas de las instituciones del Estado en cuanto al diseño, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas en implementación directa o a través de terceros, y especialmente en la asistencia y protección de víctimas.

El estudio analiza la calidad de respuesta y el impacto de las mismas en la protección de las víctimas. Comprende el período entre 2013-2015, y tiene presente el Diagnóstico Regional realizado en el 2012 por la Fundación Esperanza en el marco del Proyecto Sistema Andino de Migraciones financiado por la Unión Europea.

Es necesario destacar la apertura y la buena acogida de este proceso de parte de instituciones, organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y en algunos países, de la academia, lo cual fue expresado y se evidenció en su participación en las reuniones de trabajo, talleres nacionales y entrevistas.

La institucionalización del proyecto, retomado por las Defensorías del Pueblo, como líderes del proceso desde su inicio, fue determinante para la concreción de los distintos estudios nacionales.

Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas fueron:

- Marco normativo internacional y nacional;
- Informes institucionales del Estado, la sociedad civil, academia y cooperación internacional;
- Respuestas a requerimientos de instituciones del Estado, de la sociedad civil, academia y organismos internacionales (se enviaron 197 oficios y se recibieron 163 respuestas).
- Entrevistas a representantes de instituciones del Estado (22), organizaciones de la sociedad civil (10), organizaciones internacionales (5) y academia (5).
- Grupos focales con representantes de instituciones del Estado, sociedad civil y academia (10 grupos con 90 participantes).
- Cinco talleres nacionales, uno en cada país, en los cuales participaron 160 personas (83 participantes como representantes de instituciones del Estado, 25 de organizaciones de la sociedad civil, 18 de la cooperación internacional, 6 de la academia, 3 de víctimas y asociaciones de víctimas y 29 de las Defensorías del Pueblo participantes en el proceso). En los talleres nacionales, se socializaron y validaron los avances y los resultados preliminares del proceso en marcha y se recopilaron insumos para los productos finales.
- Dos talleres regionales en los que participaron representantes de las Defensorías, el equipo de consultores y representantes de los proyectos PROFIO-GIZ y PRODEM-GIZ.

Un aspecto importante fue la selección y análisis de 18 casos de trata. Estos fueron detectados por las Defensorías del Pueblo, y a través de su estudio se pudieron analizar aspectos procedimentales en cuanto a la identificación, asistencia y protección a las víctimas de la TdP.

Desafíos en la realización del estudio

A pesar de las similitudes y las cercanías entre los países participantes, existen también divergencias y particularidades, según se desprende de las indagaciones y las respuestas recibidas de las instituciones del Estado y demás entidades y organizaciones. Éstas se extienden al marco institucional y al nivel de involucramiento de las instituciones en la lucha contra la trata, a las dinámicas que cada país tiene en cuanto a la participación de los actores involucrados, y a la cercanía de las Defensorías del Pueblo a la problemática y/o a los actores o la población.

Entre los desafíos que se presentaron en el trabajo investigativo, se pueden mencionar los siguientes:

- Generalmente, las instituciones estatales no cuentan con información estadística desagregada o con datos sistematizados y unificados a nivel de país o en cada región;
- Se evidenciaron retrasos o falta de respuesta a las solicitudes de información, en un número considerable de interrogantes;
- En algunas de las respuestas, las instituciones informaron que no tenían reportes de casos de TdP o que si los tenían eran pocos. Esto puede relacionarse con invisibilidad del fenómeno, el desconocimiento por parte de las autoridades, o los problemas para identificar las víctimas, entre otros;
- Escasez de datos en cuanto a los presupuestos y recursos para abordar la problemática de la TdP.
- Dificultades para analizar el tema de refugio, así como de la TdP que ocurre dentro del conflicto armado.[4]

En el siguiente apartado se hace un resumen sobre la situación de la TdP en la región, con base en los informes nacionales de cada país.

4 En algunos países se observaron diferentes posturas y niveles de conocimiento en cuanto a la consideración sobre si constituye o no TdP lo que acontece en el conflicto armado.

CAPÍTULO II

2. CARACTERÍSTICAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN A REGIÓN ANDINA

La ratificación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, 2000) por 169 Estados, cuyo principal objetivo es la lucha contra la TdP como un delito transnacional, los casos de trata externa fueron visibilizados e incluidos en el centro de las políticas de lucha contra este fenómeno.

Actualmente, los países de la región andina ante la visibilización de la trata interna, en sus diferentes formas de explotación, han definido acciones de políticas públicas para responder a esta realidad tanto nacional como internacional. Los países que han participado en el presente diagnóstico se caracterizan por ser países de origen, tránsito y destino de trata. Además, los cinco son países de origen y destino de las víctimas de TdP en el curso de movimientos migratorios intra-regionales.

En la región, este fenómeno afecta en mayor medida las zonas de explotación económica, las ciudades más grandes, los sitios alejados y las zonas fronterizas.

Algunos de los lugares con reportes de casos de TdP son:

- En Bolivia: La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Beni, Pando, El Alto; Bermejo, Yacuiba y Desaguadero.
- En Colombia: Caldas, Cauca, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico, Norte de Santander entre otros.[5]
- En Ecuador: Sierra Centro (Chimborazo, Colta, Guamote), zonas fronterizas (Sucumbíos, Lago Agrio, Esmeraldas), Pichincha e Imbabura.
- En Perú: Lima, Loreto, Madre de Dios, Cusco, Piura y Puno.
- En Venezuela: Táchira, Zulia, Bolívar, Caracas y Nueva Esparta.

Entre las modalidades de explotación más frecuentes se encuentran: prostitución forzada y explotación sexual (incluyendo turismo sexual), servidumbre y trabajo doméstico,

5 Estos son algunos de los departamentos que reportaron casos, pero no necesariamente son aquellos con mayor volumen de casos.

mendicidad y trabajo forzoso (minería, agricultura, textilería). Entre las modalidades particulares se detectan mayormente: reclutamiento para conflictos armados y fines delictivos (producción y transporte de drogas, etc.) y matrimonio servil.

No obstante, los datos registrados en cada país no cuentan con información desagregada y unificada en cuanto a casos o víctimas,[6] formas de explotación y nacionalidades.

Como se puede observar de los gráficos 1 y 2 a continuación, las víctimas sobrevivientes son en su mayoría mujeres y adolescentes, pero se detectan también casos de víctimas hombres y Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgeneristas e Intersexuales (LGBTI).

Gráfico 1. Casos o víctimas identificadas

	Periodo 2013 – julio 2015		
País	**Mujeres/niñas**	**Hombres**	**LGBTI**
Bolivia[1]	1004	24	Sin datos
Colombia[2]	145	36	5
Ecuador[3]	550	209	Sin datos[4]
Perú	1219	311	Sin datos
Venezuela	39	11	Sin datos
Total	*2957*	*591*	

Fuente: Elaboración propia con base en la información referenciada.

6 En algunos registros institucionales se indican casos de trata (en los cuales puede haber más de una víctima por caso) y víctimas de trata. Para efectos de consolidar datos, se han agrupado los datos disponibles en los gráficos aquí presentados.

Gráfico 2. Edades de casos o víctimas identificadas

País	0-18 años	Adultos/as	Sin identificar edad
Bolivia (2013-2014)[5]	853	Sin datos disponibles	
Colombia (2013-15 de julio, 2015)[6]	26	179[7]	
Ecuador (2013-junio 2015[8]	413[9]	119[10]	272[11]
Perú (2013-2014)	793	601	
Venezuela (2013-2014) [12]	76	562	55

Fuente: Elaboración propia con base en la información referenciada.

La mayoría de las víctimas identificadas provienen de grupos en situación de vulnerabilidad. En el caso de la TdP externa, las nacionalidades y zonas de origen de las víctimas sobrevivientes extranjeras reportados por las instituciones del Estado en cada país son:

- En Bolivia: África y Asia; Paraguay, Brasil, etc.
- En Colombia: Ecuador, Perú, Venezuela, Nicaragua, Haití, Canadá, India, España, Afganistán, etc.[7]
- En Ecuador: Colombia, Perú, India, Cuba, Haití, etc.
- En Perú: Colombia, Ecuador, China, Bolivia, Rep. Dominicana, Haití, etc.
- En Venezuela: Ecuador, Colombia, etc.

7 Respuesta Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2015) p. 2 y Respuesta Ministerio del Interior, (2015), p. 6 e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015), p. 2.

A nivel de datos específicos, se cuenta con escasa información sobre los casos identificados y su nacionalidad. En Bolivia, Ecuador y Perú, se reporta información desglosada por año según la tabla a continuación:

Gráfico 3. Perfil víctimas

País	2013			2014			Junio 2015		
	Nacionales	No-nacionales	Sin especificar	Nacionales	No-nacionales	Sin especificar	Nacionales	No-nacionales	Sin especificar
Bolivia[13]	680	12		995	43				
Colombia[14]		60			51			18	
Ecuador[15]	392	41	17	114	24	70	94	13	39
Perú	596	623		161	150		Sin información consolidada		

Fuente: Elaboración propia con base en la información referenciada.

Como se puede observar del Gráfico No. 3, no se pudo contar con información sobre Venezuela y se aportó información parcial en el caso de Colombia. No obstante, en todos los países existe un sub-registro, lo que dificulta el análisis de la problemática y la generación de respuestas institucionales adecuadas.

En la mayoría de los países, se expone con preocupación la diferencia sustantiva de datos oficiales (casos identificados) en relación con las estimaciones sobre la magnitud de la TdP en el país, realizadas principalmente por diversos organismos internacionales, según los cuales son miles las víctimas en la región.

En los gráficos 4 y 5 se puede apreciar la diferencia entre el número de denuncias realizadas y casos identificados:

Gráfico 4. Denuncias realizadas

País	2013	2014
Bolivia[16]	216	812
Colombia[17]	No disponible	No disponible
Ecuador[18]	169	82[19]
Perú	458	501
Venezuela	7	Sin data

Fuente: Elaboración propia con base en la información referenciada.

Gráfico 5. Casos y Víctimas identificadas

País	2013	2014	2015 (junio)
Bolivia[20]	692	1038	No hay cifra consolidada
Colombia	91	105	59
Ecuador[21]	450	208	146
Perú	803	782	Aún no hay cifras consolidadas
Venezuela[22]	39	11	Sin data

Fuente: Elaboración propia en base a la información referenciada.

La diferencia de los casos identificados con el número de sentencias en los últimos años es aún más grande, cifras que se pueden observar en el gráfico siguiente:

Gráfico 6. Sentencias

País	2013	2014	2015
Bolivia[23]	2	8	16
Colombia	11[24]	12-13[25]	3 (abarca de enero a abril)[26] y 6 (abarca de enero hasta junio)[27]
Ecuador[28]	8	12[29] (hasta agosto)	1[30]
Perú	Aún no hay cifras consolidadas		
Venezuela	No se han provisto datos	No se han provisto datos	No se han provisto datos

Fuente: Elaboración propia con base en la información referenciada.

Como se puede observar en los datos presentados en esta sección, los sistemas de recopilación varían y no se pueden obtener cifras desagregadas, comparativas y consolidadas a nivel regional.

Las causas de la TdP se centran en tres bloques principales:

a. Pobreza, ausencia de oportunidades, de empleo, educación, salud, existencia de economías informales, desestructuración familiar y sobre todo, la violencia de género y generacional;

b. Modalidades de explotación socialmente o culturalmente aceptadas (sociedades patriarcales/adultocentrismo, entre otros);

c. Sistemas débiles institucionales estatales y de administración de justicia: impunidad, corrupción y falta de recursos, entre otros.

Cabe destacar que en muchos casos pasa desapercibido en los estudios en general, la figura del victimario. En algunos países como Colombia o Perú, hay datos importantes en cuanto a los casos investigados y el perfil; información que debe analizarse complementada con la de las causas y consecuencias que rodean el delito. Estos datos servirían de base para el diseño de medidas más específicas en cuanto a la lucha contra el delito desde las diferentes aristas del fenómeno, en este caso desde la mirada penal.

Para una mayor información sobre la situación de la TdP en cada país y las respuestas institucionales con las cuales se cuenta, se presentan a continuación los resúmenes ejecutivos de cada país involucrado en el estudio. Para profundizar en la información, se recomienda consultar posteriormente el documento de cada país.

CAPÍTULO III

3. SITUACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA REGIÓN ANDINA

3.1. Bolivia

a. Contexto.

En Bolivia, la trata y el tráfico de personas, representan una antigua problemática de reciente abordaje. En la última década, los datos empíricos y su evidente crecimiento, finalmente develaron esta brutal situación, que por razones culturales y vacíos legales, se toleraba –incluso- con cierta naturalidad.

Estos delitos, además de las formas con fines de explotación sexual y laboral, tiene otras particulares, como: el padrinazgo, el matrimonio servil y la mendicidad forzada, entre otras. Son resabios coloniales socialmente admitidos, que perviven en el Estado capitalista y expresan relaciones patriarcales de poder, ancladas en la pobreza y la violencia, que son sus causas estructurales fundamentales.

Para la Defensoría del Pueblo, ésta realidad debía ser visibilizada y puesta en la agenda política y pública, incidencia que desarrolló junto a otras instituciones de la sociedad civil. Por ello, desde 2012, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene una Política Plurinacional contra la trata y el tráfico de personas y ha avanzado notablemente en la lucha contra éste flagelo, quedando todavía mucho por hacer.

Desde el punto de vista conceptual, la Ley Especial, Nº 263, Integral contra la Trata y Tráfico de Personas de 2012, amplía la concepción para enfrentar análogamente ambos problemas. Su definición se sustenta en el Protocolo de Palermo e incorpora, elementos propios de la realidad nacional como: Servidumbre costumbrista, turismo sexual, mendicidad forzada, matrimonio o unión libre servil… (Código Penal Boliviano, Art. 281 Bis).

Acerca de las competencias Defensoriales, la Ley N° 263, Integral contra la Trata y el Tráfico de Personas, y su Reglamento, disponen que la Defensoría del Pueblo deba impulsar actividades de promoción, capacitación y concientización, en las instituciones del Estado, dirigidas a la prevención… y participe en los Consejos Plurinacional, y Departamentales de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas, de todo el país (Decreto Supremo Nº 1486, 2013).

b. Características de la trata de personas.

La situación de la trata, muestra que Bolivia es un país de origen, tránsito y destino de trata y tráfico de personas, cuyos fines son primordialmente la explotación sexual y laboral. Estos delitos tienen múltiples causas, pero la pobreza está en el centro del problema. Los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Potosí y Tarija, son el eje de la trata interna.

Existen bolivianas/os víctimas de trata externa en Argentina, Brasil, Chile, Perú, España y Estados Unidos, en talleres textiles clandestinos, agricultura y servicio doméstico. El tránsito de víctimas por Bolivia, tiene su origen en África y Asia, los destinos son Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Brasil (OIM, 2007, p.8). Santa Cruz es destino de mujeres paraguayas, chilenas y brasileras, víctimas de trata.

En Bolivia, 23 de cada 100 niños/as trabajan. En el área urbana, hay 181.500 niños/as (37%) trabajadores; en el área rural, alcanzan los 310.00 niños/as (63%). En una actividad o negocio familiar el 77% de los niños/as trabajadores no remunerados, más en agropecuaria y minería. (CEDLA, 2014, p.10).

El trabajo infantil en los cañaverales de Santa Cruz disminuyó en 78,6% en siete años, de 7.000 a 1.500 niños que laboraban en la zafra. Las zonas productoras de caña de Tarija convocan para la zafra a 5.500 personas, de las cuales 2.860 son niños, niñas y adolescentes, es decir: que el 31% son zafreros varones adultos y jóvenes. El 25% son niños y adolescentes[8].

La trata interna con fines de explotación sexual configura una intrincada, estratégica y bien organizada cadena delictual, generalmente asociada a otros delitos como el narcotráfico. Entre 2012 y 20014, los casos de trata atendidos por la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, fueron 1.370; 421 casos en 2012; 434 casos en 2013 y 515 casos en 2014. De 2008 a 2014, las víctimas totales por grupos etarios, fueron: niñas adolescentes 786; niños adolescentes 518; mujeres 293 y hombres 137. Las personas desaparecidas no encontradas, entre 2012 y 2015 suman 3.044 (Plan Nacional de Lucha contra TdP 2015-2019, p.23).

Según la Fiscalía General del Estado, en 2012 se proºcesó 312 causas, en 2013 se siguieron 216 y en 2014, las causas subieron a 812 admitidas. Desde entonces, hasta el primer semestre de 2015, solo 86 casos tienen imputación formal y los que llegaron a sentencia fueron 32 casos, es decir qué; 1.222 o el equivalente al 91% de las causas admitidas en tres años, están entre los archivos, el rechazo, o simplemente el abandono, lo que significa que más allá de las virtudes de la norma y las declaraciones, la justicia no acompaña el proceso.

8 Lidia Mayser, consultora del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef),mayo, 2013

c. Normativa y políticas públicas

Como respuesta frente a estos delitos, el Estado boliviano ha ratificado un conjunto de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo de Palermo, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y los Convenios de las Peores Formas de Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

En cuanto a la normativa nacional, la Constitución Política del Estado, prohíbe toda forma de servidumbre, esclavitud, Trata y Tráfico de Personas (Art. 15, par. V). En esta línea, el 31 de julio de 2012 se promulgó la Ley Especial Nº 263 Integral contra la y tráfico de personas y delitos conexos, tiene como fines el establecer medidas de prevención, la implementación de políticas públicas de protección, atención y reintegración para las víctimas de estos delitos, busca fortalecer la respuesta del sistema judicial y promover la cooperación nacional e internacional.

La Ley se adecúa a la realidad nacional y establece catorce fines de la trata, entre los que se incluyen: la mendicidad forzada, el matrimonio servil, la servidumbre costumbrista, entre otros. (Ley N° 263, Art. 12)

Bolivia tiene una política pública contra estos delitos, con mecanismos de prevención en cuatro ámbitos: educativo, comunicacional, laboral y de seguridad ciudadana.

En cuanto a mecanismos de protección, atención y reintegración de víctimas, la Ley señala que se adoptarán las medidas necesarias para evitar la re-victimización de las personas sometidas a trata y tráfico de personas, y delitos conexos; asimismo, adopta las Cámaras Gesell en el proceso de investigación para proteger la identidad y precautelar la dignidad de las víctimas.

Se prevé que los niños, niñas o adolescentes que sean víctimas o testigos, recibirán atención y cuidados especializados, adecuados e individualizados, y durante el proceso judicial recibirán el apoyo de la Unidad de Atención Especializada a las Víctimas y Testigos del Ministerio Público.

Con relación al ámbito de la persecución penal se modifica el Código Penal estableciéndose para el delito de TdP, la privación de libertad de diez a quince años para la persona tratante, subiendo de quince a veinte años de prisión, cuando la víctima fuere un niño, niña o adolescente.

Bolivia, cuenta con un Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas que define las estrategias, los contenidos, los actores, mecanismos e indicadores locales y nacionales, elementos de seguimiento y asignación presupuestaria.

Ha creado los Consejos Plurinacional y Departamentales de Lucha contra la trata y el tráfico de personas -con participación de instituciones públicas, Defensoría del Pueblo y sociedad civil. Cuenta con la Dirección General y Divisiones de Trata y Tráfico en la Policía, Unidades de Atención a Víctimas y Testigos en el Ministerio Público, el Órgano Judicial, las Defensorías de la Niñez (DNA), los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) en cada Municipio y los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) en cada Gobernación departamental. El avance institucional es importante, pero absolutamente insuficiente y lento.

Durante los últimos tres años, la implementación de la política pública contra la trata y tráfico de personas, tropieza con serios problemas de adecuación del sistema de justicia a sus preceptos, la conceptualización amplia y compleja no parece cumplir el cometido de impedir los deslices de la tipificación fiscal, que continúan sesgando la trata a la violencia sexual comercial.

d. Desarrollo de respuestas institucionales

En el ámbito de la **prevención**, a pesar de haberse desarrollado campañas de promoción e información para prevenir estos delitos, falta que sean más idóneas y oportunas para involucrar a la sociedad de manera eficaz en la gestión y ejecución integral de políticas públicas.

El uso desvirtuado de las nuevas tecnologías, sirve a los tratantes para relacionarse, identificar y captar a potenciales víctimas. Las agencias ilegales de intermediación laboral, continúan siendo un mecanismo directo de persuasión de víctimas. La regulación y los controles estatales no son eficientes.

Los controles migratorios internos no funcionan permanentemente. En las fronteras, persiste la falta de resguardos eficaces y coordinados entre las diferentes instituciones responsables de estos procedimientos.

En términos de **protección**, Bolivia ha puesto en vigencia, el Protocolo Único de Atención Especializada a Víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y la Ruta de Intervención, que es un logro muy importante a pesar de las serias falencias de aplicación.

Los insuficientes presupuestos, impiden la formación especializada de los funcionarios/as y las instituciones, para cumplir con los estándares internacionales del servicio a las víctimas, para hacer controles proactivos efectivos, identificación con acercamiento profesional, empático, derivación y referencia oportuna.

Existe un limitado número de casas de acogida especializadas en materia de trata y tráfico de personas. Los centros sustitutos atienden otras problemáticas sociales y no han desarrollado capacidades institucionales para brindar un servicio que salvaguarde integralmente los derechos de las víctimas, donde se les preste servicios psicológicos, atención médica, asesoramiento jurídico y apoyo continuo en el proceso de recuperación y reintegración, estas limitaciones, en muchos casos, generan re-victimización y un abordaje erróneo para la protección de sus derechos humanos.

En el ámbito de la **persecución y sanción**, las/os administradoras/es de justicia no cuentan con procesos de formación, capacitación y conocimiento respecto de las particularidades de esta problemática y la consecuente forma de atención especializada que se debe brindar a quienes sufrieron estos hechos. Esta situación tiende a generar una atención revictimizadora, que no concuerda con los estándares internacionales de atención y protección de los derechos de estas personas, ni con las formalidades de rigor para no vulnerar el derecho al debido proceso.

La condición reactiva de la Policía y Fiscalía, hace que aguarden que los casos vayan a ellos y no a la inversa. Sus estructuras institucionales están focalizadas en perseguir el delito e ignoran las garantías de los Derechos Humanos de las víctimas que la Ley les ordena respetar en el desempeño oportuno de sus funciones.

Los plazos legales no son respetados y existe mucha dilación en las diligencias de investigación. Esta situación, impide una respuesta eficaz y eficiente del Estado y genera pérdida de confianza. Instaurados los procesos, los mecanismos de protección de las víctimas y testigos son deficientes, por lo que algunas víctimas o testigos desisten, frente a la acción de intimidación de las redes delincuenciales. No hay acciones sostenidas y contundentes contra los usuarios/as de servicios de la TdP.

El Estado tiene muchas dificultades para garantizar el **acceso idóneo y oportuno al sistema judicial** con resultados. Existe una relación absolutamente desproporcional respecto a los casos de trata y tráfico de personas, ingresados al Ministerio Público y concluidos en el Órgano Judicial. La normativa se ha desarrollado sin el correlato institucional y los órganos responsables de la persecución y sanción penal, no cooperan.

En términos de **coordinación**, los gobiernos municipales son los que articulan acciones con la sociedad civil. La mayor parte de la atención integral de las víctimas, aún está en manos de las ONG e iglesias, que gestionan las casas de acogida, albergues o refugios temporales. La gran cantidad de acciones de prevención y atención eficaz, son generadas por la sociedad civil organizada.

En el ámbito de los **recursos**, Bolivia ha generado un modelo concurrente en el que las instituciones estatales, a través de los tres niveles de gobierno, aportan recursos financieros, humanos y técnicos. Este despliegue institucional, está en proceso de asentamiento y evidencia las carencias propias de los limitados presupuestos; insuficientes capacidades profesionales, formación y recursos materiales.

Sin embargo, cabe destacar que el Estado ha cumplido al respecto, ha equipado a la policía y desembolsado los presupuestos anuales de Ley para Seguridad Ciudadana, de los que una parte muy pequeña corresponde a la Dirección General de trata y tráfico de personas.

Los gobiernos autónomos departamentales y municipales, asignaron recursos para la futura construcción de casas de acogida y en general, disponen de no más del 5% del Impuesto a los Hidrocarburos (IDH) para seguridad ciudadana, no consignan partida alguna para Trata y Tráfico de personas.

En términos de **monitoreo, el seguimiento** socio atencional en el caso de niños, niñas y adolescentes, -sea que estén reintegrado/as en sus familias o permanezcan en las casas de acogida- es competencia de las DNA´s[9]. En el caso de víctimas mayores de edad, es competencia de los SLIM´s[10]. El seguimiento o monitoreo jurídico, es competencia de la Unidad de Atención Especializada a las Víctimas y Testigos del Ministerio Público. En ambos casos, una vez fuera de la casa de acogida, ya sea para independizarse o reintegrarse en la familia, el seguimiento a la víctima no es sostenido y se pierde casi de inmediato.

Finalmente, con respecto a la **cooperación**, Bolivia tiene acuerdos bilaterales con Brasil, Argentina, Perú y Paraguay en temas de trata y tráfico de personas, que todavía se negocian para traducirse en protocolos de actuación y hojas de ruta. Por otra parte, El Gobierno boliviano y la Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas (UN.GIFT), implementan el Programa Integral Conjunto para Combatir y Reducir la Trata de Personas en la Frontera Boliviano-Argentina.

9 Defensoría de la Niñez y Adolescencia (Municipal)
10 Servicio Legal Integral Municipal

3.2 Colombia

a. Contexto.

Colombia se encuentra en proceso de construcción de una política pública en materia de TdP. No obstante, existen algunos avances materializados en acciones articuladas interinsitucionalmente. Se espera que a través de la aprobación de la política pública se pueden garantizar integralmente los derechos de las víctimas.

La Estrategia Nacional de Lucha contra la TdP 2014-2015 determina siete campos o ejes de acción[11], ampliando y fortaleciendo los estipulados en la Estrategia anterior, que tuvo vigencia inicial entre los años 2007-2012[12] y luego se amplió para el 2013, mientras se realizaba el proceso de expedición de la nueva[13]. Actualmente, se está a la espera de la expedición del nuevo decreto relacionado con la Estrategia para los próximos años.

Dentro del contexto colombiano, caracterizado por el conflicto armado y las victimizaciones que este deja tales como el desplazamiento forzado, el reclutamiento, las desapariciones, el avance de los diálogos de paz, la minería legal e ilegal, la coexistencia de economías formales e informales, la estigmatización de algunas poblaciones, la ubicación geoestratégica, entre otros aspectos, la situación de la TdP abarca casos internos y externos.

b. Características de la trata de personas.

La TdP en Colombia se manifiesta en las modalidades de: trabajos forzados, explotación laboral, explotación sexual, matrimonio servil o uniones serviles, reclutamiento ilícito, servidumbre, entre otras.[14]

Entre las causas de esta problemática se encuentran: ciertas condiciones y prácticas socioculturales que la toleran o pueden facilitar las dinámicas relacionadas con la trata de personas, los tipos de violencia que se relacionan con la TdP, el conflicto armado, la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades, entre ellas la de trabajo, entre otros.

En cuanto a la trata interna, en general la mayoría de los departamentos reportaron casos o presuntos casos de TdP. Entre ellos Caldas, Cauca, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico,

11 Los campos abordan las siguientes temáticas: Coordinación y sostenibilidad, Prevención, Protección y Asistencia a víctimas, Investigación y Judicialización, Cooperación Internacional, Generación y gestión del conocimiento y Seguimiento y Evaluación. [n.d.] Recuperado el 15 de junio del 2015 de http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/estrategia

12 La normativa principal relacionada con esta Estrategia fue el Decreto 4786 de 2008, por medio del cual se adoptó "[…] la Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas". Recuperado el 9 de junio del 2015 de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34645

13 n.d.] Recuperado el 15 de junio del 2015 de http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/estrategia

14 No se contó con mayor información sobre la modalidad de extracción de órganos.

Norte de Santander, entre otros. No obstante, ciertas entidades de los departamentos del Caquetá, Guainía, Guaviare, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Vichada, indicaron que no tenían reportes de casos o los registros eran escasos, nulos o que la ocurrencia del fenómeno o afectación por el mismo es mínima o que no han atendido casos en el período 2013, 2014 y parte del 2015.

Para la trata con fines de explotación laboral, el Ministerio del Interior informó que para el 2013 actuó en 23 casos de trabajos forzados; los cuales para el 2014 fueron 35 y para el 2015, a la fecha de la respuesta, 16[15]. Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto a la modalidad de explotación laboral informó de 23 casos en el 2013, 26 en el 2014 y 2 en el 2015 (Información hasta la fecha de la respuesta S-GPD-15-069166, 201500697312, 24 de julio de 2015, p. 2.)

Asimismo, se encuentran registros de casos de TdP en la modalidad de explotación sexual. Por ejemplo, el Ministerio del Interior registró 34 para el 2013, 33 para el 2014 y 28 para el 2015 a la fecha de la respuesta (Respuesta OFI15-000024986-DGT-3100, 201500679890, 15 de julio de 2015, p. 6).

La trata de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) se presenta en modalidades como la explotación sexual, la pornografía, y el reclutamiento ilícito. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reportó los casos de "[…] niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación sexual comercial y trata que han ingresado al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos […]. Según su información interna en el 2013 hubo 7.522 casos, en el 2014 se registraron 8.127 casos y en el 2015, hasta mayo, 3.185 casos, para un total de 18.834 casos (Respuesta 11000/287898, S-2015-274330-0101, 201500682929, 17 de julio de 2015, p. 1, 2 y 3.).

c. Normativa y políticas públicas

Frente a la situación de la TdP han surgido varias respuestas legislativas, como la Ley 985 de 2015 y el Decreto 1066 de 2015, además de otros instrumentos que abordan temáticas del turismo sexual, reformas en materia penal, etc. Estas respuestas han establecido los parámetros generales para abordar el fenómeno en materia de prevención, atención y protección a víctimas y de persecución penal.

15 Información hasta la fecha de la respuesta OFI15-000024986-DGT-3100, 201500679890, 15 de julio de 2015, p. 6.

Existe el Comité Interinstitucional de lucha contra la TdP, que está conformado por delegados de 18 entidades. En el ámbito operativo el que realiza esta articulación e impulso es el Ministerio del Interior. En el ámbito regional y local se encuentran los comités departamentales (32), distritales y municipales (36)[16]. Los integrantes mayoritarios de estos comités son servidores públicos. Sin embargo, se debe destacar que en la creación de los comités departamentales, distritales y municipales, se contemplaron como integrantes: funcionarios de otras entidades, como el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, las cámaras de comercio y la Rama Judicial, representantes de la sociedad civil y también representantes de organizaciones internacionales.

En algunos comités se tiene la posibilidad de invitar a personas de diversos sectores. Lo anterior representa un interés para que la implementación de la política pública sea intersectorial y descentralizada. En cuanto al enfoque étnico se observa que en la creación de algunos comités territoriales se contemplaron dentro de los integrantes a representantes de comunidades afrodescendientes e indígenas.

Los planes departamentales, distritales y municipales de acción, vigentes o en construcción, han determinado con mayor detalle los ejes, los objetivos, las acciones y los resultados, lo cual se identifica como avance hacia la materialización y la operatividad de la política pública.

d. Desarrollo de respuestas institucionales

En las medidas de **prevención** se desarrollan diferentes actividades, en algunas de las cuales se ha vinculado a los sectores académico y privado, y existe la necesidad que la política pública determine acciones para abordar y comprender la TdP desde sus causas estructurales y perspectivas más globales como la migración, las necesidades laborales, el género, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, el contexto étnico de los grupos indígenas, afrodescendientes y campesinos, la situación de la niñez y de la juventud, la población reclusa, pospenada y desmovilizada de los grupos armados organizados al margen de la ley y la corrupción.

En cuanto a la **identificación** de víctimas se cuenta con la definición y los criterios que indica el artículo 2.2.2.2.2. del Decreto 1066 de 2015; además de otros aspectos, se determina, que la condición de víctima no depende del desarrollo de un proceso penal o que la conducta delictiva se haya realizado de manera individual o colectiva. Es importante recordar dicha disposición y otros artículos del Decreto mencionado, además de los principios dentro

16 Respuesta OFI15-000024986-DGT-3100, 201500679890, Ministerio del Interior. 15 de julio de 2015, p. 1-4.

de un Estado Social de Derecho, para que los funcionarios competentes y las entidades encargadas, activen las rutas cuando reciban un presunto caso y brinden inmediatamente la protección necesaria.

Para la **protección** a las víctimas existen dos clases de asistencia: la inmediata y la mediata; en la primera se contempla el respaldo estatal en cuanto al retorno, a la seguridad, al alojamiento, al apoyo médico, psicológico y material e información y asesoría jurídica general, y en la segunda a la ayuda en materia laboral y legal dentro del proceso penal (Ley 985 de 2005: artículo 7). La asistencia inmediata se establece para 5 días que se pueden prorrogar por un lapso igual y en la asistencia mediata para 6 meses que se pueden extender otros 3 meses (Decreto 1066 de 2015, Artículo 2.2.2.2.37.).

Para algunas personas, entidades y organizaciones son tiempos muy cortos que no permiten brindar la atención adecuada. Una de las medidas que se brindan para las víctimas es el alojamiento, el cual usualmente se presta en virtud de convenios entre entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y el Sector Privado.

En cuanto a los **indicadores de cumplimiento y a los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la política pública**, es necesario establecerlos con claridad para analizar el funcionamiento de la misma.

La **cooperación** bilateral se refleja, por ejemplo, en los 8 memorandos de entendimiento y acuerdos para abordar la TdP, y en algunos casos de manera simultánea el tráfico de migrantes que existen con los siguientes países: Ecuador, Chile, Argentina, Honduras, El Salvador, Paraguay, Costa Rica y Perú. Para el fortalecimiento de estos instrumentos se sugiere desarrollar los mecanismos que se determinaron para su monitoreo, seguimiento y evaluación.

Las medidas gubernamentales hacen referencia a diversos enfoques, como el de derechos humanos, el étnico, el de género, el diferencial y el de Derecho Penal. Sin embargo, aunque están contemplados, hay que fortalecerlos para que su aplicación sea oportuna.

Las respuestas no gubernamentales en términos generales se han concentrado principalmente en la prevención, la asistencia y la protección a las víctimas de la TdP, lo cual complementa la oferta y capacidad institucional.

En conclusión, se identifican acciones para el fortalecimiento institucional a nivel nacional e internacional y para cualificar las políticas públicas. No obstante, se debe brindar la asistencia

mediata e inmediata de una manera integral tanto para las víctimas como para sus familias, para lo cual se requiere presupuesto suficiente y sostenible, articulación interinstitucional e intersectorial, cooperación, aplicación efectiva de instrumentos bilaterales y multilaterales, entre otros aspectos. Asimismo, es importante reflexionar acerca del tratamiento y las concepciones de los funcionarios públicos en relación con las víctimas con el fin de evitar estigmatizaciones y revictimizaciones.

3.3 Ecuador

a. Contexto.

El Ecuador pese a ser considerado como un país de origen, tránsito y destino de TdP con fines de explotación sexual, laboral, mendicidad, trabajo forzoso, servidumbre, reclutamiento con fines delictivos, entre otros, la existencia de prácticas como la naturalización de este delito, el desconocimiento de las víctimas que están siendo explotadas, y la confusión generada con otros delitos, han invisibilizado la magnitud de la TdP.

b. Características de la trata de personas.

En el país se evidencian tanto casos de trata internacional como interna, se han reportado casos en la frontera con Colombia con fines delictivos y de reclutamiento forzado, con Perú con fines explotación laboral y sexual, y en las provincias de la sierra central del país con fines de mendicidad y trabajo forzoso. (UNODC, 2011).

Respecto a la trata interna, de acuerdo con los datos de la Fiscalía, un importante número de casos del delito de TdP identificados en el país han sido por fines de explotación sexual y laboral. Entre el período 2013 - 2015 el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos atendió a un mayor número de víctimas de trata con fines de explotación laboral y explotación sexual, reportándose en el año 2014 un incremento de víctimas de esta última modalidad.[17]

Entre el año 2010 y agosto del año 2014, en la Fiscalía se registraron un total de 582 denuncias por el delito de trata, siendo las provincias de Pichincha, Santo Domingo, Guayas, El Oro, Imbabura, Azuay, Manabí, las que reportan un mayor número de denuncias. (Fiscalía, 2015, p.15).

17 Esta información ha sido tomada de la respuesta remitida por la Fiscalía General del Estado respecto a la solicitud de información de TdP.

Según algunos estudios, las provincias de Imbabura, Esmeraldas, Santo Domingo, Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, Zamora, Chimborazo registran una mayor incidencia de casos de trata con fines de explotación sexual, afectando principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas refugiadas y desplazadas, entre otras. (OIM y FLACSO, 2012). También la TdP con fines de explotación sexual predomina en "provincias de la Costa, así como en Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos y la ciudad de Cuenca. […] Los lugares de explotación de las víctimas de trata sexual son tanto sitios formales y con permiso de funcionamiento, como lugares clandestinos o semiclandestinos (bares con permiso para vender bebidas alcohólicas pero no para ofrecer servicios sexuales, karaokes, casas de masajes, etc.) (OIM y UASB, 2012).

También se han identificado principalmente casos de TdP con fines de explotación laboral en las provincias de Imbabura, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Carchi, Sucumbíos, El Oro, Loja, Zamora, Chimborazo. En provincias como Chimborazo, "adolescentes y jóvenes indígenas – tanto hombres como mujeres- son reclutados/as por miembros de sus mismas comunidades para trabajar en países como Venezuela, Colombia y, en menor medida, Chile y República Dominicana. […] también está presente en provincias con alta demanda de mano de obra barata y no calificada." (OIM y UASB, 2012).

La mayor parte de víctimas de trata de acuerdo con los datos estadísticos oficiales y de estudios realizados sobre el tema, son principalmente mujeres, niñas, niños y adolescentes. Siendo los niños y niñas uno de los principales grupos en riesgo de ser víctimas de TdP en sus distintas modalidades. Como se señaló anteriormente, en los casos de TdP con fines de explotación sexual, explotación laboral, trabajo en las minas, mendicidad, servidumbre doméstica, reclutamiento forzoso, las niñas, niños y adolescentes han sido de los grupos afectados por este delito. Según, un estudio de TdP realizado en la frontera sur de Ecuador los, niños y niñas indígenas y de sectores rurales son más afectados por la TdP con fines de mendicidad, explotación sexual, explotación laboral, entre otras. (OIM y UASB, 2012).

Entre los años 2013, 2014 y 2015 el Grupo Anti Trata de Personas de la Dirección Nacional De Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) registró un mayor número de víctimas rescatadas por explotación sexual (55 personas) y laboral (20 personas) (DINAPEN, Oficio No.2122: 2015). Según la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones, entre el año 2013 a junio de 2015, se han rescatado 161 víctimas de TdP, de las cuales en su mayoría eran mujeres y de nacionalidad ecuatoriana, colombiana, cubana y venezolana.

En cuanto a las nacionalidades de las víctimas se identifica que son en su mayoría ecuatorianas, de países fronterizos como Colombia, Perú, y de otros países como Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, México, Guatemala, Cuba, Haití, Corea, India, China, Arabia, Líbano, etc.

c. Normativa y políticas públicas

Respecto a la normativa en materia de TdP, el país ha ratificado varios instrumentos en los cuales se establecen estándares y directrices para abordar la problemática de TdP como el Protocolo de Palermo. En cuanto a la normativa nacional, el Ecuador no cuenta con una ley específica que regule el delito de TdP, sin embargo, se encuentra tipificada en distintos instrumentos normativos.

En este marco, el Estado ecuatoriano en agosto de 2004 mediante Decreto Ejecutivo No. 1981 declaró como política prioritaria el combate a la TdP. En el 2005 se tipifica en el Código Penal a la TdP como delito y en el 2014 se amplía esta tipificación, establece sanciones para las diversas modalidades de explotación y para las personas jurídicas, tipifica a la prostitución forzada y a la esclavitud como delitos de lesa humanidad, entre otros.

En el 2006, a través del Decreto Ejecutivo 1823 se aprobó y promulgó el Plan Nacional para combatir la TdP, 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 este sentido, el tema de la TdP se ha insertado en el marco normativo interno como en la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal. De igual forma, cuenta con leyes orgánicas especiales en las cuales se incluye la TdP como el Código de la Niñez y Adolescencia, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código de Trabajo. A nivel local, cuenta con ordenanzas en materia de TdP enfocadas en la prevención y protección a las víctimas de trata en los cantones de Lago Agrio, Guamote, Otavalo y el municipio de Quito. La TdP está incluida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017 y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017.

Si bien, estos planes contemplan los enfoques de derechos humanos, género, intergeneracional, interculturalidad, no obstante, en la práctica, estos enfoques no han logrado transversalizarse, aspecto que se evidencia en la respuesta estatal dada a la problemática, que en muchos casos se ha caracterizado por enmarcarse en acciones puntuales, aisladas, y no responder a una política integral.

d. Desarrollo de respuestas institucionales

Respecto a la institucionalidad, el Ministerio del Interior es la entidad rectora en materia de TdP. El Ministerio de Inclusión Económica y Social es la instancia encargada de los servicios especializados de protección especial para grupos de atención prioritaria, brinda acogimiento a niñas y adolescentes mujeres víctimas de trata y tiene a su cargo el manejo de las Casas de Acogida. La Fiscalía es la institución encargada de dirigir, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal de las noticias referidas a TdP, y cuenta con el Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y otros participantes en el proceso penal.

La Defensoría del Pueblo como institución nacional de derechos humanos promueve y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país, de los ecuatorianos y ecuatorianas que viven en el exterior, y los derechos de la naturaleza. Y en materia de trata, este tema es abordado por diferentes áreas de promoción y protección de derechos desde el eje de trabajo del derecho a la vida e integridad personal, esto en virtud que si bien la TdP corresponde a un delito que debe ser investigado y sancionado en el ámbito penal, de éste derivan otras circunstancias que deben ser atendidas desde la orientación y asistencia defensorial.

En materia de **coordinación interinstitucional**, el Ministerio del Interior coordina la Comisión Interinstitucional para la implementación del Plan Nacional para combatir la TdP, 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, creada mediante Decreto Ejecutivo 1823. Esta Comisión se encuentra conformada por 15 instituciones del Estado y está dividida en tres mesas operativas: prevención, protección e investigación y sanción.

Si bien en el país se ha registrado un mayor número de actores que trabajan la problemática de la TdP, entre las que se incluyen no solo las instituciones estatales, sino también las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, no se encuentra formalmente establecida una coordinación entre instancias del Estado y organizaciones de sociedad civil que trabajan el tema de trata. De igual forma, no se cuenta con una organización de víctimas de trata, debido entre otros aspectos a la complejidad de la misma, el temor de las víctimas, los procesos de reparación e integración discontinuos, etc.

En cuanto a la **respuesta estatal** a la problemática de trata se han realizado acciones en el ámbito de prevención, persecución, sanción, protección y asistencia a las víctimas.

En materia de **prevención** desde instancias estatales, organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales vinculados con la problemática, se han desarrollado acciones enmarcadas en la prevención de la TdP y en la capacitación a funcionarios/as públicos/as. Según la información reportada por entidades del Estado se han realizado talleres de capacitación, formación y sensibilización sobre la TdP a funcionarios y funcionarias públicas en varias provincias del país.

Las acciones de prevención se han caracterizado por estar dirigidas en mayor medida a niños, niñas, adolescentes y mujeres, y en este sentido ha primado un enfoque hacia la protección a niñez y adolescencia, por ser grupos de mayor vulnerabilidad, sin embargo también se deben dirigir esfuerzos a otros grupos que por su situación de vulnerabilidad pueden ser potenciales víctimas de trata, como por ejemplo hombres y personas LGBTI.

En lo que se refiere a la persecución y sanción del delito de TdP según información de la Fiscalía entre los años 2012 a mayo de 2015 se han reportado 26 sentencias frente a 574 noticias del delito referida a la TdP.[18]

Además, según datos estadísticos del Consejo de la Judicatura entre el año 2014 y 2015 se han condenado a 17 personas en primera instancia y se ha realizado auto de llamamiento a juicio a 10, la mayoría hombres y de nacionalidad ecuatoriana, los cuales fueron procesados. Las penas para los casos de trata van entre 3 meses de prisión correccional a 12 años de reclusión mayor. (Consejo de la Judicatura, Oficio 44: 2015)

Respecto a procesos de **extradición** en casos de TdP, según la información de la Corte Nacional de Justicia entre los años 2013 y 2015 se tramitaron un total de 4 extradiciones, de las cuales 2 fueron por trata con fines de explotación laboral y 2 por trata con fines de explotación sexual.

En el ámbito de **protección** se cuenta con el Sistema de Protección y Asistencia de Víctimas y Testigos de la Fiscalía mediante el cual se brinda protección a las víctimas, testigos, otros participantes en el sistema penal o sus familias que están afectadas. Existen 3 casas de acogida para víctimas de TdP a nivel nacional; no obstante, solo 2 de ellas reciben apoyo financiero del Estado. De estas casas de acogida, solo una de ellas es para mujeres adultas

18 Esta información ha sido tomada de http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/3773-26-sentencias-contra-la-trata-de-personas.html (12-08-15;16h47)

víctimas de trata, que es administrada por una organización de sociedad civil especializada en el tema conjuntamente con una congregación religiosa. En esta misma línea, no existen instrumentos vinculantes que obliguen al Estado ecuatoriano a adoptar estándares mínimos para la asistencia a adultos/as víctimas sobrevivientes.

Además, se cuenta con una **ruta de protección integral** a las víctimas de trata que se ejecuta bajo el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata, que se encuentra en reformulación por parte de la Comisión Interinstitucional. (MIES, Oficio 1870, 2015).

Respecto a la **institucionalidad**, varias instancias del Estado cuentan con unidades especializadas entre las que destacan la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Policía Judicial. La Fiscalía cuenta con la Fiscalía Especializada en Violencia Sexual e Intrafamiliar, así como con la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional como instancias con competencia para procesar delitos de trata. De igual forma, cuenta con el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros participantes en el proceso penal.

En tanto, el Ministerio del Interior dispone de la Unidad Contra la TdP y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Policía Nacional cuenta con la Unidad contra el delito de TdP y Tráfico de Migrantes de la Dirección Nacional de la Policía Judicial y el Grupo Anti Trata de la Dirección Nacional de la Policía Especializa para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN).

Además, en el país existe la línea 1800 DELITO a través de la cual se reciben denuncias sobre trata de personas salvaguardando la identidad de la persona que realiza la denuncia.

Respecto a la **protección internacional** a las víctimas de trata, en el país el tema de los nexos existentes entre trata y refugio es un ámbito poco explorado y trabajado, lo que se visibiliza en la falta de estadísticas respecto al número de casos de TdP que han recibido protección internacional o de casos de refugio, aspecto que incide en la profundización del análisis de esta temática.

Por otro lado, en el país la **cooperación no gubernamental** ha jugado un rol importante en el combate de la TdP, sobre todo en lo que respecta a la protección a las víctimas, así como la prevención. Organismos, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha aportado para la construcción de las ordenanzas municipales para la prevención de la TdP y la protección integral de víctimas de este delito en varios cantones, la elaboración de

agendas cantonales en el marco de la prevención y sanción de la TdP y protección integral a las víctimas 2013-2015 y la realización del Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral de Personas Víctimas de Trata.

Igualmente, la Red Anti Trata de Quito, colectivo conformado por organizaciones públicas, privadas, de la sociedad civil y organismos internacionales, ha realizado acciones en el ámbito de prevención, promoción e incidencia en política pública. También, existen mesas o redes conformadas por diferentes actores (sociedad civil, organismos internacionales e instituciones públicas), en las cuales se trabaja el tema de TdP, como la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura, Mesa de Movilidad de Humana Costa, Mesa Distrital contra la Trata del Municipio de Quito, Red contra la Vulneración de Derechos Humanos y la Naturaleza de Carchi, Red Intersectorial por los Derechos y la Equidad de Chimborazo, etc.[19]

Finalmente, en materia de **cooperación**, el Ecuador ha establecido acuerdos en materia de atención a víctimas de TdP con países como Colombia, Perú, Chile y Argentina. A nivel regional se cuenta con la Guía de Actuación Regional para la detección temprana de situaciones de TdP en pasos fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados. Las acciones realizadas en el marco de estos acuerdos se han caracterizado por centrarse en acciones de prevención como encuentros, foros y talleres con el objetivo de intercambiar experiencias y coordinar acciones entre los países respecto a la atención y protección a las víctimas de trata.

3.4 Perú

a. Contexto.

La TdP es un grave delito y una manifestación extrema de violencia, que vulnera derechos fundamentales como la libertad, la dignidad y la vida[20]. Un reporte del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público (2009-2014), señala que nueve de cada diez víctimas registradas en los treinta y dos Distritos Fiscales del país, son peruanas[21], particularmente mujeres de trece a veinticuatro años de edad[22], mientras que siete de cada diez lo fueron con fines de explotación sexual[23].

19 Esta información ha sido tomada de los oficios de respuesta remitidos por las Delegaciones Provinciales y Coordinaciones Generales Zonales de la Defensoría del Pueblo en materia de trata, agosto de 2015.
20 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes. Informe 158. Pag. 82.
21 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Informe de trata de personas 2009 – 2014.
22 Ibid.
23 Ibid.

Ocho de cada diez víctimas son captadas a través de falsas ofertas de empleo[24] que se publicitan en radio emisoras, mercados, tiendas, paraderos de buses interprovinciales o barrios periféricos[25], aprovechando las necesidades de trabajo, así como las expectativas económicas de adolescentes y jóvenes, generalmente sin calificación profesional y dispuestos a emplearse en el mercado de empleo informal[26].

Las víctimas se desplazan, generalmente engañadas, a través de diversas vías de comunicación. En algunos casos, como el terrestre[27] existe una regulación para el control en la emisión de boletos de viaje, debiendo verificarse la identidad del usuario a través del documento nacional de identidad, así como la autorización notarial o judicial[28] en el caso de menores de edad.

No obstante lo descrito, un estudio da cuenta de una cifra oculta de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos varones y mujeres, sometidos a explotación laboral, en el ámbito de actividades como la minería, la tala ilegal de madera, la extracción de castaña y el narcotráfico[29]. Sucede lo mismo en las zonas de frontera, particularmente del Perú con Ecuador[30], Colombia y Bolivia[31].

Por otra parte, las víctimas no siempre deciden acceder a la justicia, debido a que el proceso de denuncia e intervención del sistema de administración de justicia las desalienta ante el temor de estar expuestas "a situaciones peligrosas o traumáticas" [32] o revictimizantes.

En cuanto a la asistencia y protección de víctimas, subsiste un déficit de servicios integrales, como el alojamiento transitorio para víctimas de todas las edades y géneros[33], así como programas de reintegración. En ese contexto, si bien se ha incrementado el presupuesto público para la TdP, no es posible determinar con certeza el monto que efectivamente se destina a este componente.

24 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Boletín Trata de Personas. Recuperado el 30 de agosto del 2015, de http://www.mpfn.gob.pe/index.php/unidades/observatorio-de-criminalidad

25OIM. IDEI PUCP. Novak & Namihas. (2009). La trata de personas con fines de explotación laboral. El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios.

26 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2015). Política Nacional contra la trata de personas y sus formas de explotación. Pag. 80.

27 MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. Reglamento Nacional de Administración del Transporte aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de abril del 2009.

28 Código de los Niños y Adolescentes. Ley 27337. Artículos 111 y 112.

29 CAPITAL HUMANO Y SOCIAL ALTERNATIVO (2013). Más allá del rescate de las víctimas. Trata de personas. Buenas y malas prácticas. Pag.65.

30 TIERRA DE HOMBRES LAUSANNE. Estudio sobre la situación de migración que afecta a niñas, niños y adolescentes en el norte del Perú. Alberto Arenas. (2015). Informe interno. Pag. 4.

31 DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS. Informe sobre trata de personas 2014. Pag. 1. Recuperado el 15 de setiembre del 2015, de http://photos.state.gov/libraries/peru/144672/reportes/Trata%20de%20Personas%202014.pdf

32 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2015). Ob. Cit. Pag. 34.

33 Entrevista a Luis Enrique Aguilar. Sub director de Capital Humano y Social Alternativo. Realizada el 16 setiembre del 2015.

b. Características de la trata de personas.

Información del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público[34], muestra que en el periodo 2009-2014, el mayor número de víctimas fueron mujeres menores de veinticuatro años de edad, particularmente con fines de explotación sexual.

En dicho periodo se recibieron 2241 denuncias y se registraron 3911 víctimas. De ellas 79.6% (3,114) fueron mujeres, 16.7 % hombres y en 3.7% no se logró precisar el género. 70.44% (1628) de los casos registrados, fueron con fines de explotación sexual.

En el 65% de casos, las víctimas fueron menores de 18 años de edad. Especialmente entre 13 y 17 años (57%, 1959 víctimas), seguidos del grupo de 18 a 24 (24%, 822 víctimas). 29% (660) denuncias de explotación laboral incluyendo en el servicio doméstico fueron recibidas[35]. La venta de niños registró 2 casos y la mendicidad 21[36].

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo en su Informe del 2013 en el cual se analizaron sobre cincuenta expedientes judicializados, identificó a cien víctimas menores de edad y encontró que la mayoría de ellas son mujeres adolescentes, que "no han concluido su educación escolar y provienen de zonas de escasos recursos económicos y pocas posibilidades de empleo"[37].

En 3,540 casos se pudo determinar la nacionalidad de la víctima. De ellas 95% eran de origen peruano, mientras que 5% extranjeras. Estas últimas procedían mayormente de Colombia, Ecuador y Bolivia con 35, 34 y 17 víctimas respectivamente.

En 2,307 casos se determinó la modalidad de captación de las víctimas, siendo la falsa oferta de trabajo la que mayormente se usó para estos fines (83%, equivalente a 1,914 casos). Seguido del convencimiento a los padres a cambio de apoyo económico (11%, equivalente a 277 casos).

Si bien se han registrado denuncias en todas las regiones del país, Lima, Loreto, Madre de Dios, Cusco y Piura concentran el 49% de los casos.[38]

34 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Análisis de los cuadros: Presuntas víctimas de trata según sexo y año; rango de edad y año, respectivamente.
35 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Boletín Trata de Personas. Recuperado el 30 de agosto del 2015 de http://www.mpfn.gob.pe/index.php/unidades/observatorio-de-criminalidad
36 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Análisis del cuadro: Presuntas víctima de trata, según modalidad y año.
37 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. Cit. Pag. 87.
38 MINISTERIO PÚBLICO. Observatorio de la Criminalidad. Informe de trata de personas 2009 – 2014.

Respecto a los presuntos tratantes, 2846 personas fueron investigadas, 52% mujeres (1,483) y 48% hombres (1,363). En los casos que se logró determinar la nacionalidad de los imputados, 98% fueron peruanos (2,578) y solamente un 2% (57) extranjeros (7 de ellos ecuatorianos, 6 colombianos y 3 bolivianos).

c. Desarrollo de respuestas institucionales

A nivel del eje de persecución y sanción del delito, existe un avance importante de la legislación, especialmente en el campo penal de TdP y delitos conexos, sin embargo en el ámbito local, son pocas las Municipalidades que han establecido procedimientos para la imposición de sanciones administrativas que complementen los aspectos penales. Por otra parte se cuenta con una Dirección Nacional especializada en la Policía Nacional, así como Fiscalías para el delito de TdP (Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 096-2014-MP-FN-JFS[39]).

En cuanto a la asistencia y protección de víctimas, se ha implementado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el servicio de Defensa Pública de víctimas a nivel nacional. Asimismo se han elaborado protocolos de TdP en la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. El Ministerio Público ha implementado el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, que incluye al cónyuge o conviviente y familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad[40]. Para los casos de víctimas extranjeras en el Perú, se ha implementado una visa humanitaria y un tratamiento especial como víctimas.

Respecto a las opciones para la denuncia a través de líneas telefónicas, el Ministerio del Interior cuenta con un servicio gratuito a través del número telefónico 1818 opción 1, que en el primer semestre del 2015 recepcionó 41 denuncias por este delito[41]. Otra línea de gratuita es el número 100 a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que brinda orientación y deriva las denuncias a la línea especializada 1818.

A nivel del eje de prevención, aunque no existe aún un programa de prevención dirigido a la detección precoz de población vulnerable a partir de factores causales del problema, s**e** han realizado innumerables acciones de sensibilización e información a la población, así como de fortalecimiento de capacidades en operadores públicos de los tres niveles de gobierno.

39 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 19 de noviembre del 2014.
40 Artículo 9 del Reglamento del Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos. Resolución de Fiscalía de la Nación No. 242-2008-MP-FN del 12 de noviembre del 2008.
41 Ministerio del Interior. Ob. Cit.

A nivel del eje de coordinación y cooperación, se ha incrementado el número de espacios regionales de trabajo en este campo, específicamente en 22 de las 24 regiones del país, representando una oportunidad para la coordinación e implementación de la política pública. Estos han incluido la participación de la Sociedad Civil especializada, lo cual ha fortalecido las respuestas institucionales en este campo.

Por otra parte, se han elaborado planes Regionales en tres de los seis principales destinos de la TdP, vale decir Madre de Dios, Loreto y Puno. En Madre de Dios y Ayacucho se encuentran en proceso de formulación y/o aprobación de proyectos de inversión pública en este campo.

En materia binacional, se han suscrito acuerdos en el campo de la TdP con Ecuador, Colombia y Bolivia, los cuales se encuentran en proceso de implementación.

3.5 Venezuela

a. Contexto

El delito de TdP en Venezuela ha sido objeto de un creciente interés dentro de las instituciones del Estado, traduciéndose en el desarrollo de normas y políticas públicas que, en términos generales, se encuentran adaptadas a los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, resulta todavía difícil describir de manera precisa y determinar con exactitud los efectos de estas iniciativas.

Se adolece de investigaciones o estudios públicos rigurosos, que permitan caracterizar tendencias o profundizar en el análisis de las singularidades que el fenómeno adquiere en diferentes regiones o con diversos grupos de población. Esto se liga con la debilidad de los registros administrativos y judiciales, y con la ausencia de una instancia encargada de centralizar la información existente, de modo de hacer posible un análisis de los perfiles de las víctimas y los victimarios, así como de las causas y consecuencias que rodean el delito.

b. Características de la trata de personas.

De lo anterior se deriva que en la actualidad en Venezuela no se puede establecer con precisión un mapa exacto de las modalidades de trata por estado, aun cuando haya datos sobre zonas del país donde prevalecen unas modalidades sobre otras. También repercute en esto que el delito presenta cierta movilidad en el país.

Las zonas del país donde se concentran mayor número de casos de explotación sexual son los estados Nueva Esparta, Anzoátegui, Sucre, Aragua, Falcón, Vargas, Carabobo, el Área Metropolitana de Caracas, Bolívar y Zulia. En el caso del turismo sexual, puede mencionarse a los estados Carabobo, Nueva Esparta, Falcón, Anzoátegui, Sucre y Bolívar y en los Parques Nacionales: Archipiélago Los Roques, Isla de Coche, Morrocoy, Canaima y Gran Sabana dado que son regiones con mayor afluencia de turismo.

La explotación laboral y la servidumbre forzada se concentran fundamentalmente en el estado Bolívar. En los casos de población venezolana prevalece la modalidad de explotación sexual y laboral, mientras que en los grupos de extranjeros se acentúa la laboral.[42]

Las víctimas son captadas a través de avisos clasificados que ofrecen mejores condiciones de vida mediante ofertas laborales para trabajar en actividades de modelaje, como bailarinas o en bares; inclusive muchas veces se les ofrece pagarles los estudios. Hay casos de niños y adolescentes varones, que son captados por falsos cazatalentos y engañan a sus familias ofreciéndoles supuestas becas de estudios en escuelas internacionales de béisbol, fútbol y basquetbol, y son llevados con diversos fines.

En un informe exploratorio que realizó UNICEF en 2011 se reportan algunos casos (sin identificar número ni características precisas de las víctimas) en los que adolescentes son captadas en la Isla de Margarita y trasladadas por el mar, con fines de explotación sexual, hacia otros estados del país. Como esta Isla es uno de los destinos turísticos más importantes del país, se han detectado casos de turismo sexual con adolescentes que son captadas en otros estados y trasladas hacia Margarita. En este mismo sentido, se describen varios casos de víctimas venezolanas llevadas por redes de trata hacia Guyana, Trinidad y Tobago, República Dominicana, México, Ecuador y en menor medida a Colombia (UNICEF, 2011).

Las víctimas, en su mayoría mujeres entre 18 y 30 años, provienen de las zonas económicamente más desfavorecidas del país, lo que evidencia una acentuada discriminación de género, ligándose con varias circunstancias agravantes, como la pobreza y exclusión social, el desconocimiento de las víctimas y sus familiares de que están siendo explotadas, la jefatura de la mayoría de los hogares en manos de mujeres, la confusión de la TdP con otros delitos, así como aspectos arraigados culturalmente en la sociedad, como el patriarcalismo y el machismo. También se han reportado casos de víctimas hombres originarios de países asiáticos y africanos, para los que Venezuela constituye un país de tránsito.

42 Entrevista a C. González, MPPIJP, 2015; Entrevista a V. Verenzuela y G. Gómez, ONCDOFT, 2015; Entrevista a A. Marcellán, ACNUR, 2015

Cabe destacar la existencia de dos situaciones que vienen ocurriendo y han sido escasamente documentadas por el Estado. La primera se vincula con mujeres indígenas venezolanas, entregadas por sus familiares desde muy jóvenes para trabajar en labores domésticas, con la finalidad de que obtengan mejores condiciones de vida. Muchas de estas jóvenes terminan siendo explotadas laboralmente y en algunas oportunidades los tratantes, luego de colocarlas en casas de familia, las llevan a locales nocturnos para el trabajo sexual con fines de explotación. También se conocen casos de niñas y adolescentes indígenas de origen colombiano trasladadas a Venezuela a las zonas de explotación de minería ilegal para fines de explotación sexual. En ambos casos los tratantes generan lazos de confianza con las familias indígenas, a quienes engañan ofreciendo mejorar las condiciones de vida de las adolescentes. La otra situación tiene relación con casos de reclutamiento forzoso de adolescentes por parte de paramilitares colombianos en el territorio venezolano.[43]

Puede apreciarse la dificultad de describir a Venezuela como un país de origen, tránsito o destino de la TdP, ya que hay diversas informaciones, con pocos casos registrados y documentados, que muestran distintas rutas y modalidades del delito. Algunas personas consultadas señalan que hace unos años atrás podía considerarse a Venezuela como un país eminentemente de tránsito; sin embargo, hoy esta situación ha sufrido algunas variaciones, y también puede identificarse como país de origen y de destino.[44]

Como señaláramos anteriormente, los registros de casos no se encuentran centralizados y es difícil acceder a la información; a pesar de ello, se pudo identificar que en 2013 el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz reporta 39 víctimas de trata (2 hombres y 37 mujeres, que incluye 29 por la modalidad de explotación sexual, 8 por explotación laboral y 2 por oferta engañosa) y en 2014 se registran 11 víctimas (9 hombres y 2 mujeres por explotación laboral) (Entrevista a Verónica Verenzuela y Génesis Gómez, ONCDOFT, 2015).

El Ministerio Público en el año 2013 registra 7 casos de TdP (9 mujeres, que incluye a 4 víctimas por la modalidad de explotación laboral y 5 por explotación sexual). Para 2014 se adolece de información detallada, salvo lo señalado en su Memoria y Cuenta que se ha realizado la acusación contra 3 ciudadanos por el delito de trata en la modalidad de explotación sexual

43 Entrevista a Alicia Moncada, Wanaaleru. 2015; Entrevista a Cristóbal Cornieles y Lilian Montero, Académicos-especialistas en materia de NNA, 2015; Taller Nacional sobre TdP, Defensoría del Pueblo, 2015

44 Entrevista a Marisabel Cedeño, Eduard Ferraza, y Liliana Rivero, Defensoría del Pueblo, 2015; Entrevista a Mery Gómez Cadenas, Fiscalía de Delitos Comunes, 2015; Entrevista a Carmen González, Dirección de Prevención del Delito MPPRIJP, 2015; Entrevista a Katherine Harrington, Viceministra del Sistema Integrado de Investigación Penal MPPIJP, 2015

en perjuicio de una ciudadana[45]. Hasta la fecha, por el delito de TdP se han dictado solamente 4 sentencias.

c. Normativa y políticas públicas

En el ámbito normativo internacional, Venezuela ha ratificado el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1968), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2002) y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2001). Igualmente, el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2005), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en la Pornografía (2002). Ha suscrito los convenios de la Organización Internacional del Trabajo Números 29 sobre Trabajo Forzoso (1945), 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1964), 138 sobre Edad Mínima de Vinculación al Trabajo (1973) y 182 sobre las peores formas de Trabajo Infantil (2004).

Si bien no existe una ley específica sobre la TdP, se presentó a la Asamblea Nacional un Anteproyecto de Ley de Trata de Personas en 2010 el cual no ha sido discutido hasta ahora. Sin embargo, se ha reactivado su revisión en la actualidad. El delito está prohibido expresamente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000) y tipificado en la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (2012) y en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2014). Asimismo, se sancionan delitos conexos en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2015), en la Ley de Extranjería y Migración (2004) y el Código Penal (2005).

En cuanto a la política pública, en 2006 fue realizado un primer plan denominado "Plan de acción para reprimir y sancionar el delito de TdP y asistir integralmente a las víctimas", que fue revisado y evaluado periódicamente hasta 2012. En 2007 se elaboró el "Plan de Acción Nacional contra el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial" y el "Plan Piloto para la Lucha contra la Pornografía de Niños, Niñas y Adolescentes en las Instituciones Educativas del Distrito Metropolitano de Caracas". Ambos se encuentran en revisión por parte de las autoridades.

45 Información extraída de la Lista de Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos tercero y cuarto de la República Bolivariana de Venezuela ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. Septiembre de 2014 y de la Memoria y Cuenta del Ministerio Publico de 2014.

Posteriormente, se dictaron planes de carácter más específico, como en 2011 el plan de trabajo con el Instituto Nacional de Turismo y el Ministerio del Poder Popular para el Turismo y en ese mismo año, el diseñado entre el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil y las líneas aéreas de Venezuela para la formación y sensibilización de sus servidores públicos en materia de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes[46], sin continuidad a la fecha.

En 2014, se desarrolla con ACNUR una alianza para la prevención del delito en las zonas fronterizas, que aborda acciones de capacitación para mejorar los mecanismos de detección y protección de las víctimas, encontrándose éste último vigente.[47]

En la actualidad se presentan como nudos críticos, que no se cuente con un plan integral en la materia, ya que el plan del año 2006 se encuentra en revisión, como también que no haya sido publicado en Gaceta Oficial, por lo que no es obligatorio ni vinculante para las instituciones del Estado. Existen otros planes, pero abordan aspectos parciales de esta problemática. Sería recomendable la revisión de todos los planes dictados y de ser posible, organizar los distintos aspectos abordados en los mismos en un plan integral de la lucha contra la TdP.

En materia de seguridad ciudadana, en 2012 se crea la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, que plantea la constitución de un Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas de Violencia, sin embargo no se ha llevado a cabo hasta la fecha. En 2015 se elabora el Plan Nacional de Derechos Humanos (actualmente en proceso de consulta), que retoma entre sus líneas estratégicas la idea del Instituto Nacional de Atención a las Víctimas de la Violencia. La ejecución de esta iniciativa resultaría transcendental para lograr una atención con carácter integral de las víctimas, por lo que se presenta como una gran oportunidad su ejecución inmediata.

No se han visibilizado en los planes elaborados, salvo en el de 2006, los mecanismos o instancias para su evaluación y monitoreo, de manera que aporten elementos para la redefinición de planes sucesivos, así como tampoco espacios de coordinación entre los actores públicos y las organizaciones sociales. Esta situación se plantea como un desafío pero también como una acción urgente para lograr la articulación en un plan integral y consensuado por los distintos actores involucrados.

46 Este Plan no ha sido publicado en Gaceta Oficial.
47 Entrevista a C. González, Dirección de Prevención del Delito MPPIJP, 2015; Entrevista a A. Marcellán, ACNUR, 2015

d. Desarrollo de respuestas institucionales

En cuanto al desarrollo de la política pública y los mecanismos para la **prevención y protección** de las víctimas, se han dictado una serie de lineamientos y protocolos para mejorar la actuación de los entes del Estado que abordan distintos aspectos[48]. Sin embargo, la mayoría de éstos no fueron publicados en Gaceta Oficial, por lo cual no son conocidos ni vinculantes para las distintas instituciones que trabajan el tema[49].

Entre los **programas de fortalecimiento institucional y de prevención** se pueden mencionar distintas estrategias: capacitación dirigida a servidores públicos y órganos de seguridad del Estado; difusión de información relacionada con la prevención del delito; realización de campañas publicitarias y programas de prevención focalizados en los grupos más vulnerables. Al final del año las instituciones participantes presentan los resultados de la política desarrollada; sin embargo, en la mayoría de los casos, es una rendición de cuentas de las acciones ejecutadas sin profundizar en la incidencia de las mismas con respecto a la reducción del delito y en el impacto causado en materia de atención a las víctimas, por lo que se presenta como un desafío importante para las mismas.

En materia de **protección** se emprenden acciones a fin de prestar asistencia a las víctimas, facilitándoles insumos para cubrir sus necesidades básicas, atención psicológica y médica, capacitación ocupacional, recreación y asistencia jurídica. En el caso de la población extranjera, se brinda apoyo con la tramitación de pasaportes y visas, y otorgamiento de medida de repatriación a su país de origen, de refugio, o el reasentamiento en un tercer país, según sea el caso. Igualmente se acompaña a las víctimas en la obtención de un empleo, en el inicio o culminación de estudios o de un oficio.[50]

Existen además Casas de Acogida para mujeres y, en los casos de niños, niñas y adolescentes, Programas de Abrigo en entidades de atención, aunque en estos espacios se atienden todo tipo de víctimas, no solo de TdP. Cuando son múltiples víctimas el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz se ha apoyado en espacios de la institución para el alojamiento. Ahora bien, aun cuando existe este sistema de protección, los informantes manifiestan que las víctimas de trata en pocas ocasiones son trasladadas a estas instituciones,

48 Lineamientos en materia de reubicación de víctimas nacionales; repatriación de víctimas extranjeras; reasentamiento de víctimas en un tercer país, atención a la víctima judicializada; autorizaciones de viaje para niños que no viajen acompañados de sus padres, madres o representantes, alojamiento en hoteles de niños, niñas y adolescentes, como también un grupo de directrices contra el abuso y explotación sexual comercial y la pornografía infantil de niños, niñas y adolescentes.

49 Entrevista a C. González, Dirección de Prevención del Delito MPPIJP, 2015; Entrevista a V. Verenzuela y Génesis Gómez, ONCDOFT, 2015; Taller Nacional sobre TdP, 2015

50 Entrevista a C. González, MPPIJP, 2015; Entrevista a V. Verenzuela y Génesis Gómez, ONCDOFT, 2015; Entrevista a J. Rodríguez, 2015, CONAPRO.

debido a la poca disponibilidad de espacios en las mismas, por lo que son alojadas en casas particulares o en hoteles, con el debido resguardo y la protección necesaria. Esto obedece al hecho de que no existe aún una verdadera articulación institucional, además de que las casas de acogida, al encontrarse en una fase inicial de su conformación, han concentrado su atención en las víctimas de violencia intrafamiliar y todavía no se encuentran desplegadas en todo el territorio nacional.

De todos modos, aun cuando no son llevadas a espacios institucionales, las víctimas cuentan con asistencia médica, psicológica y orientación socio laboral. Esta protección se brinda durante todo el proceso judicial y una vez finalizado se hace el debido seguimiento.[51]

El conjunto de las instituciones han destinado **recursos** humanos y financieros para la implementación de las acciones en materia de trata, pero no se puede describir con exactitud el monto de los mismos, ya que los presupuestos de las instituciones son aprobados como proyectos macros o globales, donde una de sus acciones tiene relación con la TdP. En este sentido, sería recomendable que los planes incluyeran asignaciones presupuestarias específicas para el trabajo sobre TdP, para hacer más expedita su implementación y evitar dilaciones indebidas.[52]

En cuanto al **monitoreo, seguimiento y evaluación** de los avances del país en materia de TdP, el ente rector es el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través de la Oficina Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo. Esta oficina no se encuentra desplegada a nivel nacional, sino que cuenta con oficinas en algunos estados del país, por lo que el alcance de sus acciones es limitado. En función de ello se recomienda de manera urgente el fortalecimiento del órgano rector, tanto mediante la dotación de recurso humano como financiero, así como también la coordinación con las demás instituciones del Estado competentes en esta materia para optimizar los recursos y realizar acciones conjuntas.

En cuanto al **enfoque de la política pública**, existe un gran reto para que la misma sea integral e interagencial, como mecanismo para evitar la dispersión de las acciones. También es necesario que se diseñe e implemente un sistema de atención integral a las víctimas, a la par de la institucionalidad que ya ha sido creada para la persecución y sanción del delito. Existe un avance importante en cuanto a la creación de una jurisdicción especializada de acuerdo a la víctima (mujeres, niños, niñas o adolescentes), sin embargo se observa que

51 Entrevista a C. González, 2015; Entrevista a J. Rodríguez, 2015, CONAPRO
52 Entrevista a C. González, MPPIJP, 2015; Entrevista a V. Verenzuela y G. Gómez, ONCDOFT, 2015

existe un gran desafío para que la política se enfoque con mayor énfasis en la atención de la víctima.

El Estado venezolano ha tenido una relación cercana con los organismos multilaterales, pero fundamentalmente con UNICEF y ACNUR y ha desarrollado programas de cooperación para el diseño y ejecución de la política pública. Asimismo, ha participado en distintos espacios de debates, mesas técnicas y declaraciones que se realizan sobre el tema en el MERCOSUR.

Son escasas las organizaciones sociales y los movimientos que tienen una línea de trabajo específica y sostenida sobre el tema de la TdP y las que han abordado el tema se han centrado en la capacitación y atención en el área de salud sexual y reproductiva y trabajo sexual. En este sentido, es importante la promoción de la organización de las víctimas de trata como mecanismo para el empoderamiento y la protección de sus derechos, así como también la incorporación de manera más continua de las organizaciones sociales en el diseño, ejecución y monitoreo de la política pública.

CONCLUSIONES SOBRE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES EN LA REGIÓN ANDINA

1. En los cinco países se han desarrollado una serie de avances importantes en materia de reformas normativas, políticas públicas y cooperación internacional. El Protocolo de Palermo, ratificado por los cinco países, sigue siendo el instrumento internacional referente, a pesar de no incluir garantías para la protección efectiva de las víctimas de la trata. Los países han avanzado hacia marcos más integrales y garantistas en materia de TdP, pero esto no ha sido acompañado por una mayor referencia a la incorporación de instrumentos de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos.
2. El trabajo investigativo y el análisis realizado en cada país, arroja una serie de conclusiones importantes en cuanto a avances, buenas prácticas y retos. A continuación se ha elaborado un resumen de las conclusiones desde una perspectiva regional.

Normativa y política pública

3. En todos los países existen disposiciones constitucionales y legales que brindan protección a las víctimas de la TdP. Se ha desarrollado una significativa transformación **legislativa** en el ámbito penal y la TdP, tanto interna como externa, se considera hoy como un grave delito, con agravantes para casos de niños, niñas y adolescentes víctimas. La legislación conexa y la reglamentación para la ejecución de las leyes son especialmente de tipo penal. Adicionalmente, Bolivia, Colombia y Perú cuentan con leyes específicas de lucha contra la trata de personas. Sin embargo, la implementación de este marco normativo resulta insuficiente para la protección integral de las víctimas y para la adecuada judicialización de casos.
4. En Venezuela, en el 2010, se presentó un Anteproyecto de Ley de Trata de Personas a la Asamblea Nacional, el cual no ha sido discutido. En Ecuador el Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana fue presentado a la Asamblea Nacional en el 2015, en el cual se contempla un capítulo sobre trata.

5. Las carencias detectadas en cuanto al marco normativo, se refieren más bien a los lineamientos administrativos a nivel operativo relacionados con la protección de las víctimas sobrevivientes, tales como protocolos en materia de identificación y Reglamentos del Poder Ejecutivo. En Ecuador y Venezuela, los protocolos para prevención y atención a las víctimas no han sido publicados en las Gacetas oficiales y, por tanto, no son vinculantes.
6. A nivel de **normativa local** (municipalidades, distritos y departamentos) son pocas las entidades territoriales que han emitido ordenanzas y acuerdos o que han establecido procedimientos para la imposición de sanciones administrativas que complementen los aspectos penales.
7. Los cinco países cuentan con **planes de acción contra la trata de personas**. En Bolivia, el plan actual incluye el periodo 2015-2019 y en Perú para el periodo 2011-2016. En Ecuador, a pesar de contar con un plan de acción del año 2006, todavía vigente, las instituciones han estado trabajando para la construcción de un nuevo plan desde el año 2010, proceso que sigue en marcha. En Colombia, se espera la expedición del Decreto con la Estrategia para los próximos años y en Venezuela, la última revisión del plan se hizo en el 2012, encontrándose a la fecha en revisión.
8. En determinados casos, la sucesión y superposición de planes que abordan aspectos y modalidades específicas en materia de trata, carecen de una visión integral de la problemática.

Coordinación, seguimiento y monitoreo

9. En lo que respeta a **coordinación interinstitucional**, los países cuentan con instituciones estatales para la coordinación de acciones a nivel nacional y nivel local, y cuentan con un órgano rector en cada país.

Las instancias de coordinación se pueden agrupar en dos:

a) Instancias o grupos interinstitucionales centrales encargados de dar seguimiento a la ejecución de las políticas a nivel nacional en las cuales participan principalmente instituciones Estatales con responsabilidades en materia de lucha contra la trata e implementación de las políticas públicas.

b) Mesas o agrupaciones interinstitucionales a nivel local (territorios autónomos municipales, distritales y departamentales). En estos espacios participan representantes de instituciones estatales nacionales y locales, así como también participan representantes de la sociedad civil.

10. Llama la atención la ausencia de otros actores como los sindicatos o el sector privado.

Recursos para la implementación

11. Los **recursos humanos, financieros y materiales** son limitados e insuficientes. A pesar de un crecimiento positivo de los recursos asignados a las instituciones especializadas en materia de lucha contra la trata, en todos los países se evidencia la necesidad de asignar recursos humanos y económicos adicionales para un abordaje integral de la temática. Estas necesidades se detectan sobre todo en materia de asistencia y protección de las víctimas, y se manifiestan, por ejemplo, en la ausencia de alojamiento especializado o servicios integrales de asistencia y protección para la reintegración de las víctimas en los cinco países.

12. En los casos en los cuales las instituciones involucradas en acciones relacionadas con la lucha contra la TdP se le asignan partidas globales, dichas instituciones informan que resulta imposible describir con exactitud el monto de presupuesto planificado o ejecutado. Así, no es posible planificar, realizar o evaluar las acciones necesarias según lo establecido en los planes de acción.

13. Un actor importante son los gobiernos autónomos departamentales, distritales y municipales tanto por sus competencias, como por la ejecución de los planes departamentales o locales existentes en materia de trata. Actualmente se observa que los recursos asignados para estas instituciones o para la ejecución de estos planes en la actualidad, son mínimos o inexistentes.

14. En cuanto a los recursos humanos, en todos los países se cuenta con entidades especializadas, particularmente en las unidades policiales y fiscales. Adicionalmente, se han desarrollado numerosas capacitaciones y experiencias, espacios de formación *ad hoc* y sensibilización. Sin embargo, dada la rotación frecuente de personal, se evidencia como necesidad un trabajo de formación y sensibilización en espacios

institucionales de educación, para optimizar recursos y para lograr procesos más sostenibles.

15. Por último, en materia de recursos, la cooperación internacional sigue siendo un actor importante en relación con la asistencia técnica y financiera tanto para instituciones del Estado, como para organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Eje de prevención

16. La **prevención** se puede considerar como uno de los ejes que mayor desarrollo presenta: leyes orgánicas especiales incluyen medidas de prevención (Bolivia, Venezuela y Ecuador), medidas dirigidas a los medios de comunicación y ferias educativas (Bolivia), intervenciones sociales y artísticas (Colombia), estudios y procesos de capacitación (en los cinco países), medidas para la reducción de factores que aumentan la vulnerabilidad de la TdP (Bolivia), son algunas de las acciones realizadas. Resulta necesario acompañar dichas medidas de prevención con iniciativas para la evaluación del impacto de estas acciones.

17. En la mayoría de los países no se han podido detectar mayores avances en cuanto a la erradicación de las causas de la TdP, tales como la disminución de la demanda y de los factores estructurales que están detrás de la trata, trabajo con las agencias de intermediación laboral y condiciones de reducción de la pobreza. Asimismo, se evidencia la necesidad de abordar la temática desde perspectivas más globales, como por ejemplo migración, niñez, juventud y género, contexto étnico de los grupos indígenas y afrodescendientes, desplazamiento forzado, cultura de la ilegalidad y la corrupción que se puede presentar por parte de algunos servidores públicas.

18. Sobre el importante y necesario papel de la academia, se espera un mayor involucramiento en lo que se refiere a aportes en los campos investigativo, reflexivo y propositivo.

Eje de protección a las víctimas de trata de personas

19. En materia de **protección** de las víctimas, se cuenta con protocolos de actuación unificados o temáticos. En Bolivia se ha puesto en vigencia un protocolo único de atención especializada a víctimas de trata y tráfico y la ruta de intervención, siendo un logro muy importante. En Perú, varias instituciones cuentan con protocolos y rutas

vinculantes para asistencia y protección a las víctimas y testigos y recientemente, en el 2014, fue aprobado un protocolo unificado intra-sectorial. En Colombia, el Ministerio de Interior cuenta con dos rutas para identificación y derivación tanto de casos de trata interna como externa.

20. Constituyen asimismo avances positivos los protocolos desarrollados en Venezuela (cuatro protocolos: de atención, reubicación para víctimas nacionales, repatriación de víctimas extranjeras y reasentamiento para víctimas extranjeras) y en Ecuador (protocolo unificado y rutas departamentales de actuación). No obstante, estos protocolos no son vinculantes.

21. Los protocolos en Colombia y Perú, establecen la definición y los criterios para la identificación de las víctimas sin depender del desarrollo de un proceso penal.

22. El desarrollo de las rutas locales es una práctica cada vez más frecuente.

23. Los consulados también cuentan con protocolos guías (no-vinculantes) para casos de trata (Ecuador y Colombia).

24. Los avances anteriores constituyen logros muy importantes, a pesar de las falencias en la aplicación. En particular, mencionamos algunos desafíos en materia de asistencia y protección: mejora de las medidas para la identificación de víctimas, respuesta con centros para el alojamiento de las víctimas (en los cinco países), mejor acompañamiento y mayores recursos para los procesos de recuperación y reintegración de las víctimas, evitar la revictimización y el abordaje erróneo con el fin de obtener la protección de los derechos de las víctimas (en los cinco países), los términos temporales para la asistencia inmediata y mediata contempladas para los casos de trata (Colombia), la limitación del nivel de respuesta de las instituciones por el presupuesto o el poco personal especializado y la concentración de servicio (Ecuador), la creación de un sistema integral tanto para víctimas que colaboran como para las que no colaboran incorporando otros mecanismos de prueba que no se limiten a la denuncia (Ecuador).

Eje de persecución y sanción:

25. Los países han tipificado el delito de la TdP y otros delitos conexos, incluyendo cláusulas específicas para la trata de NNA y grupos de atención prioritaria con un rango alto de sanciones punitivas y administrativas. De igual forma, los países han establecido la indemnización de la víctima por normativa administrativa. Según

algunas de las legislaciones vigentes, se establece responsabilidad para las personas jurídicas implicadas en casos de trata.

26. Respeto a las instituciones, se han creado unidades técnicas especializadas en materia de trata y delitos conexos en la Policía y Fiscalía, siendo un avance importante en los cinco países. En cuanto a los órganos judiciales, operan jueces especializados en materia de niñez y adolescencia, mujeres o migrantes.

27. El número de personas investigadas por el delito de la TdP ha aumentado cada vez más en los últimos años. No obstante, la práctica actual es de una investigación reactiva por parte de la Policía y Fiscalía, una vez que los casos han sido denunciados, más que por la vía de investigación u oficio con base en la evidencia.

28. Como se puede observar (cuadros 4 y 5) en la actualidad, existe una gran diferencia entre el número de casos cuya investigación se inicia y el de los concluidos por los órganos judiciales. En los cinco países existe un gran desafío en lo que se refiere a la identificación de los casos y a la finalización y celeridad de los procesos judiciales. Existe mucha dilación en las diligencias de investigación, dificultades para garantizar el acceso idóneo y oportuno al sistema judicial, produciéndose situaciones revictimizadoras a lo largo de los procesos judiciales.

29. Se detecta la necesidad de fortalecimiento con recursos humanos y materiales, continuar con los procesos de capacitación de las unidades especializadas, principalmente para el poder judicial, la evaluación, seguimiento y monitoreo de los procesos judiciales, así como la inclusión de formación permanente en las instancias respectivas.

30. No en todos los países existe evidencia oficial del número de sentencias dictadas en relación con el delito de TdP.

Cooperación bilateral

31. En los últimos años, ha habido una mayor **cooperación bilateral** tanto entre Estados, como entre instituciones, incluidas las Defensorías del Pueblo. A nivel de Memorandos de Entendimiento o acuerdos de cooperación entre Estados, Bolivia tiene acuerdos con Argentina, Brasil, Paraguay y Perú; Colombia con Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú; Ecuador con Chile, Colombia, Perú; Perú con Bolivia, Colombia, Ecuador; Venezuela con Brasil y Colombia. Dichos instrumentos priorizan asuntos de prevención y coordinación institucional en materia de persecución del delito. Se evidencia que se requiere mayor compromiso y acción en materia de protección de las víctimas de la TdP, articulación y respuesta directa a los casos detectados.

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMA DE TRATA

Recomendaciones generales en materia de políticas públicas:

1. **Avanzar hacia políticas públicas articuladas** entre los países de la región andina, particularmente a medida que se vayan revisando y actualizando los planes nacionales de acción, buscando sinergias en las áreas abordadas en los mismos. En particular, los **planes de acción** deben contar con los siguientes elementos:
   a. Generar un espacio de **coordinación nacional** de la política pública contra la TdP en el nivel más alto de la estructura del Poder Ejecutivo.
   b. Establecer **acciones** de ejecución de las mismas.
   c. Nombrar autoridades responsables y **temporalidad** para la implementación de las acciones.
   d. Especificar **indicadores** que permitan la evaluación periódica de la ejecución.
   e. Contemplar mecanismos de participación de víctimas y familiares, así como de la sociedad civil.[53]
   f. Establecer mecanismos de **coordinación** y **seguimiento** diferentes a los de monitoreo.
   g. Contemplar asignaciones **presupuestales** para la ejecución de las políticas públicas en el nivel nacional y a nivel regional-departamental y local.
2. Establecer medidas concretas para el **aterrizaje de las políticas nacionales a nivel local, regional-departamental** mediante:
   a. La promoción de una mayor **participación** directa de los actores locales, departamentales y regionales, en el diseño de las políticas a nivel nacional.
   b. El desarrollo de agendas de trabajo articuladas con los planes nacionales.

53 En Ecuador y Colombia, la sociedad civil no participa como miembro permanente; en Perú y Bolivia participan como miembros con voz y voto dos (2) representantes de la sociedad civil; en Perú pueden participar representantes de la cooperación internacional (con voz y sin voto), y en Venezuela, la sociedad civil participaba durante el tiempo de funcionamiento de la comisión interinstitucional (hasta el 2012).

c. Incluir en los mecanismos de coordinación nacional espacios periódicos e institucionalizados de **articulación con representantes de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional** con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre los planes, programas y proyectos en materia de lucha contra la trata y desde un enfoque de derechos humanos, género, generacional y de diversidades.

3. Crear **un sistema de información** que centralice la recolección de datos, así como un sistema de seguimiento de las buenas prácticas, de los procesos penales y de la atención y protección a las víctimas. A través de estos sistemas se podrá gestionar la articulación de los esfuerzos y el trabajo a nivel nacional, departamental y local de las diversas instituciones, organizaciones y movimientos existentes, de modo que puedan articularse a la política general del Estado sobre la temática.
4. **Realización de un balance anual** de la ejecución de las políticas nacionales, a fin de identificar los avances y las materias que necesitan mejoras.

Recomendaciones en materia de normativa:

5. **Armonizar y ajustar la normativa interna con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos** para garantizar la protección efectiva de las víctimas. En particular, es necesario:
   a. Consolidar los distintos instrumentos legales existentes para evitar la dispersión y colisión normativa existente en los países donde no haya una ley específica de lucha contra la TdP.
   b. Adecuar el marco normativo operativo con el objetivo de asegurar la implementación debida del marco legal vigente.
   c. Penalizar el uso de los servicios de una víctima y atacar la demanda.
   d. Garantizar la no detención o enjuiciamiento por delitos relacionados con la condición de víctima sobreviviente.

6. **Incorporar la dimensión étnica, etaria e intercultural** en los proyectos normativos, dado que por ejemplo existe un perfil de víctimas mujeres, niñas y adolescentes menores de 18 años, oriundas no exclusivamente de zonas urbanas y provenientes de comunidades indígenas, que son captadas en razón de un estereotipo étnico, lo que favorece la captación y la explotación.

7. **Oficializar protocolos de identificación y atención integral** para víctimas, como serían los protocolos de atención integral unificada en Venezuela y Ecuador, para la reintegración y recuperación de víctimas en Perú, servicio de defensa pública para víctimas en Perú. Adicionalmente se recomienda:

   a. Incorporar en el marco legal nacional un período de reflexión específico y adecuado para las presuntas víctimas sobrevivientes.

   b. Fortalecer las medidas legales para la no detención o enjuiciamiento de las víctimas, por delitos relacionados con la condición de víctima.

   c. Garantizar la protección integral de las víctimas sin que ello se condicione a la denuncia.

   d. Institucionalizar mecanismos de coordinación entre instancias estatales y las ONG que proveen servicios de asistencia y protección integrales.

   e. Superar, en los protocolos de identificación y atención integral, el abordaje de la trata como un delito e incorporar la perspectiva como una vulneración a los derechos humanos

   f. Acceso al sistema de asilo-refugio y reconocimiento de la condición de refugiada, o permisos de residencia como forma de protección a las víctimas sobrevivientes, cuando el caso lo amerite.

Recomendaciones generales en materia de prevención y sensibilización

8. Definir e implementar desde el nivel nacional y desde las entidades territoriales **planes, programas, proyectos y acciones** que aborden las causas estructurales y situaciones de explotación.

9. Establecer medidas para la **reducción de los factores que fomentan o sostienen la TdP** y en particular aportar en el **mejoramiento de las condiciones de vida** y generar **oportunidades** laborales, económicas y educativas para las personas en especial situación de vulnerabilidad.
10. Contemplar medidas de **prevención** especialmente en aquellos lugares donde se realicen **actividades relacionadas** con la agricultura, la minería, la industria textil, la hostelería, turismo y sectores con altos riesgos de explotación sexual.
11. Contemplar **acciones diferenciadas según la modalidad de explotación**, los grupos y las zonas con mayor incidencia del delito de trata, con debida consideración a los enfoques de derechos humanos, género, edad y étnico.
12. Implementar una **estrategia de asesoramiento, información y orientación** a la población vulnerable acerca de las modalidades de engaño a través de las cuales se efectúa la captación de las víctimas, tales como las falsas ofertas de trabajo, como principal medio de captación de víctimas.
13. Adoptar medidas para **la identificación** de las víctimas de trata entre la población usuaria de los servicios de **salud**.
14. **Revisar el control migratorio interno y externo** y vincular con mecanismos de protección y asistencia a víctimas, especialmente en las zonas fronterizas, con el objetivo de prevenir posibles situaciones irregulares y casos tanto Niños, Niñas y Adolescentes como de personas adultas.
15. Fortalecer la **comunicación e interrelación con las Confederaciones nacionales de Cámaras de Comercio** con el objetivo de fortalecer la atención a la ciudadanía y la prevención en cualquiera de sus modalidades de explotación.
16. **Fortalecer mecanismos de monitoreo** de centros de trabajo, domicilios y agencias de colocación de empleos.
17. **Autorizar, regular y controlar el funcionamiento de las agencias de intermediación laboral** y las publicaciones de ofertas laborales de prensa, para anular mecanismos de captación de potenciales víctimas.
18. Adoptar medidas para **detectar y erradicar la participación nociva del sector público**.
19. Fortalecer la sensibilización en las comunidades educativas en la materia y en los

entornos escolares que reportan mayores niveles de incidencia de estos casos.

20. Establecer convocatorias específicas descentralizadas para fomentar concursos y **espacios artísticos**, que permitan fortalecer la prevención de la TdP interna y externa, en sus diversas modalidades de explotación

21. **Visibilizar la relación entre los estereotipos y los roles de género** en la ocurrencia del delito **y abordar las causas estructurales en los diferentes medios de comunicación**, especialmente en los comunitarios y virtuales, así como en redes sociales, para lograr una mayor cobertura a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

22. **Evaluar el impacto de las campañas realizadas**.

Recomendaciones en materia de identificación y protección de las víctimas de TdP

23. Implementar un **Sistema integral para la atención y protección de las víctimas de TdP** en los Estados donde no se haya hecho, a fin de superar las carencias identificadas en materia de protección, y tomando en cuenta las especificidades de las víctimas (edad, sexo, etnia, nacionalidad, etc.). Esto, en virtud que los sistemas de protección de víctimas y testigos al ser sistemas especializados y especiales de protección y asistencia dentro del marco de un proceso penal, no acogen a todas las víctimas, lo cual constituye una limitante para la protección integral y efectiva de las víctimas que no se encuentran insertas en procesos penales como denunciantes o testigos. La creación de un sistema integral de atención y protección permitiría superar los límites registrados en cuanto a la protección de las víctimas.

24. Operativizar **las redes y los sistemas de referencia y contra-referencia** de las instituciones del Estado, así como construir rutas interinstitucionales en las cuales se establezca el rol de los diversos actores públicos y de organizaciones sociales que brindan servicios de asistencia y protección a las víctimas.

25. **Emplear herramientas para garantizar la protección**, particularmente en cuanto a la identificación, derivación, asistencia integral, restitución de derechos, retorno seguro, reunificación familiar y reasentamiento.

26. **Creación o fortalecimiento de servicios de acogida** especializada para víctimas sobrevivientes (incluyendo hombres víctimas); se recomienda incrementar el número

de **casas de acogida** y que dispongan de personal especializado contemplando la diversidad y las especificidades de las víctimas.

27. Fortalecer la atención que se brinda en las **líneas gratuitas** para la identificación de los casos y habilitarlas para acceder desde el extranjero, si es que aún no cuentan con este servicio.

28. Organizar un **registro centralizado de los casos** que se encuentran en sede administrativa y los que están en fase de proceso, a fin de llevar un seguimiento más riguroso.

29. **Garantizar el derecho a la educación** en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo a los niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres víctimas.

30. **Considerar la provisión** de servicios conexos en casos de trata, sobre todo en lo que respecta a espacios de rehabilitación de consumo de alcohol y drogas, aspectos muy ligados a la trata con fines de explotación sexual.

Recomendaciones en materia de persecución del delito y administración de justicia

31. Poner en vigencia **protocolos y mecanismos de coordinación** interinstitucional que definan y distribuyan las competencias en materia de TdP entre las entidades que forman parte del sistema de administración de justicia.

32. Establecer **mecanismos de control dentro de las instituciones** y órganos respectivos, para elevar los niveles de eficacia del sistema de justicia penal y disminuir los índices de impunidad.

33. **Fortalecer los mecanismos de decomiso de bienes** para garantizar la reparación integral de las víctimas.

34. **Generar y difundir entre los países andinos, jurisprudencia vinculante**, emitida en procesos penales por trata de personas, especialmente de órganos de cierre (Cortes Supremas de Justicia).

Recomendaciones en materia de mejoramiento institucional

35. **Implementar, por parte del Poder Judicial, un programa nacional permanente de capacitación** de magistrados, jueces y el personal de administradores de justicia a través de las academias de la magistratura y otros espacios de formación y educación en materia de persecución sanción del delito de TdP, con un enfoque diferencial en casos de niñez y adolescentes y la protección a las víctimas, al igual que articularse con las autoridades indígenas y de comunidades afrodescendientes, cuando se presenten casos que lo requieran.

36. Promover la **implementación de un plan de capacitación** nacional por sector, especialidad y nivel de responsabilidad del operador, entre las entidades con responsabilidades en los procesos de identificación y protección integral a las víctimas. En esta línea, se recomienda el establecimiento de mecanismos de **formación permanente** de respuesta institucional coordinada en materia de atención con enfoque diferencial a víctimas, y para la adecuada implementación de las Rutas de Intervención en cada una de las instituciones que la integran a nivel nacional.

37. **Fortalecer las instituciones** encargadas de la investigación, persecución y sanción del delito:

    a. Crear o fortalecer unidades especializadas en el sistema de justicia y socializar los resultados de las mismas, cuando sea oportuno, observando el estado del proceso penal y los derechos humanos.

    b. Incrementar el número de agentes destinados a la investigación del delito de TdP y ubicar a los mismos en las zonas que registren mayor incidencia de este delito

    c. Incluir medidas de incentivos por el buen desempeño de los funcionarios públicos.

38. **Promover y fortalecer a la sociedad civil** en la defensa de los derechos de las víctimas en la Administración de Justicia y realizar una evaluación de los resultados de su trabajo y las experiencias en los procesos de coordinación con instituciones del ejecutivo y con el Poder Judicial.

39. **Institucionalizar y evaluar los procesos de formación** dirigidos a los servidores

públicos y especialmente a los del sector justicia, para evitar la pérdida de conocimiento por la movilidad de funcionarios/as, con el objetivo de lograr una respuesta eficaz y efectiva frente al delito de trata, fortalecer la gestión de casos y evitar la vulneración de derechos de las víctimas.

Recomendación en materia de recursos

40. Incluir **asignaciones presupuestarias** específicas para la respuesta a la TdP, para hacer más expedita su implementación y evitar dilaciones injustificadas. En particular, esto debe traducirse en la asignación específica de recursos para Planes de Acción (nacionales, departamentales y locales) e instituciones especializadas.

    a. Asignación y garantía de recursos humanos, y materiales adecuados para la atención integral y especializada a las víctimas, para garantizar como mínimo su repatriación segura, alojamiento transitorio, asistencia integral de salud, social y legal y mecanismos de inserción social y protección, dentro de una perspectiva integral de derechos humanos y de conformidad con la legislación vigente.

    b. Alternativamente, la creación y/o fortalecimiento de un Fondo para la Atención directa e integral a víctimas y sobrevivientes con distintas fuentes.

41. Elaborar anualmente un **informe específico sobre el gasto público**, que contribuya a visibilizar la calidad del mismo, así como las necesidades específicas aún no cubiertas a las víctimas de TdP.

Recomendaciones en materia de cooperación

42. **Establecer o fortalecer mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo de instrumentos regionales o binacionales, memorandos de entendimiento y otros acuerdos relacionados con la TdP**, con el fin de analizar su operatividad, especialmente para que la protección y la asistencia a las víctimas sea integral y oportuna.

Recomendaciones en gestión de conocimiento

43. **Fortalecer el trabajo conjunto** con el sector Academia, con el sector empresarial, con la cooperación internacional y sociedad civil. Fortalecer el aporte de la **academia en**

materia de investigación y reflexión.

44. Desarrollar **estudios** acerca del vínculo entre las víctimas y la solicitud de protección internacional a través del refugio, ya que no se cuenta con información adecuada, siendo un aspecto importante en materia de protección y asistencia para las víctimas.

45. Realizar **estudios** detallados acerca de los procesos penales, cómo se desarrollan, sus fortalezas, los obstáculos que se presentan y sus oportunidades de mejora.

46. Realizar un **diagnóstico** sobre las condiciones laborales que brindan a las personas así como la regulación, la licencia y el registro de las agencias reclutadoras, de intermediación laboral o de empleo, concentrándose en la prevención con enfoque en la demanda.

Recomendaciones en materia de control y monitoreo

47. **Fortalecer los mecanismos de control y monitoreo** para que incluyan la TdP en sus competencias de acuerdo con la constitución y leyes de cada país.

48. Establecer **un sistema de monitoreo integral**, para garantizar la eficacia de la planificación y la eficiencia en la implementación.

49. Promover **acciones de control al desempeño de los funcionarios del sistema de administración de justicia**, a través de las áreas institucionalmente previstas como la Oficina de Control de la Magistratura, Control Interno o las Inspectorías o direcciones de la Policía Nacional.

50. **Monitorear a las redes regionales** contra la TdP, en relación con el cumplimiento de su mandato; la planificación, ejecución y evaluación de actividades; la formulación de proyectos de inversión pública y la prestación de servicios integrales.

Notas al pie de los cuadros.

1 Fuente: Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, 2015
2 Respuesta OFI15-000024986-DGT-3100. Ministerio del Interior. 15 de julio de 2015. Pág. 6.
3 Estos datos han sido tomados de la respuesta oficial remitida por la Fiscalía General del Estado mediante correo electrónico de 4 de agosto de 2015 y la información es hasta junio de 2015.
4 En el caso de Ecuador se reporta adicionalmente un número de 45 personas víctimas de trata. Para estas personas no se obtiene información si son hombres, mujeres o LGBTI.
5 Fuente: Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, 2015.
6 Respuesta OFI15-000024986-DGT-3100. Ministerio del Interior. 15 de julio de 2015. Pág. 5.
7 Esta cifra incluye los datos de 2015 hasta la fecha de la Respuesta OFI15-000024986-DGT-3100. Ministerio del Interior. 15 de julio de 2015. Pág. 6.
8 Estos datos han sido tomados de la respuesta oficial remitida por la Fiscalía General del Estado mediante correo electrónico de 4 de agosto de 2015 y la información es hasta junio de 2015.
9 Hasta junio de 2015
10 Hasta junio de 2015
11 Hasta junio de 2015
12 Información aportada por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.
13 Fuente: Situación del delito de trata, Ministerio de Justicia, 2014.
14 Respuesta Cancillería. S-GPD-15-069166. 201500697312. 24 de julio de 2015, p. 3 y 4.
15 Estos datos han sido tomados de la respuesta oficial remitida por la Fiscalía General del Estado mediante correo electrónico de 28 de agosto de 2015 y la información es hasta junio de 2015.
16 Fuente: Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, 2014.
17 No se recibió respuesta por parte de la entidad competente.
18 Estos datos fueron tomados de la siguiente fuente: Fiscalía General del Estado (Julio 2015). Trata de Personas. Forma moderna de esclavitud entre los hechos y los conceptos. Revista Perfil Criminológico, No. 16, p15.

19 Número de denuncias realizadas hasta agosto de 2014.
20 Fuente: Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen, 2014.
21 Estos datos han sido tomados de la respuesta oficial remitida por la Fiscalía General del Estado mediante correo electrónico de 28 de agosto de 2015 y la información es hasta junio de 2015.
22 Información aportada por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.
23 Fuente: Plan Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, 2015.
24 Respuesta PSA 15-3538, 201500758071, Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 21 de agosto de 2015. Pág. 1 y siguientes y Respuesta UDAEOF15-2832, 201500841449, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 20 de octubre de 2015. Pág. 1.
25 Respuesta PSA 15-3538, 201500758071, Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 21 de agosto de 2015. Pág. 1 y siguientes y Respuesta UDAEOF15-2832, 201500841449, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 20 de octubre de 2015. Pág. 1.
26 Respuesta UDAEOF15-2832, 201500841449, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 20 de octubre de 2015. Pág. 1.
27 Respuesta PSA 15-3538, 201500758071, Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. 21 de agosto de 2015. Pág. 1 y siguientes.
28 Estos datos fueron tomados de la siguiente fuente: Fiscalía General del Estado (2015). 26 sentencias contra la trata de personas. Adicionalmente, en el año 2012 se registraron 5 sentencias condenatorias. Recuperado el 12 de agosto de 2015, de http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/3773-26-sentencias-contra-la-trata-de-personas.html
29 Dato de sentencias hasta agosto de 2014.
30 Dato de sentencias de agosto de 2014 hasta mayo de 2015.

Estrategia Defensorial Andina

para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

---

2015 – 2020

Índice

Prólogo / 77

I. Introducción / 78

II. Plataforma de Acción / 79

2.1 Visión / 79

2.2 Marco conceptual: Enfoque y Alcance de la Estrategia / 79

2.3 Objetivos / 80

2.4 Plan de Acción de acuerdo a cada objetivo estratégico / 81

III. Evaluación y seguimiento / 95

IV. Resumen de las líneas de acción / 96

Anexos

1. Declaración de Bogotá de la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas, de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). / 101

2. Declaración de Santa Cruz de la Sierra del Consejo Andino de Defensores del Pueblo. / 104

Prólogo

Dos años después de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra del 17 de septiembre del 2013, efectuada por el Consejo Andino de Defensores del Pueblo, reunidos en Santa Cruz de la Sierra, Estado Plurinacional de Bolivia, el 23 y 24 de Septiembre de 2013 y seis meses posteriores a la Declaración de Bogotá del 13 de mayo del 2015 de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO, reunidos en Bogotá, República de Colombia, continuamos nuestra lucha contra la trata y tráfico de personas, flagelo que afecta principalmente a las poblaciones más vulnerables de la región andina.

Por ello, la presente Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de la Trata de Personas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, servirá para orientar las políticas diseñadas para enfrentar el riesgo que padecen las personas en migración, trata y tráfico irregular en la región, constituyendo una prioridad para su reversión de parte de las defensorías del Pueblo de cada país integrante de la región andina.

Frente a esta amenaza que afecta los derechos humanos de las mujeres, niñas y niños, personas migrantes e indígenas, retomamos nuestro compromiso de hacer cumplir lo establecido en las Declaraciones de Santa Cruz y de Bogotá, mediante la aplicación de la presente estrategia.

Defensores del Pueblo de los Estados Plurinacionales.

Rolando Villena Villegas, Bolivia

Jorge Armando Otálora Gómez, Colombia,

Ramiro Rivadeneira Silva, Ecuador,

Eduardo Vega Luna, Perú

Tarek William Saab, Venezuela

I. Introducción

La presente *Estrategia Defensorial Andina* tiene como objetivo desarrollar lineamientos estratégicos para la atención integral de las víctimas sobrevivientes de trata, mediante la incidencia política, educación, comunicación, con enfoque de derechos humanos, género, interculturalidad, generacional y diversidades, como ejes fundamentales para proteger y promover sus derechos.

La Estrategia incluye una Declaración de compromisos de parte de las Derfensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; la definición de cinco objetivos estratégicos; un plan de acción con actividades específicas a desarrollar a nivel regional y nacional; y la aplicación de un marco de seguimiento y evaluación, durante el periodo comprendido entre 2015 – 2020.

La estrategia reconoce y considera que la trata "configura una grave e ignominiosa violación de la dignidad y de los derechos humanos, que en particular afecta de manera sistemática, profunda e irreversible la integridad, dignidad, libertad y otros derechos de las personas víctimas de este flagelo".

Por ello, pretende dar respuesta, en un plazo de cinco años, a la construcción de una política defensorial regional; al impulso de reformas normativas y políticas públicas en materia de prevención; a la promoción de fortalecimiento de capacidades estatales y de ciudadanía; a generar opinión pública para prevenir la trata de personas y a fortalecer el proceso de gestión del conocimiento a nivel regional.

El proceso de aplicación de la estrategia será acompañado por la implementación de un plan de seguimiento y evaluación, a fin de ir midiendo el cumplimiento de los objetivos y recopilar lecciones aprendidas y buenas prácticas que se gesten durante el proceso de aplicación de la presente estrategia.

II. Plataforma de Acción de la Estrategia Defensorial Andina

2.1 Visión

Las Defensorías del Pueblo de la Región Andina se constituyan en referente reconocido en la promoción y protección de los derechos de las víctimas sobrevivientes de la trata de personas.

2.2 Marco conceptual: Enfoque y Alcance de la Estrategia

La *"Estrategia Andina de las Defensorías del Pueblo para la protección integral de las víctimas sobrevivientes de la Trata de Personas"* (en adelante Estrategia) se centra en acciones estratégicas concretas enmarcadas dentro de las competencias institucionales de los Ombudsman y tiene por objeto dotar de un mecanismo de seguimiento que facilite además la mutua coordinación de los mismos;

Pretende unir o articular esfuerzos y complementar las labores realizadas por gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil, tanto en la Región Andina como en otros países con los cuales se requiere coordinación conjunta.

De esta manera, se trabajará mediante una "estrategia conjunta e integral de promoción de los derechos humanos" y "de manera articulada y coordinada, con el fin de contribuir a proteger, promover y difundir los derechos de las personas en situación de migración y la lucha contra la trata de personas", tal como fue definido como parte de los objetivos establecidos en el Reglamento Interno de la *Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO*.

El proceso de construcción colectiva de la presente Estrategia fue realizado con un enfoque regional y altamente participativo por parte de las cinco Defensorías del Pueblo, que efectuaron previamente un diagnóstico de las políticas y respuestas institucionales vigentes en sus países.

Dichos diagnósticos pasaron por procesos de consulta dirigidos a representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, víctimas sobrevivientes y asociaciones de víctimas y familiares, academia y organizaciones internacionales.

2.3 Objetivos

La presente Estrategia establece cinco objetivos específicos (en adelante OE) en los que las Defensorías del Pueblo de los países andinos deben centrar su accionar en materia de trata de personas,

OE1 Construir una política defensorial regional que garantice la atención integral a víctimas sobrevivientes de trata.

OE2 Elaborar, proponer e impulsar reformas normativas y políticas públicas en materia de prevención, con especial énfasis para enfrentar los factores estructurales de la trata en la región

OE3 Fortalecer las capacidades, habilidades y acciones defensoriales, estatales y de la ciudadanía para garantizar los derechos de las víctimas sobrevivientes

OE4 Generar opinión pública para prevenir la trata de personas en la región y garantizar el respeto a los derechos de las víctimas sobrevivientes de trata

OE5 Fortalecer el proceso de gestión de conocimiento regional y lograr una coordinación efectiva para la atención integral, incidencia política, educación y comunicación en materia de trata de personas.

Para cada objetivo se presentan lineamientos de acciones que los Ombudsman se proponen llevar a cabo a lo largo de los próximos cinco años, tanto en el ámbito interno defensorial, como para acciones de incidencia dirigidas y en concertación con instituciones nacionales y regionales gubernamentales y no-gubernamentales en materia de respuestas a la problemática de la trata de personas.

2.4 Plan de Acción de acuerdo a cada objetivo estratégico

OE1 Construir una Política Defensorial Regional que garantice la atención integral a víctimas sobrevivientes de trata

Para generar una Estrategia conjunta e integral de promoción de los derechos humanos con enfoque en las migraciones y la lucha contra la trata de personas, tal como fue definido como objetivo en el Plan de Trabajo de la Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO, se requiere un acuerdo mutuo que defina la agenda defensorial a nivel de la Región Andina y también a nivel nacional en cada país.

Las Defensorías reconocen los avances y los esfuerzos de los Estados en materia de lucha contra el delito de la trata de personas y la atención integral a víctimas sobreviviente de trata. No obstante, es crucial incrementar nuestros esfuerzos para conseguir políticas que pongan siempre en el centro a la persona, "evitando aquellas actuaciones que, en su lucha contra estos delitos, olviden la protección y el derecho a la reparación de cada víctima" (Declaración de Bogotá).

La atención integral a víctimas sobreviviente debe incluir sin limitarse a "la detección, rescate, atención y apoyo, protección y retorno de las víctimas de trata de personas [...] teniendo en cuenta [el enfoque]… 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" [1].

El apoyo a la víctima debe incluir como mínimo un alojamiento como lugar de amparo oportuno, apropiado y seguro, documentación, ayuda material, cuidados médicos, asistencia psicológica y social, asesoramiento e información en un idioma y lenguaje que las víctimas sobrevivientes conozcan, repatriación segura y voluntaria, rehabilitación y reinserción,

1 [1] Parlamento Andino, Decisión No.1318: "Mediante la cual se propone al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de la Expedición de un Protocolo Andino de Atención integral a víctimas de trata de personas", Gaceta Oficial del Parlamento Andino, XLIII Periodo Ordinario, Octubre de 2013. Web. Última fecha de consulta: 17 de sept. de 15. http://www.parlamentoandino.org/index.php/gestion/gacetas/gacetas-2013.

salvaguarda del derecho de refugio, protección específica para niños, niñas y adolescentes¸ todas estas medidas y las demás que sean necesarias adoptar, en aras del restablecimiento efectivo de los derechos de las víctimas.

Un elemento crucial en este trabajo es la detección de las posibles víctimas, de manera que sea garantizado el reconocimiento de ella como víctima sobreviviente, la asistencia y la protección integral, el acceso a la justicia como también la indemnización, mediante mecanismos específicos diseñados para unificar las respuestas institucionales en materia de atención, investigación y juzgamiento del delito de acuerdo al marco normativo vigente.

OE1 Ámbito Regional

1. Construir e implementar una **Política Defensorial Andina** para la Atención Integral a Víctimas sobrevivientes de la trata de personas, con el objetivo de promover y fomentar garantías, promover y exigir los derechos humanos de las víctimas sobrevivientes.

   Mediante una Política Defensoríal Andina, se busca coordinar esfuerzos para incidir de una manera articulada, coordinada y coherente a través de procedimientos adecuados con el fin de mejorar las respuestas institucionales en materia de atención integral.

   Se requiere una Política Defensorial Andina multidisciplinaria y congruente, con enfoque de género, generacional, intercultural y que reconozca la diversidad, que promueva acciones con actores estatales y no estatales, y en particular con inspectores/as de trabajo, sanidad y asuntos sociales, funcionarios/as de servicios sociales, de servicios de apoyo a las víctimas sobrevivientes y de asuntos de la niñez, funcionarios/as de fuerzas de seguridad, fiscales y funcionarios/as judiciales, sindicatos, organizaciones de empresas, agencias y personal consular y diplomático.

   En el marco de la Política se realizarán recomendaciones para: a) la elaboración de **protocolos intersectoriales** para la atención integral de víctimas sobrevivientes; b) la generación de un **sistema de registro centralizado** que incluya categorías mínimas como género, edad, nacionalidad, tipo de explotación, interculturalidad,

orientación sexual e identidades de género diversas; con un carácter de confidencialidad y que sea instalado en una entidad con enfoque integral; c) propuesta de **estándares mínimos para un servicio integral** diferenciado a víctimas sobrevivientes (NNA, mujeres, personas con orientación sexual e identidades de género diversas, hombres, entre otras).

Será prioridad de la Política incidir a nivel del Consejo de Ministros de la Comunidad Andina de Naciones para que se discuta y **apruebe el Protocolo Andino de Atención Integral** a víctimas sobrevivientes de trata[2].

2. Construir e implementar un **Protocolo que articule responsabilidades y actuaciones de las Defensorías del Pueblo** de la Región Andina, con el objetivo de garantizar la protección de las víctimas sobrevivientes de trata de personas y que se encuentre en concordancia con el *"Protocolo Andino de Atención Integral a víctimas sobrevivientes de trata de personas",* aprobado por el Parlamento Andino. (OE 5)[3]

   Mediante el Protocolo Defensorial Andino se pretende promover los enlaces de trabajo bilaterales que permitan facilitar mecanismos de respuestas desde las Defensorías de Pueblo o desde los Estados (en lo que el mandato de las Defensorías permite), estableciendo pautas de actuación para la detección, identificación, atención y protección de las víctimas sobrevivientes.

   El Protocolo de las Defensorías, incluirá de manera específica medidas que tienen por objetivo fortalecer la **atención** de casos de trata de personas por parte **de las Defensorías del Pueblo**, incluyendo los casos que se presenten en la frontera, a través de la implementación de delegaciones u otros mecanismos que garanticen la presencia institucional. Asimismo, se actuará desde el rol de las Defensorías exigibilidad e incidencia en políticas públicas.

3. **Incidir para promover la ejecución y evaluación de los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes**, coordinando con las Defensorías del Pueblo correspondientes.

   Uno de los objetivos del trabajo en red de las Defensorías, es el de generar propuestas de solución frente a problemas comunes que requieren acciones

2 bid.

3 Se indican en paréntesis los objetivos con los cuales se enlazan las actividades.

conjuntas dentro de los países miembros de la FIO. En este marco, las Defensorías promoverán la ejecución y la evaluación de los acuerdos bilaterales y multilaterales mediante acciones como organización de debates dedicados al seguimiento de dichos acuerdos y elaboración de informes y recomendaciones conjuntas dirigidas a las instituciones estatales responsables. En un primer momento, las acciones se centrarán a nivel de los países de la región andina y con ampliación a los países de la FIO.

OE1 Ámbito Nacional

4. Construir e implementar por parte de cada una de las Defensorías del Pueblo participantes, un **Protocolo de actuación nacional**, para la atención a víctimas sobrevivientes de trata de personas, que incluya mecanismos de alerta temprana.

   Como buena práctica se reconoce que la Defensoría de Pueblo de Ecuador ha desarrollado una hoja de ruta para la atención y derivación de casos de trata de personas a nivel nacional y local, empleando mecanismos de coordinación con instituciones del Estado y de la sociedad civil.

   El desarrollo de un Protocolo de actuación nacional permitirá la definición de los procesos y mecanismos internos de cada Defensoría en casos de trata; precisará los mecanismos de coordinación y acción entre la Defensoría del Pueblo y las instituciones con competencia en materia de protección a víctimas sobrevivientes, programas de las instituciones públicas para la atención y protección de las mismas y organizaciones de la sociedad civil.

5. Recomendar a la instancia rectora la implementación de un **Programa Nacional de capacitación sobre los protocolos intersectoriales** para la prevención y atención integral de víctimas sobrevivientes.

   Se reconocen como buenas prácticas en algunos países el desarrollo de protocolos, manuales y guías para la atención de víctimas sobrevivientes, los cuales constituyen documentos importantes que buscan estandarizar y armonizar las repuestas institucionales para la atención integral a víctimas sobrevivientes. Dichos documentos no son vinculantes para las instituciones del Estado, por lo que en la práctica, se dificulta la ejecución de los mismos. A ello se le añade la

rotación de funcionarios y funcionarias en las instituciones públicas, presentando así la necesidad de una capacitación continua de quienes deben responder ante casos de trata.

En los últimos años, los Ombudsman han realizado acciones importantes de sensibilización, formación y capacitación de funcionarios/as de instituciones públicas y de miembros de organizaciones de sociedad civil en el interior de los países o en las zonas fronterizas; experiencias que servirán de base para el desarrollo de un Programa Nacional de Capacitación, reuniendo a los distintos actores y centrándose en ámbitos y grupos metas específicos.

En este marco y como parte del trabajo en Red, los Ombudsman de los Países Andinos recomiendan a la instancia rectora la implementación de un Programa Nacional de capacitación para el fortalecimiento de las instituciones del Estado y sus miembros en temas de atención integral de víctimas sobrevivientes.

OE2: Elaborar, proponer e impulsar reformas normativas y políticas públicas en materia de prevención, con especial énfasis para enfrentar los factores estructurales de la trata en la región

Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, indican que las estrategias que apuntan a prevenir la trata de personas deben tener en cuenta que "la demanda, más que la oferta, es una de sus causas fundamentales"; que las acciones de prevención deben atacar factores estructurales como la desigualdad, la pobreza, la discriminación, entre otros que aumentan la vulnerabilidad, y que los Estados" ejercerán la debida diligencia para detectar y eliminar la participación o complicidad del sector público en la comisión del delito de trata de personas".

Por un lado, en los Países Andinos los factores estructurales de la trata incluyen: la ausencia de oportunidades, de empleo, educación, salud, desestructuración familiar y sobre todo, la violencia de género y generacional y existencia de economías informales, lo cual puede

evidenciar que estos factores no se limitan únicamente a la pobreza. Adicionalmente, las modalidades de explotación socialmente o culturalmente aceptadas (sociedades patriarcales y adultocentrismo). Por otro lado, la impunidad, la corrupción, y los sistemas débiles de administración de justicia, son otros factores que fomentan las situaciones de la trata de personas.

Actualmente, las medidas de prevención en materia de lucha contra la trata de personas, son enfocadas en investigaciones, medidas de control fronterizo, medidas de índole legal, campañas de sensibilización, ferias educativas, sin prestar la debida atención a los factores estructurales que hacen a las personas vulnerables ante el delito.

OE2 Ámbito Regional

1. **Conocer y abordar los factores estructurales** de la trata de personas en la región.

   Para ello es necesario promover un estudio y compilar los existentes sobre los factores estructurales de la trata de personas en la región, con el objetivo de identificar los factores principales y conocer buenas prácticas para el abordaje de las mismas. El estudio debe incluir también una evaluación de las medidas específicas en función de los factores estructurales relacionados, enfocadas en las zonas con mayor índice de captación y explotación, priorizando de esta manera grupos y zonas de riesgo.

   El estudio proporcionará bases técnicas sólidas para un entendimiento de las prioridades y de las acciones necesarias para erradicar la trata, tanto a nivel de Defensorías como de instituciones del Estado y ciudadanía.

   Dicha investigación se podrá realizar en coordinación con la academia o el *Observatorio Iberoamericano de Violaciones a Derechos y Migrantes y Víctimas de Trata de Personas*.

2. Remitir recomendaciones conjuntas a las autoridades correspondientes con el fin de **promover políticas y normativas que coadyuven en la disminución de los factores** de la trata de personas.

   La remisión de recomendaciones se hará con base en el estudio realizado para el conocimiento y abordaje de los factores estructurales.

Las recomendaciones deben tener un abordaje con enfoque de género, multicultural, generacional y que reconozca las diversidades; fomentando la estabilidad económico-social y política, la igualdad y la no-discriminación, así como el desarrollo social, educativo y laboral de los grupos en situación de vulnerabilidad.

OE2 Ámbito Nacional

3. Promover **la prevención y el abordaje de los factores** que hacen a las personas vulnerables a la trata de personas, mediante el desarrollo de acciones de sensibilización e incidencia, desarrolladas en la Estrategia Nacional.

   Se recomiendan medidas diferenciadas (según la modalidad de explotación, el grupo poblacional, las zonas de alto riesgo, las zonas fronterizas, la cultura, etc.); medidas para la reducción de la demanda y la oferta[4]; medidas para la protección de grupos vulnerables específicos (como personas en situación de riesgo, trabajadoras y trabajadores en sectores informales, sectores con altos índices de explotación u otros sectores como el trabajo doméstico o el trabajo sexual); medidas para mejorar los mecanismos de fiscalización y control (particularmente de agencias de empleo y turismo). Adicionalmente, se recomiendan una serie de medidas dirigidas para detectar y erradicar la participación delincuencial de servidores públicos en la trata de personas.

4. Incidir para que la **normativa y las políticas conexas integren la política de lucha contra la trata de personas.**

   En particular, y a modo de ejemplo, nos referimos a normativa y política conexa, las de temáticas como migración o movilidad humana, derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, grupos y comunidades marginadas, industrias y sectores de trabajo que constituyen sectores de alto riesgo para explotación sexual y laboral, incluyendo agricultura, trabajo sexual, minería informal y formal, turismo, entre otras.

4 Con oferta y demanda no nos referimos a la oferta y demanda para víctimas de trata. Nos referimos a la oferta y demanda para servicios y/o bienes producidos por las víctimas sobrevivientes de la trata de personas.

OE 3: Fortalecer las capacidades, habilidades y acciones defensoriales, estatales y de la ciudadanía para garantizar los derechos de las víctimas sobrevivientes

Una de las decisiones tomadas de acuerdo a la Declaración de Santa Cruz, ha sido el fortalecimiento de la "coordinación y apoyo mutuo entre las instituciones miembros del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, a fin de viabilizar el logro de nuestros objetivos que se expresan en la defensa de los derechos humanos, la autonomía e independencia, el fortalecimiento institucional, la solidaridad, el intercambio de experiencias e información y el debate de temas de interés común".

En la misma línea, las Defensorías de los cinco países han desarrollado formaciones y capacitaciones dirigidas a servidores/as públicos y funcionarios/as de las mismas Defensorías, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad y la capacidad técnica para una adecuada respuesta al tema en general y para garantizar los derechos de las víctimas sobrevivientes en particular. A través de estas acciones se ha sensibilizado y fortalecido las capacidades y se han realizado convenios de colaboración con organismos internacionales.

Con este objetivo, la presente Estrategia propone una meta más desafiante ya que tiene como fin fortalecer no sólo capacidades sino también habilidades y actitudes de funcionarios/as y servidores/as públicas.

OE3 Ámbito Regional

1. Promover **espacios de aprendizaje horizontal** entre las Defensorías del Pueblo sobre buenas prácticas. (OE 5)

   Uno de los objetivos de la FIO, tal como fue indicado en el Plan de Trabajo de la *Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO*, es ser también un foro de intercambio de experiencias. Mediante los espacios de aprendizaje horizontal sobre las buenas prácticas, las Defensorías del Pueblo podrán identificar e intercambiar experiencias e información, consolidar los enlaces de cooperación entre las instituciones, y fortalecer las acciones y el debate de temas de interés común.

2. Intercambiar entre las Defensorías del Pueblo los **avances y los límites jurisprudenciales** en trata de personas para aportar en la exigibilidad de los

derechos. (OE 5)

Con la finalidad de defender y exigir los derechos humanos de las víctimas sobrevivientes de la trata de personas por un lado y la de contribuir a la mejora del enjuiciamiento de casos por otro lado, cada Defensoría hará un estudio de jurisprudencia en su país, según unos criterios y mecanismos pre-establecidos conjuntamente. El intercambio de los avances y límites jurisprudenciales en la materia permitirá la identificación de los enfoques aplicados en cada caso, el manejo de los casos de trata según las diferentes formas de explotación, el uso del testimonio o de la declaración de la víctima sobreviviente en proceso, la importancia dada a aspectos administrativos de la trata (por ejemplo agencias de empleo o contratistas), y las formas y las necesidades de cooperación inter-institucional y transnacional, entre otros.

3. **F**ortalecer los procesos de **capacitación** conjunta de las Defensorías del Pueblo en las zonas fronterizas y **promover encuentros transfronterizos** dirigidos a Defensorías del Pueblo, instituciones, organismos, autoridades, movimientos sociales y sociedad civil.

   Esta acción se propone en línea con los objetivos de la FIO para que sea un foro de discusión para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de las instituciones del Ombudsman en las regionales geográficas de su jurisdicción. A través de los procesos de capacitación y de los encuentros fronterizos, se busca fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos de víctimas sobrevivientes de trata en los países de la región.

OE3 Ámbito Nacional

4. Recomendar que el Estado implemente una **plataforma conjunta virtual** de trata de personas y derechos humanos, para capacitación y desarrollo de conocimientos.

   Esta acción requiere una coordinación de los diferentes actores Estatales con responsabilidad en materia de formación a funcionarios/as públicas. De esta manera, se propone la construcción de una plataforma conjunta virtual que facilite los procesos de formación mediante módulos de aprendizaje o planes de

estudios armonizados y con enfoque de derechos, intercultural, generacional y que reconozca la diversidad de las personas. Asimismo, dicha plataforma podrá proporcionar formaciones específicas según las temáticas (como trata con fines de explotación laboral, detección y orientación a víctimas sobrevivientes, niños niñas y adolescentes víctimas de trata, etc.) y según los grupos meta (funcionarios/as de política, personal de salud, inspectores laborales, jueces, etc.).

OE 4: Generar opinión pública para prevenir la trata de personas en la región y garantizar el respeto a los derechos de las víctimas sobrevivientes de trata

En los últimos diez años, se han ejecutado una serie de campañas de sensibilización o alerta social dirigidas al público en general o a grupos específicos, primariamente del sector público, con el objetivo de alertar sobre la gravedad de la trata como un delito e informar sobre las vías de denuncia.

Para reforzar este trabajo importante, se recomienda la evaluación sistemática de las campañas en cuanto a sus impactos y resultados, cambios evidenciados y necesidades identificadas.

Asimismo, se requiere un trabajo específico con los medios de comunicación y otros actores estatales y no-estatales de forma que tengan información y herramientas para alertar la opinión pública en todas sus modalidades, exponer la problemática de la trata de una manera clara y realística, dando a conocer los factores estructurales de la trata, los métodos de captación y control sobre las víctimas sobrevivientes y los riesgos y consecuencias de la trata para ellas y sus familiares.

OE4 Ámbito Regional

1. **Divulgar y socializar** los resultados del trabajo del Diagnóstico y la Estrategia en foros internacionales como la Red de Comunicadores de la FIO, Consejo Andino de Defensores del Pueblo, Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO, MERCOSUR, UNASUR, entre otros. (OE 5).

   Para la lucha contra la trata de personas, instituciones y foros internacionales se han embarcado con una serie de iniciativas y actividades. Con la finalidad de lograr

una mayor coordinación con dichos actores, se darán a conocer los resultados del Diagnóstico y se buscarán alianzas para la ejecución de la Estrategia de las Defensorías del Pueblo, en el marco de diferentes foros y espacios de coordinación.

2. **Difundir** información sobre la trata de personas en la página **web** de la FIO y en las páginas web de las Defensorías del Pueblo, de manera coordinada y armonizada, incluyendo resultados del trabajo realizado por las Defensorías en el marco de estrategias, agendas y planes de trabajo en materia de trata de personas.

   Se busca la creación de un espacio permanente de información vía las páginas web de la FIO y de las Defensorías, creando así un único portal para profesionales y para la ciudadanía en general. Ello implicará una actualización sistemática y constante del dicho portal.

   La información incluirá pero no se limitará a: informes y estudios Defensoriales, información sobre iniciativas y proyectos relativos a la trata de personas, difundir los avances y límites jurisprudenciales.

OE4 Ámbito Nacional

3. **Divulgar y socializar** los resultados del trabajo del Diagnóstico y la Estrategia a nivel nacional.

   En la misma línea con las acciones anteriores, se buscarán espacios de socialización a nivel nacional, lo que implicará también acciones a nivel local, como por ejemplo en zonas de alto riesgo o zonas fronterizas. La divulgación o socialización se podrá realizar en espacios exclusivos dedicados a la temática de la trata de personas o en el marco de eventos o actividades relacionados con la trata de personas (como temas de migración, derechos humanos, género o niñez entre otros). La socialización también podrá ser dirigida a grupos específicos de profesionales, como también a la sociedad.

4. Impulsar y establecer **procesos de sensibilización** en conjunto con profesionales de los medios informativos y/o la sociedad civil. (OE 5)

   Los procesos de sensibilización son una herramienta esencial para la prevención de la trata de personas e incluyen una serie de acciones dirigidas a funcionarios/as y servidores/as públicas, ciudadanía, potenciales víctimas de trata, grupos de

riesgo, sector privado y empleadores entre otros.

5. Crear, fortalecer y fomentar espacios en **medios de comunicación** regional, nacional y local (prensa, radio y televisión) para presentar información y para la realización de programas especiales de prevención de la trata de personas.

   Con el objetivo de hacer llegar la información a la población de aldeas y zonas rurales, grupos de alto riesgo o de difícil acceso, se promoverán colaboraciones con los medios de comunicación en diferentes niveles, impulsando así campañas informativas y de alerta social.

OE 5 Fortalecer el proceso de gestión de conocimiento regional y lograr una coordinación efectiva para la atención integral, incidencia política, educación y comunicación en materia de trata de personas.

Uno de los objetivos principales definidos por y para la Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO es: "Consolidar, a nivel de la región, el entendimiento de los fenómenos de la trata humana y la migración, así como de todos sus componentes relacionados, y con ello poder defender y exigir los derechos humanos de aquellos/as afectadas por los mismos, así como crear espacios especializados en la defensa de esos derechos en las Defensorías del Pueblo, Procuradurías y Comisiones de Derechos Humanos en función".

Con la gestión de conocimiento se busca obtener información sobre la trata de personas como una problemática cambiante en cuanto a las tendencias, los *modus operandi* de los y las tratantes, las pautas de la oferta y demanda de servicios, la fusión de la trata con otras problemáticas como la migración, la violencia de género o el desplazamiento interno. Todo ello, será esencial para respuestas eficaces desde las Defensorías y desde otras instituciones estatales y no-estatales con un mandato o responsabilidad en la lucha contra este delito y la detección y atención integral a las víctimas sobrevivientes.

Para lograr una coordinación efectiva, se requiere un enfoque multidisciplinario y multisectorial, articulando los diferentes ejes de trabajo que se realizan por cada Defensoría en función de sus competencias tanto a nivel nacional como a nivel de las cinco Defensorías y a nivel de la FIO, así como en función de los acuerdos realizados, los compromisos y los diálogos políticos. Se recomienda una cooperación y coordinación institucionalizada, mediante registro riguroso de la información, trabajo en redes establecidas y procesos de seguimiento y evaluación de los avances alcanzados y de las asociaciones estratégicas.

OE5 Ámbito Regional

1. Fortalecer los **sistemas de registros** de las Defensorías de la Región Andina para un mejor conocimiento y tratamiento de los casos sobre trata de personas.

   Las Defensorías del Pueblo cuentan con sistemas internos de registro de casos en materia de derechos humanos en general. En cuanto a casos de trata, se identificarán variables que perfeccionen un registro de casos. En la práctica actual hay una falta de identificación debida de los casos, considerándolos más bien como de violencia de género, tráfico de migrantes, estafas, explotación laboral o proxenetismo entre otros. En consecuencia, se indica la necesidad de registro de víctimas y también de presuntas víctimas sobrevivientes, con base en unos indicadores estandarizados y establecidos.

2. Crear e implementar u**n Sistema de Indicadores en el ámbito regional andino que sirva para l**a evaluación y monitoreo de las políticas públicas dirigidas a la atención, asistencia y reintegración de las víctimas sobrevivientes; teniendo como línea de base los diagnósticos nacionales del 2015.

   "El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia"[5]. Un Sistema concreto y práctico de Indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, es indispensable para promover la realización de los derechos de las víctimas sobrevivientes de la trata de personas y medir su aplicación.[6]

3. Elaborar y presentar un **Informe Anual Defensorial con base a los indicadores sobre las políticas públicas de** atención, asistencia y reintegración de las víctimas de trata de personas **en el ámbito regional a partir del 2017, incluyendo** la ejecución presupuestal, registro, capacitación y servicios integrales.

   Una vez establecido el Sistema de Indicadores, se realizará un análisis de la situación, lo cual permitirá medir el desempeño y los efectos como resultado de la implementación de las políticas. En el Informe se incluirán también recomendaciones conjuntas dirigidas a las autoridades correspondientes.

5 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación", Nueva York y Ginebra, 2012.

6 Para más información sobre el diseño y el uso de indicadores en materia de derechos humanos, véase "Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2012.

OE5 Ámbito Nacional

4. Implementar una **Agenda Defensoríal de Trabajo** en cada uno de los países, con el objetivo de desarrollar las líneas de acción enmarcadas en la presente Estrategia Regional Defensorial.

   Para la ejecución de la Estrategia, es imprescindible realizar un plan operativo en forma de Agenda de Trabajo. Ello permitirá una adecuada planificación de las acciones según prioridades, recursos, responsables y plazos; y facilitará la coordinación y el seguimiento de los avances para el alcance de los objetivos y resultados propuestos.

Iii. Evaluación y Seguimiento

El Reglamento Interno de la *Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO*, establece como parte de las funciones del Comité Coordinador[7] de esta Red "elaborar y presentar por escrito el informe anual a la Asamblea General de la FIO que destaque los trabajos y actividades realizadas". En concordancia con esta función y con la finalidad de asegurar un seguimiento riguroso de la presente Estrategia, se busca establecer un proceso eficaz que optimice recursos y tiempos. Para ello, dentro del Grupo de Trabajo de la Región Andina y al interior de la Red de Migrantes y Trata de Personas de la FIO se establecerá **un espacio permanente para** el **seguimiento de la Estrategia** regional y de las estrategias nacionales, el mismo que elaborará un informe anual que destaque los trabajos y actividades realizadas desde cada Defensoría. De esta manera, se quieren evitar mecanismos repetitivos de información.

El informe será presentado anualmente, en el cual se hará una revisión y ajuste del plan anual de trabajo para el siguiente año. Dicho informe será difundido y/o presentado a nivel nacional ante las autoridades competentes, así como, internacionalmente, principalmente ante el Consejo Andino y la FIO.

Con el fin de una exitosa implementación de la presente Estrategia se requiere la asignación de recursos específicos asignados desde cada Defensoría. Ello no excluirá la participación técnica y financiera de otros actores estatales y no-estatales en la región.

7 El Comité Coordinador de la Red es compuesto por cinco integrantes que representarán a cada una de las cinco zonas geográficas en que se articula la FIO (Europa, América del Norte, Centroamérica, Países andino y Cono Sur).

IV. Resumen de las líneas de acción

	Líneas de acción	Ámbito
OE1	**Construir una política defensorial regional que garantice la atención integral a víctimas sobrevivientes de trata**	
1.1.	Construir e implementar una **Política Defensorial Andina** para la Atención Integral a Víctimas sobrevivientes de la trata de personas	Regional
1.2.	Construir e implementar un **Protocolo que articule responsabilidades y actuaciones de las Defensorías del Pueblo** de la Región Andina	Regional
1.3.	**Incidir para promover la ejecución y evaluación de los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes**, coordinando con las Defensorías del Pueblo correspondientes.	Regional
1.4.	Construir e implementar por parte de cada una de las Defensorías del Pueblo participantes, un **Protocolo de actuación nacional**, para la atención a víctimas sobrevivientes de trata de personas, que incluya mecanismos de alerta temprana	Nacional
1.5.	Recomendar a la instancia rectora la implementación de un **Programa Nacional de capacitación sobre los protocolos intersectoriales** para la prevención y atención integral de víctimas sobrevivientes	Nacional

OE2	**Elaborar, proponer e impulsar reformas normativas y políticas en materia de prevención, con especial énfasis para enfrentar los factores estructurales de la trata en la región**	
2.1.	**Conocer y abordar los factores estructurales** de la trata de personas en la región	Regional
2.2.	Remitir recomendaciones conjuntas a las autoridades correspondientes con el fin de **promover políticas y normativas que coadyuven en la disminución de los factores** de la trata de personas	Regional
2.3.	Promover la prevención y el abordaje de los factores que hacen a las personas vulnerables a la trata de personas, mediante el desarrollo de **acciones de sensibilización e incidencia**, desarrolladas en la Estrategia Nacional	Nacional
2.4.	Incidir para que la **normativa y las políticas conexas integren la política de lucha contra la trata de personas**	Nacional

OE3	**Fortalecer las capacidades, habilidades y acciones defensoriales, estatales y de la ciudadanía para garantizar los derechos de las víctimas sobrevivientes**	
3.1.	Promover **espacios de aprendizaje horizontal** entre las Defensorías del Pueblo sobre buenas prácticas	Regional
3.2.	Intercambiar entre las Defensorías del Pueblo los **avances y los límites jurisprudenciales** en trata de personas para aportar en la exigibilidad de los derechos.	Regional
3.3.	**F**ortalecer los procesos de **capacitación** conjunta de las Defensorías del Pueblo en las zonas fronterizas y **promover encuentros transfronterizos**	Regional
3.4.	Recomendar que el Estado implemente una **plataforma conjunta virtual** de trata de personas y derechos humanos, para capacitación y desarrollo de conocimientos	Nacional

OE4	**Generar opinión pública para prevenir la trata de personas en la región y garantizar el respeto a los derechos de las víctimas sobrevivientes de trata**	
4.1.	**Divulgar y socializar** los resultados del trabajo del Diagnóstico y la Estrategia en foros internacionales	Regional
4.2.	**Difundir** información sobre la trata de personas en la página **web** de la FIO y en las páginas web de las Defensorías del Pueblo	Regional
4.3.	**Divulgar y socializar** los resultados del trabajo del Diagnóstico y la Estrategia a nivel nacional.	Nacional

OE5	**Fortalecer el proceso de gestión de conocimiento regional y lograr una coordinación efectiva para la atención integral, incidencia política, educación y comunicación en materia de trata de personas**	
5.1.	Fortalecer los **sistemas de registros** de las Defensorías de la Región Andina para un mejor conocimiento y tratamiento de los casos sobre trata de personas	Regional
5.2.	Crear e implementar un **Sistema de Indicadores en el ámbito regional andino que sirva para la** evaluación y monitoreo de las políticas públicas dirigidas a la atención, asistencia y reintegración de las víctimas sobrevivientes de trata de personas	Regional
5.3.	Elaborar y presentar un **Informe Anual Defensorial en base a los indicadores**	Regional
5.4.	Implementar una **Agenda Defensoríal de Trabajo** en cada uno de los países, con el objetivo de desarrollar las líneas de acción enmarcadas en la presente Estrategia Regional Defensorial	Nacional

Anexo 1.

Bogotá. Mayo 13, 2015 -Al término de la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas, los 28 defensores de América Latina, España y Portugal, reunidos a instancias de la FIO y la Defensoría del Pueblo de Colombia, con el auspicio de la Agencia Alemana GIZ, firmaron la Declaración de Bogotá, que se convierte en una hoja de ruta contra estos delitos de carácter transnacional. A continuación, el contenido completo del documento.

DECLARACIÓN DE BOGOTÁ DE LA PRIMERA CUMBRE IBEROAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS, DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO).

Las instituciones que constituimos la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), reunidas en Bogotá, República de Colombia, con motivo de la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas, a fin de enfrentar el riesgo de personas en migración, trata y tráfico ilegal de personas, declaran:

La trata de personas constituye un grave delito de carácter nacional y transnacional, que en su aumento desmedido afecta de manera sistemática, profunda e irreversible los derechos de las y los habitantes de los Estados, y que para su erradicación es necesario definir e implementar estrategias globales eficaces;

Existe una gran preocupación de los Estados por el flujo interno y externo de las personas, que ha generado el establecimiento de diversas políticas de inmigración, que no resultan armónicas en materia de flujo migratorio;

La trata y tráfico ilegal de personas afectan la integridad, dignidad y libertad de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad como mujeres, niños y niñas, personas migrantes, indígenas, etc.

Somos conscientes de la importancia que como Ombudsman tenemos para promover políticas públicas que privilegien a las y los titulares de derechos y víctimas de su violación reivindicando sus derechos a través de asistencia inmediata y reparación integral.

Por tales razones, nos comprometemos a:

Incrementar nuestros esfuerzos para conseguir que las políticas públicas de erradicación del tráfico ilegal de personas y la trata de seres humanos, pongan siempre en el centro a la persona, evitando aquellas actuaciones que, en su lucha contra estos delitos, olviden la protección y el derecho a la reparación de cada víctima.

Instar a que los Estados cumplan los contenidos del Protocolo de Palermo, por medio de la implementación de políticas públicas con enfoque en Derechos Humanos, teniendo en cuenta la dimensión transnacional del delito y con una perspectiva de género.

Visibilizar que la migración no es una dinámica que atañe de manera exclusiva a la jurisdicción interna de los Estados sino que es una problemática que requiere de un abordaje holístico de derechos humanos.

Adelantar las acciones que sean necesarias para que dentro del ordenamiento jurídico se incorporen los principios internacionales de derechos humanos, que no criminalicen la migración y reconozcan la trata de personas como crimen de lesa humanidad en los términos del Estatuto de Roma.

Tener en cuenta, asimismo, la especificidad del fenómeno migratorio de personas de los pueblos originarios como así también la niñez migrante sin acompañamiento y de su situación de vulnerabilidad.

Impulsar la consagración por los Estados de los instrumentos que permitan la efectiva persecución de la trata de personas bajo el principio de jurisdicción universal, cuando este delito se estructure como de lesa humanidad en los términos del Estatuto de Roma.

Intensificar los esfuerzos para unificar estrategias de intervención, promoción, concienciación, sensibilización y defensa ante la sociedad y los poderes del Estado, articulando iniciativas de nuestras instituciones para incidir sobre la disminución de la trata y tráfico ilegal de personas.

La FIO tiene la seguridad de que el cumplimiento de estos compromisos traerá consigo una mejor protección de los derechos de las víctimas de la trata de personas y particularmente de las y los migrantes de nuestra región, así como la participación de las víctimas en tanto son sujetos de derecho.

Dada en Bogotá, República de Colombia, a los 13 días del mes de mayo de 2015.

Anexo 2

DECLARACIÓN DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

Los Defensores del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, Rolando Villena Villegas; de la República del Ecuador, Ramiro Rivadeneira Silva; de la República Boliviariana de Venezuela, Gabriela del Mar Ramírez Pérez y de la República del Perú, Eduardo Vega Luna, miembros presentes del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, y contando con la aprobación plena del Defensor del Pueblo de la República de Colombia, Jorge Otálora, representado en este acto por el Defensor Delegado, Juan Manuel Osorio; reunidos en Santa Cruz de la Sierra -Bolivia, el 17 de Septiembre de 2013, en ocasión de celebrar su encuentro ordinario anual, acuerdan emitir la siguiente declaración:

Primero: Reafirmamos nuestra convicción que solamente la vigencia, el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos individuales y colectivos pueden garantizar a nuestros pueblos la convivencia en sociedades con libertad, democracia, desarrollo, justicia, paz y equidad.

Segundo: Valoramos y apoyamos los profundos cambios que están implementando los Estados de nuestros países, que han generado instrumentos jurídicos y políticas públicas que favorecen la participación ciudadana, la protección y el ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y la vigencia plena de los derechos civiles y políticos.

Tercero: Alentamos a los gobiernos de nuestros países, a las instituciones internacionales de derechos humanos y a los organismos de integración regional a afianzarla promoción y defensa de los derechos sociales y derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Instamos de manera especial a la protección de los derechos a la educación, salud, seguridad, alimentación, agua y otros; fundamentalmente cuando se trata de personas y poblaciones de atención prioritaria.

Cuarto: Expresamos nuestra preocupación sobre el crecimiento en nuestra región de la trata y tráfico de personas, la violencia hacia las niñas, niños, adolescentes y mujeres, la inseguridad ciudadana y la persistencia de patrones culturales discriminatorios hacia migrantes y desplazados, que afectan especialmente a las poblaciones menos favorecidas y más vulnerables. Exhortamos a las instituciones nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos, a intensificar sus esfuerzos para enfrentarlos

estructuralmente con mayor disposición y eficiencia.

Quinto: Saludamos y apoyamos los avances logrados por los organismos multilaterales de integración regional como el Parlamento Andino, la Unión de Naciones Suramericanas, LA Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe y la Comunidad Andina de Naciones para promover, fortalecer y defender los derechos humanos. Instamos a estas instituciones a generar mecanismos de articulación y trabajo conjunto que hagan más efectivos y eficientes estos esfuerzos y que les permita orientar todas sus iniciativas hacia el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos de los habitantes de los países del área andina.

Sexto: Expresamos nuestra decisión de fortalecerla agenda común en temas de derechos humanos, destinada a afianzar los mecanismos de integración, coordinación y apoyo mutuo entre las instituciones miembros del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, a fin de viabilizar el logro de nuestros objetivos que se expresan en la defensa de los derechos humanos, la autonomía e independencia, el fortalecimiento institucional, la solidaridad, el intercambio de experiencias e información y el debate de temas de interés común.

Séptimo: Asumimos como prioritaria para la gestión del Consejo Andino de Defensores del Pueblo, la implementación de iniciativas y proyectos comunes referidos a la trata y tráfico de personas; derechos de las personas migrantes; derechos de las personas adultas mayores; el intercambio de información y gestión del conocimiento y el fortalecimiento las acciones de educación en derechos humanos.

Diagnóstico sobre las políticas públicas
y la respuesta institucional de los Estados
contra la Trata de Personas
en la Región Andina

Estrategia Defensorial Andina
para la Protección Integral de las Víctimas
Sobrevivientes de Trata de Personas.

Bolivia, Colombia, Ecuador,
Perú y Venezuela

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

ISBN 978-9942-22-054-7