

DIAGNÓSTICO

SOBRE LA SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS
EN CONTEXTOS HUMANITARIOS EN AMÉRICA DEL SUR



Con el apoyo financiero de:



AUTORA:

Vanessa Anfitti Ferreira

EDITADO POR:

Oficina Regional para América del Sur OIM

Publicado por: Oficina del Enviado Especial del Director General de la OIM para para la Respuesta Regional a la Situación Venezolana.

PRIMERA EDICIÓN: JUNIO DE 2020

Ciudad de Panamá – Panamá

El financiamiento para la diagramación e impresión de este documento se realizó gracias al apoyo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración, en el Departamento de Estado de Estados Unidos (PRM).

Esta publicación no ha sido editada formalmente por el Área de Publicaciones de la Sede de la OIM en Ginebra.

© 2020 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

Con el apoyo financiero de:



Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor o quien lo publica.

Las opiniones expresadas en el presente diagnóstico corresponden a la autora y no reflejan necesariamente las de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ni las del donante.

Favor citar este documento de la siguiente manera:

OIM, Diagnóstico sobre la situación e incidencia de la trata de personas en contextos humanitarios en América del Sur. OIM, Panamá, 2020.



DIAGNÓSTICO

SOBRE LA SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS
EN CONTEXTOS HUMANITARIOS EN AMÉRICA DEL SUR

JUNIO DE 2020

PRESENTACIÓN

Históricamente, la trata de personas ha sido de las más graves violaciones de derechos humanos. De hecho, son su causa estructural y también su consecuencia. Es un delito alimentado por las inequidades socioeconómicas y de género que encuentra en las personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad, un terreno fértil para suplir una demanda creciente de servicios que cosifica a las personas, las esclaviza, y las convierte en mercancías de un negocio altamente lucrativo.

Cuando la movilidad humana es alta y se da en contextos de precariedad, la trata de personas aumenta. Esto sucede debido a dos factores: primero, la vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas generalmente alcanza niveles alarmantes en situaciones de crisis, y segundo, hay un incremento en la actuación de redes delictivas de trata que precisamente encuentran en esta vulnerabilidad, una ocasión idónea para delinquir.

En el contexto de los desplazamientos de nacionales de Venezuela, la mayor vulnerabilidad se explica por la precariedad de los recorridos y de los medios de transporte, la fragmentación familiar con la consiguiente pérdida de vínculos afectivos y de protección durante el camino, el hacinamiento en casas de hospedaje, el tener que recurrir a ofrecer servicios sexuales para sobrevivencia, la falta de documentos de identidad y/o de viaje, la irregularidad migratoria y laboral, entre muchos otros factores. Así, las redes de trata ya existentes se reactivan y se fortalecen. A su vez, los factores de riesgo e impunidad aumentan cuando la presencia de las instituciones de protección del Estado en zonas fronterizas resulta insuficiente. En estos contextos de crisis humanitaria, la trata de personas constituye sin duda un riesgo latente y constante.

Para coordinar una respuesta regional efectiva y coherente al flujo de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) establecieron una Plataforma Regional de Coordinación Interagencial

para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plataforma Regional) a partir de una petición del Secretario General de Naciones Unidas del 12 de abril de 2018. El objetivo general de la Plataforma Regional es facilitar el análisis coherente y coordinado, la planificación estratégica y la respuesta operativa a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela a nivel regional.

Ante la necesidad de brindar una respuesta articulada en la región contra la trata de personas en el contexto de los flujos de personas venezolanas, la OIM planteó la necesidad de crear el Subsector de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que a través de un trabajo interagencial busca coordinar las acciones de prevención, y respuesta a estos dos delitos en la Plataforma Regional, de acuerdo con los principios humanitarios y los estándares internacionales de los dos protocolos de donde se derivan las definiciones en la materia.

La Plataforma a través del Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés) busca apoyar las operaciones nacionales y subregionales y garantizar las necesidades más apremiantes de los migrantes y refugiados de Venezuela, así como las de las comunidades que reciben esta población. Busca hacerlo, en coordinación con, y mediante la provisión de apoyo técnico a los gobiernos anfitriones y las respuestas regionales, incluido el Proceso de Quito. El Proceso de Quito se ha constituido en un referente de coordinación y cooperación regional en un contexto de crisis migratoria y humanitaria sin precedentes en la Región. Como tal, se ha comprendido que nos encontramos frente a una situación humanitaria y de protección excepcional, en donde los tradicionales marcos migratorios requieren de medidas específicas de adaptación para encontrar soluciones pragmáticas. Los países miembros del Proceso de Quito, conscientes de que el delito de trata de personas aumenta en contextos de altos flujos migratorios han incluido acciones específicas de combate a la trata de personas en su Plan de Acción. Se ha reconocido que la trata de personas representa un gran reto para la política y la gestión migratoria y una grave violación para los derechos humanos de las personas venezolanas de la región.

Para profundizar sobre estos riesgos y las formas en que se manifiesta la trata de personas migrantes y refugiadas de Venezuela en la región suramericana, la OIM, inició un proceso de investigación de dos fases. Un primer momento recoge la respuesta institucional frente a este delito en cada país y el análisis del marco normativo. En un segundo momento hace un análisis casuístico sobre diversas formas y manifestaciones de la trata de personas, tomando en consideración rutas geográficas, formas de reclutamiento, perfil de las víctimas y de los tratantes, tipo y duración de explotación, formas de rescate o salida de la situación, factores de atracción y expulsión, entre otras variables. Esta primera publicación contiene la información recogida en la primera fase de la investigación. Su realización se basó en la recolección y el análisis de información provenientes de distintas fuentes, incluyendo informantes clave tanto de gobiernos como de sociedad civil y academia. Este trabajo permitió identificar una serie de acciones que deberían reforzarse, con el fin de brindar una respuesta más integral y efectiva para el combate a la trata de personas. Así, provee recomendaciones generales para la formulación futura de políticas públicas orientadas a identificar, investigar, prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas, así como garantizar una adecuada protección y asistencia de los sobrevivientes de este delito en el actual contexto humanitario en América del Sur.

En este sentido, la OIM ha encaminado esfuerzos para responder de forma prioritaria las necesidades de personas migrantes y refugiadas venezolanas más vulnerables, a través de una respuesta institucional integrada mediante la creación de la Oficina del Enviado Especial del Director General para la Respuesta Regional a la Situación de Venezuela que en coordinación con la Oficina Regional de América del Sur, brinda acompañamiento y soporte técnico a instituciones y gobiernos, para asistir oportunamente a esta población.

Esperamos que este diagnóstico brinde a contrapartes clave que trabajan contra la trata de personas elementos que permitan comprender el alcance de este delito en el contexto de las personas venezolanas en situación de movilidad humana, a la vez que constituya un aporte a los Estados de la región en sus esfuerzos por prevenirla, combatirla y sobre todo en la implementación de estrategias de protección y asistencia de sus sobrevivientes.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	4
Introducción	7
Siglas y abreviaturas	10
Marco teórico	14
Estrategia metodológica	23
República Argentina	25
Estado Plurinacional de Bolivia	35
República Federativa de Brasil	44
República de Chile	56
República de Colombia	64
República del Ecuador	76
República del Paraguay	86
República del Perú	95
República Oriental del Uruguay	105
Recomendaciones	117
Anexo 1 Pauta de entrevista con informantes clave	121
Anexo 2 Entrevistas en profundidad realizadas	124
Bibliografía general	129

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la región ha asistido a un fenómeno sin precedentes en materia de movilidad humana: el desplazamiento de millones de personas venezolanas. De acuerdo al Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, la situación política y económica en Venezuela ha resultado en una de las crisis humanitarias más graves del mundo.

A fines de 2018, el número de venezolanos en todo el mundo había superado los 3 millones, acercándose a los 5 millones en marzo de 2020. La gran mayoría se encuentra en países vecinos, principalmente Colombia y Perú, aunque también Ecuador, Argentina, Chile y Brasil. Asimismo, un número cada vez mayor de venezolanos se está desplazando a países de América Central y el Caribe.

La grave crisis que atraviesa Venezuela ha dejado a millones de personas sin la capacidad de satisfacer necesidades básicas como la alimentación y el acceso a medicamentos y suministros médicos.

Los organismos internacionales con mandato en la materia han venido impulsando diversas iniciativas con el propósito de brindar una respuesta regional a este fenómeno. La [Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela](#), liderada por ACNUR y OIM, es un ejemplo en este sentido.

Los Estados de la región también se han hecho eco de esta situación, implementado diferentes respuestas a

nivel nacional —que serán descritas en este documento— y abordando el tema en instancias multilaterales. En este punto, cabe señalar el denominado Proceso de Quito, instalado tras la adopción de la [Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región](#)¹ el 4 de septiembre de 2018 en esa ciudad, donde se reunieron representantes de trece países con el objetivo de intercambiar información y articular la coordinación regional a la crisis venezolana².

Estos esfuerzos han llevado a una mayor producción de información sobre la magnitud y las tendencias de la movilidad de personas venezolanas en la región, así como a una creciente visibilización de sus diferentes dimensiones y de los desafíos que representan en términos de protección de los derechos de esta población, especialmente de las personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación o el abuso.

Si bien la evidencia indica que en los contextos de alta movilidad humana aumenta la incidencia de la trata de personas y otros delitos —como el tráfico ilícito migrantes—, que tienen a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas entre sus principales víctimas, en el caso de la migración venezolana en la región, persiste un déficit significativo en lo que respecta a la visibilización y la información sobre la incidencia de estos delitos, así como en el diseño y la implementación de políticas y acciones orientadas a prevenir y combatir estos flagelos y proteger a sus víctimas.

1 Once países americanos suscribieron la Declaración de Quito: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Por su parte, Bolivia y República Dominicana no suscribieron el documento.

2 El 23 de noviembre de 2018 se firmó el Plan de Quito que comprende profundización de los mecanismos de la migración venezolana, la cooperación financiera internacional y la articulación con los organismos internacionales. Durante 2019 se han realizado varias reuniones de seguimiento.

No obstante, la información disponible —si bien es fragmentada y se encuentra dispersa— permite visualizar algunos rasgos y tendencias. Las estimaciones del número de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas ascienden a 5.2 millones, 4.3 de los cuales se encuentran en países de América Latina y el Caribe. La creciente precariedad de los recorridos aumenta las situaciones de vulnerabilidad y las posibilidades de reclutamiento durante el tránsito. También se reportan casos de reclutamiento en lugares de origen, mediante ofertas laborales engañosas o a través de personas familiares o conocidas. En general, existe acuerdo en torno al subregistro de los casos de trata de personas en el contexto de personas venezolanas, así como en lo que respecta a su intensificación.

En cuanto al perfil de las personas y grupos que se encuentran en riesgo, la información disponible permite identificar preliminarmente algunos grupos: las personas en situación de irregularidad migratoria (que implica falta de documentos de identidad y/o de viaje), las familias fragmentadas (con pérdida de vínculos y protección), los niños, niñas y adolescentes no acompañados, las mujeres jefas de familia (con dificultades de acceso al empleo y necesidad de enviar remesas), las personas —en su mayoría mujeres y muchas de ellas, niñas y adolescentes— que ejercen

la prostitución como forma de sobrevivencia (especialmente aquellas en situación de explotación por parte de terceros), los hombres en situación de explotación laboral en distintos rubros productivos, la población LGBTI, las personas con discapacidad, las personas que deben recurrir a lugares de hospedaje con altos índices de hacinamiento, entre otras.

La OIM ha producido información sobre los riesgos frente a la trata de personas, a través de la [Matriz de Seguimiento del Desplazamiento \(DTM\)](#), un sistema para rastrear y monitorear el desplazamiento y la movilidad de la población³. En relación con el flujo de personas venezolanas en la región, la DTM ha arrojado los siguientes datos: aproximadamente una persona de cada cinco trabajó sin recibir el pago acordado, 2% reportaron haber trabajado contra su voluntad durante su trayecto migratorio, 2% reportaron haber sido mantenidas en alguna forma de encierro (no por parte de autoridades estatales), entre un 80% y un 90% reportaron trabajar en la economía informal (sector no regulado y con mayor exposición al abuso y la explotación) en América del Sur y 55% en América Central y el Caribe, y una tasa más alta de encuestados hombres (24%) que mujeres (17%) mencionaron haber experimentado formas de trabajo forzado o no remunerado, o haber sido retenidos en contra de su voluntad.

El presente diagnóstico se propone aportar elementos para el diseño y la implementación de estrategias, tanto a nivel nacional como regional, para el abordaje de la trata de personas, especialmente en el contexto del flujo de personas venezolanas en América del Sur. Para ello, se plantea los siguientes objetivos:

- Delinear un panorama de la incidencia de la trata de personas en los países de la región, en base a las fuentes de información disponibles.
- Sistematizar los principales enfoques conceptuales sobre trata de personas en contextos humanitarios, a partir del análisis de bibliografía especializada.
- Mapear la normativa y las políticas públicas de combate a la trata de personas implementadas en los países de la región, en base a entrevistas en profundidad, análisis documental y análisis legislativo comparativo.
- Aportar elementos para la comprensión de la particular incidencia de la trata de personas en el contexto del desplazamiento de personas venezolanas hacia los países de la región.
- Formular recomendaciones para la formulación de lineamientos de política pública y respuesta institucional, así como para el fortalecimiento de la política orientada a erradicar la trata de personas en el actual contexto humanitario en América del Sur.

³ Está diseñado para capturar, procesar y difundir información de manera regular y sistemática para proporcionar una mejor comprensión de los movimientos y las necesidades cambiantes de las poblaciones desplazadas, ya sea en el sitio o en el camino.

El documento se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se plantea el marco teórico que orientó la elaboración del diagnóstico —incluyendo un resumen de los instrumentos normativos internacionales y regionales vigentes en la materia— seguido del marco metodológico del mismo. A continuación, se presentan los capítulos elaborados para cada uno de los países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Los capítulos se estructuran en las siguientes secciones:



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS



MARCO NORMATIVO



MARCO INSTITUCIONAL



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN



PERSECUCIÓN



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA



PREVENCIÓN



ALIANZAS



y, por último, un apartado sobre MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

Cada capítulo incluye referencias bibliográficas específicas. Por último, se presentan las recomendaciones formuladas a partir de los hallazgos del diagnóstico. Al final del documento se incluyen las referencias bibliográficas generales del diagnóstico, así como dos anexos metodológicos (la pauta utilizada para las entrevistas y un resumen del trabajo de campo desarrollado).

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANONG	Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DTM	Matriz de Seguimiento de Desplazamiento
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
IIN	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
MERCOSUR	Mercado Común del sur
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Oficina de Población, Refugiados y Migración
RMAMM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ARGENTINA

CAREF	Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes
CONARE	Comisión Nacional de Refugiados
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
IngVenAr	Asociación de Ingenieros Venezolanos de la Argentina
OM	Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
RENATEA	Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios
RENAVIT	Registro Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata
SCyE	Seguro de Capacitación y Empleo
SENAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SISTRATA	Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas

BOLIVIA

DNA Defensoría de Niñez y Adolescencia

BRASIL

BITRAP Brigada Investigadora de Trata de Personas

CRAM Centro de Referencia de Atención a la Mujer

CRAS Centros de Referencia de la Asistencia Social

CONATRAP Comité Nacional de Combate a la Trata de Personas

DEPEN Departamento Penitenciario Nacional

DETRAE División de Fiscalización y Erradicación del Trabajo Esclavo

DPU Defensoría Pública de la Unión

MDS Ministerio de la Ciudadanía

PNETP Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas

PROVITA Programa Federal de Asistencia a Víctimas y Testigos Amenazados

SETRABES Secretaría de Trabajo y Bienestar Social

SIT/MIT Secretaría de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo

SNAS Secretaria Nacional de Asistencia Social

SPM Secretaria Nacional de Políticas para las Mujeres

CHILE

BRITRAP Brigada Investigadora de Trata de Personas Policía de Investigaciones de Chile

INCAMI Instituto Católico Chileno de Migración

INDH Instituto Nacional de Derechos Humanos

JUNJI Junta Nacional de Jardines Infantiles

PDI Policía de Investigaciones

SERNAMEG Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

COLOMBIA

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

GEIH Gran Encuesta Integrada de Hogares

ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

SNITP Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas

ECUADOR

DIAPEM	Dirección Especializada para Niños Niñas y Adolescentes
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PACTA	Plan de Acción contra la Trata de Personas en Ecuador
SENACYT	Secretaría Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología
SPAVT	Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal
UCDTPM	Unidad Especializada contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
UCDTPM-PJ	Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de migrantes de la Policía Judicial
UCPTM	Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

PARAGUAY

AFEET	Asociación Femenina de Empresarias Ejecutivas Turísticas
CONAETI	Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente
PAIVTES	Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata y Explotación Sexual
UFETESI	Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes

PERÚ

CHS	Alternativo Capital Humano y Social Alternativo
CEBAF	Centro de Atención Binacional Fronteriza
DIRINTRAP	Dirección de Investigación de Delitos contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional
RETA	Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines
SISTRA	Sistema de Información Estratégica sobre Trata de Personas
UDAVIT	Unidad de Atención a Víctimas y Testigos

URUGUAY

BRITEEP	Brigadas de Investigación de Trata, Tráfico y Explotación de Personas
CONAPEES	Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual, Comercial y No Comercial de la Niñez y Adolescencia
CPP	Código Procesal Penal
DGLCOOI	Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
FGN	Fiscalía General de la Nación
INAU	Instituto del Niño y el Adolescentes de Uruguay
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
JNM	Junta Nacional de Migración
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MI	Ministerio del Interior
MSP	Ministerio de Salud Pública
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
SIG	Sistema de Información de Género
UDELAR	Universidad de la República
UEVDG	Unidades Especializadas de Violencia Doméstica y de Género
UVyT	Unidad de Víctimas y Testigos

MARCO TEÓRICO

A continuación, se presentan brevemente los enfoques y conceptos que guiaron la elaboración del presente diagnóstico, así como un conjunto de elementos normativos clave.

TRATA DE PERSONAS

La trata de personas representa una problemática global que debe ser interpretada y abordada de forma integral. Es un fenómeno multicausal, ya que involucra a distintos actores, además de redes criminales y condiciones de vulnerabilidad de las posibles víctimas. Éstas últimas generalmente viven en condiciones sociales precarias y/o expulsivas, incluyendo un acceso limitado a la educación, los servicios sociales básicos o el mercado laboral, entre otras.

Para los fines de este diagnóstico, se utilizará la definición de trata de personas que surge del Protocolo de Palermo. En este sentido, se entiende que el delito de trata de personas conlleva una serie de actividades conducentes a la apropiación, instrumentalización y explotación de personas para el beneficio económico de otras, mediante diversas formas de violencia, como la intimidación, amenazas, rapto, o mediante el abuso de personas en situación de vulnerabilidad.

MIGRANTES VULNERABLES

En el contexto de la migración, la OIM define el término “migrante vulnerable a la violencia, explotación o abuso”, como aquellas personas con capacidades limitadas para evitar, resistir, lidiar o recuperarse de experiencias riesgosas de violencia, explotación o abuso, a las que están expuestas en el contexto migratorio. Esta capacidad limitada es el resultado de una interacción particular entre características y condiciones individuales, familiares, comunitarias y estructurales.

Como principal responsable por garantizar los derechos de todas las personas, incluyendo a las personas migrantes, los Estados tienen un papel fundamental en la protección de estos derechos y en la reducción de la vulnerabilidad en todas las esferas y niveles. Los principios y lineamientos sobre protección de los derechos humanos de migrantes vulnerables (ACNUDH, 2017) se basan en instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de asistir a los Estados y otros actores en el desarrollo, fortalecimiento, implementación y monitoreo de medidas para proteger a estas personas y grupos.

- | | |
|-------------|---|
| Principio 1 | Asegurar que los derechos humanos estén en el centro de los esfuerzos para tratar con asuntos migratorios en todas sus fases, incluyendo respuestas a flujos a gran escala y flujos mixtos. |
| Principio 2 | Combatir todas las formas de discriminación hacia las personas migrantes. |
| Principio 3 | Asegurar que todas las personas tengan acceso a la justicia. |
| Principio 4 | Proteger las vidas y la seguridad de las personas migrantes y asegurar que todos/as los/as migrantes que enfrenten riesgo de vida o estén en una situación insegura sean rescatados/as y se les ofrezca asistencia inmediata. |

Principio 5	Asegurar que todas las medidas de gobernanza de fronteras protejan los derechos humanos.
Principio 6	Asegurar que todos los retornos respeten completamente los derechos humanos de las personas migrantes y cumplan con la normativa internacional.
Principio 7	Proteger a las personas migrantes de la tortura y todas las formas de violencia y explotación, ya sean perpetradas por los Estados o por actores privados.
Principio 8	Defender el derecho de las personas migrantes a la libertad y protegerlas de todas las formas de detención arbitraria. Realizar esfuerzos específicos para acabar con detenciones migratorias ilegales o arbitrarias de personas migrantes. Nunca detener a niños o niñas migrantes por su estatus migratorio o el de sus padres.
Principio 9	Asegurar la más amplia protección de las unidades familiares de migrantes; facilitar la reunificación familiar, prevenir la interferencia arbitraria o ilegal en el derecho de las personas migrantes a disfrutar de la vida privada y familiar.
Principio 10	Garantizar los derechos humanos de todos los niños y niñas en el contexto de la migración, y asegurar que los/as niños/as migrantes sean tratados/as como niños/as en primer lugar.
Principio 11	Proteger los derechos humanos de las niñas y mujeres migrantes.
Principio 12	Asegurar que todas las personas migrantes disfruten del más alto estándar de salud física y mental.
Principio 13	Proteger el derecho de las personas migrantes a un estándar adecuado de vida.
Principio 14	Garantizar el derecho de las personas migrantes a trabajar en condiciones justas y favorables.
Principio 15	Proteger el derecho de las personas migrantes a la educación.
Principio 16	Defender el derecho de las personas migrantes a la información.
Principio 17	Asegurar que todas las respuestas a la migración, incluyendo los flujos mixtos y flujos migratorios a gran escala, sean monitoreadas y rindan cuentas.
Principio 18	Respetar y apoyar las actividades de defensores/as de derechos humanos que promueven y protegen los derechos humanos de las personas migrantes.
Principio 19	Mejorar la recolección de datos desagregada sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes, protegiendo sus datos personales y su derecho a la privacidad.
Principio 20	Asegurar una gobernanza migratoria con enfoque de derechos y de género.

PRINCIPIOS DE ASISTENCIA HUMANITARIA

La protección humanitaria se refiere a aquella brindada a las personas afectadas por conflictos armados, desastres naturales y otras crisis. El Inter Agency Standing Committee (IASC) define a la protección humanitaria como todas las actividades tendientes al respeto por los derechos de las personas, de acuerdo con la letra y espíritu de los cuerpos de ley relevantes, incluyendo a los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Esta protección abarca esfuerzos de actores humanitarios para asegurar que los derechos de las personas afectadas y las obligaciones de los titulares de deberes bajo la ley internacional (por ejemplo, los Estados), sean entendidos, respetados, protegidos y cumplidos sin discriminación alguna.

La necesidad de protección no se limita a los contextos de conflicto armado, sino que también aplica a crisis

humanitarias, como pueden ser los desastres naturales o inducidos por seres humanos, o la propagación o brotes de enfermedades. En todas las situaciones humanitarias, se debe garantizar la protección a las personas afectadas, cuyos derechos deben ser respetados de acuerdo con la ley, sin discriminación y en todas las fases de la crisis.

La protección humanitaria puede ser provista por Estados, agencias de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las filiales de la Cruz Roja a nivel nacional, organizaciones no gubernamentales o comunidades.

Toda la asistencia provista a personas migrantes, especialmente a aquellas vulnerables, que han atravesado situaciones de estrés, violencia, explotación o abuso, debe guiarse por los siguientes principios:

Evitar un daño mayor	Las organizaciones que proveen asistencia deben medir el potencial de daño de cualquier acción propuesta y, si hay alguna razón para creer que proveer asistencia puede causar un daño mayor a las personas migrantes, no debe proveerse en ese momento.
No discriminación	La asistencia debe ser provista para las personas migrantes sin discriminación o prejuicio sobre la base de nacionalidad, género, edad, orientación sexual, identidad de género, habilidades, etnia, religión, idioma, estatus social o cualquier otro motivo.
Autodeterminación y participación	Las personas migrantes deben estar habilitadas para tomar decisiones y participar en procesos de toma de decisiones respecto de su protección y asistencia, y este derecho debe ser respetado y apoyado. Los servicios deben brindarse en colaboración con las personas migrantes y su autonomía y agencia debe ser reforzada y alentada por las personas y organizaciones que brindan dicha protección.
Asistencia personalizada	Reconociendo que las personas migrantes atraviesan experiencias únicas y particulares y enfrentan diversas vulnerabilidades, necesitan diferentes tipos de asistencia. Por lo tanto, los servicios provistos deben ser lo más personalizados posibles. Esto incluye asegurar que los servicios sean apropiados de acuerdo con la edad, el género y la cultura de la persona, provistos en su idioma de preferencia y acordes a las circunstancias y el contexto en el que se encuentra la persona migrante.

Rendición de cuentas	Las personas migrantes que acceden a estos servicios deben cumplir un rol activo en la medición de la calidad de los mismos. Se les debe consultar acerca de sus opiniones y evaluaciones al respecto y las mismas deben ser utilizadas para mejorar los servicios. Se deben instalar mecanismos y sistemas efectivos de quejas en todos los programas y servicios, a fin de asegurar que se tomen las medidas necesarias para reducir los daños que pueda provocar a las personas migrantes el uso de dichos servicios.
Asistencia continua	Un enfoque holístico de la asistencia incluye asegurar un servicio integral donde se atiendan todas las necesidades identificadas. Esto es particularmente importante cuando las personas migrantes se desplazan hacia otras locaciones o cuando retornan a sus países de origen o se relocalizan en terceros países.
Consentimiento informado	Antes de recibir asistencia o acceder a servicios, las personas migrantes deben brindar libremente su consentimiento, con conocimiento de los posibles riesgos y beneficios. Inherente al derecho a brindar consentimiento está el derecho a no recibir asistencia.
Confidencialidad, privacidad y protección de datos	No se debe pedir información a las personas migrantes, salvo que sea esencial para la provisión de asistencia. La información sobre la localización de la persona migrante, su salud y bienestar y su participación en cualquier actividad, debe considerarse confidencial y no ser compartida sin el previo conocimiento de la persona migrante y su consentimiento informado.
Enfoque de género	El impacto de las experiencias de género, las vulnerabilidades y las necesidades de las personas migrantes deben ser explícitamente tenidas en cuenta en la provisión de asistencia. Este enfoque debe considerar la discriminación de género y promover la equidad de género en toda la provisión de servicios. Esto puede incluir, por ejemplo, contar con asistentes sociales del mismo género que la persona migrante, proveer servicios específicos por género o servicios enfocados a reducir las desigualdades de género y la discriminación.
Enfoque de derechos humanos	Las personas migrantes deben estar empoderadas para poder entender y reclamar sus derechos a los Estados y otros actores responsables de respetar, proteger y hacer cumplir sus derechos.
Asistencia centrada en niños y niñas	En el caso de niños y niñas migrantes (menores de 18 años) los servicios deben ser apropiados según la edad y seguir las mejores prácticas en protección de niñez, ser amigables a esta población, teniendo siempre en cuenta el interés superior del niño. La unidad familiar debe ser mantenida siempre que sea posible, salvo que no sea seguro o presente riesgos para el niño o la niña. Las agencias que provean protección y asistencia a niños y niñas migrantes deben contar con suficientes políticas y procedimientos que resguarden su seguridad, y aquellas personas que trabajen directamente con niños y niñas deben contar con capacitación y calificaciones específicas.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El enfoque de derechos humanos implica un cambio significativo en la concepción tradicional de la asistencia a las personas. Se basa en el reconocimiento de que todas las personas, por el hecho de serlo e independientemente de su edad, nacionalidad, género, condición social o cualquier otra condición, son titulares de derechos.

Los derechos humanos tienen características particulares que se sustentan en la dignidad de la persona: son universales, irrenunciables, indivisibles, interdependientes e imprescriptibles. Por ello, la trata de personas no sólo es considerada como una de las peores formas de violencia, sino también como una violación a los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos implica reconocer la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos de las víctimas de trata de personas, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, regionales y nacionales.

ENFOQUE DE GÉNERO

Las mujeres migrantes se encuentran entre los grupos más vulnerables, debido a las interacciones entre condiciones de género, migratorias, socioeconómicas y étnicas, entre otras.

Si bien la migración femenina responde a diversas causas, en general se relaciona con cambios estructurales en las sociedades de origen y en las de destino.

Los países más ricos han experimentado cambios estructurales que contribuyeron a la feminización de la migración. La reestructuración económica (desterritorialización de la producción, creación de zonas francas, orientación hacia los servicios en vez de la manufactura, entre otros procesos) requiere de mano de obra

más flexible y barata. Como resultado, surge la demanda de mano de obra de mujeres migrantes, que es canalizada hacia sectores mal remunerados con condiciones de trabajo precarias y poca protección legal o reconocimiento social.

Así, si bien amplios sectores de mujeres migrantes obtienen una rápida inserción laboral en el servicio doméstico y en tareas de cuidados —a veces más fácilmente que los hombres— se trata de rubros donde se observan altos niveles de informalidad, precariedad y abusos, con salarios muchas veces inferiores a los mínimos legales, y jornadas laborales extensas (que frecuentemente incluyen fines de semana, feriados y horas extra no pagas).

Numerosos estudios señalan que las víctimas de trata de personas son principalmente mujeres, niñas y niños. El hecho de que las mujeres sean las más afectadas por esta forma de violencia evidencia la confluencia de estereotipos y prácticas discriminatorias de género, frecuentemente exacerbadas por otras formas de desigualdad. Por ello, la perspectiva de género debe ser un eje fundamental de la protección y asistencia integral que garantice la restitución de los derechos humanos y el fortalecimiento de la autonomía de las víctimas de trata de personas.

La perspectiva de género como una propuesta política, conceptual y metodológica visibiliza las condiciones, necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres, teniendo en cuenta las particularidades intergénero e intragénero dadas por la interrelación de categorías como edad, etnia, clase social, orientación sexual, y en el caso de la trata de personas, la modalidad de explotación. Asimismo, busca el cuestionamiento y la transformación de estas desigualdades, así como el fortalecimiento de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, en base a la promoción, respeto y garantía de sus derechos.

ENFOQUE DE NIÑEZ

Los niños, niñas y adolescentes que forman parte de movimientos migratorios —ya sea acompañados/as (por miembros de la familia, adultos/as de confianza o adolescentes y jóvenes) o no acompañados/as y/o separados/as de sus familias y amigos/as—, son considerados/as como vulnerables.

Esta vulnerabilidad puede ser tanto situacional –que surge de depender de rutas migratorias irregulares, traficantes, etc.– y/o por su estatus inherente a ser niños/as. Sin embargo, al mismo tiempo, cuando se responde a las necesidades de niños y niñas migrantes, es importante que los actores reconozcan su agencia y entiendan la importancia de escucharlos/as pues, en ocasiones, tienen información acerca de dónde quieren ir y cómo pretenden viajar.

Si bien se reconoce la vulnerabilidad en todos/as los/as niños y niñas migrantes, los/as que no están acompañados/as o separados/as de sus familias son especialmente vulnerables y los desafíos que enfrentan requieren respuestas particulares. Aunque resulta difícil obtener números precisos sobre el número de niños y niñas viajando de manera independiente, se estima que la cifra está en aumento (UNICEF, 2017).

Muchos/as niños/as no acompañados/as o separados/as de sus familias no son registrados/as por las autoridades migratorias de los países debido a que tienen miedo o han sido advertidos/as por sus familiares, pares o traficantes de no hacerlo y continuar su viaje hacia otro destino. A otros/as, no se les permite contactar a las autoridades, dado que están controlados/as por tratantes y destinados/as a la explotación sexual, laboral o de otro tipo.

Los motivos para dejar los países de origen varían y pueden incluir más de una razón. Pueden estar huyendo de persecuciones, conflictos armados, explotación, pobreza, o varias causas que se interrelacionan. Pueden haber decidido migrar o haber sido tenvidos/as por familiares para asegurar su supervivencia o para obtener una educación y/o un empleo. También pueden haber sido separados/as de sus familias durante el viaje y estar tratando de reunirse con sus padres u otras personas de su familia dejaron su país de origen anteriormente.

Sin embargo, todos/as comparten ciertas características fundamentales. Son niños y niñas y, por lo tanto, usualmente carecen de capacidad jurídica y es probable que estén en una situación económica y social vulnerable. Consecuentemente, deben ser tratados/as en primer lugar y principalmente como niños y niñas y no como migrantes irregulares, pese a que tal vez no cuenten con la documentación necesaria para ingresar a un país. Además, si están viajando solos/as, deben ser considerados/as

como niños y niñas temporal o permanentemente privados/as de su entorno de contención familiar, con derecho a una protección y asistencia especial. Sin embargo, aún es preciso desarrollar estándares armonizados de recepción, cuidado y protección de estos niños y niñas.

Adicionalmente, muchos países no cuentan con procedimientos formales para escuchar a los niños y niñas y para corroborar qué acciones pueden llevarse a cabo para proteger su interés superior o para determinar qué soluciones son las más apropiadas en estos casos.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES

En la actualidad, el derecho internacional que ampara a las personas migrantes incluye diferentes instrumentos que se reflejan en la Carta Internacional de Derechos Humanos, incluyendo:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): establece los derechos humanos fundamentales que deben protegerse universalmente y que se consideran derecho internacional consuetudinario.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): articula las libertades civiles y las libertades políticas como la libertad de expresión, la igualdad ante la ley y el debido proceso.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966): articula los derechos económicos, sociales y culturales tales como el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la educación.

En el campo de los derechos humanos no prima una jerarquía de un derecho por sobre otro, dado que al encontrarse interrelacionados y ser indivisibles, facilitan la ampliación del marco jurídico. Como los derechos humanos son inherentes a la condición humana y no a la ciudadanía, la mayoría de los derechos humanos se encuentran garantizados para las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria u otras características.

Los acuerdos internacionales citados se complementan con otros tratados en materia de derechos humanos que, firmados bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se especializan en temas y grupos particulares. Las principales convenciones que atañen a las migraciones son las siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (1990).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), sumada al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños y al Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).
- Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).

Además, la normativa que ampara internacionalmente a las personas migrantes se inscribe dentro de aquella que se concentra en grupos específicos que reconocen riesgos elevados y condiciones de vulnerabilidad. Los principales grupos en esta situación que reciben protección jurídica específica son: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores, personas LGBTI⁴, refugiados/as y solicitantes de asilo, víctimas de trata de personas, trabajadores/as migrantes, indígenas, entre otros. Las autoridades estatales pueden otorgar protecciones legales adicionales en respuesta a daños, negligencia, explotación o abuso.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se centra en reducir las desigualdades y, dentro del mismo, la Meta 10.7 dispone que los Estados puedan “facilitar la migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la implementación de políticas de migración planificadas y bien administradas”. Estos objetivos reflejan una creciente conciencia internacional sobre el impacto y la importancia de los actuales movimientos migratorios globales y constituyen la primera inclusión de la migración en el marco del desarrollo.

4 Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersex.

Además, otros objetivos se enfocan de forma tangencial sobre la garantía de una migración segura, a partir de tres ejes que abordan la trata de personas, la explotación y el abuso de migrantes:

- 5.2) Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 8.7) Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
- 16.2) Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Aunque estos ODS no mencionan explícitamente a la migración, hacen referencia a la trata de personas y, por lo tanto, están vinculados con el compromiso internacional para abordar los movimientos inseguros y proteger a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

CUMBRE DE LA ONU PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES Y PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes celebrada en Nueva York en 2016, los Estados miembros destacaron su compromiso con la implementación de los ODS en el ámbito de la gestión de la migración, y reconocieron explícitamente el vínculo entre la migración y la vulnerabilidad respecto de la explotación y la trata de personas. La resultante Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes expresa la voluntad de los Estados miembros

de proteger los derechos de estos grupos, incluyendo esfuerzos por combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, la Asamblea General de la ONU decidió desarrollar un Pacto Mundial para establecer una migración segura, ordenada y regular. Los Jefes/as de Estado y de Gobierno y los Altos/as Representantes adoptaron el borrador final del Pacto en julio de 2018. Posteriormente, el 10 de diciembre de ese mismo año, representantes de más de 150 gobiernos se reunieron en la ciudad de Marrakech y adoptaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Específicamente, el Pacto se desarrolla en el marco de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se refiere a “abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración”. Los Estados miembros mencionan 23 objetivos para cumplir este compromiso, entre los que se encuentran las políticas de combate a la trata de personas.

EL PROCESO DE QUITO

Con el fin de hacer frente al fenómeno de la migración venezolana en América del Sur, y para aumentar la capacidad de respuesta institucional de los países, representantes de trece países se reunieron en Quito en septiembre de 2018, donde intercambiaron información y articularon una estrategia regional para atender la crisis. Se trata del Proceso de Quito, una mesa de trabajo centrada en los mecanismos para atender a los migrantes, la cooperación financiera internacional y las articulaciones de mecanismos institucionales entre los países miembro. Esta instancia multilateral se estableció tras la denominada [Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región](#), proclamada el 4 de septiembre de 2018. Once países americanos suscribieron la Declaración: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Desde septiembre de 2018 hasta diciembre de 2019, la mesa de trabajo se ha reunido en cinco oportunidades. Los gobiernos integrantes de la mesa postularon que, entre los retos principales para los países de la región, se encuentra buscar una solución a la regularización de las personas migrantes, ofrecer atención en salud, edu-

cación y asistencia humanitaria con énfasis en niños, niñas y adolescentes. También se busca luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como contra la discriminación y la xenofobia hacia las poblaciones migrantes, garantizando sus derechos humanos.

NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE TRATA DE PERSONAS

A nivel internacional, el delito de trata de personas se encuentra sancionado por dos documentos centrales: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. La primera establece recomendaciones y lineamientos para la investigación de delitos transnacionales y delitos que involucren a organizaciones criminales. El segundo la complementa, focalizándose en el combate y la prevención del delito de trata de personas, y promoviendo la protección y asistencia a las víctimas.

De acuerdo al Protocolo (artículo 3), por trata de personas se entiende a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al

abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

NORMATIVA REGIONAL SOBRE TRATA DE PERSONAS

A nivel regional, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como Convención de Belem do Pará) incluye a la trata de personas como una de las formas de violencia contra la mujer (artículo 1b).

Por su parte, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se suscribió la Declaración contra la trata de personas y el trabajo esclavo del MERCOSUR, con miras a la implementación de políticas regionales. Asimismo, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAMM) elaboró la Guía MERCOSUR para la atención a las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con el propósito de cumplir con los objetivos del diagnóstico, se desarrolló una estrategia metodológica con un enfoque mixto, que articuló una serie de fuentes y técnicas de recolección de información. Esta estrategia se ajustó en virtud de las necesidades del proyecto.

FUENTES/TÉCNICAS CUALITATIVAS

Entrevistas en profundidad	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios públicos Funcionarios de organismos internacionales Miembros de organizaciones de la sociedad civil
Análisis documental	<ul style="list-style-type: none"> Bibliografía académica Publicaciones de organismos internacionales Publicaciones de organizaciones de la sociedad civil Notas de prensa
Análisis legislativo comparativo	<ul style="list-style-type: none"> Normativa internacional y regional Normativa nacional (leyes, protocolos de actuación, mecanismos nacionales de referencia/derivación, entre otros) Políticas/programas nacionales

FUENTES/TÉCNICAS CUANTITATIVAS

Análisis de información secundaria⁵	<ul style="list-style-type: none"> Bases de datos y otros registros de instituciones públicas Bases de datos y otros registros de organismos internacionales (incluyendo DTM de OIM)
---	--

⁵ Esta actividad se desarrolló en forma limitada, debido a la escasa disponibilidad de fuentes de información estadística sobre trata de personas. De hecho, el déficit en materia de producción de información constituye uno de los hallazgos del diagnóstico.

ARTICULACIÓN CON OFICINAS DE OIM

Para la realización de las entrevistas en profundidad, se implementó una estrategia de articulación con la Oficina Regional de OIM para América del Sur y con las Oficinas Nacionales de OIM en los países de la región.

A tales efectos, se propuso un cronograma de visitas a los países, en el marco de las cuales se llevaron a cabo las entrevistas en profundidad. Los viajes se realizaron entre el 26 de agosto y el 19 de septiembre de 2019. Posteriormente, realizó un conjunto de entrevistas vía Skype, así como visitas a Uruguay en el mes de octubre de 2019.

Con anterioridad a las visitas, se contactó a las Oficinas Nacionales de OIM y se solicitaron sugerencias con respecto a los/as informantes calificados claves a ser entrevistados/as, así como su asistencia en la coordinación de dichas entrevistas. En algunos casos las entrevistas fueron coordinadas por las Oficinas Nacionales (Brasil, Ecuador y Colombia) y en otros, el punto focal facilitó los contactos de las personas a ser entrevistadas y la responsable de trabajo de campo realizó las coordinaciones (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay).

Tanto el cronograma de visitas como la selección de informantes calificados fueron aprobados por la Oficina Regional de OIM para América del Sur.

INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a los instrumentos de recolección de información, se desarrolló una pauta de entrevista (ver Anexo 1), que se ajustó de acuerdo a los distintos perfiles de los/as informantes calificados/as a ser entrevistados/as.

RESUMEN DEL TRABAJO DE CAMPO

Entre el 26 de agosto y el 19 de septiembre de 2019 se visitaron los siguientes países: Chile, Bolivia, Brasil⁶, Colombia, Perú, Ecuador. A su vez, se coordinaron entrevistas vía Skype con actores claves de Paraguay y Uruguay. En el transcurso de octubre de 2019 se realizaron entrevistas a informantes clave de Uruguay y Argentina (presenciales).

Asimismo, se realizaron tres focus groups: en Colombia se llevó a cabo uno con actores de la sociedad civil y otro con actores de agencias de Naciones Unidas, y en Argentina se realizó uno con actores gubernamentales. Nueve entrevistas se realizaron por Skype y una por teléfono.

A continuación, se presenta un resumen de las entrevistas realizadas, según país y sector. Esta información se encuentra detallada en el Anexo 2 del documento.

PAÍS	SECTOR			TOTAL
	Estado	Organizaciones de la sociedad civil	Agencias internacionales	
Argentina	4	3	1	8
Bolivia	1	7	4	12
Brasil	12	-	3	15
Chile	2	2	2	6
Colombia	7	6	4	17
Ecuador	11	1	2	14
Paraguay	5	1	1	7
Perú	7	1	1	9
Uruguay	5	4	3	12
Total				100

6 En el caso de Brasil, se realizaron entrevistas en la capital, Brasilia, y en el estado fronterizo de Roraima (en las localidades de Boa Vista y Pacaraima).

REPÚBLICA ARGENTINA



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

Argentina se caracteriza por ser un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas. Según las estadísticas del Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, aproximadamente la mitad de las víctimas son de nacionalidad argentina (trata interna), mientras que la otra mitad son extranjeras (trata internacional). Entre 2008 y mediados de 2019, el 49% de las víctimas fueron argentinas (7.151 personas), mientras que el otro 51% fueron extranjeras (7.354 personas).

Según fuentes del Ministerio de Seguridad de la Nación, en Argentina existen dos grandes rutas de trata de personas: la de la soja y la del petróleo. Las víctimas son captadas en ciertas provincias (usualmente del Noroeste y Noreste del país) y trasladadas a las provincias de cosecha de soja (Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y Santa Fe) o a aquellas donde se produce la explotación petrolera (Ushuaia, Chubut y Santa Cruz); en esta última ruta existe una alta prevalencia de explotación sexual de mujeres y niñas.

En cuanto a la trata con fines de explotación laboral, se encuentran casos en plantaciones de arándanos y otras frutihortícolas, así como en los yerbatales en la región del Litoral. Usualmente, se hallan casos de familias enteras (principalmente de nacionalidad boliviana) viviendo en los mismos sitios en donde son explotadas laboralmente. Se han detectado también numerosos casos de explotación de personas bolivianas en ladrilleras de la provincia de Córdoba y en [talleres textiles clandestinos](#) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cuanto a la trata de personas con fines de explotación sexual, la mayoría de las víctimas extranjeras provienen de Paraguay y República Dominicana.

En 2018, el Programa de Rescate asistió a 1.531 víctimas de trata de personas (mayoritariamente con fines de explotación laboral, pero también sexual), 12 de ellas de nacionalidad venezolana. Por su parte, el Ministerio de Producción y Empleo identificó a 215 personas en áreas rurales, con evidencia de haber sido víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral. El Ministerio de Seguridad identificó 786 víctimas de trata de personas (542 con fines de explotación laboral, 173 con fines de explotación sexual y el resto con fines no especificados), en su mayoría extranjeras. Por su parte, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) asistió a 47 víctimas en 2018⁷.

En 2011 se creó el Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SISTRATA) en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación. Para ampliar la capacidad de investigación y para crear un registro más amplio, en 2017 se estableció el SISTRATA Federal⁸, el cual actualmente se encuentra en proceso de incorporar información de todas las provincias. El SISTRATA establece las bases de un sistema de información con miras a la centralización de datos de todo el país. En este ámbito, también se reciben denuncias a través de la línea gratuita, anónima y nacional 0800-555-5065, sobre este y otros delitos federales.

Fuentes gubernamentales entrevistadas consideran que el SISTRATA resultará una herramienta fundamental para registrar información sobre trata de personas y otros delitos conexos, que se estará a disposición del sistema judicial. Además, sostienen que desde el Ministerio de Seguridad se podrán utilizar estos datos para elaborar una estrategia no solamente reactiva, sino que también incluya análisis criminal, y de rutas, patrones, movimientos y nuevos flujos migratorios, como el venezolano.

En septiembre de 2019, la SENAF y la OIM presentaron el Registro Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata (REDAVIT), a la red nacional de puntos focales

7 Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

8 Resolución Ministerial N° 787/2017.

de asistencia, con el objetivo de fortalecer la articulación federal para la asistencia a víctimas de trata. Mediante este dispositivo, los responsables y puntos focales provinciales, registrarán todos los casos que asisten en un mismo sistema.

El [Trafficking in Persons Report](#) de 2019 otorga la calificación más alta a Argentina en materia de esfuerzos y estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas. Sin embargo, el estudio alerta que no se han destinado fondos suficientes para el Plan de Acción Nacional, ni se ha provisto de asistencia integral y especializada a las víctimas, a mediano y largo plazo.



MARCO NORMATIVO

En Argentina, la [Ley N° 26.364](#), sancionada en 2008 y modificada en 2012 mediante la [Ley N° 26.842](#)⁹, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, define a la trata de personas como el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. La Ley prevé tanto los derechos de las víctimas como las disposiciones penales para los victimarios.

Entre los derechos de las víctimas de trata de personas garantizados por la Ley, se cuentan: recibir información sobre sus derechos en un idioma que comprendan, y en forma accesible a su edad y madurez; recibir alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada; contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas; prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado; la protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia, pudiéndose incorporar al programa nacional de protección de testigos en las condiciones previstas en la [Ley N° 25.764](#); y la adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad física y psicológica.

También postula que la pena será de 5 a 10 años cuando la víctima estuviese embarazada o fuese mayor de 70 años; fuese discapacitada o incapaz de valerse por sí misma; las víctimas fuesen más de 3; en la comisión del delito participaren 3 o más personas; el autor fuese del círculo familiar, autoridad o ministro de culto o educador o cualquier persona que tuviera autoridad sobre la víctima.

La Ley N°26.842 establece penas para casos de explotación sexual, con un máximo de 15 años de prisión, y determina que, aunque la víctima hubiese dado su consentimiento para ser explotada, esta situación no exime de responsabilidad al tratante¹⁰. Este es un importante cambio respecto de la ley anterior, en línea con los postulados del Protocolo de Palermo.

Fuentes de la sociedad civil entrevistadas consideran que las penas previstas por la Ley no son lo suficientemente severas, y alertan que muchas personas condenadas cumplen su condena antes de tiempo debido a reducciones por buena conducta.

Por su parte, la [Ley de Migraciones N° 25.871](#), explicita la pena de prisión para quienes promuevan o faciliten el tráfico ilegal de personas (artículos 116 a 121). El artículo 23 de esta ley, en su inciso m), establece que se podrá otorgar la residencia temporaria por razones humanitarias a extranjeros que lo invoquen y justifiquen, incluyendo a víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Argentina también cuenta con un [Protocolo Único de Articulación](#) elaborado por el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.

Otra normativa relevante en el país es la [Ley N° 27.508](#), sancionada en junio de 2019, que crea el Fondo Fiduciario para Asistencia Directa a Víctimas de Trata de Personas. Esta iniciativa instrumenta el artículo 27 de la Ley N° 26.842, que establece el destino exclusivo de los decomisos del delito de trata de personas para el resarcimiento a las víctimas. El fondo permite que el dinero en efectivo y el producido de la venta de bienes

9 Fue sancionada después de la absolución de los 13 acusados por la desaparición de Marita Verón, víctima del delito de trata de personas.

10 La Ley 26.842 modificó los artículos 145 bis y 145 ter del Código Penal Argentino. El art. 145 bis ahora dispone que será reprimido con prisión el que ofreciere, capture, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, aunque mediare el consentimiento de la víctima.

decomisados en procesos judiciales por el delito de trata de personas, incluso aquellos formalizados por medio del delito de lavado de activos, sean destinados exclusivamente a restituir los derechos de las víctimas. Fuentes gubernamentales entrevistadas afirman que, pese a su reciente sanción, la ley ya ha comenzado a implementarse.

Por su parte, la [Ley N°27.046](#) establece la obligación de exhibir en un lugar visible la leyenda “La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y la trata de personas en la Argentina es un delito severamente penado. Denúncielo”, en aeropuertos nacionales e internacionales, terminales portuarias, terminales de transporte terrestre, medios de transporte público, pasos fronterizos, oficinas públicas de turismo y lugares oficiales de promoción del país.

Por último, el marco legal nacional que se ocupa de las personas refugiadas está establecido en la [Ley de refugiados N°26.165](#), aprobada en el año 2006. Esta Ley puso en marcha a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), encargada de decidir sobre las solicitudes de asilo y encontrar soluciones duraderas para las personas refugiadas. La Ley se complementa, además, con un importante número de decretos y regulaciones administrativas que tratan con asuntos específicos —como permisos de residencia, documentación y extradición— en línea con los estándares internacionales en la materia. En Argentina viven cerca de 8.000 personas refugiadas y solicitantes de asilo, la mayoría de ellas, originarias de países de América Latina¹¹. Se han encontrado casos de personas refugiadas que han sido víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.



MARCO INSTITUCIONAL

En septiembre de 2013, en virtud de la Ley N° 26.842, se estableció el [Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas](#), que fue conformado tres años después. El Comité funciona bajo la órbita de la

Jefatura de Gabinete de Ministros y tiene como tarea impulsar y fortalecer las políticas públicas que actualmente son llevadas a cabo desde el Estado Nacional, para propiciar el trabajo coordinado de los organismos intervinientes.

El Comité está integrado por representantes de cuatro Ministerios, que tienen bajo su órbita los principales programas y organismos competentes en la materia: el Ministerio de Seguridad de la Nación; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; el Ministerio de Producción y Trabajo y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En febrero de 2020, mediante decreto 157/2020, se amplía el Comité, incluyendo al nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

La articulación de ese trabajo transversal, desde el momento de la denuncia hasta la asistencia a las víctimas, se encuentra reglamentada en el mencionado Protocolo Único de Articulación. Allí se describe la actuación de los programas y dispositivos habilitados en cada una de las dependencias ministeriales para intervenir con motivo de una denuncia o detección de una situación de trata de personas, en el marco de sus actividades inspectoras, preventivas y de control.

Por su parte, el Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas, reúne a representantes de cada una de las 24 jurisdicciones del país, del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹². La OIM junto con la OIT y ONU Mujeres son organismos invitados permanentes del Consejo Federal, junto con el Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de Argentina. También lo integran tres organizaciones de la sociedad civil, que tienen voz y voto en el Consejo.

La línea 145 depende del Programa Nacional de Rescate y acompañamiento de víctimas damnificadas por el delito de trata de personas. Funciona los 365 días del año, durante las 24 horas, y coordina su actuación con la [Procuraduría de Trata y Explotación de Personas \(PROTEX\)](#), creada en el año 2013 en el ámbito de la Procuración General de la Nación. PROTEX presta asistencia a las fiscalías de todo el país en las causas de

11 Fuente: <https://www.acnur.org/argentina.html>

12 El Consejo Federal fue creado por la Ley N° 26.842 en el año 2012 pero fue integrado recién en el año 2017. Una vez conformado y designados sus representantes, se reunió y sesionó en 12 oportunidades hasta noviembre de 2019.

secuestro extorsivo, trata de personas y delitos conexos, y asiste a la Procuración General de la Nación en el diseño de la política criminal del Ministerio Público Fiscal con relación a estos delitos.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social funciona la SENAF, que cuenta con un área para la Prevención de las Graves Formas de Vulneración de Derechos. La misma establece el nexo con los Puntos Focales Provinciales (con sus propias redes de articulación al interior de cada provincia). La SENAF brinda atención directa en la restitución de derechos. Sus acciones están dirigidas a proteger los derechos de niños y niñas que atraviesen situaciones críticas a nivel familiar, social, jurídico o económico (víctimas de violencia, trata de personas, tráfico y trabajo infantil), promoviendo y fortaleciendo la permanencia en su ámbito familiar y comunitario. También brinda apoyo a las víctimas migrantes de trata de personas que deseen retornar a sus países de origen (en algunas ocasiones, con el apoyo de la OIM).

Por su parte, el Ministerio de Producción y Trabajo otorga la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) a los trabajadores y trabajadoras que sean víctimas de trata de personas.

El primer [Plan Nacional Bienal \(2018–2020\) de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas](#), contiene 35 medidas, 111 acciones y el involucramiento de más de 50 actores y/o instancias estatales o de la sociedad civil. Entre las acciones principales se encuentran el diseño y desarrollo de campañas masivas de información, capacitación permanente de miembros y funcionarios de los tres poderes del Estado, así como de organizaciones de la sociedad civil; la facilitación para el acceso a las víctimas en planes de empleo, formación y capacitación; el acceso a un alojamiento adecuado para la víctima; la modernización y ampliación de herramientas y dispositivos para la detección de tránsito de personas en pasos fronterizos; y el fortalecimiento de las divisiones federales especializadas. Además, el Plan Nacional define el protocolo que deben seguir las fuerzas de seguridad para prevenir el delito.

La Oficina de Monitoreo de Avisos de Oferta de Comercio Sexual (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) tiene a su cargo la aplicación y cumplimiento del [Decreto N° 936/2011](#), que

establece la prohibición de la publicación de avisos de comercio sexual, por cualquier medio, con el fin de prevenir la trata de personas. Entre sus funciones se encuentra el monitoreo de los medios de comunicación para constatar que no se publiquen avisos que promuevan la oferta sexual, que soliciten personas para el comercio sexual o que persigan estas finalidades aun cuando refieran a actividades lícitas, y la imposición de sanciones por incumplimientos a esta norma. La Oficina trabaja en coordinación permanente con el Programa Nacional de Rescate. Asimismo, articula su trabajo con diversos organismos del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal, así como con el Ministerio de Seguridad de la Nación.

Por su parte, la Cancillería, a través de la Unidad de Género de la Dirección General de Derechos Humanos, procura que la trata de personas se discuta en las reuniones internacionales. Asimismo, ha incorporado el tema en las Mesas de Género de los Comités de Integración Fronteriza, a los efectos de lograr una visualización de la problemática, la identificación de los actores involucrados y la mejora en la articulación entre los diferentes organismos a nivel doméstico y bilateral. Entre las principales líneas de acción que se trabajan en el ámbito de esos Comités, se pueden mencionar: la programación de capacitaciones a funcionarios involucrados en pasos fronterizos —fuerzas de Seguridad, Migraciones, funcionarios municipales, policías municipales, Unidades Especializadas—, principalmente en materia de coordinación de acciones para la detección de posibles víctimas de trata de personas; la habilitación de espacios físicos para entrevistas que cuenten con condiciones acordadas para proteger la confidencialidad y privacidad de las víctimas; la necesidad de fortalecer y promover el empoderamiento de las mujeres mediante el desarrollo de economías regionales y el fomento de ferias de exposición y feria de productos; y la difusión de recursos o directorios con información para asistencia en casos de violencia y trata de personas.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

La [línea telefónica nacional 145](#), de atención exclusiva para casos de trata de personas y explotación, comenzó a funcionar en 2013 bajo el ya mencionado Programa Nacional de Rescate y acompañamiento de

víctimas damnificadas por el delito de trata de personas, que actualmente se encuentra en la órbita de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. A través de esta línea se canaliza la mayoría de las denuncias. En el marco de este Programa existen otros dos canales de denuncias, a través de los cuales ingresan aproximadamente el 10% de las mismas: el correo electrónico institucional y las líneas telefónicas directas.

De acuerdo con el Protocolo Único de Articulación anteriormente citado, las denuncias recibidas son derivadas a los organismos que correspondan para su posterior intervención: al Ministerio de Seguridad de la Nación, la PROTEX, la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual, el Poder Judicial y Ministerio Público Fiscal.

Las preguntas que formulan las/los profesionales de la línea se orientan exclusivamente a detectar indicadores específicos que denoten un posible delito de trata de personas, y a registrar los datos que colaboren para la intervención directa en la situación, evitando así el riesgo de la revictimización. Se admiten las denuncias anónimas si el/la denunciante así lo solicita. El contenido y todos los datos de las denuncias que se reciben se mantienen en absoluta confidencialidad y sólo se transmiten a los organismos de derivación para la intervención de su competencia.

En los casos identificados como emergencias, se recaban los datos más relevantes que posibiliten la intervención inmediata y se derivan a las Fuerzas Federales de Seguridad.

En los casos identificados como urgencias, se realiza la derivación a la PROTEX y/o al Ministerio de Seguridad, a través de la Dirección Nacional de Investigaciones.

A fin de garantizar la recolección de datos para una óptima derivación, se utiliza una guía de indicadores básicos que configuran el delito de trata y explotación

de Personas, que se plasma en una serie de preguntas básicas que forman parte del Manual de Procedimiento de la línea 145.

En los casos de denuncias relacionadas con avisos clasificados vinculados al comercio sexual publicados en medios gráficos y/o digitales, mensajes de comercio sexual en páginas web, o mensajes de promoción sexual en folletería distribuida en la vía pública, para iniciar la judicialización, se derivar el caso a la PROTEX, consultándose previamente el SISTRATA del Ministerio de Seguridad de la Nación para verificar si existen investigaciones en curso relacionadas con los datos de la denuncia, en cuyo caso se remite también una copia de la denuncia al juzgado interviniente. Las denuncias de mensajes de comercio sexual en redes sociales o difundidos a través de correos electrónicos son remitidas al Ministerio de Seguridad, para que se prosiga su investigación desde las dependencias abocadas al tratamiento de delitos informáticos. Las denuncias relacionadas con ofertas laborales explícitas o engañosas que tuvieran por finalidad el comercio sexual, sin importar el medio utilizado para su difusión, son remitidas al Programa Nacional de Rescate.

En el caso de allanamientos, la identificación de las víctimas se realiza en forma individual por parte del equipo técnico del Programa Nacional de Rescate, garantizando la privacidad y el respeto a sus derechos, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada persona para definir las acciones y procedimientos más adecuados. Finalizado el primer acercamiento, la víctima es conducida a un lugar separado de las personas que restan ser asistidas, siempre garantizando su integridad y el respeto a sus derechos. Luego las profesionales del equipo técnico evalúan la existencia de indicadores constitutivos del delito de trata y explotación de personas.

Desde la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social, se llevan a cabo tareas de detección e inspección laboral. Ante la constatación de uno o más indicadores de la posible existencia del delito de trata, el inspector da inmediato aviso a las autoridades judiciales (Juez Federal o Fiscal Federal) y a los Cuerpos Policiales y/o Fuerzas de Seguridad Federales. Asimismo, se solicita, al juez interviniente, la presencia inmediata del Programa Nacional de Rescate, cuya función específica es el acompañamiento y asistencia a las víctimas hasta el momento de la

declaración testimonial. De no ser posible la concurrencia del Programa, se podrá requerir la presencia del Punto Focal Provincial.

Por otra parte, la entonces Secretaría de Empleo (hoy Ministerio de Trabajo), lanzó en 2018 nuevos lineamientos y formularios electrónicos estandarizados para las inspecciones nacionales de empleo, con el fin de facilitar la identificación de indicadores de trata durante las inspecciones. Los formularios también sirven para documentar datos y usarlos en la investigación criminal y la asistencia a las víctimas.

El Ministerio de Seguridad de la Nación elaboró y puso en marcha una serie de Protocolos y Guías de Actuación que regulan la modalidad de abordaje del delito: el Protocolo para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en pasos fronterizos; el Protocolo para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en controles vehiculares en rutas; y la Guía orientativa para la recepción de denuncias sobre el delito de Trata de Personas en dependencias de las Fuerzas de Seguridad y Cuerpos Policiales. Cada protocolo cuenta con una serie de indicaciones específicas de acciones a realizar durante los procedimientos, así como también guías de preguntas e indicadores del delito que coadyuvan a la detección e identificación del mismo y de sus potenciales víctimas.

Además, el Ministerio cuenta con la ya mencionada Línea 0800-555-5065, para la recepción de denuncias, sugerencias y reclamos en materia de seguridad, que recibe también denuncias por presuntos casos de trata de personas. Ante la recepción de denuncias de este tipo, se evalúa si requieren, por ser casos de emergencia, la intervención inmediata de los la Policía y las fuerzas de seguridad federales. El análisis de las denuncias se centra principalmente en la búsqueda de antecedentes o coincidencias en los registros disponibles, en particular del SISTRATA.

Por otra parte, el Estado también ha editado una [Guía de acción ante la identificación de un posible caso de trata de personas](#) en el marco del Primer Plan Nacional Bianual para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas 2018-2020.



PERSECUCIÓN

El Ministerio de Justicia ha cooperado con autoridades judiciales en 3.254 presuntas investigaciones sobre trata de personas durante 2018. La PROTEX abrió 331 investigaciones preliminares. El Ministerio de Seguridad identificó y derivó 49 casos de trata de personas (33 con fines de explotación laboral y 16 con fines de explotación sexual). Se procesó a 106 personas sospechosas de desempeñarse como tratantes (71 por trata de personas con fines de explotación sexual, 19 con fines de explotación laboral, 8 por ambas, y 8 por matrimonio forzado). Fueron condenados 71 tratantes en 48 casos (30 por trata de personas con fines de explotación sexual y 18 con fines de explotación laboral)¹³.

Todas las denuncias recibidas son judicializadas con la mayor celeridad posible, presentándose en la dependencia judicial correspondiente al siguiente día hábil. La Secretaría de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas, realiza el seguimiento judicial de las causas que se originen a raíz de las denuncias judicializadas, procurando establecer si las investigaciones arribaron a resultados efectivos o no. La Dirección Nacional de Investigaciones, dependiente de la Secretaría de Seguridad, registra las denuncias judicializadas y brinda colaboración a la justicia en la articulación con las Fuerzas Federales y Cuerpos Policiales, en el marco de las investigaciones que se realicen ante solicitud de aquella.

El Ministerio de Seguridad puso en funcionamiento distintas dependencias especializadas en la detección, persecución y desarticulación del delito de trata de personas: División de Trata de Personas de la Policía Federal Argentina, Departamento Anti Trata de Personas de la Gendarmería Nacional Argentina, Unidad Operacional del Control de Narcotráfico y Delitos Complejos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y el Departamento Investigaciones de Trata de la Prefectura Naval Argentina. La actuación del personal que interviene en los allanamientos se rige por el [Protocolo, de Actuación de las Fuerzas Federales para el Rescate de Víctimas de Trata de Personas](#).

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) realiza fiscalizaciones por denuncias ante

13 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019 y entrevistados gubernamentales.

el organismo (o también por planificación previa). Los inspectores aplican como herramienta un Cálculo de Abuso y Explotación Laboral desarrollado por la PROTEX para determinar la presunción de delito. Si efectivamente se da la presunción del mismo, se realizan acciones en paralelo tales como radicar la denuncia ante la autoridad policial y/o la Fiscalía Federal correspondiente, y dar aviso a la Coordinación de Políticas de Inclusión de RENATEA, que se ocupará de activar mecanismos asistenciales.

Por otra parte, cabe resaltar que, con el fin de fortalecer los esfuerzos de persecución, el Estado Argentino ha firmado acuerdos bilaterales con otros países de la región, como Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

El Programa Nacional de Rescate asiste a las víctimas desde el momento inmediatamente posterior al allanamiento, cualquiera fuera el tipo de explotación al que sea sometida. Se les brinda alojamiento y asistencia médica, psicológica y jurídica, hasta la correspondiente declaración testimonial en sede judicial.

Si las víctimas son mayores de edad, se les ofrece inmediata asistencia y acompañamiento. En caso de que presten su consentimiento, son trasladadas a un refugio dependiente del Programa Nacional de Rescate, hasta el momento de la declaración. En el caso de que la víctima se encuentre en una localidad donde no hay un refugio, se procede al resguardo de la misma en un lugar de alojamiento eventual, acompañada en forma permanente por el equipo técnico del Programa. Si se trata de niños, niñas y adolescentes víctimas, la autoridad judicial interviniente determina la conveniencia del traslado al refugio hasta el momento de la declaración. El Programa Nacional de Rescate articula los medios de cooperación interadministrativos existentes para realizar la derivación de la víctima al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la SENAF.

La atención a las víctimas de trata de personas se rige por el Protocolo Nacional de Asistencia¹⁴. El mismo contempla, en una primera etapa de asistencia, brindar refugio, alimentación, vestimenta, provisión de medica-

ción, gestión de documentación en caso de ciudadanos argentinos y regularización de la documentación migratoria en caso de ciudadanos extranjeros. El alojamiento de las personas afectadas por el delito se proporciona en un centro de refugio exclusivo. Asimismo, se brinda atención profesional individualizada en forma integral (social, psicológica y médica), propiciando la restitución de los derechos vulnerados.

También se asiste con el retorno voluntario al país de origen en el caso de personas mayores de 18 años extranjeras que así lo deciden (en algunos casos, en coordinación con la OIM), y se acompaña en el retorno a los niños, niñas y adolescentes. En estas situaciones se realiza la articulación con los organismos correspondientes del país de origen.

En una segunda etapa, se orienta la asistencia hacia la reconstrucción del proyecto de vida. Se continúa con la atención profesional social, psicológica y médica, y se propone el desarrollo de acciones recreativas, culturales, artísticas, la reinserción educativa, la capacitación laboral y el apoyo económico para actividades generadoras de ingresos. La asistencia se inicia sólo a partir del expreso consentimiento de la persona damnificada.

El Estado cuenta con 10 refugios distribuidos en varias provincias, a los cuales pueden acceder las víctimas de trata de personas. Sin embargo, solo dos de estos refugios están especializados en la atención a esta población.

La SENAF opera un refugio específico para víctimas extranjeras, sin discriminación de género o edad. Dado que no existen refugios específicos para víctimas hombres, éstas usualmente son trasladadas a otros refugios estatales o a hoteles para alojamiento temporario. En este refugio las víctimas cuentan con asistencia psicológica, así como con atención médica en hospitales públicos. El programa cuenta con un equipo de policías exclusivo que concurre a los allanamientos y al refugio acompañando a los profesionales y custodiando a las víctimas cuando salen. En relación al trabajo dentro del refugio, si bien se cumplen ciertos protocolos, la asistencia es personalizada. Además, los casos en las provincias se articulan con el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente con la SENAF y la Red de Puntos Focales de Asistencia provinciales.

14 Aprobado en el marco del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en 2008.

No obstante, algunas fuentes de sociedad civil entrevistadas consideran que la asistencia estatal brindada a las víctimas resulta insuficiente. Por ejemplo, mencionan casos en que las víctimas sólo pudieron quedarse 15 días en un refugio, sin contar con un sitio adónde ir después de ese plazo. En algunos casos se les provee de un subsidio, pero el mismo es insuficiente para una efectiva reintegración. Además, muchas provincias no cuentan con un refugio para víctimas de trata de personas, por lo que son alojadas en los refugios para víctimas de violencia de género.



PREVENCIÓN

El Estado argentino ha incrementado sus esfuerzos en materia de prevención. En esta línea, el Consejo Federal de lucha contra la trata de personas, creado por Ley en el año 2012 pero integrado recién en 2017, se ha reunido y sesionado en 12 oportunidades hasta noviembre de 2019. También, como ya fue mencionado, se ha lanzado el Plan de Acción Bienal contra la Trata de Personas, que incluye varias actividades de prevención. Sin embargo, el mismo aun no cuenta con una asignación presupuestaria.

Entre las iniciativas de prevención, se puede mencionar campañas, edición de publicaciones, y capacitaciones¹⁵. Por ejemplo, la campaña de difusión y prevención “**Se trata de vos**” se propuso unificar un mensaje para todo el país, que se replicó en aeropuertos, afiches, pasos de frontera y con la participación de ONGs en el Consejo Federal. También se destaca la campaña “La trata no se ve a simple vista”, realizada con la colaboración del sector privado¹⁶. Fuentes gubernamentales entrevistadas comentaron que también se está trabajando con empresas petroleras para lanzar una campaña en 10.000 estaciones de servicio de todo el país, y para capacitar a su personal sobre trata de personas.

Entre las publicaciones del Estado se destaca el **Manual unificado para prevenir, erradicar y combatir la trata de personas**. Entrevistados gubernamentales mencionan también el lanzamiento de un Manual de capacitación

obligatoria que incorpora las temáticas de trata de personas, género y diversidad sexual en 2016, incluido en la currícula de formación de las fuerzas de seguridad.

Fuentes gubernamentales consultadas también mencionan un fuerte trabajo de capacitación del personal aeroportuario y de frontera (más de 3.000 personas capacitadas), con énfasis en las fronteras con mayor identificación de casos de trata de personas, como en Orán (Argentina-Bolivia) y la Triple Frontera (Argentina-Paraguay-Brasil).

En el marco del proyecto “Apoyo al Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas”, la OIM, junto al Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas y la Cancillería, han diseñado una Guía para el abordaje del delito de trata de personas en el ámbito consular, para ser utilizada en capacitaciones en la materia. También se avanzó en conversaciones con el Ministerio de Educación de la Nación para incluir un módulo sobre trata de personas en los contenidos de Educación Sexual Integral que se imparten en escuelas primarias y secundarias del país.

Pese a los esfuerzos de capacitación llevados adelante desde distintos organismos gubernamentales, fuentes de la sociedad civil plantean la importancia de reforzar las capacitaciones a jueces y fiscales de todo el país en materia de trata de personas, con enfoque de derechos humanos, género y centralidad de la víctima, dado que —según señalan— se siguen encontrando sentencias en las que no se juzga adecuadamente el delito, se revictimiza y/o se tiende a culpar a la víctima o a justificar al victimario.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

En Argentina, la respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Subregional del Cono Sur, en el marco de la Plataforma Regional R4V. En este país actualmente residen aproximadamente

15 Para un detalle de todas las capacitaciones brindadas durante 2018-2019, ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primer_informe_anual_de_evaluacion_del_plan_nacional.pdf

16 Por ejemplo, la empresa de transportes Andesmar capacitó al 100% de sus choferes en materia de trata de personas.

145.000 personas venezolanas. Más allá de las residencias otorgadas por criterios ordinarios (relación laboral, reunificación familiar, etc.), a las personas venezolanas se aplica el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR¹⁷. Además, se extendieron los plazos para la presentación de documentación requerida¹⁸ y se creó un Programa de Asistencia para migrantes y refugiados venezolanos¹⁹. En el marco de este programa, se autoriza el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que porten cédula de identidad o pasaporte vencidos emitidos por Venezuela cuyo, plazo de vencimiento no exceda los dos años. Para el caso de menores de nueve años de edad que ingresen vía terrestre con uno o ambos progenitores, se podrá aceptar excepcionalmente la partida de nacimiento, siempre que no portase cédula de identidad o pasaporte. También se podrán iniciar los trámites de residencia en la categoría temporaria en los casos que presenten documentación de viaje o de identidad vencida cuyo vencimiento no supere los dos años, para acreditar la identidad y la nacionalidad. Para el caso de los menores de nueve años de edad que hubiesen sido admitidos el territorio nacional con la partida de nacimiento como única documentación de identidad, se podrá tramitar la residencia con dicho documento. A efectos de acreditar, para los trámites de residencia, la carencia de antecedentes penales emitido por las autoridades competentes del país de origen, siempre que se tratare de un extranjero que hubiese cumplido los 16 años de edad, bastará la presentación del certificado de carencia de antecedentes penales de Venezuela, el cual deberá ser verificado a través de la consulta informática a la página web correspondiente o por medio de la representación consular venezolana en el país, eximiéndose de la legalización de tal documentación.

Sin embargo, un reciente estudio (ACNUR, CAREF, OIM, 2019) señala que las personas venezolanas enfrentan dificultades para regularizar su situación migratoria en Argentina. Entre éstas, mencionan las demoras para obtener o apostillar documentos en país de origen, el importante aumento en el costo de la tasa de radicación y la demora

en la obtención de los turnos para inicio de trámite. Estas situaciones han llevado a la irregularidad migratoria a miles de personas que no logran reunir los requisitos para su radicación, aumentando así su vulnerabilidad.

A comienzos de 2018, el Ministerio de Educación de la Nación resolvió simplificar los trámites para convalidar los estudios universitarios cursados en instituciones venezolanas²⁰.

Durante agosto y septiembre de 2019, OIM Argentina realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una ronda de la DTM sobre la población venezolana arribada a Argentina. El 70,9% de las personas encuestadas manifestó que trabaja en la economía informal (48% en el rubro comercio y 35% en el de transporte), lo que aumenta las posibilidades de sufrir explotación laboral, por no contar con los derechos que tienen los y las trabajadoras que se encuentran insertas en la economía formal. Por su parte, un 15,6% manifestó encontrarse desempleado. Además, el 57,9% afirmó que en Argentina realiza una actividad laboral más riesgosa para su salud, respecto de la actividad que desarrollaba en Venezuela.

En cuanto a la situación de vivienda, la DTM arrojó que el 35,6% de las personas encuestadas convive con dos a tres personas por habitación, mientras que un 11,2% se encuentra en situación de hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación).

Un estudio acerca de la inserción laboral de profesionales de la salud venezolanos en Argentina²¹ afirma que en el país, si bien se cuenta con una dotación satisfactoria de profesionales de la salud, la distribución podría mejorarse. Sin embargo, y a pesar del contexto de severa restricción financiera, son varias las provincias que están tomando iniciativas destinadas a la incorporación de profesionales de la salud de nacionalidad venezolana. En este sentido, el estudio subraya el activo rol que juegan las asociaciones de profesionales de la salud venezolanos, quienes han tejido una eficiente red de comunicaciones que nuclea a

17 El Acuerdo proclama un conjunto de beneficios para los ciudadanos de los países firmantes en lo que respecta a las políticas migratorias a nivel regional, como la creación de un criterio migratorio basado en la acreditación de la nacionalidad del solicitante (criterio de "nacionalidad MERCOSUR") que, junto con la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal, constituirían los requisitos básicos para tramitar las residencias. El Acuerdo establece también una serie de derechos para quien la haya obtenido tales como entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, gozar del derecho a la salud y a la educación, a la reunificación familiar y a transferir libremente las remesas, así como del derecho a ejercer una actividad laboral.

18 Disposición DNM 594/2018.

19 Disposición DNM 520/2019. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/201028/20190131>

20 Resoluciones 230-E/2018; 232-E/2018; y 2018-2094-APN-ME.

21 OIM Argentina, Inserción laboral de profesionales de la salud venezolanos en Argentina, 2018.

cientos de profesionales, demostrando su capacidad de gestión al elaborar instructivos para facilitar la consecución de trámites ante diversas instancias ministeriales, establecer contactos con autoridades provinciales, directores de hospitales y asociaciones profesionales locales.

Sin embargo, aún resta indagar acerca de si las y los trabajadores migrantes y refugiados logran acceder a los mismos derechos que los profesionales locales. También resulta pertinente monitorear si al ser contratados, promovidos y remunerados, operan los mismos criterios que para que los profesionales argentinos.

La OIM también publicó un estudio sobre la inserción laboral de profesionales de la ingeniería venezolanos en Argentina²². El mismo afirma que aún en un contexto de caída de la demanda de trabajo, en Argentina existe una fuerte demanda de estos profesionales. Al momento de ser contratados, las y los ingenieros venezolanos encuentran un mercado de trabajo segmentado, que

prioriza algunos atributos. En este sentido, la juventud y la masculinidad están sobrevaloradas en este mercado, que promueve la exclusión de las mujeres ingenieras y de las personas mayores de 40 años. La informalidad laboral también afecta a la mayoría de las y los ingenieros venezolanos en Argentina. Según la encuesta de la Asociación de Ingenieros Venezolanos de la Argentina (IngVenAr), sólo 27% de los ingenieros y 23% de las ingenieras tenían un empleo registrado (relacionado o no con la disciplina de origen)²³.

Por último, también es preciso registrar que fuentes de sociedad civil entrevistadas mencionan haber observado casos de personas venezolanas que han ingresado al país a través de la frontera norte con Bolivia, con documentación falsa. Esto las coloca en una situación de vulnerabilidad, obstaculizando la obtención de un empleo formal y aumentando las posibilidades de sufrir explotación laboral.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, OIM, CAREF

2019 Venezolanos en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2019).

Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas

2018 Análisis de las denuncias sobre trata y explotación de personas recibidas en la Línea telefónica 145, Buenos Aires.

Departamento de Estado de Estados Unidos

2019 Informe sobre Trata de Personas, Washington, D.C. Gatti, Z. et.al.

2013 Trata de personas: políticas de estado para su prevención y sanción, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social

2013 La explotación sexual y laboral de la niñez y la adolescencia en Argentina. 33 historias. Experiencias en la asistencia, Buenos Aires.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2019a Ingenieros venezolanos residentes en Argentina, Buenos Aires.

2019b Integración Laboral en el Sector Salud de la Población Venezolana en la República Argentina, Buenos Aires.

2019c Monitoreo de Flujo de Población Venezolana. Argentina. DTM Ronda 3, Buenos Aires.

2019d Estudio sobre Acceso a servicios sociales de las personas migrantes en la República Argentina, Buenos Aires.

2018 Monitoreo de Flujo de Población Venezolana. DTM Ronda 1. Argentina, Buenos Aires.

2013 Guía Rápida para el Abordaje de la Problemática de la Trata de Personas, Buenos Aires.

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)

2018 Denuncias recibidas a través de la línea 145 sobre trata de personas, Buenos Aires.

2017 Informe Anual 2017, Buenos Aires.

2015 Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas, Buenos Aires.

2014 Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal, Buenos Aires.

22 OIM Argentina, Inserción laboral de profesionales de la ingeniería venezolanos en Argentina, 2018.

23 Ibid.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

De acuerdo a [datos recientes de UNODC](#), de las 730 personas identificadas como víctimas de trata de personas en América del Sur entre 2014 y septiembre de 2017, 239 eran de nacionalidad boliviana. Si se analizan las víctimas de nacionalidad boliviana según el país de repatriación, entre 2014 y agosto de 2017 se observa que, de un total de 213, 111 fueron repatriadas desde Argentina, 72 de Brasil, 14 de Perú, 9 de Estados Unidos, 4 de otros países sudamericanos, 2 de otros países norteamericanos, y 1 de otros países²⁴.

De acuerdo al [Trafficking in Persons Report 2019](#), Bolivia no cumple totalmente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas, aunque se encuentra llevando adelante esfuerzos significativos en este sentido. El gobierno alcanzó algunos logros clave durante el período del informe, por lo que Bolivia fue actualizada a Tier 2²⁵.

En lo que respecta a los fines de la trata de personas en Bolivia, [datos recientes de UNODC](#) señalan que los más frecuentes son el trabajo forzado, la explotación sexual, la adopción ilegal y, finalmente —y de forma marginal— la mendicidad forzada. Los actores entrevistados explican que la explotación laboral se produce mayoritariamente en las plantaciones de caña y actividades agropecuarias, principalmente en períodos de zafra en zonas del oriente del país. También alertan sobre la explotación laboral de personas bolivianas en el exterior, por ejemplo, la situación de trabajadores y trabajadoras en la agricultura y la industria textil en Argentina, y en el trabajo doméstico en Chile (aunque en una escala menor).

En cuanto a las zonas de incidencia de la trata de personas, tanto los actores entrevistados como los datos oficiales disponibles señalan a La Paz (sector de actividades mineras) y las zonas fronterizas como focos de la trata con fines de explotación sexual; en éstas últimas, involucrando a migrantes recientes. También indican una incidencia significativa en Cochabamba y Santa Cruz (ver más adelante). Asimismo, estas fuentes muestran una mayor incidencia de la trata de personas en las áreas urbanas y suburbanas del país.

Con respecto a los factores de vulnerabilidad frente a la trata de personas en el país, los actores entrevistados coinciden en que la situación de precariedad socioeconómica en las comunidades de origen de las víctimas se cuenta entre los principales, predisponiendo a muchas personas a aceptar ofertas laborales engañosas. Asimismo, se subraya la extensión de prácticas y discursos patriarcales, que habilitan expresiones de violencia basada en el género, considerada una cuestión clave en el caso de las mujeres y niñas víctimas de trata de personas.

Los actores consultados acuerdan en que los contextos de migración en Bolivia, tanto internacional como interna, también generan factores de vulnerabilidad a la trata de personas. En cuanto a la migración interna, se señala la incidencia de factores culturales. Uno de los ejemplos mencionados es la práctica de recibir a familiares, generalmente mujeres jóvenes provenientes de medios rurales, quienes desarrollan tareas en el ámbito doméstico sin recibir una remuneración (lo que se conoce como servidumbre costumbrista o padrinazgo). En estos casos, también se subraya la incidencia de discursos sexistas, incluso entre las mujeres, que justifican formas de violencia basada en el género.

En lo que respecta a la emigración de personas bolivianas, por un lado, se señalan sus efectos negativos en las familias y comunidades de origen, incluyendo una mayor

24 Aunque ello no implica que el delito se haya cometido en Bolivia.

25 Estos logros incluyen investigar y condenar a tratantes; identificación de víctimas de forma verificable; aprobar un mecanismo de derivación de víctimas; y capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre los protocolos de identificación de víctimas recientemente aprobados. A pesar de estos logros, el gobierno no condenó enérgicamente a los tratantes, incluyendo a los funcionarios cómplices; los servicios para las víctimas siguen siendo inadecuados; y los esfuerzos para abordar la trata laboral continúan siendo insuficientes.

incidencia de distintas formas de violencia y problemáticas sociales que afectan a grupos específicos, como el consumo de drogas y el embarazo adolescente. Por otro lado, [información de UNODC](#) muestra la incidencia de la trata de personas en personas de nacionalidad boliviana que se encuentran en otros países de la región, principalmente Argentina y Brasil.

En lo que refiere a la inmigración internacional en Bolivia, los actores entrevistados coinciden en que en la actualidad se observa la llegada de familias venezolanas en situaciones de precariedad socioeconómica, con graves necesidades, por ejemplo, en materia de acceso a la salud. Actores de la sociedad civil entrevistados alertan que, en ese marco, se han reportado casos de mujeres víctimas de diversas formas de explotación sexual.

En cuanto a la situación específica de niños, niñas y adolescentes, los actores entrevistados informan que esta población es víctima de explotación laboral en sectores como la construcción, el trabajo mecánico y el comercio informal. También mencionan casos de niños y niñas que son trasladados desde medios rurales a ciudades y que se encuentran en situación de mendicidad forzada. Por último, reportan casos de explotación sexual, también documentados por estudios recientes.

En lo que refiere a las estrategias de captación de víctimas, los actores entrevistados coinciden en el papel que juegan actualmente las redes sociales. En este sentido, informan sobre casos graves de subastas de niños, niñas y adolescentes vírgenes a través de redes sociales. También señalan la estrategia de ofrecer ayuda con la regularización migratoria en el caso de las víctimas migrantes. Asimismo, reportan estrategias específicamente destinadas a la captación de niñas y adolescentes, como la seducción por parte de personas que actúan como estudiantes en zonas de establecimientos escolares y “enamoran” a las posibles víctimas.

En Bolivia, la principal fuente oficial de información sobre trata de personas es el [Observatorio de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas](#). Los actores entrevistados explican que este sistema está siendo rediseñado, gracias a un convenio con OIM, lo cual permitirá contar con un diseño integrado de información sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, interconectado con otros sistemas de información, que logre nutrir de datos a la política pública.

Los actores entrevistados coinciden en identificar desafíos en la producción de información relativa a los distintos aspectos de la trata de personas. Señalan que la información que se produce se encuentra muy dispersa entre las instituciones públicas y las de la sociedad civil. Alertan que las estadísticas oficiales no reflejan adecuadamente la incidencia de algunos delitos conexos a la trata de personas, como la violencia sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes. También consideran que se enfatiza la producción de información sobre la persecución del delito, sobre otros aspectos, como la protección de las víctimas. Por último, se destaca la calidad de la información producida por las defensorías municipales, principalmente en relación con los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.



MARCO NORMATIVO

Bolivia cuenta con una [Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas \(Ley 263\)](#) desde 2012, reglamentada por el Decreto Supremo 1486 (2013). La ley adopta un conjunto de definiciones, incluyendo: abuso de una situación de vulnerabilidad, explotación, servidumbre, servidumbre por deudas, servidumbre costumbrista, matrimonio servil, guarda y adopción ilegales, trabajo forzoso, amenaza, turismo sexual, mendicidad forzada (artículo 6). [UNODC](#) destaca que la legislación boliviana cubre todas las formas de trata de personas indicadas en el Protocolo de Palermo.

Los actores gubernamentales entrevistados explican que la adopción de esta ley marca el inicio de las acciones integrales de combate a la trata de personas en Bolivia. Si bien anteriormente el país contaba con normativa al respecto, ésta se centraba en aspectos punitivos, mientras que la nueva ley incorpora elementos tales como la prevención, atención, reintegración, cooperación internacional, entre otros.

Con esta ley también se crea una [política de Estado sobre trata de personas](#), con un Consejo y un Plan de alcance nacional, además del Plan de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. También se crean instancias locales, los consejos departamentales, con estructuras similares a la nacional.

Por su parte, algunos actores de la sociedad civil entrevistados alertan sobre el hecho de que la ley tipifique a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, lo cual —según señalan— genera confusión en la conceptualización y en el abordaje diferenciado de ambos delitos por parte de los funcionarios competentes.

Más allá de reconocer los avances que se registran desde la adopción de la ley, los distintos actores entrevistados mencionan aspectos a mejorar en el marco normativo boliviano, por ejemplo, en lo que refiere a la articulación interinstitucional y la asignación presupuestaria. Sobre este último punto, mencionan que el Consejo no cuenta con una asignación presupuestaria específica, sino que los recursos financieros para sus actividades provienen de las distintas instituciones que lo integran y/o de la cooperación internacional.

Asimismo, actores gubernamentales entrevistados sostienen que sería importante complementar el marco normativo nacional con normas de nivel departamental y municipal.



MARCO INSTITUCIONAL

La ley crea el Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas, que constituye la instancia máxima de coordinación y representación, para la formulación, aprobación y ejecución de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos. Los documentos de creación de esta institucionalidad reconocen el principio de igualdad y no discriminación, y los enfoques de género, generaciones e interculturalidad²⁶.

Asimismo, y según un [informe de la Defensoría](#), se promueve la organización y el fortalecimiento de los Consejos Departamentales de Lucha contra la Trata y Tráfico en Beni, La Paz, Santa Cruz, Chuquisaca, Potosí y Pando. Actualmente, los Consejos Departamentales de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas se encuentran conformados en todo el país, y la articulación

de redes contra la trata y tráfico de personas, continúa siendo una buena práctica que se replica en diferentes regiones del país.

A partir de la adopción de la Ley también se crea la Dirección General de Lucha contra la Trata y el Tráfico, en el ámbito del Ministerio de Gobierno y del Viceministerio de Seguridad Ciudadana. Su función es la de impulsar y realizar acciones integrales en el ámbito de la trata y tráfico de personas y delitos conexos, promoviendo la coordinación con entidades e instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y el Plan Plurinacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas.

También se crea la [División de Trata y Tráfico de Personas en la Policía Boliviana](#), cuyas funciones incluyen: informar a la Jefatura de Departamento acerca de todas las actividades realizadas en la División, presentando información objetiva, clara y oportuna; formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata de personas y del fortalecimiento de la capacitación del personal policial; coordinar acciones con otras Divisiones del Departamento con el propósito de lograr mayor eficiencia a los servicios a la sociedad; obtener y evaluar información de las investigaciones realizadas elaborando planes de acción que coadyuven y mejoren las investigaciones realizadas; supervisar y controlar el cumplimiento estricto del contenido de las normas legales y reglamentarias, que determinan los procedimientos de investigación; investigar, hechos delictivos relacionados con las funciones y competencias de la División; y desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la Trata de Personas.

Asimismo, existe una Red Boliviana de Lucha contra la Trata y Tráfico, integrada por 36 instituciones, y redes departamentales en Tarija, Cochabamba, Oruro, Pando y Chuquisaca, y en ciudades fronterizas de Bermejo, Yacuibá, Cobija, Villazón, Puerto Suarez, Desaguadero, Guayaramerín y Pisiga, cuyo objetivo es la promoción de acciones de exigibilidad, vigilancia y capacitación.

26 El Consejo está conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Dirección General de Trata y Tráfico de Personas, y Policía Boliviana, Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicación, Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, sociedad civil organizada. El Ministerio de Justicia ejerce la presidencia del Consejo.

También se formula el Plan Multisectorial de Desarrollo Integral para la Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, cuyo propósito es articular los esfuerzos institucionales del Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas en la lucha contra estos delitos, de acuerdo con las competencias y las atribuciones de las instituciones que lo conforman, y los lineamientos de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas. El Plan contiene estrategias a seguirse durante el período 2016 a 2020, con la finalidad de contribuir con el cumplimiento de la meta: “en Bolivia ya no existen las comunidades cautivas, ninguna forma de pongueaje y esclavismo, y explotación en el trabajo infantil” correspondiente al Pilar 1, “Erradicación de la extrema pobreza”, del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Otros planes nacionales también incluyen disposiciones y objetivos relativos a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, como el [Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien](#) (2016–2020), aprobado mediante Ley No. 786/2016.

Asimismo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés), que en Bolivia adopta el nombre de [Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para el Vivir Bien](#), describe la respuesta colectiva y el compromiso de trabajo del Sistema de las Naciones Unidas con las prioridades nacionales de desarrollo de Bolivia, e incluye el combate a la trata de personas.

Los actores gubernamentales entrevistados informan que actualmente se está elaborando una Guía de colaboración interinstitucional y un Protocolo de intervención en operativos, y que ya se cuenta con una ruta de intervención, tres protocolos de actuación —Protocolo único de atención a víctimas, Protocolo de detección temprana de víctimas y Protocolo de repatriación— y una guía de actuación migratoria.

Sin embargo, los actores de la sociedad civil entrevistados señalan con preocupación que la institucionalidad creada por la ley —y las capacidades institucionales que implica— no resulta suficiente para dar respuesta a la realidad de la trata de personas en el país. En este sentido, cuestionan que exista un adecuado nivel de articulación entre las distintas instituciones y acciones involucradas en la política pública y consideran que, por el contrario, en muchos casos se observan acciones dispersas.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

La Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas establece que, para el ingreso, salida y permanencia en el territorio boliviano de personas nacionales y extranjeras, en especial de niños, niñas y adolescentes, el Ministerio a cargo de la Dirección General de Migración, en coordinación con las instituciones involucradas, deberá: diseñar e implementar protocolos de actuación nacional e internacional para la detección temprana de situaciones de trata de personas y tráfico de personas, y delitos conexos; denunciar de forma inmediata ante las autoridades competentes aquellos hechos que puedan constituir delitos de trata y tráfico de personas, y delitos conexos, para su investigación; y coordinar acciones con las entidades públicas que atienden y protegen a personas víctimas de trata y tráfico de personas, y delitos conexos (artículo 27).

Los actores gubernamentales entrevistados informan que cuentan con un [Protocolo de identificación temprana de víctimas](#), que brinda directrices e indicadores para identificar a las víctimas en las distintas etapas. Explican que, cuando la policía identifica una víctima, pone en conocimiento a la Dirección y ésta activa los mecanismos institucionales para su protección, incluyendo su derivación a las instancias que correspondan.

Por su parte, los actores de la sociedad civil entrevistados agregan que existe un protocolo de investigación diseñado por la Policía, que incluye etapas de investigación previa, agentes encubiertos y planificación de los operativos. Sin embargo, señalan que existen divergencias en cuanto a la forma de implementar este protocolo a nivel de los diferentes departamentos. Por ejemplo, reportan casos en los que se utiliza la figura de “tentativa de trata”, inexistente en la legislación boliviana. En ese sentido, destacan la importancia de armonizar estos procedimientos.

De acuerdo a un [informe de la Defensoría](#), en 2017 se desarrollaron cursos de capacitación para la identificación del delito de trata de personas dirigidos a las Unidades de Patrullaje, Policía Turística y Comunitaria, en los que participaron 300 efectivos policiales.

Los actores de la sociedad civil entrevistados informan que realizan actividades de identificación de víctimas

de trata de personas, mediante el mapeo territorial de zonas donde existen dinámicas de comercio sexual (por ejemplo, en La Paz y El Alto). Explican que cuando identifican posibles situaciones de trata de personas, informan a la Policía, que lleva a cabo los operativos correspondientes, y a las Defensorías de niñez y adolescencia, que actúan en lo que respecta a la protección de las víctimas.

Varios actores entrevistados alertan sobre la falta de inclusión del enfoque de género en la capacitación del personal de las distintas áreas y servicios en los que se podrían identificar víctimas de trata de personas, por ejemplo, en el ámbito de la salud.



PERSECUCIÓN

La ley establece modificaciones a los artículos 178, 281 bis, 321, 321 bis y 323 bis del Código Penal (artículo 34). También dispone la no punibilidad de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (artículo 43) y la imprescriptibilidad de estos delitos (artículo 44).

De acuerdo a datos recientes de UNODC, de las 295 personas sentenciadas por trata de personas entre 2014 y septiembre de 2017, 36 tenían ciudadanía boliviana²⁷. Según [información del Ministerio Público](#), en 2017 se registraron 519 casos de trata de personas, mientras que en 2018 los casos ascendieron a 465. En ambos años, la mayor cantidad de casos corresponden a La Paz (317 y 223), seguida de Cochabamba (63 y 65) y Santa Cruz (44 y 51). Por su parte, datos del Consejo de la Magistratura indican que en 2017 hubo 502 procesos registrados en el marco de los delitos establecidos en la Ley, siendo el departamento de La Paz el que registra mayor número (357); seguido por Oruro (39), Cochabamba (36) y Santa Cruz (28), mientras que en 2018 se reportaron 279 procesos a nivel nacional, de los cuales 160 corresponden al departamento de La Paz, seguidos de casos reportados en los departamentos de Santa Cruz (30) y Cochabamba (24).

Los actores de la sociedad civil entrevistados consideran que existen falencias en varios aspectos de la persecución del delito de trata de personas. Principal-

mente, señalan la amplia diferencia entre la incidencia de la trata de personas que perciben en su trabajo a nivel territorial, las denuncias que se realizan y los casos que son efectivamente formalizados.

Asimismo, indican con preocupación que en los casos en que las víctimas no realizan la denuncia, no se puede avanzar en la investigación judicial por falta de evidencias. En este sentido, algunos actores entrevistados sostienen que, en los casos en que las víctimas desisten de las acciones judiciales, éstas deberían continuar de oficio, en tanto se trata de un delito de orden público.

Varios actores consultados consideran que existe una inadecuada especialización de jueces e investigadores, que genera que muchos casos no prosperen judicialmente. También señalan la incidencia de la corrupción en la elevada tasa de impunidad del delito de trata de personas en Bolivia. Por último, mencionan la alta rotación de funcionarios públicos, que incide negativamente en el desarrollo de los procesos.

Con respecto a los casos que efectivamente se judicializan, los actores de la sociedad civil entrevistados señalan la extensión de los plazos de las investigaciones, que implican que las víctimas —en muchos casos, niños, niñas y adolescentes— deban permanecer en hogares por períodos de hasta dos años.

Varios actores entrevistados refieren a los casos de víctimas migrantes que desean retornar a su país. Al respecto, informan que éstas deben esperar a que concluya el proceso judicial, y que su situación se evalúa en conjunto con los consulados. En los casos de víctimas migrantes que no desean retornar, y que cuentan con una visa humanitaria, informan que éstas son incluidas en el programa de reintegración laboral y que se le brindan facilidades para que puedan permanecer en Bolivia.

27 Aunque ello no implica que el delito se haya cometido en territorio boliviano.

En lo que respecta a la información disponible sobre persecución de la trata de personas en Bolivia, actores gubernamentales entrevistados sostienen que se ha registrado un incremento progresivo en las denuncias (de 35 en 2005 a 500 en 2015), aunque aclaran que anteriormente no se diferenciaba correctamente entre los casos de trata de personas, tráfico de migrantes y desaparición de personas. Informan que en la actualidad estos aspectos están mejor definidos, aunque aún persisten desafíos relativos al registro administrativo de la información y su sistematización y análisis con fines de política pública.

Varios actores entrevistados informan acerca de esfuerzos en materia de capacitación para la persecución de la trata de personas. Según un [informe de la Defensoría](#), en 2017 la Policía boliviana organizó el primer Encuentro Nacional de Divisiones de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas, cuya finalidad fue estandarizar procedimientos en la investigación de delitos de Trata y Tráfico de Personas y registro de búsqueda de personas desaparecidas.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

La ley establece que el Estado adoptará las medidas necesarias para evitar la revictimización de las víctimas de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos, y que estas medidas se aplicarán en las políticas y estrategias de prevención, protección, atención, reintegración y persecución penal. En este sentido, el Ministerio Público, en coordinación con el Ministerio de Justicia, adoptará un Protocolo Único de Atención Especializada para Víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y la ruta de intervención, que será uniforme y aplicable en todo el territorio del Estado. Asimismo, las instituciones públicas y privadas que correspondan darán especial tratamiento a niños, niñas y adolescentes víctimas trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos, a fin de no afectar su desarrollo integral (artículo 28).

No obstante, los actores de la sociedad civil entrevistados sostienen que las víctimas que no cuentan con patrocinio legal y/o acompañamiento de alguna institución se ven expuestas a la revictimización, e incluso

a la posibilidad de perder su vida, por lo cual muchas optan por no realizar las denuncias, o desisten de los procesos judiciales.

La ley también dispone que la Política incluirá un Programa de Protección, que contemplará las siguientes medidas: proteger el derecho a la intimidad, privacidad y guardar en absoluta reserva la identidad de las víctimas, testigos y denunciadores, así como de su entorno familiar; y adoptar las Cámaras Gessell para su uso obligatorio durante el proceso de investigación; precautelar la dignidad de las víctimas en todas las etapas del proceso de investigación y juicio oral, así como en programas de reinserción; posibilitar el cambio de identidad de las víctimas, testigos, denunciadores o familiares, cuando consideren que sus vidas están en peligro, previo consentimiento y/o autorización, en coordinación con las instituciones públicas competentes y en estricta reserva; posibilitar el cambio de residencia temporal, cuando corresponda; brindar seguridad y protección temporal en el entorno familiar y actividades propias que desarrolle la víctima (artículo 29). Asimismo, establece que los niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos, recibirán cuidados y atención especializados, adecuados e individualizados (artículo 30).

Actores de la sociedad civil entrevistados informan que recientemente se aprobó un nuevo [protocolo único de atención](#), sobre el cual aún es preciso capacitar a los distintos actores. Más allá de ello, sostienen que los lineamientos existentes no siempre son respetados. Por ejemplo, informan sobre casos de víctimas que son rescatadas y transportadas en el mismo vehículo que los tratantes, así como sobre casos de demoras en la aplicación de los protocolos, que exponen a las víctimas a distintas vulneraciones de sus derechos. También alertan que la protección sólo se brinda a quienes realizan denuncias.

Asimismo, informan que los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas en casos judicializados reciben atención especializada, que considera aspectos como su asistencia a instituciones educativas. También explican que las mujeres y niñas víctimas de trata de personas tienen necesidades especiales de asistencia. Relatan que, por ejemplo, muchas de ellas son rechazadas en sus entornos familiares y comunitarios, debido a prejuicios vinculados al ejercicio de la prostitución. También informan que no se cuenta con instalaciones adecuadas para recibir a mujeres víctimas con sus hijos e hijas.

En lo que respecta a la protección a víctimas y testigos de investigaciones, los actores entrevistados señalan que se trata de uno de los principales desafíos. En este sentido, sostienen que la oferta de instalaciones, principalmente hogares y casas de acogida, es insuficiente. Manifiestan que la propia situación de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas —por ejemplo, las migrantes venezolanas— genera necesidades que las llevan a abandonar los lugares de acogida y volver a exponerse a la explotación (laboral y/o sexual). Señalan que no existen albergues para varones —incluyendo niños— víctimas de trata de personas, ni una oferta destinada a víctimas LGBTI, quienes enfrentan discriminación —por ejemplo, cuando se trata de personas con VIH— en el acceso a la protección que establece la ley. Los actores gubernamentales entrevistados informan que están trabajando en la solución de algunos de estos aspectos, como la escasez de instalaciones destinadas a varones.

La [producción de información sobre las iniciativas de protección](#) aparece como un desafío. La escasa información disponible señala que, en 2015, cerca de 136 víctimas de trata, tráfico de personas y delitos conexos accedieron a centros de acogida, tanto dependientes del Estado como de organizaciones y fundaciones de la sociedad civil.

Asimismo, informan que un aspecto complejo que es preciso atender, es el de las circunstancias psicosociales de las familias de las víctimas de trata de personas, que dificulta su reinserción. Si bien actores gubernamentales entrevistados informan que se realiza un seguimiento de la situación de las víctimas una vez reintegradas a sus entornos, desde la sociedad civil señalan que este seguimiento es insuficiente, por lo que suele ser asumido por organizaciones de la sociedad civil.



PREVENCIÓN

La ley establece que los mecanismos de prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes serán las políticas y estrategias en los ámbitos educativo, comunicacional, laboral y de seguridad ciudadana (artículo 19).

El citado informe de Defensoría también menciona que se recopiló [información sobre otras medidas de prevención](#), por ejemplo, el control de documentos y autorizaciones de viaje, efectuados por las DNA en terminales terrestres, y la Policía boliviana en retenes de peaje y puestos de control en carreteras.

En lo que refiere a la realización de campañas de información y sensibilización, en 2016 la Defensoría del Pueblo emprendió la [campaña denominada “Hay dulces que amargan, que no te engañen”](#), destinada a concientizar y sensibilizar a la sociedad e informar a la población escolar sobre las formas de captación de víctimas²⁸. En 2017 y 2018, se desarrolló la [Campaña “Seducción/Trabajo + Trampa = Trata y Tráfico ¡Cuidate!”](#), a fin de prevenir sobre las nuevas formas que utilizan las redes de tratantes para captar, principalmente, a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres, quienes en su mayoría son víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral.

Actores de la sociedad civil consultados coinciden en que se han realizado importantes esfuerzos en términos de prevención. En este sentido, informan sobre diversas actividades realizadas principalmente a nivel comunitario en zonas de Bolivia (en relación con la migración venezolana), en áreas de tolerancia a la prostitución y en comunidades educativas.

Sin embargo, alertan sobre el papel de los medios de comunicación, y recuerdan que existía una disposición que obligaba a incluir contenidos orientados a la prevención de la trata de personas, pero que ésta fue derogada. Asimismo, advierten acerca de la inexistente comunicación del [artículo 322 del Código Penal](#), que sanciona la violencia sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes.

Los actores entrevistados sostienen que es necesario llevar a cabo acciones de prevención selectiva, en comunidades de origen, donde existen una menor presencia del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, y con grupos en situación de movilidad humana. También consideran clave desarrollar acciones de prevención a nivel de la familia. Señalan, asimismo, desafíos en materia de educación sexual en el país. Por último, informan que no se cuenta con un análisis de impacto de las campañas de prevención desarrolladas.

28 Esta campaña se desarrolló en La Paz, El Alto, Guayaramerín, Yacuiba, Caraparí, Bermejo, Villamontes, Oruro, Potosí, Villazón, Tupiza, Cotagaita, Uyuni, Atocha y Llica.

Por su parte, actores gubernamentales informan que están considerando realizar acciones de sensibilización destinadas a operadores de transporte, hoteles, y otros sectores, y que están pensando estrategias para abordar la migración campo-ciudad y los riesgos que puede implicar para las posibles víctimas de trata de personas.



ALIANZAS

La ley establece que la sociedad civil organizada ejercerá el control social de la implementación de las políticas y estrategias, y del Plan Nacional de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, en todos los niveles del Estado (artículo 18).

Los actores entrevistados coinciden en que las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante en términos de identificación, atención, prevención, incidencia y fortalecimiento. Algunos incluso sostienen que muchas víctimas prefieren acercarse a las organizaciones de la sociedad civil y no a las instituciones públicas, debido a la falta de confianza en éstas últimas.

Sin embargo, señalan con preocupación que estas organizaciones no reciben financiamiento público, al tiempo que denuncian una cierta invisibilización del papel que desempeñan.

Refieren también a la importancia de desarrollar alianzas con el sector privado, por ejemplo, con hoteles y agencias de turismo, para prevenir el turismo sexual.

Destacan la necesidad de fortalecer alianzas con organismos internacionales como OIM y UNODC. En este punto, señalan que no se cuenta con informes actualizados sobre la situación de la trata de personas en Bolivia, que analicen la política pública implementada en el país.

Por último, es preciso señalar que Bolivia viene desarrollando una [estrategia de cooperación internacional con Perú en materia de combate a la trata de personas](#). En este sentido, suscribieron la Declaración de Cobija en 2018 y desde ese entonces han venido sosteniendo reuniones del gabinete ministerial binacional; en la última, acordaron acciones conjuntas para la lucha contra la trata de personas, aprobando la Hoja de Ruta Binacional 2019-2020. Asimismo, Bolivia ha suscrito un acuerdo de cooperación binacional en la materia con Argentina.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

Los actores entrevistados reconocen la creciente relevancia de la población venezolana en los últimos tiempos, y enfatizan que se trata de familias y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con graves necesidades de asistencia.

También informan que ya se han reportado casos de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, principalmente mujeres jóvenes, y consideran que esta situación persistirá en tanto se mantengan las circunstancias del desplazamiento de población venezolana.

En cuanto a las características de esta población, coinciden en que gran parte se encuentra en Bolivia en forma temporal, en tránsito hacia otros destinos, como Chile. En lo que respecta a las rutas de la población venezolana, explican que algunos grupos viajan por tierra desde Colombia, pasando por Ecuador y Perú. También señalan que algunas familias llegan a Bolivia pasando por Brasil, alertando que ésta es una de las rutas más peligrosas, en la que se han reportado casos de secuestros y robos de documentación.

Los actores de la sociedad civil entrevistados informan sobre casos de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados venezolanos víctimas de trata de personas, que actualmente cuentan con protección internacional en Bolivia. También informan sobre la situación de niños y niñas nacidos en Bolivia, hijos de personas en situación irregular, sin partida de nacimiento y, por ende, en riesgo de apatridia.

En los casos informados por los actores entrevistados, las víctimas relatan haber sido captadas al ingreso al país, en contextos de irregularidad migratoria e incluso indocumentación (ya sea sin documentos, con fotocopias de éstos, o con documentos vencidos). En este punto, coinciden en que las restricciones que imponen las políticas migratorias de la región aumentan las situaciones de vulnerabilidad de las personas venezolanas. Si bien algunos de los actores entrevistados consideran que en Bolivia existe una predisposición a apoyar a estos grupos, ello no resulta suficiente para paliar las situaciones de vulnerabilidad que se producen en el marco del tránsito hacia otros destinos en la región.

Los actores entrevistados también informan sobre casos de víctimas venezolanas de tráfico ilícito de migran-

tes. Según reportan, una empresa en Venezuela ofrece traslados a Chile por un monto de dinero, sin informar sobre la normativa migratoria de Bolivia. Las personas que acceden a este servicio quedan en situación irregular en Bolivia, desde donde intentan desplazarse a Chile, muchas veces por vías irregulares.

Algunos de los actores consultados consideran que la situación de la población venezolana en Bolivia se va a agravar en el futuro, y afirman contar con información sobre el próximo ingreso al país de 3.600 personas venezolanas provenientes de Perú. Más allá de esto, manifiestan que es un tema que no forma parte de la agenda política en Bolivia, lo cual se refleja en la ausencia de datos oficiales al respecto.

Algunos actores de la sociedad civil consultados señalan con preocupación que los migrantes venezolanos son generalmente considerados migrantes y refugiados económicos, por lo cual en la mayoría de los casos se les niega la protección internacional como refugiados en Bolivia.

Actualmente, las personas migrantes en Bolivia —incluyendo a las venezolanas— acceden a una visa de turista con una duración de tres meses. Esta visa no les

permite realizar actividades remuneradas, por lo que las mismas son realizadas de forma irregular. Por su parte, las personas venezolanas pueden solicitar una visa humanitaria por un plazo de un año renovable.

Algunos actores de la sociedad civil consultados informan de iniciativas de prevención de la explotación sexual focalizadas en niños, niñas y adolescentes venezolanos.

En relación con los niños y niñas venezolanos, varios actores entrevistados manifiestan preocupación por la situación de acceso a la educación, explicando que amplios sectores abandonan las instituciones educativas en el marco de los períodos de desplazamiento.

Actores gubernamentales entrevistados informan que el gobierno boliviano está trabajando con OIM en un proyecto regional de fortalecimiento del control migratorio. Sin embargo, explican que se trata de un proyecto general, sin un foco específico en los flujos de personas venezolanas.

En Bolivia, la respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Subregional del Cono Sur, en el marco de la Plataforma Regional R4V.

BIBLIOGRAFÍA

Defensoría del Pueblo

2019 Rol estatal en el control de documentos como mecanismo de prevención de la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes, La Paz.

ECPAT

2015 Análisis situacional sobre la explotación sexual comercial en niñas, niños y adolescentes en Bolivia, La Paz.

Fundación Munasim Kullakita

2018 Exploración de mercados laborales para adolescentes y jóvenes en situación de explotación sexual y sobrevivientes, La Paz.

2016 Dinámicas de la trata, proxenetismo y violencia sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Bolivia, La Paz.

Secretaría Técnica del Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas

2016 Informe de la Política Plurinacional de lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, La Paz.

Observatorio de Trata de Personas

2018a Análisis crítico de las estadísticas de denuncias de trata de personas y delitos conexos en las gestiones 2016 y 2017, La Paz.

2018b Guía de cooperación a las FFAA del Estado Plurinacional para la intervención en delitos de trata y tráfico de personas, La Paz.

UNICEF

2018 Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y sus rutas en zonas mineras y extractivas en territorios de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, La Paz.

REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

Según el [Informe Global de UNODC](#), el número de víctimas de trata de personas en Brasil en 2016 fue de 1.090, 70% de ellas, mayores de edad y casi 30% niños, niñas y adolescentes. Datos para el período 2015-2017 señalan 2.040 víctimas de trata mayores de edad y 375 niños, niñas y adolescentes. Por su parte, la [Central Nacional de Denuncias de Crímenes Cibernéticos](#) reportó, para 2019, 372 denuncias anónimas a través de Safernet Brasil²⁹, 20 denuncias en la Secretaría de Derechos Humanos y 392 en la central de denuncias.

La Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres registra para el período 2014-2016 a 317 mujeres víctimas de trata de personas (interna e internacional) con fines de explotación sexual y 5 víctimas varones.³⁰ En lo que refiere a la trata con fines de explotación laboral, desde esta Secretaría señalan que, en el mismo período, hubo 123 víctimas mujeres, 52 varones y 82 personas de las cuales no se ha registrado esa información. La División de Fiscalización y Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRAE) en 2018 rescató a 54 personas (42 de nacionalidad boliviana y 12 de nacionalidad venezolana).³¹

El [Trafficking in Persons Report de 2019](#) mantuvo a Brasil en la calificación Tier 2, mencionando que, más allá de que el gobierno ha realizado esfuerzos para combatir el delito de trata (entre los que se destaca el aumento en el número de condenas, investigaciones y procesamiento de casos de denuncias de trata), los mismos resultan insuficientes. En dicho informe se

menciona que la asistencia a víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral disminuyó y que la protección fue insuficiente como consecuencia del alcance del delito.³²

En relación a los fines de la trata de personas en Brasil, se identifican mayoritariamente la explotación sexual y laboral, incluyendo además la servidumbre y la adopción ilegal, la cual tiende a naturalizarse como una práctica “cultural” en algunas comunidades, generando que las víctimas no formalicen las denuncias. En las entrevistas realizadas en Pacaraima, municipio limítrofe situado en la frontera norte de Roraima, emerge la tentativa de robo de bebés como una problemática que comienza a visualizarse a partir del aumento en la migración venezolana y que ocurre también en las inmediaciones de los sitios de acogida de estos migrantes en la capital del estado, Boa Vista.³³ Fuentes consultadas mencionan que en algunas empresas mineras y madereras que operan ilegalmente en el área se han producido denuncias de posibles víctimas de trata de personas. Asimismo, [notas de prensa](#) han informado sobre situaciones de trabajo análogo a la esclavitud en Pacaraima.

En Brasil y Venezuela, la población LGBTI se cuenta entre las más explotadas sexual y comercialmente, principalmente las personas jóvenes. Si bien esta situación es visible en la frontera entre ambos países, fuentes consultadas señalan que no existe un registro formal de personas LGBTI víctimas de trata de personas.

En lo que respecta a la incidencia de la trata de personas en niños, niñas y adolescentes en Brasil, las personas entrevistadas informan sobre casos con fines de explotación laboral, principalmente en zonas rurales y

29 Asociación civil de derecho privado, con actuación nacional con el objetivo de promoción y defensa de los derechos humanos en internet en Brasil.

30 Independientemente de que el canal de denuncia está dirigido especialmente a mujeres, el resto de las fuentes señalan que las mujeres son las más afectadas por este delito.

31 <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/AccesoDerechosTrata2019Final.pdf>

32 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

33 Las fuentes entrevistadas señalan que muchas mujeres que están en la Operación Acogida tienen miedo de salir o ser rechazadas para ingresar al refugio y ser víctimas de este delito.

ciudades turísticas. También reportan casos de servidumbre y mencionan casos de víctimas captadas para el delito de narcotráfico en Brasil y países vecinos. En la ciudad de Boa Vista se identifican como situaciones recurrentes la adopción ilegal y el secuestro de niños y niñas, así como el matrimonio infantil (en adolescentes entre 16 y 18 años).

En cuanto a la nacionalidad de las víctimas de trata de personas en Brasil, se reportan tanto víctimas nacionales como extranjeras. Asimismo, se informa sobre víctimas de nacionalidad brasileña en el exterior (principalmente en Europa y China). En cuanto a la situación en el estado de Roraima, es preciso señalar que la región posee uno de los índices más elevados de violencia contra las mujeres, y que históricamente ha sido lugar de origen de víctimas de trata de personas explotadas en países vecinos, como Guyana y Surinam.

En cuanto a los factores de vulnerabilidad, los actores entrevistados señalan la desigualdad económica y social del país, las dificultades para el acceso al trabajo (y la extensión de la informalidad laboral), la educación y la salud. La precarización de las condiciones de trabajo empobrece rápidamente a la población (nacional y migrante), lo que lleva a que la explotación laboral y sexual aparezcan como alternativas. Para el caso de la población migrante, la falta de información y el desconocimiento del idioma portugués, aparecen como factores que vulneran aún más su situación.

En lo que respecta a las estrategias de captación, se mencionan especialmente las ofertas laborales engañosas y/o el “enamoramamiento” a través de redes sociales. En relación a las [víctimas venezolanas en Brasil](#), las personas entrevistadas informan que éstas suelen ser captadas en Venezuela, donde son engañadas con ofertas laborales. Una vez que llegan a Brasil son trasladadas a diferentes ciudades para ser explotadas sexual y laboralmente. Un punto a destacar es que, además de las víctimas que ya son parte de redes de trata, muchas personas migrantes son captadas en Brasil, principalmente para la explotación laboral. Las entrevistas señalan que la mayoría de las personas venezolanas en Brasil se encuentra en situación migratoria regular. Entre los principales factores de vulnerabilidad que afectan a

este grupo se cuentan la falta de información adecuada sobre sus derechos (vinculada a las dificultades con el idioma portugués), las necesidades socioeconómicas y la falta de redes de apoyo. Todo esto facilita situaciones laborales que dejan entrever posibles situaciones de explotación, ya sea por cantidad de horas de trabajo y/o por los bajos salarios ofrecidos.

Al igual que en otros países de la región, en Brasil existen desafíos en cuanto a la producción de información oficial sobre la incidencia de la trata de personas. El bajo índice de denuncias contribuye con este déficit; éste se debe en parte a que muchas de las víctimas no se identifican como tales, tienen miedo y no cuentan con información adecuada, más allá de que en el país existen canales de denuncia, como líneas telefónicas (100 y 180).

Las principales fuentes de información sobre trata de personas, en lo que refiere a la investigación y la persecución, son el Poder Judicial y la Policía. Para el primer caso, los tribunales y poderes judiciales estatales y federales son quienes producen estadísticas sobre sus actividades desde la creación del Consejo Nacional de Justicia. Por su parte, el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) reporta información del número de personas detenidas por el delito de trata, mientras que la policía (federal, militar y civil) cuenta con sus propios sistemas de estadísticas (la Policía Federal bajo el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Policía Civil y Militar responde a los gobiernos de sus respectivas Unidades de la Federación). Sin embargo, hasta el momento no se ha podido consolidar un Sistema Nacional de Estadísticas Criminales.³⁴ Otras fuentes de información provienen de la División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores (DAC/MRE), la Defensa Pública de la Unión (DPU), el Ministerio de la Ciudadanía (a través de sus centros CRAS). El Ministerio de Economía, por su parte, tiene bajo su mando la Secretaría de Trabajo, que produce información sobre trabajo esclavo y número de víctimas rescatadas. El Ministerio de la Familia, la Mujer y los Derechos Humanos cuenta con dos canales de denuncia que reportan información. El número 180 es una línea específica para mujeres y el 100 es para denuncia de violaciones de derechos humanos. Además, la Policía Federal también cuenta con números para consultas

34 <http://www.ipdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/11/AccesoDerechosTrata2019Final.pdf>

policiales. Sin embargo, las personas entrevistadas coinciden en que no existe una adecuada articulación entre los organismos que producen información sistematizada y compartida sobre las diferentes dimensiones de la trata de personas.

Además, la Policía Rodoviaria Federal realiza tareas de prevención y combate a la trata de personas. Entre ellas se destaca la aplicación MAPEAR, donde se identifican los puntos vulnerables de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en las carreteras, que incluye la trata con fines de explotación sexual tanto interna como internacional.

Finalmente, desde la Policía Federal de Pacaraima informan que no se registran datos oficiales. Se producen entre 8 y 9 investigaciones al año en relación al delito de trata de personas; sin embargo, existen dificultades relativas al análisis de datos.



MARCO NORMATIVO

En 2004 Brasil adhiere al Protocolo de Palermo a través del Decreto N° 5.017/2004. Posteriormente, en 2006 se crea la Política Nacional de Combate a la Trata de Personas y se constituye el Grupo de Trabajo Interministerial con el objetivo de elaborar una propuesta del Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas (PNETP), a través del Decreto N° 5.948/2006.

En 2013 se aprueba, a través de la Ordenanza Interministerial N° 634, el II Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas (PNETP II) 2013-2016 y se crea el Grupo Interministerial de Monitoreo y Evaluación del Plan. En este segundo Plan se incrementan las metas.

En 2016 se aprueba la Ley N° 13.344 de prevención y represión a la trata interna e internacional de personas, que dispone medidas de atención, prevención, protección y persecución³⁵. La norma legisla sobre el delito cometido en el territorio nacional

contra víctimas brasileñas o extranjeras, y también cuando el delito se comete en el exterior contra víctimas brasileñas. Establece que el combate a la trata incluye tanto la prevención y la represión de ese delito, así como la atención a sus víctimas. Plantea un abordaje integral, que incluye tanto el combate del delito como la asistencia a las víctimas bajo parámetros de respeto a los derechos humanos. La Ley define a la trata de personas de acuerdo al Protocolo de Palermo, lo que representa un avance en relación con la normativa anterior.

Por otra parte, en 2017 se aprueba la Ley de Migración N° 13.445, que reafirma que se puede reconocer la residencia en el país a personas migrantes que hayan sido víctimas de trata de personas, trabajo esclavo o violaciones de derechos agravadas por su situación migratoria. El mismo año se aprueba su Decreto Reglamentario N° 9.199, que también incluye disposiciones relativas a las víctimas de trata de personas.

En 2018 se firma el Decreto 9.440/2018 que aprueba el III PNETP, en el que se definen 58 metas divididas en 6 ejes. En su elaboración participaron ocho Ministerios y la DPU.

En términos generales, las personas entrevistadas coinciden en que se han producido avances en materia normativa, pasando de una situación de invisibilidad del delito, a una en la que el sistema penal cuenta con disposiciones que abordan cuestiones como el consentimiento, la magnitud de la pena, y los delitos conexos.

Según señalan las personas entrevistadas, la modificación al marco normativo en 2016 trajo consigo tres ventajas: en primer lugar, el artículo 149a tipifica el delito, incluyendo los fines (explotación sexual, trabajo esclavo, servidumbre adopción ilegal y tráfico de órganos); anteriormente, los fines del delito se limitaban a la explotación sexual. La segunda es el rol preponderante de la sociedad civil en lo que respecta a la protección a las víctimas directas e indirectas. En este marco, el artículo 6 prevé la atención desde el Programa Federal de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos (PROVITA).³⁶ La

35 Esta Ley modifica la Ley n°6.815 de 1980, el Decreto n°3.689 de 1941 (Código del Proceso Penal) y el Decreto n°2.848 de 1940 (Código Penal) y revoca dispositivos del Decreto n°2.848 de 1940 (Código Penal).

36 Según los entrevistados, el programa PROVITA cuenta con un protocolo específico y define criterios de atención adaptados a la situación de cada víctima de forma permanente mientras exista amenaza (art. 6).

tercera es que el artículo 5 prevé la formación de equipos conjuntos de investigación.³⁷

Algunos actores entrevistados señalan que el hecho de que el marco normativo sea amplio, también puede generar dificultades en cuanto a la tipificación y el abordaje del delito.

Otro aspecto que se menciona es la dificultad para la gobernanza local y nacional cuando se vincula la trata de personas con la migración. Algunos actores consultados señalan que el diálogo entre las instituciones no siempre es fluido; en este punto, es preciso recordar que Brasil tiene una estructura federativa, dividida en nivel nacional, estadual y municipal, que puede contribuir a estas dificultades.



MARCO INSTITUCIONAL

La Coordinación General del Combate a la Trata de Personas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública es el organismo encargado de las políticas de combate a la trata de personas. Desde la coordinación se lleva a cabo la articulación entre los diferentes actores.

En el marco del I PNETP se crea el [Núcleo Estadual de Combate a la Trata de Personas \(NETP\)](#), así como [puestos avanzados de atención humanizada al migrante](#). Los puestos tienen el propósito de asistir a las víctimas de trata internacional cuando se encuentran en frontera o cuando se trata de situaciones que requieren asistencia inmediata.³⁸ Los núcleos estaduais son los encargados de diseñar y articular acciones contra la trata de personas a nivel de cada estado, teniendo

en cuenta las particularidades del fenómeno y coordinando con actores locales y con el Gobierno Federal por medio de la Secretaría Nacional de Justicia. Los núcleos también interactúan con otras redes, como los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), los Centros de Referencia Especializada de la Asistencia Social (CREAS) o el Centro de Referencia de Atención a la Mujer (CRAM), que funcionan en el marco del Ministerio de la Ciudadanía.

A través del [Decreto N° 7.901 de 2013](#) se instituye la Coordinación Tripartita de la Política Nacional de Combate a la Trata de personas y se crea el [Comité Nacional de Combate a la Trata de Personas \(CONATRAP\)](#), bajo la dirección del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con el objetivo de articular la actuación de los órganos y entidades públicas y privadas con competencias en este tema.³⁹ El Comité es presidido por el Secretario Nacional de Justicia. Algunas de las atribuciones de la CONATRAP incluyen proponer estrategias para la gestión e implementación de acciones de política nacional, proponer el desarrollo de estudios y acciones, acompañar la implementación de los planes nacionales, entre otras.

En el II PNETP se establecen 5 líneas operativas divididas en 14 actividades y 155 metas. Asimismo, se desarrolla una Gestión Integrada para el Combate a la Trata de Personas a través de la cooperación con la Comisión Tripartita —Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres (SPM), Secretaría Especial de Derechos Humanos (SDH) y Coordinación Nacional de Combate a la Trata de Personas del Ministerio de Justicia—, el Grupo Interministerial (GI) y el CONATRAP.⁴⁰

El III PNETP⁴¹ fue aprobado por el [Decreto N° 9.440](#) en 2018 y tiene una duración de 4 años. Está a cargo de la coordinación tripartita de la Política Nacional de

37 En este contexto, se firmó recientemente un acuerdo con Paraguay que permitirá la investigación conjunta en frontera y traerá mayor agilidad en los procedimientos y en el uso de pruebas entre países. Por su parte, la Procuraduría Federal de Derechos de los Ciudadanos del Ministerio Público Federal firmó un acuerdo de cooperación técnico-institucional con la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia para la defensa y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos bolivianos en Brasil y de brasileños en Bolivia, previendo estrategias de prevención de la trata de personas principalmente en las regiones fronterizas.

38 Como respuesta a los debates de los Comités, se resolvió que los puestos avanzados debían atender a todas las personas migrantes y no solo a las víctimas de trata (Disposición N° 31, del 20 de agosto de 2009).

39 Está integrada por 26 miembros, siendo 7 representantes del gobierno, 7 representantes de organizaciones de la sociedad civil o especialistas en el combate a la trata de personas, un representante indicado por los Núcleos Estaduales de Combate a la Trata de Personas y por los Puestos Avanzados de Atención Humanitaria al Migrante, un representante indicado por los Comités Estaduales del Distrito Federal del combate a la trata de personas, un representante de cada dos de diez consejos nacionales de políticas públicas.

40 Con el cambio de gobierno se han producido modificaciones en algunas de estas instituciones.

41 Si bien el III Plan es dirigido por el Ministerio de Justicia, fue elaborado por diferentes órganos: el Ministerio de la Mujer, la familia y los derechos humanos, Ministerio de la Ciudadanía, la DPU, la Policía Rodoviaria, la Policía Civil, y el Ministerio de Trabajo, entre otros.

Combate a la Trata de Personas. Se organiza en 6 ejes: gestión de la política, gestión de la información, capacitación, responsabilidad, asistencia a víctimas y prevención, y concientización pública⁴². En este sentido, desde el Ministerio de Justicia sostienen que es un buen instrumento de política pública porque cuenta con acciones, actores, indicadores y metas de corto, mediano y largo plazo.

A través del decreto, se formó un grupo interministerial integrado por los ministerios que poseían metas a cumplir en el marco del Plan. Este se reúne semestralmente a través de una plataforma digital — producto de un acuerdo de cooperación técnica con el Ministerio Público de Trabajo, y aún en construcción— que permite monitorear [información sobre trabajo esclavo](#) junto con otros planes a nivel federal.

Una de las metas del III PNETP es priorizar la definición de una metodología de recolección y unificación de datos para avanzar en la gestión de la información y el mejoramiento del relevamiento por parte del gobierno, a los efectos de orientar la política pública. Entre las dificultades se cuentan el número reducido de personal y el escaso presupuesto. En este sentido, fuentes consultadas sostienen que, teniendo una fotografía real de lo que está sucediendo en el país en relación a la trata de personas, se podría focalizar la actividad en lugares estratégicos.

El Plan considera al aspecto de la migración, que se encuentra presente en algunas metas. En relación a este tema, se trabaja internamente con el Ministerio de Justicia.⁴³

Los actores entrevistados mencionan algunas experiencias locales para el trabajo con personas migrantes, por ejemplo, el caso del estado de Santa Catarina, donde elaboraron un flujograma para auxiliar la derivación de las víctimas de trata de persona a los diferentes órganos y programas adecuados para cada situación luego de los rescates. Además, recoge diferentes variables relevadas por la DPU, a través de las cuales pueden capacitar a la red a partir de diferentes articulaciones.

En 2019, la política nacional deja de ser tripartita, debido a un nuevo decreto que definió una reducción de los miembros que forman parte del Comité. Se redujeron los lugares disponibles para el gobierno y también para sociedad civil (de 7, a 3). A través de una negociación, se logró que hasta 2020 se mantuvieran los lugares que se habían definido al momento de la creación de la CONATRAP. Posteriormente a esa fecha se realizará una nueva convocatoria para ocupar los tres lugares disponibles.

Por su parte, los Comités de Combate a la Trata de Personas tienen como objetivo actuar como entes articuladores con representantes de la sociedad y los gobiernos estatales o municipales, para la promoción de acciones y políticas públicas a nivel de la red local. A su vez, crean planes estatales y municipales, por lo que se constituyen en espacios de difusión de información y prevención.

En el marco de la DPU se creó un Grupo de Trabajo contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que ha estado involucrado en la implementación del tercer Plan y que brinda asistencia jurídica a víctimas de trata, tanto migrantes como brasileñas, y orientación sobre trata de personas a personas venezolanas (dicho organismo trabaja en el área de protección cuando se trata de casos nacionales, ya que cuando es internacional actúa directamente la Policía Federal).⁴⁴

Una de las dificultades que mencionan las personas entrevistadas es que no existe jerarquía entre la coordinación y la implementación de acciones, porque se trata de unidades federativas. Cada estado posee autonomía legislativa presupuestal. La voluntad y la capacidad de cada estado de priorizar la inversión de presupuesto para la implementación de actividades dirigidas al combate de la trata de personas aparece como un aspecto clave (cabe aclarar que no siempre existe presupuesto disponible).

42 Cuenta con 12 metas de gestión política, 9 de gestión de información, 8 de capacitación, 11 de responsabilización, 9 de asistencia a víctimas y 9 de prevención y concientización pública.

43 Actualmente, la BITRAP migró al Departamento de Migración y asumió la coordinación de los temas de trata y tráfico, un cambio que fue valorado como positivo por algunas de las personas entrevistadas. El Ministerio de Justicia, por su parte, asume el compromiso de promover actividades para combatir el delito de trata y creó un Grupo de Trabajo para diseñar acciones en relación a esta temática.

44 La Policía Federal investiga la trata internacional mientras que la Policía Civil investiga la trata interna. La DPU, por su parte, brinda asistencia jurídica a víctimas de trata, independientemente de su nacionalidad. También le competen cuestiones de regularización migratoria.

Con respecto a la migración venezolana, ésta se ha hecho especialmente visible en el estado fronterizo de Roraima. Esta situación ha llevado al desarrollo de la [Operação Acolhida](#) (Operación Acogida), ejecutada y coordinada por el Gobierno Federal, con el apoyo de agencias de la ONU y de más de 100 organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa fue lanzada a comienzos de 2018 con el objetivo de dar respuesta a la crisis humanitaria producto de la migración de personas venezolanas, ofreciendo asistencia a las personas migrantes que ingresan a Brasil por este paso fronterizo. Involucra además a 600 militares de la Aeronáutica, el Ejército y la Marina, quienes también son responsables de la atención en los refugios.

La Operación Acogida se organiza en tres ejes: 1) ordenamiento de la frontera (documentación, vacunación y operación de control por parte del Ejército brasileño; 2) acogida (oferta de lugares, alimentación y atención de salud); y 3) interiorización (desplazamiento voluntario de personas venezolanas desde Roraima hacia otras Unidades de la Federación, con el objetivo de lograr su inclusión socioeconómica).

Al ingresar al país, las personas venezolanas se dirigen al Puesto de Recepción e Identificación (PRI), donde reciben atención. En dicho lugar se controla y organiza el flujo migratorio, se expiden documentos y se ofrece atención médica. Luego son enviadas para alguno de los 13 espacios de acogida disponibles, para dar comienzo al proceso de interiorización. El proceso de interiorización es voluntario y no implica ningún costo para las personas interesadas. Quienes participan del programa pasan por instancias de orientación sobre el proceso de interiorización y sobre las posibles ciudades de destino. Además, se les realizan exámenes médicos, y son recibidos en las ciudades de destino, y acompañados durante los primeros tiempos en esas localidades.

Los funcionarios de estas agencias señalan que son las mujeres quienes suelen encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por factores históricos, responsabilidades domésticas, responsabilidad en el cuidado de niños, niñas y adolescentes y, por causa de

ello, presentan un riesgo mayor a ser víctimas de trata de personas y otras formas de explotación. Atendiendo a estas consideraciones es que se suma al trabajo ONU Mujeres a fines de 2018.⁴⁵

Las personas entrevistadas en Pacaraima consideran que la Operación Acogida es una iniciativa positiva. Sin embargo, manifiestan que el volumen de migración que ingresa diariamente al país y sus condiciones de vulnerabilidad generan que los servicios disponibles no sean suficientes.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

Las personas entrevistadas indican que una vez que se realiza la denuncia, ésta deriva en la investigación policial, la cual define criterios para denunciar el delito. Dichos criterios figuran en la actualización de la [Guía de actuación en el combate a la trata de personas en Brasil](#), aprobada en 2013.⁴⁶ Existe, además, insuficiente conocimiento sobre el delito, así como prejuicios.

En lo que respecta a la situación en el Estado de Roraima, las personas entrevistadas informan sobre la existencia de estructuras para identificación y derivación de víctimas de trata de personas en la ciudad de Boa Vista, que apenas logran atender las demandas. En la localidad fronteriza de Pacaraima, por el contrario, no se cuenta con estas estructuras; Roraima es un estado pequeño, por lo que la estructura estatal se encuentra centralizada en la capital (Boa Vista), lo cual genera dificultades para la identificación, derivación y asistencia a las víctimas.

En Boa Vista, actualmente la mayor parte de asistencia a víctimas es llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil. En algunos casos, dependiendo del perfil de la víctima, se activa el Consejo Tutelar, se toma orden del juez de infancia en caso de que sea un niño, niña o adolescente, y también se acciona la red local municipal para la derivación de la víctima a un lugar de acogida.

45 Inicialmente, su apoyo consistía en asistencia médica, jurídica y social, desde noviembre de 2018 hasta abril del 2019. Luego de establecerse en la ciudad, se planificó un trabajo a largo plazo y se estructuró una estrategia de atención, contando actualmente con un área de participación que trabaja con derechos, capacidades en áreas de liderazgo, e igualdad de género. También desarrollan iniciativas con la comunidad local, además de trabajar en el empoderamiento económico de las mujeres. Además llevan a cabo cursos de capacitación, programas de emprendedurismo, iniciativas individuales y sensibilización a empresas.

46 Desde el Ministerio de Justicia, mencionan que se está trabajando en un proyecto de atención, a través de la revisión de dicha guía ya que, si bien la ruta está delimitada, en la práctica manifiestan que funciona el “caso a caso”.

En Pacaraima, el Ministerio de la Ciudadanía es quien gestiona las entrevistas y luego deriva a las potenciales víctimas a la Policía Federal. Una vez que se formaliza la denuncia —que no constituye un paso obligatorio para recibir asistencia— se les brinda alojamiento y otros servicios por el tiempo que la Policía Federal determine (o los equipos responsables del lugar de acogida que recibe a la víctima). Si los casos llegan a la OIM, de inmediato se los deriva al Ministerio de la Ciudadanía y luego a la DPU. Desde allí se gestiona el alojamiento y se contacta a personal de ACNUR para que realice los trámites para la solicitud de asilo y lugar de acogida con protección. La persona también puede solicitar residencia temporaria y en ese caso OIM realiza dicho acompañamiento.

Otra de las dificultades que se identifican en Boa Vista para la identificación, derivación y atención a las víctimas es que los funcionarios no cuentan con la preparación suficiente para atender a personas migrantes, principalmente en lo que respecta al idioma. Esto se expresa particularmente en el momento de las entrevistas. Algunas fuentes entrevistadas también señalan que, si bien se contempla la presencia de un intérprete al momento de la denuncia, esto en la práctica no sucede.

La Policía Civil de Pacaraima manifiesta que este tipo de situaciones genera estrés emocional para quienes trabajan en frontera. Por ejemplo, varias personas entrevistadas enfatizan los problemas de comunicación con las víctimas. Desde dicho organismo reclaman recursos, materiales y campañas de sensibilización por parte de otros organismos públicos.

Por otra parte, en Boa Vista las personas entrevistadas mencionan que son muchos los niños, niñas y adolescentes separados y las mujeres solas. Esto genera dificultades para la identificación y derivación, sumado a la falta de información de las propias víctimas, que no logran establecer confianza para poder realizar la denuncia. En el caso de personas migrantes, se intenta localizar redes familiares de protección y a su vez derivar a los núcleos especializados de atención, ligados a la Asamblea Legislativa del Estado. Existen dificultades con personas migrantes porque no se cuenta con dispositivos especializados de atención.

Los actores entrevistados expresan la necesidad de contar con información que pueda utilizarse en las entrevistas, o incluso cuando llegan informes de otros organismos, ya que la información no es suficiente en

términos de detalles sobre cómo se produjo el delito, y esta carencia impide realizar de manera efectiva el acompañamiento y la asistencia a la víctima o perseguir al tratante.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública cuenta con un Programa Federal de Asistencia a Víctimas y a Testigos Amenazados llamado **PROVITA**, establecido a través de la Ley N° 9.807 de 1999, que dispone la protección de víctimas que tengan una colaboración voluntaria y efectiva con la investigación policial y el procedimiento criminal. Sin embargo, funcionarios públicos del Estado de Roraima señalan que este programa no tiene capacidad para atender a todas las demandas.

Lo mismo sucede con la DPU, quien es la responsable del acompañamiento legal en los casos en que las víctimas deciden formalizar las denuncias. Pero incluso en esos casos, la DPU no cuenta con suficientes recursos para brindar acompañamiento. En esos casos, las organizaciones de la sociedad civil y la universidad participan en la asistencia legal. También se registran casos en que las víctimas prefieren no recibir asistencia.

Roraima, por su parte, es uno de los Estados más pobres y, como se mencionó anteriormente, con peores índices de violencia, principalmente contra las mujeres. Con el flujo migratorio, todo el sistema se ha visto colapsado y no es posible proveer una atención integral. Se presentan situaciones que requieren asistencia en el contexto de la crisis humanitaria, entre ellas, las de las víctimas de trata de personas. El derecho existe, pero la posibilidad de atención universal no se obtiene fácilmente.

Boa Vista cuenta con diversos espacios de refugio: para hombres solteros, para familias y para población LGBTI. También existe un refugio para casos de protección que cuenta con más de 1.000 plazas (destinadas a solicitantes de asilo y de residencia). Existe una mayor diversificación que, no obstante, no resulta suficiente para atender a la demanda. Estos lugares fueron creados en el marco de la Operación Acogida. Antes de dicho programa ya existían lugares de acogida gestionados para población brasileña, divididos de acuerdo a

perfiles: niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas en situación de calle, etc.

Otra dificultad que mencionan las personas entrevistadas es que el tiempo de asistencia, si bien depende de cada caso, no es suficiente para lo que implica el proceso de integración.

Aunque el marco normativo de Brasil contempla una atención integral y especializada para las víctimas de trata de personas, fuentes entrevistadas señalan con preocupación que en el Estado de Roraima, y particularmente en las zonas fronterizas, no se cuenta con recursos suficientes y adecuados para atender a la actual situación humanitaria.

Desde la Policía Civil de Pacaraima mencionan que si alguna víctima se acerca a una comisaría, no tienen dónde derivarla, más allá de que como funcionarios tengan la obligatoriedad de derivar a la persona a un lugar de atención. Como los servicios están concentrados en la capital del estado, no pueden hacer efectiva la asistencia a la víctima. Lo mismo sucede con niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados o personas en situación de riesgo.

Los centros de acogida los pueden llegar a recibir, pero desde la Policía, como organismo público, no cuentan con herramientas para actuar. Los recursos dependen del gobierno y no poseen fondos destinados para la asistencia. La falta de recursos y las dificultades para actuar se han visto acrecentadas con la llegada masiva de migrantes venezolanos, muchos de ellos en situación de extrema vulnerabilidad, lo que hace que se trasladen clandestinamente, duerman en la calle, muchas veces con niñas y niños pequeños. La Policía sólo puede derivar a estas personas a la Operación Acogida.

Las personas entrevistadas en Boa Vista mencionan que existe un proceso de feminización de los lugares de acogida, en los que se observan dificultades para la atención, incluyendo la insuficiencia de los cupos. Por otro lado, no se cuenta con lugares especializados para la protección y asistencia a varones víctimas de trata (si bien existe un refugio para hombres solteros, no está específicamente destinado a víctimas). Esto genera que, más allá de que se identifique a una víctima de trata varón, incluso cuando éste realiza la denuncia, vuelve a sus lugar de origen, que en muchos casos es donde se produjo la explotación. Estas carencias y difi-

cultades en la protección y asistencia, tanto a mujeres como a varones, complejiza no sólo las posibilidades de mejoras que se les puede ofrecer a las víctimas, sino que además perpetúa las situaciones de vulnerabilidad.

Por su parte, desde la Secretaría de Trabajo y Bienestar Social (SETRABES), si bien no trabajan directamente con víctimas de trata, en relación a la situación de migrantes de Venezuela, solicitan una sistematización de los datos que permita conocer el tipo de demandas que se están recibiendo y que ayude a identificar al público que pasa por la red de apoyo. Hasta el momento no cuentan con un relevamiento de asistencia; solo poseen un registro en papel, que no se encuentra estandarizado.

Los actores de sociedad civil, gobierno y agencias de Naciones Unidas entrevistados coinciden en que los lugares de acogida no son suficientes. Incluso cuando se realizan operaciones de rescate, sucede que no cuentan con plazas disponibles para derivar a las víctimas. A esta situación se suma, al igual que ocurre en el resto de la región, que Brasil no cuenta con lugares específicos para varones víctimas de trata u otro tipo de vulnerabilidades.

Desde la Policía Civil de Pacaraima, sugieren que el lugar de acogida debería estar lejos de esta localidad, con el objetivo de proteger al país entero de la situación que se está viviendo a causa de la migración. Por otro lado, reclaman obtener mayor información y antecedentes de las personas que circulan en la ciudad para poder cumplir con el marco normativo establecido porque, hasta el momento, la persona que cruza la frontera va directamente a pedir refugio a la Operación Acogida, y desde la policía no pueden analizar antecedentes, incluso teniendo competencia internacional para actuar en dichos procesos.



PERSECUCIÓN

Según un [Informe de UNODC](#), en el período 2014-2016 se registraron 177 casos de trata de personas, mientras que 235 personas formalizaron su denuncia a la policía y/o el sistema penal sospechó de posibles víctimas. En el año 2014 fueron condenadas 39 personas (31 varones y 8 mujeres).

El Decreto N° 5.948 que aprueba la PNETP señala que desde el área de Justicia y Seguridad Pública se debe fomentar la cooperación entre órganos federales, estatales y municipales vinculados a la seguridad pública para una actuación articulada en la persecución de la trata de personas, así como incluir en las estructuras específicas de inteligencia policial la investigación y persecución de este delito. Sin embargo, los actores entrevistados mencionan diversas dificultades en este sentido.

Entre ellas, sostienen que existe una gran brecha entre las denuncias y los casos formalizados. Por una parte, se requiere contar con un estudio analítico de las denuncias para tener certeza de los datos con los que se trabaja, porque sucede que a veces una llamada telefónica a las líneas de ayuda es identificada como una denuncia, pero si una persona llamó tres veces se contabilizan como tres denuncias, duplicando o triplicando los datos. Si bien esta situación genera sobrestimación, los actores entrevistados coinciden en que el delito de trata de personas en general es subestimado, ya que otra de las situaciones que sucede es que cuando la denuncia pasa a investigación policial, los agentes necesitan pruebas documentadas para conseguir la denuncia, entonces en muchos casos ésta se desestima por no contar con información suficiente para comenzar un proceso judicial, sumado además a los tiempos que tardan en cerrarse.

Tal como se mencionó en el apartado de identificación y derivación, desde Pacaraima se demandan recursos humanos y económicos para poder cumplir con la asistencia. Desde dicha ciudad mencionan que los recursos no son suficientes, que los agentes atraviesan estrés laboral y están expuestos a una situación de riesgo tanto en el ámbito laboral como en el privado. Según las personas entrevistadas, Pacaraima cuenta con la particularidad de ser una ciudad con alta incidencia de narcotráfico, y muchas veces los funcionarios policiales deben recorrer cientos de kilómetros por día para patrullar la zona, y los vehículos que utilizan no están preparados para ese tipo de traslado ni mucho menos para transportar personas detenidas. Como consecuencia, aunque se tenga sospecha de que en alguna zona en particular se está cometiendo un delito, en varias ocasiones no pueden concurrir dada la escasez de recursos.



PREVENCIÓN

Según las personas entrevistadas, en Brasil no existe un plan de capacitación permanente en materia de trata de personas. Se desarrollan iniciativas a nivel federal que dependen de cada Estado y cada organismo.

Por otra parte, se cuenta con trabajo en el área de derechos humanos de todos los Estados. El Ministerio de Relaciones Exteriores capacitó a agentes consulares. Este tipo de instancias está dando resultado porque se está demandando capacitación para identificar en los consulados a posibles víctimas.

También se capacita a la Policía, por ser muchas veces las primeras personas con las que tiene contacto la víctima, por lo que se trabaja en la sensibilización para la identificación y la generación de confianza, que permita que las víctimas relaten lo que les sucedió.

Los actores entrevistados reconocen que se han llevado adelante esfuerzos en materia de capacitación y sensibilización de funcionarios, pero señalan con preocupación que estos no son suficientes para dar cuenta de los desafíos que impone la trata de personas en el país. También apuntan a la rotación de funcionarios, que atenta contra los esfuerzos por contar con personal especializado en las distintas instituciones involucradas en el combate a la trata de personas.

En este marco, desde el Ministerio de Justicia mencionan un proyecto, financiado por el gobierno de Estados Unidos, de capacitación a funcionarios como respuesta a las dificultades mencionadas. Asimismo, desde el Ministerio se diseñaron dos capacitaciones, una dirigida a asistentes sociales, psicólogos, y otros funcionarios vinculados a funciones de asistencia, y otra para operadores judiciales.⁴⁷

En 2013, el Ministerio de la Justicia y la oficina de enlace lanzaron la versión brasileña de la [campaña Corazón Azul](#), a través del eslogan “Libertad no se compra. Dignidad no se vende. Denuncia la trata de personas”.

47 Se abrió además un espacio exclusivo para trabajar con los ministerios públicos y dejaron lugares disponibles para el equipo de la CONATRAP y para los agentes de justicia.

Desde las agencias internacionales de Roraima informan que realizan un trabajo de prevención relacionado con los derechos de las personas migrantes y refugiadas en Brasil y los derechos de las mujeres, y que en dichas actividades abordan también el tema de la violencia basada en género, la trata de personas, y el acceso a la salud y la educación.

Por último, en lo que refiere a los esfuerzos de integración regional, se firmó un acuerdo bilateral con Argentina para reforzar la coordinación y cooperación conjunta en la prevención de la trata de personas.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

La [Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela \(R4V\)](#) señala que, a marzo del 2020, 253.500 personas venezolanas refugiadas y migrantes se encuentran en Brasil: 119.224 solicitantes de refugio y 104.858 personas de nacionalidad venezolana con residencia temporal o permanente. La respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Nacional de Brasil, en coordinación con la Plataforma Regional.

En esta línea, según el [CONARE](#), en diciembre de 2019, como respuesta al contexto de vulnerabilidad que vive esta población, el gobierno concedió el estatuto de refugiado a más de 21.000 personas venezolanas, en base al criterio legal de prima facie que se aplica en los casos de abusos masivos a los derechos humanos. Dicha disposición establece que los y las solicitantes de nacionalidad venezolana deberán vivir en Brasil, no tener ningún otro permiso de residencia en el país, un documento de identidad de Venezuela y no contar con antecedentes penales en Brasil. Las personas entrevistadas coinciden que se trata de un hito en la protección de personas refugiadas en la región.

De acuerdo a las encuestas realizadas en el [marco de la última ronda de la DTM](#), el promedio de edad de

las personas entrevistadas es de 34 años, siendo un 52% de ellas, varones. La particularidad que surge en esta ronda (con respecto a la DTM anterior) es que disminuye la intención de las personas entrevistadas de continuar su tránsito hacia otros países, independientemente del tiempo que llevan en Brasil.

Como ya fue mencionado, el gobierno federal, con el apoyo de agencias de Naciones Unidas, gobiernos estatales, municipios y sociedad civil, se encuentra desarrollando una estrategia de interiorización. En el marco de la [Operación Acogida](#), 264.032 personas solicitaron la regularización migratoria, 129.598 solicitaron la residencia y se emitieron 246.000 CPFs. Según datos del [Subcomité Federal para la Interiorización de los Migrantes](#), desde abril de 2018 se han realizado 30.210 traslados; Manaus y San Pablo son las ciudades que han recibido el mayor número de personas venezolanas. Del total de traslados, 42% se realizó hacia un lugar de acogida, 28% por motivos de reunificación familiar, 17% por motivos de reunificación social y 13% por una vacante laboral.

Las personas entrevistadas señalan que algunos de los factores de vulnerabilidad de las personas migrantes venezolanas son situacionales. Por ejemplo, informan que muchas de las personas que aceptan ofertas laborales precarias e incluso situaciones de explotación, cuentan con niveles socioeducativos que les permitirían mejores inserciones laborales en otros contextos.

Asimismo, las personas entrevistadas en Pacaraima reportan que las personas solicitantes de asilo venezolanas encuentran dificultades para obtener empleo, entre otras causas, porque algunos empleadores no aceptan el tipo de documentación que presentan (protocolo de solicitud de refugio y protocolo de solicitud de residencia temporal); si bien se trata de un documento oficial, a veces no se reconoce como un documento válido ya que no se asemeja a un documento oficial⁴⁸.

De acuerdo a las personas entrevistadas, uno de los principales factores de vulnerabilidad de las personas venezolanas en Brasil es el desconocimiento del idioma portugués, una diferencia significativa con otros países suramericanos que actualmente reciben migración venezolana.

48 Las personas a las que se les reconoce la condición de refugiadas tienen derecho a obtener la Tarjeta de Identificación Extranjeros (CIE/RNE), un permiso de trabajo definitivo (CTPS), un Número de Identificación Fiscal Individual (CPF) y un documento de viaje mientras que las solicitantes de asilo tienen derecho a obtener el Protocolo Provisional, válido por un año y renovable por el mismo período, así como el CTPS y el CPF.

BIBLIOGRAFÍA

ASBRAD

2018 Informe de Monitoreo y Evaluación del “Proyecto Fronteras”, Brasilia.

Dias, G. y Sprandel, M.

2011 Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil, Brasilia, en Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Vol. 19, Nro. 37, Brasilia.

Defensoría Pública da Uniao

2019 GUIA PRÁTICO Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas da Defensoria Pública da União. Disponible en: <https://www.dpu.def.br/enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas>

Fernandes, Beth.

2019 LGBT na fronteira Brasil e Venezuela : um tema (in)visível : relatório da análise sobre a viagem na fronteira do Brasil e Venezuela : uma discussão do enfrentamento ao tráfico de pessoas / Beth Fernandes . – Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 20.

Ministerio de Justicia

2017a Informe de consultoría para el relevamiento y sistematización de datos sobre trata de personas en Brasil para el periodo 2014-2016, Brasilia.

2017b Relatório consolidado a partir do levantamento e sistematização de dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil sobre o período de 2014 a 2016, Brasilia.

2017c Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados de 2014-2016, Brasilia.

2016 Guía de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Brasilia.

2014a Atlas Feira Nacional de Práticas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Experiências de Políticas Migratórias e Refúgio.

2014b Tráfico de pessoas em pauta Guia para jornalistas com referências e informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas.

2013a Il Plan Nacional de Combate a la trata de personas, Brasilia.

2013b Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos, Brasilia.

2013c Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2013. Disponible en: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/traffic-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/relatorio-_2013_final_14-08-2015.pdf

2013d Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Orientações para núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas e postos avançados de atendimento humanizado ao migrante no Brasil.

2013e Guia de formação de formadores para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

2011 Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil , Brasilia.

2009a Coletânea jurídica referente ao crime de tráfico de pessoas e crimes correlatos, Olinda.

2009b TRÁFICO DE PESSOAS Pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho no Estado de Pernambuco, Recife.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2017 Assistência às vítimas de tráfico de pessoas: Guia para profissionais da saúde, Brasília. ICMPD- Unión Europea.
- 2012 Guia de referência Para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Disponible en: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilhaguiareferencia.pdf>
- 2016 Migrações Transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do Governo Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios.

Ana Luiza Fauzina, Marcia Vasconcelos e Thaís Dumê Faria. OIT.

- 2009 Manual de Capacitação sobre Tráfico de Pessoas.

I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

- 2010 Série Pesquisas e Estudos. Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça. 1ª ed. Brasília.

Secretaría de Derechos Humanos

- 2013 Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes: Secretaria de Direitos Humanos – SDH - Brasília, 2013.

REPÚBLICA DE CHILE



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

De acuerdo al [Trafficking in Persons Report de 2019](#), el gobierno de Chile cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas. Según señala el informe, Chile continuó demostrando esfuerzos serios y sostenidos durante el período del informe, por lo que se mantuvo en el Tier 1⁴⁹.

En lo que respecta a los fines de la trata de personas en Chile, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública informan que los principales son el trabajo forzoso o las prácticas análogas a la esclavitud o servidumbre (que estiman en un 60% de los casos), seguido de la explotación sexual, incluyendo casos de pornografía infantil. En la misma línea, [información de la Mesa Intersectorial contra la Trata de Personas](#) indica que de las 228 víctimas identificadas en causas formalizadas entre 2011 y 2018, 158 correspondían a víctimas de trata con fines de explotación laboral (69%) y 68 a víctimas de trata con fines de explotación sexual (31%).

En cuanto a las principales zonas de incidencia de la trata de personas, desde el mismo Ministerio afirman que el 80% de los casos tienen lugar en la zona metropolitana, donde se localizan los polos de desarrollo (trabajos en agricultura y en servicios), mientras que el resto se sitúa en las fronteras con Perú y Argentina.

Con respecto a la nacionalidad de las víctimas, la Mesa Intersectorial señala que, hasta 2015, el 100% de las víctimas identificadas en las causas formalizadas en Chile eran migrantes. En 2016, se identificaron 3 víctimas chilenas, todas mujeres. En 2018 todas las víctimas fueron migrantes. Las principales nacionalidades iden-

tificadas fueron: boliviana (32,9%), paraguaya (26,8%), colombiana (6,6%) y ecuatoriana (6,1%). Desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública agregan que también se han registrado víctimas provenientes de China e India (menos del 6%), además de un caso particular que involucró a 64 personas paraguayas.

De acuerdo a la misma fuente, en el marco de las causas de trata de personas formalizadas en Chile, entre 2011 y 2018 se han identificado 16 víctimas niños, niñas y adolescentes (9 ecuatorianas, 3 paraguayas, 1 peruana y 3 chilenas). 12 víctimas fueron objeto de trata con fines de explotación laboral (75%) y 4 de trata con fines de explotación sexual (25%). En 2018, no se identificaron niños, niñas y adolescentes entre las víctimas⁵⁰. Los actores entrevistados coinciden en que la incidencia de la trata de personas en niños, niñas y adolescentes es baja en el país, aunque mencionan algunos casos de adolescentes migrantes.

En lo que respecta al sexo de las víctimas, los hombres suelen ser la mayoría de las víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral, y la mayoría de las víctimas de trata de personas en general en Chile. Esto se debe a que los allanamientos en casos de trata con fines de explotación laboral suelen involucrar a un número mayor de víctimas. Por su parte, las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual suelen ser principalmente mujeres.

En relación a los factores de vulnerabilidad, varios actores entrevistados señalan a la condición de migrante, especialmente en situación de irregularidad migratoria. En este sentido, coinciden en identificar a amplios sectores de venezolanos que se encuentran en esta situación. A esto se suman otros factores, como la precariedad socioeconómica —que también afecta a gran

49 Estos esfuerzos incluyen: investigar más casos, identificar más víctimas, mejorar la atención de las víctimas masculinas, aumentar la representación legal para las víctimas infantiles, y condenar a dos tratantes de mano de obra al más largo período de prisión hasta la fecha. No obstante, los tribunales han emitido sentencias indulgentes, con la gran mayoría de tratantes condenados recibiendo sólo libertad condicional sin tiempo en prisión, creando potencial preocupación en cuanto a la seguridad de las víctimas, y debilitando la disuasión. Asimismo, el gobierno no proporcionó recursos adecuados para los esfuerzos de protección de las víctimas, y la atención disponible fue particularmente deficiente para las víctimas masculinas y aquellas fuera de la capital.

50 <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2019/03/Informe-Estadistico-Trata-de-Personas-25.03.2019.pdf>

parte de la población venezolana en Chile— y el desconocimiento del idioma español en el caso de otros grupos de migrantes.

En lo que respecta a las formas de captación, varios actores mencionan al engaño (principalmente en las ofertas de empleo) y al aprovechamiento de situaciones de vulnerabilidad, especialmente en el caso de las víctimas migrantes. También se reportan casos de servidumbre por deudas.

Los actores consultados coinciden en identificar desafíos en la producción de información relativa a los distintos aspectos de la trata de personas. Principalmente señalan que la mayoría de la información que se produce refiere a las causas formalizadas, invisibilizando otras dimensiones del fenómeno. En ese sentido, actores de la sociedad civil entrevistados informan que el diseño del nuevo Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas contempla la unificación de las bases de datos y registros existentes.



MARCO NORMATIVO

En relación a la trata de personas, Chile ratificó el Protocolo de Palermo en 2004 y cuenta con una [Ley sobre Trata de Personas](#) desde 2011 (Ley 25.507), en la que se tipifica este delito al igual que el de tráfico de ilícito de migrantes. Estas tipificaciones también se incorporan al Código Penal (artículo 411 bis). Anteriormente a la vigencia de esta Ley, existía un tipo de delito que se conocía como “trata de blancas”, que implicaba la promoción y facilitación de la entrada y salida de personas con fines de prostitución. De acuerdo a UNODC (2018), [la legislación chilena cubre todas las formas de trata de personas indicadas en el Protocolo de Palermo](#).

Por su parte, la migración es regulada por el [Decreto Ley 1.094 de 1975](#) (“Ley de Extranjería”) y un conjunto de [decretos, instructivos presidenciales y circulares](#). La legislación migratoria chilena es objeto de observaciones por parte de distintos actores, que sostienen que ésta no incorpora los estándares internacionales y regionales en materia de protección de las personas migrantes. Estas críticas apuntan, entre otros aspectos,

a la relación causa-efecto entre las políticas migratorias restrictivas y el aumento de la migración irregular y, consecuentemente, de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Chile también cuenta con una ley que establece disposiciones en materia de protección de personas refugiadas ([Ley 20.430 de 2010](#)).



MARCO INSTITUCIONAL

En Chile, la trata de personas es abordada en el marco de la política pública contra el crimen organizado. La principal institución encargada del tema es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, particularmente la Secretaría Técnica de la Mesa Intersectorial contra la Trata de Personas, creada en 2008.

En el marco de la creación de esta Mesa, se tipifica la trata de personas y se establecen las diferencias con otros delitos. La Mesa está integrada por 23 instituciones, entre las que se encuentran el Poder Ejecutivo, la Fiscalía, organismos internacionales (OIM, ACNUR, ACNUDH y OIT) y organizaciones de la sociedad civil (que brindan prestaciones directas a las víctimas). Sin embargo, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública señalan cierta articulación entre la respuesta estatal y la respuesta de la sociedad civil.

La Mesa Intersectorial funciona como una instancia de coordinación, una reunión ampliada de la Secretaría Ejecutiva en la que se da cuenta del avance del Plan de Acción, y el trabajo de subcomisiones, una por cada eje de la política pública.

Además de la Mesa Intersectorial nacional, funcionan mesas regionales a través de las cuales se busca adaptar la política nacional a las realidades locales. Mientras que algunas mesas regionales han mostrado un buen desempeño, otras no han funcionado tan satisfactoriamente, debido —según las personas entrevistadas— al menor número de víctimas en algunas regiones y a la falta de información. Con respecto a las zonas de frontera, si bien se observan algunas particularidades, las personas entrevistadas indican que en general se aplican los lineamientos de la política nacional.

El primer Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas se concretó entre 2013 y 2015, y [el segundo entre 2015 y 2018](#). Actualmente se está diseñando el Plan 2019-2022. Según informan los actores entrevistados, la continuidad de las instituciones ya ha sido validada, más allá de algunos cambios en materia de responsabilidades. Sin embargo, se señala con preocupación que el Plan de Acción no cuenta con un presupuesto propio para su funcionamiento.

El instrumento más importante de la política pública chilena es el [Protocolo Intersectorial de atención a víctimas de trata de personas](#), un instrumento de coordinación intersectorial, compuesto por procedimientos específicos, que hacen operativos los compromisos institucionales para el adecuado acceso de las víctimas a los servicios en forma y plazo, teniendo como parámetro sus necesidades⁵¹.

La atención brindada a través del Protocolo Intersectorial no está sujeta a la denuncia y/o investigación del delito. Tampoco está sujeta al delito por el que la investigación es formalizada, todo ello en concordancia con el Protocolo de Palermo. No obstante, se insta a las víctimas a la denuncia y los funcionarios públicos están obligados a realizarla frente a situaciones constitutivas de delito. Según [información de la Mesa Intersectorial](#), entre 2013 y 2018 ingresaron 164 casos: 44 corresponden a trata con fines de explotación sexual (27%) y 120 corresponden a trata con fines de explotación laboral (73%). De estos casos, sólo 6 corresponden a víctimas de nacionalidad venezolana. Existen distintos mecanismos para la derivación de víctimas al protocolo. Puede ser a través de un organismo de la mesa, que deriva el caso junto con un informe de evaluación integral, o puede ser a través de la Fiscalía, cuando se recibe una denuncia en la policía o en el Ministerio Público.

Con la tipificación del delito de trata de personas se crea la Policía de Investigaciones, una unidad de investigación que reúne especialistas en extranjería, delitos sexuales, inteligencia, análisis, y búsqueda de personas. Se trata de un grupo multidisciplinario de 28 personas

que hace investigaciones en base al modelo del crimen organizado con acceso a diversos recursos, como escuchas telefónicas, agentes encubiertos, entre otros. Existen dos brigadas, una en la capital y otra más pequeña en Iquique. Las investigaciones suelen extenderse hasta 8 meses, pero se está trabajando para reducir estos tiempos. Señalan que no existen dificultades relativas a los recursos económicos.

En el marco de la Policía de Investigaciones también funciona la [Brigada Investigadora de Trata de Personas \(BRITRAP\)](#), creada en 2012 para precisamente combatir este delito.

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) también tiene una actuación en materia de trata de personas, interviniendo como querellante en casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y participando en iniciativas de capacitación de funcionarios y sensibilización de la ciudadanía.

Por último, la institución rectora de la política migratoria chilena es el Departamento de Extranjería y Migración, también dependiente del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

Los procedimientos para la identificación y derivación de víctimas de trata de personas están contemplados en el Protocolo Intersectorial.

Teniendo en cuenta que en Chile casi el total de las víctimas de trata de personas son extranjeras y que, al momento de la identificación, un amplio porcentaje se encuentra en situación irregular, el Protocolo prevé su regularización, para que puedan acceder a las prestaciones y continuar el proceso de formalización de la denuncia. Una vez que ingresan al Protocolo, se formaliza la denuncia como víctima y se puede solicitar

51 Los organismos que forman parte del Protocolo Intersectorial son los siguientes: Ministerio Público, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Policía de Investigación de Chile, Carabineros de Chile, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría de la Niñez, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Organización Internacional para las Migraciones, Corporación ONG Raíces, Instituto Católico de Migración, Servicio Jesuita a Migrantes, Corporación Humanas, Fundación Libera, Fundación Honra y Fundación Madre Josefa.

la visa prevista en la Ley de Extranjería⁵². De acuerdo a [información de la Mesa Intersectorial contra la Trata de Personas](#), entre 2011 y 2018 fueron otorgadas 140 visas de este tipo; sólo una de estas visas fue otorgada a una persona de nacionalidad venezolana.

Desde la Policía de Investigaciones señalan que mientras que las víctimas mujeres son derivadas a los refugios previstos para este fin, las víctimas hombres — que representan un número mayor— no cuentan con estos espacios, por lo que el Ministerio Público gestiona su alojamiento en hoteles o pensiones. Asimismo, actores de la sociedad civil señalan con preocupación la falta de refugios en todas las regiones, lo cual obliga a trasladar a las víctimas, produciendo procesos de desarraigo que profundizan aquellos ya generados por la migración.

Desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública destacan que la detección de víctimas ha mejorado en los últimos tiempos. En ese sentido, informan que cuentan con una [guía nacional de detección y derivación para funcionarios públicos](#), que incluye indicadores y lineamientos para la formulación de preguntas a posibles víctimas y para la derivación una vez que las víctimas son identificadas. También se señalan las capacitaciones a funcionarios llevadas a cabo en territorio.

fueron acusadas de trata de personas en juzgados de primera instancia, todas ellas extranjeras.

Desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública sostienen que las denuncias de situaciones de trata de personas han aumentado, por ejemplo, a través de los canales anónimos habilitados por el propio Ministerio. Sin embargo, estas denuncias no siempre se formalizan, debido a los requisitos que impone la tipificación del delito, que implican comprobar aspectos complejos, como el consentimiento, la vulnerabilidad, el desarraigo, entre otros. Los actores consultados informan que se han desarrollado trabajos con peritos para recabar testimonios de víctimas.

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas señalan que muchos casos de explotación laboral —que involucran a personas migrantes— terminan siendo configurados como vulneraciones al código de trabajo y no como trata de personas, ya que no se constatan todos los elementos del tipo penal. Otras denuncias terminan configurando delitos conexos, como facilitación de la prostitución extranjera, facilitación de documentación extranjera, entre otros. Por su parte, desde la Policía de Investigaciones informan que cada vez se investigan más casos de trata de personas, y consideran que este aumento se relaciona con el aumento registrado en la migración hacia Chile.



PERSECUCIÓN

De acuerdo a [información de la Mesa Intersectorial contra la Trata de Personas](#), desde la promulgación de la Ley 20.507 en 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2018, fueron formalizadas 37 causas por el delito de trata de personas, comprendiendo a un total de 228 víctimas. Por su parte, [datos de UNODC](#) informan que en 2014 y 2015 se registraron 4 casos por año, mientras que en 2016 fueron 6 casos. 9 personas, 5 hombres y 4 mujeres, fueron procesados en 2014 y 2015, mientras que 5 hombres y 9 mujeres fueron procesados en 2016. Entre 2016 y los primeros 6 meses de 2017, 5 personas

Desde la Policía de Investigaciones informan que en los casos en los que no es necesario, no se entrevista a las víctimas, para evitar procesos de revictimización. También mencionan que prontamente entrará en vigencia una ley de entrevistas grabadas en video, que podrán ser utilizadas en juicios orales.

52 Las víctimas del delito previsto en el artículo 411 quáter del Código Penal, que no sean nacionales o residentes permanentes en el país, tendrán derecho a presentar una solicitud de autorización de una residencia temporal por un período mínimo de seis meses, durante los cuales podrán decidir el ejercicio de acciones penales y civiles en los respectivos procedimientos judiciales o iniciar los trámites para regularizar su situación legal de residencia. En ningún caso podrá decretarse la repatriación de las víctimas que soliciten autorización de residencia por existir grave peligro para su integridad física o psíquica resultante de las circunstancias en que se ha cometido el delito en sus países de origen (art. 33 bis de la Ley de Extranjería).

Los actores consultados destacan dos recursos importantes para la persecución del delito de trata de personas, elaborados por la Mesa Intersectorial: una [guía de buenas prácticas de investigación criminal](#), destinada a fiscales y policías, y con foco en el abordaje de las víctimas en cada etapa para evitar su revictimización (incluyendo a niños, niñas y adolescentes), y una [guía de fiscalización intersectorial en delito de trata de personas](#), para el desarrollo de fiscalizaciones preventivas a nivel local.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

El Protocolo Intersectorial es coordinado y evaluado a nivel nacional por el [Programa de Apoyo a Víctimas de la Subsecretaría de Prevención del Delito](#) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El objetivo de la coordinación nacional es el de velar por el adecuado funcionamiento del Protocolo Intersectorial de atención a víctimas de trata de personas, a través de las siguientes funciones: monitorear la completa y adecuada implementación y funcionamiento del Protocolo intersectorial a nivel nacional y regional, por medio del contacto permanente con las contrapartes de los niveles centrales de cada una de las instituciones y organizaciones integrantes y con las coordinaciones regionales del Protocolo intersectorial, así como del análisis de la información aportada por las mismas; gestionar y mantener actualizados los instrumentos que conforman el Protocolo intersectorial; mantener actualizado el directorio de instituciones y organizaciones y sus respectivos representantes del nivel central y regional; y sugerir acciones y medidas a la Mesa Intersectorial sobre Trata de personas del nivel nacional para optimizar el funcionamiento del Protocolo Intersectorial.

Por su parte, el objetivo de la coordinación regional es articular la entrega de las distintas prestaciones a las víctimas por parte de las instituciones que integran el Protocolo Intersectorial, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas afectadas por el delito de trata de personas, especialmente en lo relativo al acceso a la atención, protección, reparación y prevención de la victimización secundaria, para lo cual tendrá en cuenta las necesidades de las víctimas y los criterios de acceso a servicios que forman parte del Protocolo intersectorial. Este establece dos

modalidades: una para adultos y una para niños, niñas y adolescentes.

En relación con las víctimas mujeres, las personas entrevistadas mencionan una casa de acogida en Santiago, con capacidad para 10 personas. En varias regiones del país no existen estos servicios. La red del SERNAMEG tiene una red de casas para víctimas de violencia en general, no para víctimas de trata de personas en particular. Cuando las víctimas requieren una intervención especializada, son trasladadas a Santiago. En lo que respecta a las víctimas hombres, la ONG Instituto Católico de Migración (INCAMI) brinda alojamiento, aunque no se especializa en víctimas de trata de personas. No existe una oferta pública de este servicio. En cuanto a los niños, niñas y adolescentes víctimas, interviene el Servicio Nacional de Menores, que procura gestionar el retorno protegido a las familias. Por último, varios actores señalan que no existen alojamientos para familias completas.

Varios actores entrevistados coinciden en que, en muchas ocasiones, las víctimas migrantes prefieren regresar a sus países de origen, en lugar de formalizar las denuncias. En algunos de estos casos, los Consulados o el Ministerio Público apoyan económicamente el regreso. En las situaciones en las que las víctimas migrantes no desean regresar a sus países de origen, y se encuentran en situación irregular, se les otorga una visa según lo estipulado en la Ley de Extranjería.

Los actores de la sociedad civil consultados sostienen que, si bien no cuentan con información estadística, en los últimos tiempos se registra un aumento sustantivo en la presencia de población venezolana en las instalaciones donde se ofrecen distintos servicios públicos.



PREVENCIÓN

Los actores entrevistados coinciden en que la prevención constituye uno de los principales aspectos a fortalecer en la política pública contra la trata de personas.

No obstante, destacan la importancia de diferentes iniciativas de capacitación que han alcanzado a más de

4.000 funcionarios públicos de distintas áreas —incluyendo fiscalización laboral, salud, entre otros— con el objetivo de que las víctimas de trata de personas puedan ser identificadas en los distintos servicios públicos.

También se registran iniciativas de sensibilización en el país, como la campaña “#Chile sin Trata”, llevada adelante por Carabineros de Chile, en conjunto con el Ministerio Público y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la adhesión del país a la campaña internacional “Corazón Azul Contra la Trata de Personas” de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

También señalan que sería importante ampliar los esfuerzos en materia de campañas de sensibilización de la ciudadanía, involucrar al sector privado (con un enfoque de derechos humanos en las empresas), abordar la situación de la trata de personas en situaciones de emergencias y catástrofes, y en situaciones de discapacidad, entre otros temas.

También destacan que sería fundamental trabajar con los medios de comunicación, incluyendo a las redes sociales, en la sensibilización en relación con la trata de personas.



ALIANZAS

Desde la creación de la Mesa Intersectorial en 2008, las organizaciones de la sociedad civil participan en la política pública contra la trata de personas, desempeñando distintas funciones, incluyendo difusión, formación, educación, investigación, asistencia a víctimas, representación legal, derivación, entre otras.

Los actores entrevistados señalan que sería importante sumar nuevas alianzas estratégicas, por ejemplo, OIT y UNICEF, la Organización de Aviación Civil Internacional, la División Aeronáutica Civil, los aeropuertos, las empresas de sector turístico, y también la academia.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela informa que, en Chile, al 28 de febrero de 2019 había 325.025 personas venezolanas. De acuerdo a [información del Departamento de Extranjería y Migración](#), en 2018 había 288.233 personas venezolanas en Chile, frente a las 8.001 registradas en 2015. Sin embargo, [fuentes del gobierno chileno](#) han sostenido recientemente que la población venezolana en el país asciende a 400.000 personas. Según el [Departamento de Extranjería y Migración](#), entre 2005 y 2018 se otorgaron 145.449 visas y 28.037 permanencias definitivas a personas venezolanas. De acuerdo a [información difundida en la prensa](#), la Policía de Investigaciones (PDI) reportó que las denuncias de ingresos irregulares al país en 2019 alcanzaron una cifra récord: en el primer semestre del año hubo 4.255 casos de entrada irregular, lideradas por personas venezolanas (1.536 casos). Por su parte, el [ACNUR](#) sostiene que en Chile hay 15.000 personas refugiadas y solicitantes de asilo. Según [información publicada en la prensa](#), en 2019 se realizaron 3.388 solicitudes de asilo en Chile, 99% de las cuales corresponden a personas venezolanas.

En la [última ronda de la DTM en Chile](#) (realizada en noviembre de 2018), del total de entrevistados el 94% declaró no haber recibido una oferta laboral en Chile, mientras que un 6% indicó haberla recibido. El 64% de estos ofrecimientos fue realizado antes de salir de Venezuela, el 14,2% durante el viaje o al llegar a Chile, y un 7,1% prefirió no decir en qué momento se les ofreció empleo. El 8% declaró que, tras haber realizado alguna actividad remunerada durante su viaje, no recibió el pago acordado.

Recientemente, Chile ha adoptado un conjunto de medidas destinadas a la población venezolana. Desde abril de 2018, Chile otorga la visa de responsabilidad democrática, válida por un año y prorrogable por otro. Esta visa debe tramitarse desde cualquier oficina consular chilena. En febrero de 2019 se habían otorgado más de 26.000 de estas visas.

Sumado a esto, en abril de 2018 se lanzó un [proceso de regularización extraordinaria para todas las nacionalidades](#), en el que se registraron 31.682 venezolanos.

También se adoptaron medidas orientadas a favorecer la reunificación familiar, principalmente el salvoconducto para niños y niñas venezolanos menores de 10 años que viajan sólo con su partida de nacimiento.

Además, desde junio de 2019, los ciudadanos venezolanos que quieran ingresar a Chile en calidad de turistas deben solicitar el Visto Consular de Turismo. Este trámite tiene un valor de 50 dólares y se inicia por medio de la plataforma SAC Ciudadano, donde se cargan los documentos solicitados. Una vez analizada la documentación, se cita a la persona al Consulado de Chile correspondiente para el estampado de la visa en su pasaporte⁵³. Esta visa sólo permite el ingreso al país con fines recreacionales, por un periodo máximo de 90 días y no permite realizar actividades remuneradas.

Más allá de las medidas adoptadas, las personas entrevistadas señalaron que los migrantes y refugiados venezolanos enfrentan dificultades para regularizar su situación migratoria en Chile. Desde las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales se señaló con preocupación la situación de los niños venezolanos que viajan con su partida de nacimiento, y los potenciales riesgos que puede implicar en términos de tráfico ilícito de migrantes o adopciones ilegales.

Según [información difundida en la prensa](#), organizaciones de la sociedad civil denuncian que muchos venezolanos están ingresando a Chile por pasos irregulares, viéndose expuestos a la acción de mafias.

También se menciona la situación de los hijos de mujeres venezolanas en condición de turistas nacidos en Chile, quienes podrían estar en riesgo de apatridia en virtud de las disposiciones vigentes en cuanto a los derechos de los extranjeros transeúntes, más allá que, según informó el ACNUR, estas disposiciones se han flexibilizado recientemente.

Los distintos actores entrevistados también señalan riesgos relacionados con el aumento de discursos estigmatizadores y xenófobos en relación con la migración en general, y con la población venezolana en particular, por ejemplo, en lo que refiere a una supuesta “saturación” de los servicios públicos. También señalan tensiones entre los distintos actores que participan en la gestión de las migraciones nacionales en el país (Estado, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil).

Actores de organismos internacionales entrevistados coinciden en que el gobierno chileno actualmente gestiona la situación de los flujos de personas venezolanas como una “crisis migratoria” —aunque sólo en forma reciente— y no como una “crisis humanitaria”. Ese cambio de perspectiva implicaría otro enfoque para la gestión de la crisis y de la respuesta del Estado, que tenga en cuenta las particularidades de la situación de gran parte de la población venezolana, en términos de precariedad socioeconómica.

Con respecto a la incidencia de la trata de personas en el contexto del flujo de personas venezolanas, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública sostienen que no se ha observado un aumento en las investigaciones relativas a este delito. Si bien existen registros de víctimas venezolanas, estos números no han aumentado, representando menos del 2% de los casos. Sin embargo, actores de la sociedad civil consultados afirman que hay un incremento de la incidencia de la trata de personas en el contexto del flujo de personas venezolanas, entre otros grupos migrantes y refugiados que se ven afectados por este delito, como las personas haitianas y dominicanas.

En la misma línea, la Policía de Investigaciones informó sobre un caso de víctimas venezolanas de una red de trata de personas manejada por personas de esa misma nacionalidad. Por su parte, desde el ACNUR consideran que la situación migratoria irregular en la que se encuentra parte de la población venezolana en Chile, sumada a la situación de precariedad socioeconómica, puede generar una mayor vulnerabilidad frente a situaciones de explotación laboral

53 Los requisitos son los siguientes: contar con pasaporte vigente o vencido, otorgado a partir del año 2013, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N° 2.087, del 18 de abril de 2019; acreditar solvencia económica durante su estadía en Chile; carta de invitación autorizada ante notario o reserva de Hotel; pasaje de retorno a su país de origen u otro respecto del cual tenga autorización de entrada, el cual deberá presentar el día de su cita agendada por el Consulado de Chile.

y eventualmente de trata de personas con este fin, aunque manifiestan que no han recibido información sobre casos de este tipo. [Información divulgada por la prensa](#) local en 2018 señalaba que la Policía de Investigaciones afirmaba que los delitos asociados a la trata de personas se habían triplicado en los últimos 5 años: mientras que en 2013 había 56 casos de este tipo, en 2017 estos ascendían a 183.

En lo que respecta al tráfico ilícito de migrantes, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública informan

sobre un aumento en las investigaciones, señalando la existencia de víctimas de origen dominicano, haitiano y venezolano. Recientemente [la prensa local ha difundido información](#) sobre casos de tráfico de migrantes que involucran a personas venezolanas, tanto en el rol de tratantes, como de [víctimas](#).

En Chile, la respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Nacional de Chile, en coordinación con la Plataforma Regional.

BIBLIOGRAFÍA

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas

2018 Informe estadístico 2011-2018, Santiago.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2019 Monitoreo de flujo de población venezolana Chile. Ronda 2, Santiago.

2012 Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile: avances y desafíos, Santiago.

2008 Investigación sobre trata de personas en Chile, Santiago.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

El [Trafficking in Persons Report de 2019](#) menciona que, en Colombia, los grupos en alto riesgo de convertirse en víctimas de trata de personas incluyen a refugiados y migrantes venezolanos/as, personas desplazadas internamente, afrocolombianos/as, ciudadanos/as nacionales con discapacidad, poblaciones indígenas, y colombianos/as viviendo en áreas donde existen grupos armados ilegales y organizaciones criminales activas.

También señala la explotación de niños y niñas colombianos en el sector informal como vendedores ambulantes, y niños, niñas y adolescentes (incluyendo de nacionalidad venezolana) reclutados por grupos armados ilegales para servir como combatientes e informantes, cosechar ilícitamente y ser explotados con fines sexuales. Asimismo, alerta que las mujeres, y los niños, niñas y adolescentes que se separan de los grupos armados ilegales, se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a la trata de personas.

Pese a enumerar diversos retos pendientes, el informe afirma que Colombia cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, por lo que permanece dentro del Tier 1, al igual que otros países que han demostrado esfuerzos serios y sostenidos en el combate a este delito. Estos esfuerzos incluyen la realización de más investigaciones sobre casos de trata de personas, el lanzamiento de un nuevo sistema nacional de información sobre trata, la investigación y persecución de funcionarios cómplices en casos de trata, y la primera sentencia en un caso de servidumbre doméstica.

Colombia se considera un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas, principalmente con fines de explotación sexual, trabajo forzado y matrimonio servil, aunque se estima que la mayoría de los casos no son denunciados a las autoridades de-

bido al desconocimiento de la víctima, y el temor a represalias y a la revictimización (Observatorio Nacional de Trata de Personas, 2018).

De acuerdo con cifras del Ministerio del Interior, entre 2013 y 2018 se registraron 422 casos de trata de personas. En 84% de estos casos, las víctimas eran mujeres, siendo la modalidad de explotación sexual la de mayor preponderancia (60%), seguida por trabajos forzados (25%). En cuanto a la edad, el mayor porcentaje de casos registrados estuvo en el rango de los 18 a los 30 años (58%).

En concordancia con estos datos, el Diagnóstico de identificación, documentación y caracterización de las tipologías de trata de personas y delitos conexos en el país, determinó que el 80% de la trata internacional de personas se realiza con fines de explotación sexual, que las víctimas son principalmente mujeres entre 18 y 30 años de edad, oriundas de Antioquia, el Eje Cafetero, Bogotá D.C. y el Valle del Cauca, y que en su gran mayoría son captadas y trasladadas mediante engaños (Fiscalía General de la Nación, 2015).

Un estudio reciente (OIM, 2019) señala que el principal destino para el traslado de víctimas para explotación sexual y trabajos y servicios forzosos es Bogotá. Los sectores minero, agrícola y floricultura son los de mayor riesgo para la explotación laboral, que ocurre principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca. Cartagena de Indias es destino para la explotación asociada al turismo.

Según los funcionarios gubernamentales entrevistados, la explotación sexual es la que afecta al mayor número de víctimas. Información obtenida por OIM en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el marco de un estudio situacional de niñez migrante⁵⁴, señala que, en los últimos años, se han detectado casos de niñas venezolanas no acompañadas, con alto riesgo de convertirse en víctimas de trata, al no contar con ninguna red de apoyo

54 Aún no publicado.

y estar en situación migratoria irregular. Varias de las fuentes consultadas refieren a la incidencia del turismo sexual, principalmente en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Santa Marta y San Andrés. Asimismo, mencionan que en los sectores mineros se generan diversas formas de trata con fines de explotación sexual.

Los funcionarios entrevistados también identifican casos de trata con fines de explotación laboral, mendicidad ajena y servidumbre. En cuanto al trabajo forzado, el reclutamiento de mujeres indígenas para el servicio doméstico es otro de los fenómenos característicos de la trata interna en Colombia, conocido como padrinazgo⁵⁵. Estas mujeres son captadas en países vecinos como Ecuador o en departamentos con población indígena, con el objetivo de contratar mano de obra a muy bajo costo y sin cumplir con las condiciones laborales legales. Otra forma de trata que actualmente viene siendo visibilizada, es aquella que se da en las zonas mineras, más concretamente en las actividades de minería ilegal, en las que se utiliza mano de obra a bajos precios, sometiendo a las personas a extensas jornadas laborales.

Respecto de la captación, fuentes entrevistadas informan que se han observado numerosos casos de víctimas captadas en zonas de frontera y trasladadas a ciudades de la costa Atlántica o a la zona fronteriza con Ecuador.

Los grupos focales realizados con miembros de organizaciones de la sociedad civil arrojaron los siguientes hallazgos en relación a la trata de personas: escasez de recursos financieros y humanos destinados a lidiar con los crecientes flujos de personas venezolanas, especialmente en áreas de frontera; subregistro de casos de trata de personas; aumento de casos de trata con fines de explotación sexual y también en menor medida mendicidad ajena, trabajo forzado y trabajo infantil; aparición de casos de trata de personas con víctimas de origen venezolano; gran cantidad de casos de trata de personas pero pocas denuncias realizadas; y revictimización.

En cuanto a la producción de información sobre trata de personas, en Colombia existe la base de datos del COAT, que registra y centraliza la información de los casos en el país. Sin embargo, la información de algunas regiones no llega al nivel central, por lo que se considera que el subregistro es elevado.

Funcionarios gubernamentales y de la OIM entrevistados coinciden en que existe un subregistro de casos. Por ejemplo, Colombia tuvo 114 denuncias por trata de personas en 2018, una cifra muy baja comparada con países como Perú o Argentina, donde esta cifra asciende a más de 1.500 posibles casos⁵⁶. Por otra parte, fuentes entrevistadas mencionan que en territorio no se suelen registrar ni reportar a nivel central los casos de trata que son observados y atendidos por parte de los Comités departamentales contra la trata.

Algunos se lo atribuyen, entre otros motivos, a la naturalización de la explotación, puntualmente de las mujeres. Un funcionario, por ejemplo, relató el testimonio de niñas de 10 años en Antioquía, que estaban completamente al tanto de la legislación nacional sobre el uso de webcams y los impuestos correspondientes y tomaban como natural el hecho de ser menores de edad filmadas por webcam en videos de pornografía⁵⁷. Estas fuentes también mencionan discordancias entre los datos registrados por los distintos organismos con competencia en materia de trata de personas.

Además, varias de las personas entrevistadas coinciden en la necesidad de aumentar el presupuesto destinado al combate de la trata de personas en el país.

En 2018, el gobierno comenzó a implementar un [Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas \(SNITP\)](#) para recolectar y analizar datos del Comité.

55 El padrinazgo incluye también el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes de sectores vulnerables, no sólo indígenas.

56 Por ejemplo, en Perú, durante 2018, el Ministerio Público identificó 882 posibles víctimas y la Policía 1.600.

57 En Colombia, el negocio de las modelos por webcam no es ilegal pero tampoco pagaba impuestos, por lo que a fines de 2018 el Congreso aprobó gravarlo con IVA a través de la Ley de Financiamiento, en un intento de ponerle freno a esta industria (después de Rumania, Colombia es el primer país proveedor de modelos webcam en el mundo).



MARCO NORMATIVO

Colombia cuenta con la [Ley N° 985](#) de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas. También se cuenta con el [Decreto 1069](#) de 2014 que regula la asistencia y protección a víctimas de trata.

La Ley establece la conformación del [Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas](#)⁵⁸, órgano consultivo del Gobierno Nacional y ente rector de las acciones que desarrolla el Estado Colombiano a través de la [Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas](#)⁵⁹ (2016-2018). Asimismo, la Ley delega al Ministerio del Interior las funciones de Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional. La citada Estrategia postula que la asistencia a las víctimas de trata recae sobre los Comités territoriales de lucha contra la trata de personas.

También dispone que: “El Comité Interinstitucional promoverá la creación de Comités regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, y que deberán contar también con una Mesa Investigativa del Comité contra la ESCNNA (explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes)”.

Por su parte, el artículo 188A del Código Penal sanciona la trata sexual y laboral y prescribe penas de 13 a 23 años de prisión, además de multas. Sanciona también otras modalidades de trata y permite adecuar cualquier otra forma de explotación que se identifique, lo cual resulta un avance al no ser tan restrictivo en la tipificación de las modalidades. Sin embargo, este artículo no retoma la definición de trata de personas de la legislación internacional, dado que no incluye a la fuerza, fraude o coerción como elementos esenciales. Algunos entrevistados señalan que, al no hacer mención

a los medios (fuerza, fraude, coerción, etc.), se facilita la investigación del delito y su tipificación, dado que no se requiere probar la presencia de estos medios.

En 2018, el gobierno adoptó dos resoluciones para guiar a los funcionarios sobre las acciones para garantizar los derechos de los niños y las niñas víctimas de trata.

Si bien la ley colombiana prohíbe el reclutamiento forzoso de niños/as y la actividad criminal forzada por parte de grupos armados ilegales o grupos criminales organizados, estos delitos no son considerados como trata de personas, y por lo tanto se investigan como otro tipo de delito (por ejemplo, secuestro).

Fuentes gubernamentales entrevistadas mencionan que, si bien se cuenta con un marco normativo robusto, aún persisten las dificultades para la atención de víctimas y el enfoque de derechos humanos aun no ha sido debidamente incorporado en las diferentes acciones.

En cuanto a la situación de las personas refugiadas, el [Decreto N° 2.840](#) de 2013 establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado y dicta normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.



MARCO INSTITUCIONAL

El Ministerio del Interior ejerce la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas. Además, lidera el Centro Operativo Antitrata (COAT), que articula procesos de asistencia a víctimas.

Entre las funciones del Comité se encuentran: elaborar y recomendar al Gobierno Nacional la antes mencionada Estrategia Nacional contra la Trata de Personas;

58 Conformado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Migración Colombia, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Unidad Administrativa Especial de Análisis Financiero.

59 Decreto 1036 de 2016. La Estrategia Nacional Integral contra la Trata de Personas tiene como objetivo desarrollar la política de Estado para enfrentar la trata de personas que se presenta tanto en el ámbito interno como externo, con el fin de reducir el fenómeno desde los enfoques de derechos, género, territorial y protección integral.

coordinar procesos de revisión de los acuerdos y convenios internacionales que haya suscrito Colombia en materia de Derechos Humanos; ser instancia de coordinación de las entidades del Estado y de los organismos privados que participen en la ejecución de la Estrategia Nacional; formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata; recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra la trata; y coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas.

Por lo tanto, el Comité es el ente coordinador de la política de trata que desarrolla el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, y los Comités departamentales y/o municipales contra la trata.

Además, el gobierno comenzó a desarrollar una estrategia para asistir a las municipalidades en la prevención, protección y persecución de casos de trata. Fuentes gubernamentales entrevistadas plantean que existen dificultades para la articulación entre el Comité Interinstitucional y los Comités locales.

Los Comités son directamente responsables de velar por la recuperación de la víctima. Así, tienen autonomía para determinar si los servicios de asistencia brindados se presten en alianza con organizaciones de la sociedad civil o a partir de la oferta institucional de las entidades públicas. Es importante resaltar que, si bien la normativa colombiana establece un período para la asistencia, ésta se brinda atendiendo a las necesidades y particularidades de los casos, excediendo en muchos casos los términos establecidos, ya que el fin último es la recuperación emocional y social de las víctimas del delito. Esta atención no está condicionada a la denuncia previa de la víctima o su colaboración en procesos penales.

El Programa de Protección y Asistencia a las víctimas del delito corresponde al conjunto de medidas, mecanismos y proyectos a cargo de las entidades con competencia en el tema, que están encaminados a garantizar la prestación de servicios a las víctimas directas de trata de personas, así como a sus familiares (víctimas indirectas). El objetivo principal del programa es la recuperación física, psicológica y social de la víctima, fundamentados en la protección de sus derechos humanos.

Desde OIM Colombia, se ha trabajado apoyando al Ministerio del Interior en un plan de descentralización de la política pública, con importantes esfuerzos para acompañar al Comité Nacional y a los Comités de los 32 Departamentos del país en la formulación e implementación de planes de acción contra la trata de personas. Una de las principales dificultades para que los Comités se mantengan activos en el tiempo es la alta rotación de los funcionarios y la necesidad de mantener en el tiempo acciones para fortalecer las capacidades técnicas.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

En Colombia, no existen mecanismos dirigidos especialmente a la detección de casos. Sin embargo, acciones realizadas por Migración Colombia, el Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo contribuyen en este aspecto (OIM, 2019). Por ejemplo, las inspecciones laborales realizadas por el Ministerio del Trabajo pueden ayudar a detectar posibles situaciones de explotación.

Migración Colombia, con apoyo de la OIM, se encuentra en proceso de creación de una aplicación que permita obtener alertas y señales para trabajar en la identificación de casos en algunas regiones. La misma contará con un botón de pánico para que, cuando las personas migrantes sientan que están en riesgo de convertirse en víctimas de trata o que han identificado alguna característica del delito, puedan activar esa aplicación y generar acciones efectivas para ser atendidas y recibir asistencia.

Las fuentes gubernamentales consultadas también informaron que se utilizó un protocolo de identificación de las víctimas y ahora debe fortalecerse el entrenamiento a sus funcionarios sobre su aplicación e implementación.

Algunas personas entrevistadas señalan que es preciso aumentar el presupuesto y la capacitación técnica de los Comités contra la trata de personas a nivel territorial, a los efectos de mejorar la detección de casos, la activación las rutas de asistencia y derivación, y la atención inmediata a las víctimas de trata de personas.

Ante las preocupaciones sobre el trabajo forzado en sectores como la minería ilegal, la servidumbre doméstica, la agricultura en el eje cafetero y la ganadería, fuentes de sociedad civil consideran que sería importante incrementar el número de inspectores Ministerio de Trabajo capacitados para la identificación de víctimas. No obstante, destacan que en 2018 esta cartera elaboró un protocolo para identificación de víctimas destinado a inspectores laborales.



PERSECUCIÓN

Entre 2005 y 2018 se han abierto 2.127 nuevas investigaciones por el delito de trata de personas en Colombia, lográndose 123 condenas⁶⁰.

Un avance importante en términos de persecución de la trata de personas en Colombia es la existencia de fiscales especializados en el delito de la trata de personas, en el marco del interés que han suscitado recientemente los delitos contra las mujeres y la violencia de género en el país; antes, el delito de trata de personas formaba parte de la categoría general de delitos sexuales.

Asimismo, se han creado grupos de investigación especializados en el delito de trata de personas y en el tráfico de migrantes en el ámbito de Migración Colombia.

El gobierno ha aumentado sus esfuerzos en la aplicación de la ley y la persecución a tratantes. Durante 2018, informó acerca de la primera condena en un caso de esclavitud doméstica. Desde OIM Colombia se menciona que las fiscalías reciben las denuncias por casos de trata en personas migrantes y que es importante fortalecer el proceso de judicialización de casos, a través de una continua sensibilización a fiscales y jueces en la materia.

Las fuentes consultadas informan de algunos casos en que se sancionó a tratantes con penas menores, como, por ejemplo, tipificando los casos como inducción a la prostitución o proxenetismo y no como trata de personas. Algunos entrevistados también mencionan que muchos casos de trata con fines de explotación sexual no son tipificados como tales, sino como violencia sexual o trabajo sexual.

Por su parte, fuentes de sociedad civil sostienen que es preciso incrementar la investigación proactiva de posibles casos de trata de personas.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

Según la ley colombiana, el gobierno es el responsable de proveer a las personas víctimas de trata asistencia de emergencia y en la reintegración, incluyendo exámenes médicos y psicológicos, vestimenta, kits de higiene, seguro de viaje, documentos de identidad y albergue por cinco días (con una extensión máxima de cinco días adicionales). Por su parte, la asistencia de reintegración incluye acceso a educación, entrenamiento en oficios, asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo económico por seis meses. Las fuentes consultadas informan que aun existen retos para contar con un mayor número de servicios especializados disponibles para víctimas de trata de personas, incluyendo asistencia para procurar empleo y servicios de reintegración. Asimismo, algunos funcionarios gubernamentales entrevistados señalaron que el plazo de cinco días resulta insuficiente si se tienen en cuenta las necesidades de las víctimas.

Las víctimas que reciben asistencia de medio término también son elegibles para recibir servicios especializados y alojarse en refugios. Sin embargo, personas entrevistadas señalan que, pese a los esfuerzos institucionales, aún es preciso avanzar para que todas las víctimas en los programas de asistencia de medio término puedan contar con servicios adecuados.

Los servicios especializados para las víctimas de trata de personas aún presentan dificultades en cuanto a los fondos estatales que reciben para su funcionamiento. El ICBF destinó fondos para la asistencia en emergencia para niños y niñas, no obstante lo cual en algunas regiones del país aún se encuentran desafíos de financiamiento para establecer espacios físicos para asistencia para esta población.

60 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

Desde la sociedad civil sostienen que es preciso incrementar el financiamiento para la provisión de servicios de asistencia integral para las víctimas (algunas, por ejemplo, son alojadas en hoteles).

La Defensoría del Pueblo cuenta con 25 funcionarios entrenados que proveen apoyo psicológico y legal para víctimas de violencia de género, incluida la trata de personas.

Por su parte, el Ministerio del Interior, en coordinación con los Comités departamentales, municipales y distritales, también provee servicios para víctimas adultas de trata de personas.

Autoridades gubernamentales entrevistadas afirman que han implementado un plan de asistencia a las víctimas de trata de personas para derivar a las 114 posibles víctimas identificadas durante 2016 y 2017 a servicios de atención. El número de víctimas identificadas y asistidas en los últimos años aumentó, por lo que es preciso incrementar los esfuerzos de protección para ampliar la cobertura en la asistencia. Las organizaciones de la sociedad civil y algunos funcionarios locales entrevistados sostienen que la asistencia brindada debe reforzarse, dado que, entre otras cosas, por el momento se enfoca en el corto plazo, y aún resta contemplar el establecimiento de albergues para varones víctimas y la asistencia especializada para víctimas LGBTI.

Las organizaciones de la sociedad civil señalan como reto la obtención de fondos suficientes para financiar sus actividades. Además, señalan que sería propicio incrementar la coordinación y comunicación entre agencias para proveer asistencia.

Las fuentes de sociedad civil entrevistadas mencionan varios casos que dan cuenta de aspectos de la protección y la asistencia que podrían mejorarse. Por ejemplo, mencionan un caso en el que una víctima de trata fue rechazada en un albergue para víctimas de violencia doméstica, porque el personal argumentó que no podían brindarle atención especializada. Para las víctimas de origen extranjero, el Estado Colombiano brinda asistencia humanitaria de emergencia, que contempla servicios básicos y, de acuerdo a lo consignado en el [Decreto N° 1066](#) de 2015, se procede a realizar la

articulación con Migración Colombia y el Consulado correspondiente para el retorno de la víctima a su país de origen.

Por su parte, la [sentencia C-470](#) de 2016 postula que no es necesaria la denuncia previa de la víctima de trata de personas ante autoridades competentes para poder acceder a la asistencia inmediata del Estado.



PREVENCIÓN

El gobierno colombiano mantiene sus esfuerzos de prevención, a través del Comité de lucha contra la trata de personas, liderado por el Ministerio del Interior e integrado por 16 entidades gubernamentales. El Ministerio posee el rol de coordinación del Comité nacional y trabaja para articular con los subcomités. En ese sentido, realizó múltiples reuniones técnicas para mejorar la coordinación entre el Comité Interinstitucional y los Comités regionales y elaboró recomendaciones para la preparación de planes de acción territorial.

En el marco de las actividades de prevención por parte del Estado, el Ministerio de Trabajo elaboró una campaña de sensibilización focalizada en los peligros de las oportunidades laborales fraudulentas⁶¹. Funcionarios gubernamentales participaron de un foro público para sensibilizar sobre la trata de personas y la explotación sexual de niños y niñas. El Comité Interinstitucional recibió apoyo de organismos internacionales y capacitó a 125 proveedores de servicios sobre la restauración de derechos de niños y niñas, incluyendo sobrevivientes de trata de personas.

En Bogotá, se destaca la campaña de prevención [Hagamos un trato. Bogotá sin trata](#), lanzada por el gobierno de esta ciudad. En la misma, se sensibilizó sobre el tema a través de Internet, redes sociales y también en acciones en la vía pública, en sitios donde se producen casos de trata de personas, como las terminales de transporte. Para la campaña se realizaron 16 spots audiovisuales.

61 Campaña “Por un trabajo sin engaños”, cuyo objetivo es prevenir e informar a la ciudadanía sobre los riesgos de las ofertas laborales fraudulentas como forma de estafa y captación de trata de personas con fines de explotación laboral”.

El Estado colombiano también firmó un memorando de entendimiento entre agencias gubernamentales de Cartagena para atender al problema de la explotación sexual infantil en el sector del turismo. La línea telefónica en temas de trata de personas recibió 971 llamadas e identificó 18 víctimas durante 2018⁶².

Con el objetivo de prevenir el delito de trata de personas entre la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, la OIM, con el apoyo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de Estados Unidos, lanzó una campaña de comunicación itinerante y digital. La campaña **Tu Vida Cambia** tiene como propósito difundir mensajes preventivos para que las personas migrantes puedan recordarlos y transmitirlos durante su viaje. Por su parte, la campaña **Eso es cuento** tiene por objetivo que niñas, niños y adolescentes sepan en qué consiste el delito de la trata de personas, de qué manera y bajo qué circunstancias se presenta, cuáles son sus principales víctimas, los riesgos que se corren y las acciones de prevención, con miras a la disminución de los casos en el país.

Fuentes entrevistadas señalan que es preciso asignar mayores recursos para tareas de prevención, campañas y entrenamiento en todo el territorio nacional. En este sentido, enfatizan que muchas personas migrantes venezolanas llegan al país con muy poca información, o incluso con información falsa.



ALIANZAS

El gobierno colombiano ha firmado acuerdos bilaterales con otros países de la región con el fin de fortalecer las acciones de coordinación y el trabajo conjunto en relación a la trata de personas.

También mantiene una estrecha relación y colaboración con agencias de Naciones Unidas con presencia en el país (OIM, UNODC, ACNUR, UNICEF, UNFPA, OIT, entre otras) para incrementar los esfuerzos en la lucha contra la trata de personas, fundamentalmente

a través de las acciones de prevención, capacitación, articulación, difusión de información y asistencia ya descritas.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) co-lidera la respuesta a los flujos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil en Colombia, en el marco de la Plataforma Regional R4V. Más de 1.6 millones de personas venezolanas se encuentran actualmente en Colombia, siendo el primer país receptor del mundo⁶³. En los últimos dos años, Colombia ha sido el destino por excelencia para la mayoría de venezolanos/as, ya sea para permanecer allí o para utilizarlo como país de tránsito para llegar a otros destinos.

El desplazamiento desde Venezuela hacia Colombia ha tenido cuatro etapas en su historia reciente: i) entre 1999 y 2005, compuesta principalmente por representantes de los sectores empresariales y políticos venezolanos; ii) entre 2005 y 2009, empresarios y profesionales del sector petrolero como consecuencia de los despidos masivos de empleados de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A; iii) entre 2010 y 2014, profesionales y estudiantes de clase media de distintas disciplinas; iv) desde 2015 hasta hoy, diáspora de sobrevivencia, de clase media y población pobre y vulnerable (Universidad del Rosario, 2018).

Existen dos fuentes principales de información que permiten caracterizar a la población venezolana en el país: los registros administrativos y las encuestas. Migración Colombia construye registros de manera regular con los datos de los migrantes que ingresan al país y tienen acceso a documentos válidos para poder permanecer en Colombia (como una visa, cédula de extranjería o Permiso Especial de Permanencia). También ha creado registros como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), realizado entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018, para identificar a quienes se encontraban en situación irregular.

62 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

63 Fuente: Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela: <https://r4v.info/es/situations/platform>

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la encuesta de mayor cobertura en el país⁶⁴. Según la misma, a julio de 2018, un total de 756.953 personas venezolanas se encontraban en el país con la intención de quedarse por al menos seis meses. La diferencia entre el número de migrantes reportado por Migración Colombia y el que se encuentra vía la GEIH se debe a que, por una parte, la encuesta arroja un número estimado de los totales y proporciones de una población y, por otro, el registro de Migración Colombia establece cuántos migrantes están en el país, independientemente de si planean o no permanecer en él.

El número de venezolano/as que se encuentran en Colombia ha aumentado de manera significativa desde 2013, año desde el cual está disponible la información de migración en la GEIH. Pasaron de representar 39% (66 mil) de los 175 mil extranjeros radicados en Colombia durante 2013-2014, a 87% (756 mil venezolanos) de los 874 mil extranjeros en 2017-2018.

La mayoría llegaron en el último año. Del total de 756.953 migrantes de esta nacionalidad que estaban en el país a julio de 2018, 54% (408 mil personas) llegó hace menos de 12 meses; 38% (287 mil personas) lo hizo entre un año y menos de cuatro años atrás; y 7,6% (57 mil personas) tienen más de cinco años de haber llegado. También existe un pequeño grupo de venezolanos (0,5%, es decir, 3.947 personas) que entraron al país hace menos de 12 meses, provenientes de países diferentes a Venezuela.

Del total de venezolanos/as en edad de trabajar, la misma encuesta señala que 6 de cada 10 se encontraban ocupados. Si bien la ocupación es similar en todos los grupos de llegada, la formalidad sí varía significativamente de un grupo a otro. Solo el 4,5% de los migrantes que llegaron hace menos de 12 meses había logrado obtener un trabajo formal. En total, solo el 11,3% de los venezolanos/as en el país estaba realizando aportes previsionales.

La información también señala que, a menor tiempo en el país, mayor es la participación en las actividades del

comercio, hoteles y restaurantes. Por ejemplo, 50,5% de los que llegaron hace menos de 12 meses estaba trabajando en este sector. Esto explica, en parte, la informalidad laboral de este grupo, porque a pesar de que esta rama genera muchos empleos en Colombia, presenta los mayores niveles de informalidad.

Teniendo en cuenta las necesidades económicas a las que se enfrentan las personas venezolanas al llegar a Colombia se puede inferir que, al momento de aceptar un trabajo, la remuneración y las garantías laborales no resultan determinantes.

Un estudio del Banco Mundial (2018) señala que una porción significativa de la población migrante presenta características de vulnerabilidad en condiciones adversas en términos de acceso a salud, educación y empleo, comparado con otros migrantes y con la población local. La población de migrantes venezolanos/as en situación irregular está a su vez conformada por un alto porcentaje de poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres (49,7% del total de la población en situación irregular), niños, niñas y adolescentes, población perteneciente a grupos étnicos —incluyendo indígenas, en su mayoría de la etnia wayuu— y adultos mayores y mujeres embarazadas. También se identificó la presencia de migrantes transgénero, así como personas con discapacidades.

La población indígena retornada y migrante se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, la cual es exacerbada por limitaciones para regular su condición migratoria. Miembros de pueblos indígenas binacionales, colombianos y venezolanos, han sido forzados a migrar, incluyendo indígenas Wayuu, Inga y Yukpa⁶⁵. A esto se suman los bajos niveles de acceso a servicios como saneamiento básico (18%), agua (24%), y nutri-

64 Permite obtener información mensual de los hogares colombianos a nivel nacional y por ciudades.

65 En su mayoría, la población indígena identificada pertenece a la etnia Wayuu que, a pesar de ser un pueblo binacional y tener derecho a la nacionalidad colombiana, enfrenta limitaciones en la regularización de su estatus migratorio.

ción. En el departamento de Arauca, se evidenció la presencia de comunidades indígenas nómadas provenientes de Venezuela en situación de calle. Los limitantes para la nacionalización de la población indígena incluyen la obtención de certificados de descendencia étnica (el cual debe ser expedido por la autoridad indígena competente) y la falta de documentos como pasaporte, registro civil o cédula de ciudadanía.

La ruptura de familias y las precarias condiciones económicas de las personas venezolanas han generado un incremento de niños, niñas y adolescentes migrantes en condición de abandono, colocándolos en riesgo de ser víctimas de redes de trata de personas. Hasta abril de 2018, el ICBF había iniciado procesos de restablecimiento de derechos a 418 niños, niñas y adolescentes venezolanos/as que se encontraban bajo la protección del ICBF por maltrato, abuso sexual, desnutrición, abandono y trata de personas con fines de explotación sexual (Banco Mundial, 2018).

Este estudio del Banco Mundial también menciona que, dentro del Plan de Respuesta a la Migración desde Venezuela, se ha extendido el acceso a la educación a migrantes y se han flexibilizado los requerimientos para acceder a los ciclos educativos, facilitando la convalidación de estudios. Diferentes entidades han instalado centros de atención al migrante, los cuales proveen albergue, alimentación e información y facilitan el tránsito hacia otros destinos. También se ha diseñado e implementado un protocolo de protección a menores de edad por parte del ICBF, y se ha facilitado la reunificación familiar. A octubre de 2018, cerca de la mitad de migrantes irregulares inscritos en el RAMV estaban en proceso de regularizar su estatus migratorio.

El gobierno nacional también realizó ajustes institucionales para hacer frente al proceso migratorio, incluyendo la creación de la Gerencia de Frontera, con el objeto de mejorar la coordinación y articulación, centralizar los esfuerzos para la recolección de fondos de cooperación internacional dirigidos a atender la migración, trabajar con las comunidades receptoras y desarrollar mecanismos de recolección de información sobre los flujos migratorios para la toma de decisiones de política pública.

Entre las medidas tomadas por el gobierno para atender a la situación de la población venezolana, se encuentra la [Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela](#)⁶⁶. En este documento, se menciona que las víctimas de trata de personas que hubieran cometido un delito o estén en situación irregular, no deben ser deportadas, y que se les brindará asistencia en Colombia de así requerirlo. También afirma que el Ministerio del Interior incrementará acciones de coordinación, articulación y seguimiento a la implementación de la política de lucha contra la trata de personas, tanto a nivel nacional como descentralizado. En este sentido, el Ministerio asistirá técnicamente entre 2019 y 2021 a las entidades territoriales en herramientas de prevención, atención y judicialización del delito de trata de personas, en particular de aquellos casos derivados del desplazamiento proveniente de Venezuela.

En agosto de 2019, el Estado colombiano emitió una medida administrativa excepcional y temporal que otorga la nacionalidad a niñas y niños nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos. La misma benefició a más de 24 mil niñas y niños que se encontraban en riesgo de apatridia⁶⁷. La OIM con apoyo financiero de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estados Unidos, apoyó técnicamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil en el proceso de implementación de la medida, así como en la difusión de la [campaña “Primero la niñez”](#). La misma busca informar a la población objetivo sobre cómo acceder al beneficio, qué trámites deben realizarse, cuál es la vigencia de la resolución, así como los roles de las diferentes entidades que intervienen. Este ha sido un trabajo conjunto de OIM, ACNUR y UNICEF.

A partir de los grupos focales realizados con miembros de organizaciones de la sociedad civil para este diagnóstico, se desprenden los siguientes hallazgos respecto de los/as migrantes y refugiados venezolanos/as: escasez de recursos gubernamentales financieros y humanos destinados a lidiar con el creciente flujo de personas venezolanas, especialmente en áreas de frontera; falta de acceso a salud para personas migrantes (sólo son atendidas en situaciones de emergencia); aumento de casos de irregularidad migratoria; falta de permisos de permanencia y dificultad para tramitarlos; asentamiento de familias

66 Documento Conpes 3950 de 2018.

67 La Resolución entró en vigencia el 20 de agosto de 2019 y benefició a las niñas y niños que nacieron en territorio colombiano desde el 19 de agosto de 2015.

venezolanas en localidades de frontera; y aumento de casos de familias venezolanas divididas, incrementándose así la vulnerabilidad debido a la falta de redes.

La población venezolana reporta restricciones para adquirir los documentos de identidad necesarios para ingresar al territorio colombiano de forma regular (o para regularizar su estatus migratorio una vez allí, a través de instrumentos como el PEP -permiso especial de permanencia-), como registros de nacimiento apostillados y pasaportes. Dichas restricciones incluirían la no expedición de los documentos mencionados por parte del gobierno venezolano, su costo de obtención o el vencimiento, y robo o pérdida de los documentos en el proceso migratorio. La falta de documentos afecta la integración laboral de las personas migrantes, su acceso a un empleo formal, a servicios sociales y el proceso de tránsito para quienes tienen intención de migrar a otros países, obligándolos a permanecer en Colombia. Además, aumenta su vulnerabilidad y los riesgos de convertirse en víctimas de redes de trata de personas.

A pesar de que los registros con los que cuenta el Ministerio del Interior no evidencian un gran incremento de víctimas de trata de personas de nacionalidad venezolana, medios de comunicación, autoridades gubernamentales y fuentes de la sociedad civil entrevistadas han manifestado su preocupación por la existencia de casos de este tipo. De hecho, en 2018 los medios de comunicación reportaron el [caso de un tratante en Barranquilla](#), que se hacía pasar por un fraile que operaba un albergue para migrantes y refugiados y los explotaba con fines sexuales. El fraile fue encarcelado luego de que se comprobaran los cargos en su contra, y 28 víctimas fueron rescatadas.

Desde 2015, se puede evidenciar un aumento en los casos de trata de personas de nacionalidad venezolana registrados a nivel nacional. El grupo poblacional más propenso a ser víctima de trata de personas son las mujeres. Junto con las niñas, constituyen una parte significativa de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual identificadas durante 2018⁶⁸.

Fuentes gubernamentales entrevistadas (incluyendo Procuraduría, Defensoría y Ministerio del Interior)

68 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

69 También en Barranquilla fuentes periodísticas informan de una investigación por un caso de explotación sexual de al menos 30 personas venezolanas que eran obligadas a realizar videos pornográficos a través de webcams: <https://www.semana.com/nacion/articulo/a-la-carcel-falso-fraile-que-explotaba-sexualmente-a-venezolanos/587810>

también refieren que, a partir de la intensificación de la llegada de población venezolana, Colombia, que estaba “acostumbrada” a ser un país de origen de víctimas de trata de personas, pasó a ser también país de destino, con víctimas venezolanas. Las fuentes consultadas sostienen que éstas constituyen una proporción significativa de las víctimas recientes. Además, en coincidencia con el informe de UNODC (2019), estas fuentes informan que se han identificado numerosos casos de venezolanos objeto de tráfico ilícito de migrantes.

Entre los casos observados en terreno mencionados en este informe de UNODC, fuentes gubernamentales mencionan situaciones de mujeres venezolanas que reciben propuestas laborales por redes sociales (que luego resultan ser falsas o diferentes a lo acordado) antes de emprender el trayecto migratorio. Se han identificado casos de mujeres venezolanas explotadas sexualmente en Cúcuta, mediante el uso de videos por webcams⁶⁹, que luego fueron trasladadas a otros países (como Ecuador y República Dominicana). Las personas entrevistadas coinciden en destacar los factores de vulnerabilidad que afectan a las mujeres y niñas venezolanas. Desde OIM Colombia se informa que también se han observado casos de explotación en trabajos y servicios forzados de migrantes y refugiados venezolanos, especialmente hombres.

En abordajes realizados por organizaciones de la sociedad civil en el barrio de Patio Bonito, en Bogotá, una de las zonas con más mujeres venezolanas víctimas de explotación sexual, las personas entrevistadas relataron cómo operan los tratantes en estos casos. En general, les indican a las víctimas cómo llegar a Bogotá y dónde ir una vez allí. Desde la terminal de Bogotá, se las traslada a prostíbulos con falsas promesas de empleos de meseras o bailarinas y se les promete alimentación, hospedaje, guarderías para sus hijos, todo de manera gratuita, pero estas mujeres terminan endeudándose con los tratantes. Los entrevistados informan haber descubierto guarderías ilegales, que en realidad funcionaban como sitios de explotación de niños y niñas. Además, mencionan haber visto casas que se

muestran como refugios para personas venezolanas⁷⁰, pero en realidad son sitios donde se explota a estas mujeres. Una fuente de sociedad civil menciona que las mujeres y las niñas venezolanas actualmente constituyen la “mercancía más barata” para los tratantes.

Los funcionarios entrevistados también comentan sobre casos de captación de víctimas en las terminales de transporte. Por lo general, estas víctimas recurren a las terminales en búsqueda de ayuda humanitaria y los tratantes las captan explicándoles que una vez que la ayuda humanitaria se acabe, podrán trabajar para ellos.

Otras prácticas señaladas por las personas entrevistadas refieren a tratantes que disponen de vehículos para transportar a las víctimas en situación migratoria irregular y luego aprovechar su situación de vulnerabilidad para explotarlas. También se mencionan numerosos casos de migrantes en Cúcuta y otras localidades aledañas, captados por bandas de narcotraficantes y obligados a vender drogas o trabajar en las zonas de cultivo de coca⁷¹. En general, las personas entrevistadas coinciden en afirmar que el hecho de tener dificultades para tramitar los permisos de permanencia y estar en situación irregular, hace que las personas venezolanas en Colombia se encuentren más propensas a ser víctimas de trata.

Otras fuentes entrevistadas mencionan, además de la explotación sexual, casos de servidumbre doméstica, matrimonio servil y mendicidad ajena. A partir de estudios exploratorios realizados en Arauca, Arauquita, Cúcuta, Villa del Rosario, Riohacha, Maica y Cartagena, entrevistados de la sociedad civil relatan el aumento en casos de mendicidad infantil en niños y niñas venezolanos, de entre 6 y 10 años, que son captados por una red de trata que los obliga a pedir limosna en las calles entre las 9 de la noche y las 9 de la mañana.

De acuerdo a un estudio de UNODC (2019), en el departamento de Arauca se encuentran la mayoría de las personas provenientes de Venezuela que presentan al menos un indicador asociado al tráfico ilícito de migrantes, mientras que en el departamento de Norte de Santander se encuentran la mayoría que presentan al menos un indicador asociado a la trata de personas. Una encuesta con población venezolana presentada en este estudio arroja que el 36% de los/as encuestados/as afirmaron haber entrado a territorio colombiano a través de un paso fronterizo irregular. El 35% manifestó haberle pagado a alguien más para permitir esto, lo cual implica que el 1% restante ingresó por el paso irregular sin pagarle a nadie. Este estudio también muestra cómo el tráfico ilícito de migrantes genera un ambiente propicio para la ocurrencia del delito de trata de personas. Del total de personas que presentan al menos un indicador asociado al tráfico ilícito de migrantes, el 67% se encuentran dentro de al menos un indicador asociado a la trata de personas.

70 Estos casos coinciden con el ya mencionado del tratante que se hacía pasar por un fraile que albergaba a migrantes venezolanos, cuando en realidad los explotaba sexualmente obligándolos a realizar videos pornográficos por webcam.

71 Algunas fuentes periodísticas también dan cuenta de estos casos: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49486230>

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

2018 Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo, Bogotá.

Fundación Ford

2018 Venezuela migrando. Análisis de necesidades de la población venezolana en cuatro países de acogida.

Observatorio Nacional de Trata de Personas

2018 Migración venezolana y la trata de personas, Bogotá.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2019a Dinámica de la esclavitud moderna en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana y Venezuela desde la perspectiva del Reino Unido: un análisis regional.

2019b Operationalizing the humanitarian development peace nexus. Lessons from Colombia, Mali, Nigeria, Somalia and Turkey, Ginebra.

2019c Disarmament, demobilization and reintegration. Compendium of projects, Ginebra.

2012a Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de género y de derechos, Bogotá. 2012b Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales, Bogotá.

2010 Planes de acción departamentales de lucha contra la trata de personas 2009- 2010, Bogotá.

2006a Dimensiones de la trata de personas en Colombia, Bogotá. 2006b Panorama sobre la trata de personas. Desafíos y respuestas: Colombia, Estados Unidos y República Dominicana, Bogotá.

Refugees International

2019 Searching for Safety. Confronting sexual exploitation and trafficking of Venezuelan women and girls.

UNODC

2019 Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en el marco de los flujos migratorios colombo-venezolanos: Arauca y Norte de Santander.

REPÚBLICA DEL ECUADOR



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

El [Trafficking in Persons Report de 2019](#) sostiene que Ecuador no cumple totalmente con las normas mínimas para la eliminación de la trata, pero que se encuentra realizando esfuerzos significativos en este sentido. El informe destaca que el gobierno demostró esfuerzos crecientes en comparación con el período anterior, por lo que permaneció en el Tier 2. Estos esfuerzos incluyeron identificar y asistir a más víctimas, incluidas las de nacionalidad venezolana, establecer un nuevo refugio especializado para víctimas adolescentes, y desarrollar e implementar una base de datos de gestión de casos. Sin embargo, indica que el gobierno no cumplió con los estándares mínimos en varias áreas clave. Refiere a esfuerzos insuficientes en algunas ciudades costeras, con una notable prevalencia de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, así como por parte del Ministerio de Trabajo en lo que respecta al abordaje de la trata con fines de explotación laboral, y la escasa disponibilidad de servicios especializados para todas las víctimas en la mayor parte del país. También señala que se realizaron menos procesamientos.

En cuanto al perfil de las víctimas de trata de personas en Ecuador, el informe de UNODC (2018) señala que en el período 2014-2017 se identificaron 89 víctimas mayores de edad y 143 menores de 18 años, de las cuales 38 fueron víctimas de trata con fines de explotación laboral, 175 sexual y 12 de otros fines. [Datos del Ministerio de Gobierno de Ecuador](#) arrojan que las mujeres adultas constituyen el 49% de las víctimas de trata de personas en el país, los hombres adultos el 18%, las niñas el 21% y los niños el 12%. Según fuentes de la Secretaría de Derechos Humanos, la mayoría de las víctimas de trata de personas en Ecuador son mujeres jóvenes. Por su parte, fuentes de la sociedad civil consultadas estiman que la proporción de mujeres entre las víctimas de trata de personas asciende a casi un 80%. Estas fuentes

informaron que entre las víctimas de trata hay personas LGBTI, aunque no se cuenta con información cuantitativa al respecto. Las distintas fuentes entrevistadas señalan que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas en Ecuador son varones, y que el fin principal es la explotación laboral. Según informa [UNODC](#), entre las víctimas de trata de personas en el país también se encuentran personas con discapacidad, migrantes retornados, comunidades indígenas y jóvenes con acceso a Internet; éstos últimos son vulnerables a los tratantes dada la alta prevalencia de casos de captación a través de redes sociales.

En lo que respecta a la nacionalidad de las víctimas de trata de personas en Ecuador, fuentes de la Policía Nacional informan que hace algunos años se observaba una mayor incidencia de migración cubana y haitiana, pero que actualmente se registran más casos de personas venezolanas. Como se verá en mayor detalle en los próximos apartados, en los últimos años Ecuador se ha convertido en un país de tránsito y destino para cientos de miles de venezolanos, muchos de los cuales se encuentran en riesgo de sufrir diferentes tipos de explotación.

En cuanto a los fines de la trata de personas en Ecuador, fuentes de la Secretaría de Derechos Humanos informan que los principales son la explotación sexual, seguida de la laboral, aunque existe una mayor invisibilización —y en algunos casos, naturalización— de estos delitos. También se menciona la extracción de órganos y el matrimonio servil, aunque con una incidencia menor. Por su parte, desde la Policía Nacional subrayan las particularidades de la pornografía infantil y otros delitos que apelan al uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Fuentes del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) informan sobre casos de reclutamiento de adolescentes para el conflicto armado. También destacan el hecho de que las víctimas mujeres cada vez son más jóvenes, algunas incluso de 12 años de edad. También reportan una mayor incidencia de la mendi-

cidad ajena en ciertas épocas, como fin de año, e informan de casos de niños y niñas venezolanos explotados en esta modalidad. Asimismo, mencionan casos de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral cuyas víctimas son niños, niñas y adolescentes, que son entregados por sus familias a madrinas, padrinos, vecinos u otros familiares, para su traslado a otros países.

Con respecto a las modalidades de captación de las víctimas, fuentes gubernamentales entrevistadas señalan que el “enamoramamiento” o “enganche” es una de las más comunes, seguida de la coacción y amenaza a sus víctimas. Además, están presentes las ofertas de empleo falsas, una modalidad que también se observa en relación con las víctimas de tráfico ilícito de migrantes. En el caso de la trata interna, las fuentes consultadas explican que los tratantes identifican pequeños pueblos y comunidades, en las que se introducen para captar víctimas. En el caso de las ciudades, se utiliza la estrategia de ofrecer empleo mediante carteles ubicados en zonas públicas.

En lo que respecta a las zonas de incidencia de la trata de personas, UNODC sostiene que la capital, Quito, constituye el principal lugar de concentración de este delito. Fuentes de la Secretaría de Derechos Humanos también señalan una fuerte prevalencia de este delito en las zonas de frontera con Colombia y Perú. Como ya fue mencionado, el [Trafficking in Persons Report de 2019](#) subraya la incidencia de la trata de personas en las ciudades costeras del país.

Algunas personas entrevistadas mencionan que en las comunidades indígenas se captan niños, niñas y adolescentes, que son trasladados a Colombia y Chile, donde son explotados. En la frontera se observa una alta incidencia de trata de personas con fines de explotación sexual. Desde las agencias internacionales señalan que han identificado este tipo de casos en Huaquillas, un cantón fronterizo con alta incidencia de narcotráfico.

En cuanto al perfil socioeconómico de las víctimas, los actores consultados informan que son mayoritariamente personas en situación de vulnerabilidad, frecuentemente con experiencias de violencia, tanto intrafamiliar como por parte del entorno inmediato. Asimismo, subrayan los bajos niveles educativos de la mayoría de las víctimas. También mencionan que

parte de las víctimas ecuatorianas proviene de localidades pequeñas, y que precisamente la posibilidad de abandonar esos sitios es utilizada para su captación. En los próximos apartados se hará mención al perfil de las víctimas de nacionalidad venezolana.

Los actores entrevistados coinciden en torno a la insuficiencia de la información estadística sobre trata de personas que se produce en el país. Con respecto a este punto, desde el Ministerio de Gobierno informan que se encuentran desarrollando un sistema de información, el Sistema de Registro de víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes (REGISTRATT). Actualmente cuentan con la identificación de casos formalizados de trata y tráfico con información sobre el proceso legal, género, edad, documento de identidad del tratante, y algunos datos del delito (zona, ruta, circunstancia y descripción). Sin embargo, no cuentan con información sobre víctimas y/o casos que no fueron denunciados formalmente.

No obstante, algunos actores consultados subrayan que las bases de datos no coinciden, ya que los casos atendidos por el MIES no siempre dan inicio a un proceso penal. Incluso puede llegar a formalizarse la denuncia, pero no se tipifica como trata de personas, por lo que, en esos casos, la información no coincide con la que proviene del Ministerio de Gobierno. Desde la Fiscalía informan que ingresan los datos sobre trata de personas al Sistema Integral de Actuaciones Fiscales, con información sobre provincia, cantón y año. Este sistema comenzó a funcionar en 2014, con la entrada en vigencia del [Código Orgánico Integral Penal](#). Sin embargo, los datos no están desagregados por finalidad del delito. En el marco del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas se está trabajando en el diseño de fichas metodológicas para definir indicadores de gestión y resultados. Fuentes gubernamentales entrevistadas informan que no se cuenta con un registro unificado de víctimas. La escasez de estadísticas y/o la dispersión institucional de estas, que impide establecer la magnitud real de este delito y contar con datos desagregados y georreferenciados, es una de las principales debilidades identificadas en el diagnóstico que llevó a la construcción Plan de Acción contra la Trata de Personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA), que será descrito en el próximo apartado.



MARCO NORMATIVO

En Ecuador no existe una ley específica sobre trata de personas. Este delito se encuentra tipificado en diferentes normas.

La [Constitución](#), en su artículo 29 inciso b, prohíbe “la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas” y dispone que el Estado “adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad”.

En 2004, Ecuador declara como política prioritaria el combate a la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, a través del Decreto Ejecutivo N° 1981. En 2005 se tipificó el delito por primera vez en el Código Penal ecuatoriano a través del Decreto Ejecutivo N° 1823 del 2006, en el que se aprobó y promulgó el [Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, 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](#). Aunque el título del Plan Nacional hace referencia a varios delitos, su contenido está dirigido a prevenir, perseguir y sancionar el delito de la trata de personas. El Plan está dividido en tres ejes: prevención, investigación, protección y sanción, reparación/restitución de los derechos de las víctimas. Cada eje tiene una política pública que busca ordenar al Estado para atender a la trata de personas y los otros delitos señalados en el Plan.

En el marco del plan se creó el [Protocolo de asistencia consular a víctimas ecuatorianas de trata de personas en el exterior](#) (Ministerio de Relaciones Exteriores con apoyo de OIM) y el Protocolo de atención integral para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata (CNNA con apoyo del BID).

En 2013, se aprueba el [Protocolo nacional unificado para a protección y atención integral a personas víctimas de trata](#).

En el [Código Orgánico Integral Penal \(COIP\)](#) de 2014, en su artículo 91, se definen los fines de la trata de personas; y se tipifica como: 1. la extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos; 2. la explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil; 3. la explotación laboral, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil; 4. promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación; 5. la adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes; 6. la mendicidad; 7. reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley; y 8. cualquier otra modalidad de explotación.

Los artículos 92 a 110 del COIP abordan los demás aspectos del delito de trata de personas. Cabe destacar que el artículo 93 establece la no punibilidad de las víctimas.

Por su parte, la [Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017](#) complementa al COIP, enfocándose en la protección integral de los derechos de las víctimas de trata. En su artículo 119 establece los principios de actuación en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; éstos son: protección integral y especializada, acceso a la información, no criminalización y no detención de las víctimas, confidencialidad, presunción de minoría de edad, no discriminación, y no revictimización. El [Reglamento de la Ley](#) (Decreto Ejecutivo N° 111 de 2018) incluye disposiciones relevantes al respecto.

En 2019, se aprueba un nuevo [Plan de Acción contra la Trata de Personas \(PACTA\)](#), cuyo marco temporal se extiende hasta 2030. Este Plan es el resultado de un proceso de un año y medio de duración, que contó con la participación del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas; y otras instituciones del Estado; representantes de la sociedad civil; sobrevivientes de trata de personas y sus familias; académicos y expertos. La formulación e implementación del PACTA se basan en los siguientes enfoques transversales: derechos humanos, movilidad humana, género, generaciones, interculturalidad, seguridad y territorio, así como en los principios de univer-

salidad, igualdad y no discriminación, protección integral a las víctimas, atención prioritaria, no punibilidad de la víctima, interés superior del niño, progresividad e intersectorialidad. Para el análisis del problema, la formulación de estrategias de acción y el seguimiento del PACTA, se utilizó el modelo sistémico, que permite identificar los niveles que es preciso abordar para responder de forma integral a la trata de personas: el nivel individual, que se refiere a la víctima, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como las de pareja o familia; el nivel de la comunidad de origen y aquella en la que es explotada; y el nivel del país, la magnitud del problema y la respuesta del Estado frente a la trata de personas. El PACTA contiene respuestas multisectoriales para la intervención integral de esta problemática. Los ejes que articulan la acción intersectorial de lucha contra la trata son: prevención y promoción de derechos, protección integral, investigación y judicialización, y gobernanza.⁷²

MARCO INSTITUCIONAL

En Ecuador, el órgano rector en materia de seguridad ciudadana y control del orden público interno es el Ministerio de Gobierno, según se establece en el artículo 96 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Este cuenta con una Dirección de Prevención, Trata de personas y Tráfico ilegal de Migrantes.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en su artículo 98, crea el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, conformado por 13 instituciones del Estado, entre ellas: ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Educación, Inclusión Económica y Social, Trabajo, Salud; la Secretaría de Derechos y SENECYT; además del Consejo de la Judicatura, Defensoría del Pueblo y Fiscalía General. El Comité, que se encuentra liderado por el Ministerio de Gobierno, se organiza en mesas técnicas de prevención y promoción de derechos, protección e investigación y judicialización.⁷³

72 El lanzamiento del PACTA (en diciembre de 2019) es posterior a la realización del trabajo de campo, por lo que las entrevistas realizadas no arrojaron información sobre su implementación.

73 En la mesa de prevención participan varias instituciones, entre ellas el MIES, quienes hasta mediados del 2019 lideraban la mesa.

En lo que respecta a la persecución de la trata de personas, las principales instituciones a cargo son la Fiscalía y la Policía Nacional. Esta última cuenta con una Unidad contra el delito de trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, que realiza análisis estratégicos de información relativa a estos delitos, en sus diferentes modalidades. Esta Unidad se encarga de coordinar y ejecutar todas las actividades con las autoridades competentes, así como de viabilizar las operaciones. Si bien funciona hace más de 10 años, sus funciones han ido evolucionando en virtud de las dinámicas que fue adoptando la trata de personas en el país. Además, el Consejo de la Judicatura tiene una Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia, dentro de la cual se ubica una Subdirección de Derechos Humanos, que se dedica al abordaje de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Desde el punto de vista de la protección y asistencia a las víctimas de trata de personas, las instituciones que participan son la Secretaría de Derechos Humanos y el MIES. La Secretaría, conformada en 2019, cuenta con una Subsecretaría que se dedica a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, dentro de la cual se encuentra una Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a Víctimas de violencia, trata, tráfico, explotación y otros grupos en situación prioritaria. El MIES, por su parte, se focaliza en la situación de niños, niñas y adolescentes víctimas.

IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

El PACTA plantea una serie de acciones en materia de identificación y derivación, así como sus niveles de abordaje (individual, familiar, comunitario o nacional), tiempo estimado de implementación y obtención de resultados y autoridad responsable.

Los actores entrevistados mencionan que independientemente de la formalización de la denuncia o realización de entrevista previa por parte de la Policía, se le debe brindar asistencia a la víctima a través del Ministerio de Gobierno, quien realiza las derivaciones corres-

pondientes a lugares de asistencia, acogida. A través de la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Nacional se judicializa el caso y se informa a la Fiscalía General, Cancillería y se le brinda asistencia, alojamiento, protección, documentos, según corresponda.

Desde la Secretaría de Derechos Humanos informan que existen protocolos para actuar cuando se detectan víctimas, que especifican distintas rutas, dependiendo de la edad de las víctimas.

Para el caso de víctimas de nacionalidad ecuatoriana explotadas en otro país, una vez que llegan a Ecuador, si son menores de edad se las lleva a su hogar, mientras que, en aquellas mayores de edad, la asistencia puede estar supeditada a su consentimiento.

Para el caso de víctimas extranjeras en Ecuador, se sigue el mismo procedimiento, pero de forma inversa. Cuando las víctimas encuentran en una situación migratoria irregular, se les emite un visado de excepción a través de Cancillería.

OIM Ecuador informa que coordina sus actividades de identificación y derivación de víctimas de trata de personas con organizaciones de la sociedad civil, entre las que se cuenta la [Fundación Alas de Colibrí](#).



PERSECUCIÓN

El PACTA también incluye acciones en materia de investigación y judicialización, así como sus niveles de abordaje (individual, familiar, comunitario o nacional), tiempo estimado de implementación y obtención de resultados y autoridad responsable.

De acuerdo al PACTA, un número importante de denuncias concluyen con sentencias condenatorias. De acuerdo con información del Consejo de la Judicatura, en 2018 ingresaron 28 causas por el delito de trata de personas, se procesaron 35 causas (incluyendo las iniciadas en años anteriores), y se dictaron 16 sentencias condenatorias, por las cuales 24 personas se encuentran privadas de libertad con penas acordes a las determinadas por la ley. Ese mismo año se hicieron 13 apelaciones o pedidos de revocatoria de las condenas.

De ellas, en 8 casos no se admitió el recurso y en uno no se interpuso el recurso; mientras que en las causas conocidas, en una se emitió una sentencia de segunda instancia, en otra se revocó la condena absoluta previa, y en dos se ratificaron las sentencias absolutorias dictadas por los tribunales menores.

La persecución del delito de trata de personas está a cargo de la Fiscalía y la Policía Nacional. La Fiscalía tiene la competencia para judicializar los casos de oficio; en este sentido, cuando reciben información, la valoran y, si evalúan que existen elementos constitutivos, dan inicio a la investigación. Actores consultados consideran que sería importante contar con una unidad especializada en trata de personas en la Fiscalía. Por su parte, la Policía Nacional, a través de la citada Unidad especializada, es el ente a cargo de realizar las investigaciones. No obstante, actores entrevistados señalan que esta Unidad cuenta con insuficientes recursos humanos: sólo 40 agentes para todo el país.

Ecuador cuenta con la línea telefónica 1800 DELITO para reportar posibles casos de trata de personas. En los últimos tiempos, y ante la emergencia de nuevas formas de captación, se ha comenzado a realizar investigaciones a través de Facebook. Asimismo, Ecuador ha firmado memorandos de entendimiento con varios países vecinos, para la persecución de este delito cuando se comete transnacionalmente.

Desde la Fiscalía consideran que uno de los desafíos para la persecución de la trata de personas, es la necesidad que impone el marco normativo de contar con el testimonio de las víctimas. Los casos en los que las víctimas deciden no presentar su testimonio, no pueden seguir adelante.

Varios actores entrevistados coinciden en que uno de los principales retos para la persecución de la trata de personas es la alta rotación de los funcionarios con cierto grado de especialización en la materia.

Desde la Secretaría de Derechos Humanos señalan que uno de los desafíos para la persecución de la trata de personas en el país se relaciona con los plazos de los procesos judiciales, que pueden demorar años hasta llegar a una sentencia firme.

OIM Ecuador subraya la importancia de fortalecer las capacidades en materia de persecución de la trata de personas, con miras a lograr respuestas más adecua-

das. Asimismo, enfatiza la relevancia de transversalizar el enfoque centrado en las víctimas en las actividades involucradas en la persecución del delito.

También se señala que en el país se privilegia el abordaje de la trata internacional, desconociendo la importancia de la trata interna. También se subraya que la institucionalidad de combate a la trata de personas está centralizada en la capital y que sería importante ampliar la presencia en el resto del país.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

El PACTA incluye acciones en materia de protección integral, también con sus niveles de abordaje (individual, familiar, comunitario o nacional), tiempo estimado de implementación y obtención de resultados y autoridad responsable.

La Fiscalía es la entidad que tiene la obligación de solicitar medidas de protección para las víctimas de trata de personas, a través del [Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal \(SPAVT\)](#). En este sentido, deriva a las víctimas a las distintas instalaciones previstas para su acogida, atención en materia de salud, etc.

La Secretaría de Derechos Humanos cumple una función de apoyo en la ejecución de los programas de protección y asistencia, aunque la misma se realiza en el marco de sus iniciativas destinadas a víctimas de violencia de género, no específicamente de trata de personas. Una de sus subsecretarías se aboca principalmente a la protección de las víctimas de nacionalidad ecuatoriana que retornan al país; en esos casos, se articula con el Ministerio de Gobierno y otras instituciones para la activación de los servicios de protección integral. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es la entidad a cargo de la coordinación y notificación del retorno de las víctimas.

Cuando se trata de niños, niñas y adolescentes víctimas, el MIES es quien gestiona su protección y asistencia. Según [información de este organismo](#), desde 2013 hasta la fecha, se brindó protección a 260 mujeres adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Asimismo, la [Fundación Alas de Colibrí](#) cuenta con dos casas de acogida, destinadas a niñas y adolescentes entre 12 y 17 años, víctimas de trata de personas. Según [información divulgada en la prensa](#), en 2019 se abrió la casa Arupo, destinada a adolescentes mujeres víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual

El MIES, por su parte, ha implementado un conjunto de acciones destinadas a la atención de la población venezolana, aunque éstas no se circunscriben a las víctimas de trata de personas.

OIM Ecuador considera que sería importante contar con más instalaciones para la atención de víctimas de trata de personas, especializadas en este grupo específico, y acordes a los diferentes perfiles de edad y género de las víctimas. En este sentido, informan sobre varias situaciones referidas a víctimas LGBTI. También explican que no existen instalaciones destinadas a varones víctimas de trata de personas.

Varios actores consultados refieren al “período de reflexión” contemplado en el protocolo. Con esta disposición se busca dar a las víctimas la oportunidad de comprender su condición, con un acompañamiento psicológico. Esta previsión responde a la evaluación de que muchas víctimas no se ven a sí mismas como tales, por lo cual no realizan denuncias, a lo cual se suma el temor a ser procesadas.

OIM Ecuador informa que las víctimas no siempre son informadas correctamente, por lo que muchas deciden abandonar las instalaciones destinadas a su protección. Asimismo, explican que no existe un protocolo que establezca la obligatoriedad de la primera asistencia.

Desde la Secretaría de Derechos Humanos sostienen que es un desafío encontrar profesionales —por ejemplo, en el campo de la psicología— con capacitación en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Fuentes de la Policía Nacional informan que, si bien se cuenta con un protocolo casi finalizado, la propia naturaleza del delito y su constante evolución, generarán desafíos para su implementación.

Desde OIM Ecuador consideran que hace falta una mirada integral de la restitución de derechos de las víctimas de trata de personas, que analice las problemáticas subyacentes a estas situaciones. Asimismo, señalan que los déficits en la protección y asistencia se explican en parte por el insuficiente presupuesto. También plantean que sería importante desarrollar modalidades de asistencia alternativas, por fuera de los esquemas institucionales clásicos, o modalidades ambulatorias que aseguren el acceso a servicios de salud, especialmente atención psicológica. Señalan que esto sería especialmente importante en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Por último, informan que están trabajando en posibles alianzas con empresas privadas, con miras a generar estrategias para la inserción económica y social de las víctimas de trata de personas.

Varios actores entrevistados coinciden en que no hay suficiente diálogo con la sociedad civil en lo que respecta a la trata de personas, a diferencia de lo que sucede en el campo de la movilidad humana, donde sí se observa esta articulación.

Por su parte, desde el MIES señalan que uno de los principales déficits se relaciona con el seguimiento de la situación de las víctimas, una vez que abandonan los programas de protección.



PREVENCIÓN

Ecuador ha adherido a la [campaña #AQUIESTOY](#), que busca fomentar la denuncia de casos de trata de personas. El material de la campaña incluye: 11 postales, también disponibles en braille, y 6 spots. Cada producto está especialmente diseñado para el contexto social y la diversidad geográfica ecuatoriana. Además, más de 200.000 personas, incluyendo pasajeros, clientes y tripulaciones de TAME EP (la línea bandera de Ecuador) han sido sensibilizadas con la adhesión de la aerolínea a la campaña a fines de 2018.

OIM Ecuador también informa sobre la realización de diversas campañas de prevención y sensibilización en materia de trata de personas.

La Policía Nacional, a través de su Unidad especializada, realiza tareas de prevención de la trata de personas. Estas acciones consisten en la capacitación de funcionarios policiales en enfoque de género y en la atención a niños, niñas y adolescentes. La Secretaría de Derechos Humanos también participa en iniciativas de formación de funcionarios, algunas de ellas en formato virtual. OIM Ecuador informa que ha desarrollado capacitaciones en varias provincias del país. Desde el MIES también informan que han impartido capacitaciones a operadores de zonas de frontera.

El Ministerio del Interior también desarrolla actividades de prevención; por ejemplo, spots publicitarios. Según [información divulgada en la prensa](#), desde marzo de 2017 este ministerio ofrece capacitaciones a funcionarios de los puntos migratorios, especialmente en Rumichaca, con el propósito de brindarles herramientas para identificar posibles casos de trata de personas.

OIM Ecuador señala que los materiales de prevención deben ser contextualizados y adaptarse a la demanda. En este sentido, informa que ha desarrollado materiales en idioma quechua destinados a comunidades indígenas, así como una cartilla de prevención de la migración riesgosa, en forma conjunta con instituciones públicas. Este material está destinado a niños, niñas y adolescentes y forma parte de la currícula educativa de varias escuelas.

La Fiscalía sostiene que se ha buscado transversalizar los enfoques de derechos humanos y género en las capacitaciones. Por su parte, OIM Ecuador plantea que el abordaje de la trata de personas requiere una mirada más amplia, que analice la desigualdad económica, la discriminación y la violencia de género.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

En Ecuador, el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) co-lidera la respuesta a los flujos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil, en el marco de la Plataforma Regional R4V. De acuerdo con información del [Ministerio de Gobierno](#), 1.4 millones de venezolanos han ingresado a Ecuador entre enero de 2018 y septiembre de 2019,

principalmente a través de la frontera con Colombia. El saldo total acumulado de personas venezolanas en el territorio en la última década alcanzó al 30 de septiembre de 2019 la cifra de 385.042 personas.

La *última ronda de la DTM* cita datos reportados por el Ministerio del Interior del Ecuador, de acuerdo a los cuales, al 3 de julio de 2019 en el país se registraba un total de 295.545 ciudadanos venezolanos residiendo en territorio nacional. Casi el 60% de la población encuestada se identificó como hombre, y cerca del 40% se identificó como mujer (un 0,1% se identificó como “otro”). En cuanto a la composición etaria, 91,7% de la población encuestada está conformada por individuos jóvenes, entre 18 y 45 años, mientras que el restante 8,3% está conformado por personas de entre 45 y 65 años. En promedio, 43,4% de los encuestados manifestó haber terminado la secundaria, 13,2% completó sus estudios universitarios y 1% culminó sus estudios de posgrado.

El 45,5% de las personas encuestadas en la frontera norte manifestó su deseo de establecerse en el país, en tanto que 43,5% indicó que continuará su viaje hasta Perú, 9,1% hasta Chile y 0,8% hasta Argentina. Por otra parte, 89,9% de las personas en las ciudades señaló a Ecuador como el país donde espera radicarse. Sin embargo, se evidencia que, para el porcentaje restante, Perú sigue reportándose como el principal destino, seguido en menor porcentaje por Chile.

Al comparar las condiciones laborales actuales con la que tenían en su país de origen, 42,2% de las personas encuestadas considera que su trabajo actual es menos riesgoso para su salud, 15,7% considera que es igual y 42,1% lo considera más riesgoso. De quienes trabajan, solamente 7,3% de los hombres y 4,2% de las mujeres afirmó haber firmado algún tipo de contrato laboral o dar comprobante por sus servicios. Además, 2,6% del total de la población afirmó haber trabajado o realizado algún tipo de actividad en contra de su voluntad; 67,5% de estas personas indicaron que esto ocurrió en Ecuador, 30% en Colombia y 2,5% en Perú. Adicionalmente, 2,3% de las personas encuestadas reportó haber sido retenida en contra de su voluntad por alguna persona ajena a las autoridades del país donde se encontraba; los países donde fueron retenidas son: Ecuador (59,1%), Colombia (34,1%) y Perú (6,8%). Finalmente, en promedio 18,6% declaró haber realizado algún tipo de trabajo o realizado una actividad

laboral por la cual recibió menos del pago acordado o no recibió pago alguno. Se señala a Ecuador (77,8%), Colombia (21,2%) y Perú (1%), como los principales países donde las personas encuestadas tuvieron estos problemas.

Ecuador ha adoptado varias medidas en relación con la migración venezolana. Desde 2014, se instaura la visa MERCOSUR que otorga la residencia por dos años en el país a todas las nacionalidades signatarias del Acuerdo de Residencia. Además, la población venezolana que ingresó al país desde 2010 a 2016 se benefició de un convenio firmado entre los dos estados en marzo de 2010: el Estatuto Permanente Ecuador-Venezuela, a través del cual los ciudadanos venezolanos podían obtener una visa de trabajo (visa 12 XII) luego de tres meses de permanencia en Ecuador. A partir de enero de 2017, con la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los venezolanos han regularizado su situación a través de la llamada visa UNASUR, que surge del reconocimiento en la Ley de la libre circulación de ciudadanos suramericanos.

En agosto de 2018, Ecuador declara el estado de emergencia para las provincias fronterizas de Carchi, Pichincha y El Oro. Esta declaración activa protocolos que permiten al Estado tener presencia y servicios de atención para población venezolana, especialmente aquella que se encuentra en tránsito hacia la frontera sur del país. Luego de este anuncio, las autoridades ecuatorianas impusieron la exigencia del pasaporte para ingresar al país. El Estado argumentó esta medida como una forma de combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Esta medida fue revocada poco después por un juzgado de Quito, el cual admitió las medidas cautelares propuestas por la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, debido a un episodio de violencia de género —el asesinato de una mujer por parte de su pareja, de nacionalidad venezolana— se aprobó un decreto exigiendo la presentación de antecedentes judiciales apostillados para los ciudadanos en la frontera. Esta medida fue suspendida por la Corte Constitucional a comienzos de 2019.

Más recientemente, Ecuador ha aprobado el Decreto N° 826 por el cual exige visa a los migrantes venezolanos. La imposición de nuevos requisitos que exigen la

presentación de un certificado de antecedentes penales apostillados a los venezolanos que desearan ingresar en Ecuador, podría generar un incremento en las personas y grupos familiares que se mueven de forma irregular a través de la frontera.

En lo que respecta a las personas solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas en Ecuador, un [informe reciente del ACNUR](#) reporta que al 30 de septiembre de 2019 se habían registrado 26.870 solicitudes de la condición de refugiado, principalmente en 2018 y 2019, de las cuales, 6.828 tenían el estatuto de solicitante de asilo y 284 el de refugiado reconocido. Los venezolanos representan en la actualidad el 73,8% de las nuevas solicitudes de asilo registradas en 2019 en Ecuador.

En cuanto a la incidencia del delito de trata de personas en el contexto del flujo de personas venezolanas en Ecuador, fuentes de la Dirección de Prevención, Trata de personas y Tráfico ilegal de Migrantes del Ministerio de Gobierno confirman la existencia de víctimas de esta nacionalidad, principalmente con fines de explotación sexual, aunque también laboral.

[Datos del Ministerio del Interior](#) muestran que, entre enero del 2017 y junio de 2019, se detectaron 304 víctimas de trata, 43 de ellas, de nacionalidad venezolana. [Información divulgada por la prensa](#) en el período también refiere a casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes identificados por el Ministerio del Interior en el ingreso de ciudadanos venezolanos al Ecuador. Varias [notas de prensa](#) informan sobre operativos específicos de rescate de víctimas venezolanas de trata de personas. OIM Ecuador reporta casos de adolescentes venezolanos no acompañados. También señala casos de adolescentes jefes de familia, con niños a cargo, e informan que en algunos casos se producen separaciones al ingresar al país. También denuncian casos de explotación laboral de niños venezolanos con fines de mendicidad.

En lo que respecta a la atención brindada a víctimas de nacionalidad venezolana, desde el MIES informan de casos de adolescentes que han accedido a la casa de protección. Reportan que actualmente son 5 casos, pero que han llegado a 12. También indican que, en varios de esos casos, se gestionó la reinserción de las víctimas, mientras que en otros se produjeron retornos a Venezuela, por su voluntad. Estas autoridades enfatizan los desafíos que implica la interculturalidad en los contextos de protección y asistencia a víctimas de trata de personas.

Fuentes de la Policía Nacional consideran que los migrantes venezolanos se encuentran en una doble situación de vulnerabilidad, debido a sus condiciones socioeconómicas y a su situación de migrantes y refugiados.

Varios actores consultados refieren a cambios en la percepción de la población venezolana en el transcurso de los últimos años. Algunos hechos de violencia vinculados a refugiados y migrantes de Venezuela han generado xenofobia por parte de sectores de la población y discriminación contra las personas de esta nacionalidad, a las que en muchos casos no se las contrata; ante esta falta de oportunidades laborales, terminan aceptando salarios por debajo de la media.

Con respecto a las fuentes de información sobre incidencia de la trata de personas en el contexto del flujo de personas venezolanas, se señala al Ministerio del Interior, que produce datos sobre operativos realizados y víctimas rescatadas, desagregando esta información según nacionalidad. No obstante, como se mencionó anteriormente, esta información es limitada. De acuerdo a OIM Ecuador, como se trata de una población que en muchos casos se encuentra en tránsito, no es registrada.

BIBLIOGRAFÍA

Herrera, Gioconda, y Cabezas, Gabriela

2019 “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018” en Gandini, Luciana; Lozano, Fernando y Prieto, Victoria, Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, México.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2019 Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador. Ronda 4, Quito.

2017a Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia del Guayas, Quito.

2017b Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Manabí, Quito.

2017c Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Pichincha, Quito.

2017d Estrategia de promoción de derechos para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, Quito.

2017e Sustento teórico para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, Quito.

2016 Ordenanza municipal para la prevención y la erradicación de la trata de personas y la protección integral de las víctimas de este delito. Cantón Otavalo, Quito.

2016 Ordenanza municipal para la prevención y la erradicación de la trata de personas y la protección integral de las víctimas de este delito. Cantón Lago Agrio, Quito.

2016 Ordenanza del gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón Guamote para la prevención y la erradicación de la trata de personas y la protección integral de las víctimas de este delito, Quito.

2013 Protocolo nacional unificado para la protección y asistencia integral a personas víctimas de trata, Quito.

2012a Diagnóstico de la trata de personas en la frontera sur de Ecuador (El Oro), Quito.

2012b Diagnóstico de la trata de personas en la frontera sur de Ecuador (Loja), Quito.

2012c Diagnóstico de la trata de personas en la frontera sur de Ecuador (Zamora), Quito.

UNODC

2012 Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador, Lima.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

De acuerdo al [Trafficking in Persons Report de 2019](#) Paraguay no cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, aunque se encuentra realizando esfuerzos significativos en este sentido. El gobierno ha demostrado un incremento en estos esfuerzos con respecto al período del informe anterior, por lo que Paraguay ha permanecido en el Tier 2. Estos esfuerzos han incluido la asistencia a más víctimas y la capacitación de más funcionarios vinculados al combate a la trata de personas.

En Paraguay existe trata de personas interna e internacional. La práctica de criadazgo es la forma más visible y común de trata de personas en el país⁷⁴. La naturalización de esta práctica genera que amplios sectores no visualicen su nocividad. Fuentes gubernamentales entrevistadas estiman que cerca de 46.000 niños y niñas se encuentran en esta situación y que muchos de ellos presentan una elevada vulnerabilidad frente a la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral.

El criadazgo afecta principalmente a las niñas, mientras que los niños son mayoritariamente víctimas de trabajo forzado en la industria agrícola, en bandas criminales y en algunos casos como jinetes de caballos. Fuentes de la sociedad civil entrevistadas explican que el criadazgo afecta principalmente a niñas quienes, alrededor de los 6 años, son entregadas al padrino o madrina de bautismo y permanecen en condiciones de servidumbre durante aproximadamente 8 años. Gran parte de estas niñas sufre abusos sexuales y muchas terminan siendo víctimas de redes de trata de personas o de otras formas de explotación.

En el país también se observan casos de mujeres, niñas y personas transgénero víctimas de trata interna

con fines de explotación sexual. En la región del Chaco existen casos de poblaciones indígenas víctimas de trabajo forzado. Las fuentes entrevistadas también mencionan el caso de las “barqueritas”, mujeres captadas en las inmediaciones del puerto del Río Paraguay para ser explotadas sexual y laboralmente en barcos privados.

Por otra parte, los niños involucrados en la venta ambulante, la mendicidad y el trabajo en la agricultura, la minería, las ladrilleras y los ranchos, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad frente a la trata de personas.

El área de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay registra una fuerte incidencia de trata de personas, dada la falta de controles, la cooperación transnacional insuficiente y el fluido intercambio de bienes y servicios. Las fuentes entrevistadas también mencionan las localidades de Alto Paraná, Cabo Azul, Central, Cordillera, e Itapúa, como zonas de origen de las víctimas de este delito.

Existe una alta captación de víctimas por medio de redes sociales e Internet, con promesas falsas de empleo que terminan en casos de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral.

Tanto desde la sociedad civil como desde el Ministerio de la Niñez, se menciona la existencia de casos de niños captados por escuelas de fútbol y niñas captadas por grupos de ballet, a los que les prometen un salario mensual alto (que nunca se efectiviza), se les hace firmar contratos sin el control de sus padres y luego se los extorsiona. En general, estos casos no son denunciados.

Las víctimas migrantes de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral en Paraguay provienen mayoritariamente de otros países de América del Sur.

74 Esta práctica se produce cuando familias de ingresos medios y altos, tanto de áreas urbanas como rurales, toman a niños/as, casi exclusivamente de familias pobres, como trabajadores domésticos y les proveen diversas compensaciones, como alojamiento, comida, dinero, un pequeño estipendio, o acceso a oportunidades educativas.

Las estadísticas oficiales sobre trata de personas en Paraguay, se limitan a los casos judicializados, basándose en los registros de la [Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes \(UFETESI\)](#)⁷⁵. Esta Unidad ha reportado que, para el período 2014 hasta septiembre de 2017, fueron 361 las víctimas de trata de personas. De ellas, 22 fueron niños, 88 niñas, 52 hombres y 199 mujeres. La mayoría de las víctimas fueron captadas para ser explotadas sexualmente (272 personas) y el resto con fines de explotación laboral (124 personas). Desde el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, señalan que en los últimos años han observado casos de niñas de 12 años en adelante. También mencionan que las niñas indígenas constituyen el sector más vulnerable a la trata de personas en el país. [Información divulgada en la prensa](#) señala que en 2019 se registraron 106 casos de trata de niños, niñas y adolescentes.

En cambio, los casos de trata de personas con fines de explotación laboral, en su mayoría involucran a hombres, siendo miembros de comunidades originarias particularmente afectados. En general, las víctimas de ambos tipos de explotación provienen mayoritariamente de sectores sociales desfavorecidos, de familias numerosas y con bajos niveles socioeducativos.

Desde el Ministerio Público, se menciona la necesidad de contar con datos unificados y centralizados sobre la temática. Se informa que el Ministerio de la Mujer recoge los datos de las víctimas mujeres que han atendido, el Ministerio de la Niñez da cuenta de las víctimas menores de edad asistidas, el Ministerio de Relaciones Exteriores de las denuncias que recibe o las víctimas asistidas por los consulados o embajadas, el Ministerio de Trabajo las víctimas de trata laboral, y el Ministerio Público recoge información sobre las causas que ingresan. También sostiene que es preciso mejorar la coordinación entre instituciones para brindar una respuesta más integral y efectiva a las víctimas.



MARCO NORMATIVO

En 2012 se sanciona la [Ley Integral contra la Trata de Personas N° 4.788](#), cuyo objetivo es prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero, así como proteger y asistir a las víctimas. Sanciona con pena privativa de libertad de hasta ocho años a quienes cometan este delito.

La Ley entiende a las víctimas como todas las personas afectadas directa e indirectamente, es decir, familiares u otras personas relacionadas con la víctima, que en forma personal sufran un menoscabo patrimonial, moral o físico.

También especifica derechos y condiciones especiales a tenerse en cuenta cuando las víctimas son niños, niñas y adolescentes, no pudiendo restringírseles sus derechos y garantías, ni implicar privación de libertad, procurándose la reintegración a su familia nuclear o ampliada o a su comunidad, cuando sea pertinente. Dispone que la asistencia a los niños, niñas y adolescentes víctimas estará a cargo de profesionales especializados y se realizará de conformidad con sus necesidades especiales, en particular en lo que respecta a alojamiento adecuado, la educación y los cuidados.

En relación a las competencias de las diversas instancias estatales y sus obligaciones, la ley especifica que el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, a pedido del Defensor del Niño, Niña y Adolescente, designará a un tutor para que represente los intereses de los niños y niñas víctimas de trata; la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Jurisdicción Especializada de la Niñez y la Adolescencia tomarán todas las medidas necesarias para determinar la identidad y nacionalidad de la víctima niño, niña o adolescente cuando sea necesario y harán todo lo posible por localizar a la familia de aquel, cuando ello favorezca su interés superior.

Fuentes de sociedad civil mencionan que la Ley aún no está siendo aplicada y que los fiscales la aplican con limitaciones, sin contar con una mirada más amplia que interprete mejor el marco legal en materia de trata para poder contar con medidas más efectivas de protección a las víctimas y de imputación a los criminales.

75 Esta es una de las Fiscalías Adjuntas Especializadas de la Fiscalía General de Estado de Paraguay.

El Decreto N° 8.309 de 2012 aprueba la [Política Nacional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas](#) y la incorporación de los recursos para su implementación al Presupuesto de la Nación. También autoriza a la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay a elaborar el Plan Nacional contra la Trata de Personas. Sin embargo, el mismo aún no ha sido implementado.

Por otra parte, en la [Política Nacional de Migraciones de Paraguay](#) (aprobada por el Decreto N° 4483), se hace mención explícita a la problemática del delito de trata de personas, instando a que la política migratoria que asuma el Estado apoyará y colaborará con las políticas contra la trata de personas, con la participación de los organismos competentes en la elaboración de acciones en el área de la prevención y asistencia de víctimas.

La [Ley N° 5.683](#) de 2016 establece la obligación de exhibir una leyenda en lugares públicos y visibles que diga “la trata de personas y en especial cuando es con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es un crimen en Paraguay, denúncielo”.

Desde sociedad civil, se menciona que existen inconvenientes legales al momento de aplicación de la ley, dado que hay fiscales que la aplican inadecuadamente o con limitaciones, sin una mirada más amplia ni una correcta interpretación de las facultades que le dan marco legal para tomar medidas de protección y de imputación también a los criminales. Se menciona que falta acompañamiento técnico y jurídico al equipo de la fiscalía para una correcta aplicación del marco legal.

En relación a los refugiados, la [Ley de refugiados N°1938](#) fue adoptada en 2002. Esta Ley estableció la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)⁷⁶. En 2012, Paraguay se adhirió a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia y en 2014 se adhirió a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas. El país alberga alrededor de 200 refugiados y solicitantes de asilo provenientes de cerca de 10 países de América Latina, África, Asia y Europa del Este.

76 Integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad Social, la Comisión de Derechos Humanos de ambas cámaras del congreso, una ONG y ACNUR (con voz pero sin voto).

77 Ministerio Público; Ministerio de la Mujer; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y Trabajo; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio de Industria y Comercio; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Secretaría Nacional de Turismo; Ministerio de la Niñez y la Adolescencia; Sección de Acción Social; Sección de Repatriados; Dirección General de Migraciones y entidades binacionales.

78 Se estructura en una plenaria de miembros, un Comité Ejecutivo y cuatro Comisiones de Apoyo (difusión y prevención; atención a personas víctimas; investigación y monitoreo, respectivamente). La coordinación general está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.



MARCO INSTITUCIONAL

La sanción de la Ley de trata de personas impulsó la conformación de organismos e instancias institucionales al interior de ministerios y secretarías ya existentes. La principal es la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, que funciona bajo la órbita del Ministerio Público. Además, el Ministerio de la Mujer es uno de los de mayor participación en la implementación de políticas que aborden la problemática; sin embargo, se enfoca solamente de víctimas mujeres.

La Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay se instala oficialmente en el año 2005 (Decreto del Poder Ejecutivo N° 5.093). Su fin es la coordinación interinstitucional e intersectorial con el objetivo de articular la política nacional de prevención y combate a la trata de personas en los ámbitos interno e internacional.

La Mesa está compuesta por representantes de diversos organismos gubernamentales⁷⁷, y aborda aspectos vinculados a prevenir, perseguir, sancionar y asistir a las víctimas de trata. Asimismo, es el órgano consultivo del Gobierno Nacional en esta materia y el ente coordinador de las acciones que lleva adelante el Estado Paraguayo a través de la Estrategia nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Se organiza en comisiones de trabajo en relación a las tareas antes mencionadas y que competen a las diversas instituciones y organizaciones⁷⁸. De la Mesa también participan organizaciones de la sociedad civil.

Desde su inicio, ha elaborado planes estratégicos y anuales de trabajo que han resultado en iniciativas tales como: la elaboración y aprobación de una ruta de intervención para la atención de víctimas; el Protocolo de Intervención Conjunta de Argentina, Paraguay y Brasil para la atención de personas víctimas de trata; el

Protocolo de Manejo de la Información; campañas de prevención y sensibilización de funcionarios y sociedad en general; apoyo a proyectos programas e investigaciones de algunos de sus miembros; cooperación en acciones de atención psicosocial a personas víctimas de trata por instituciones miembros; cooperación técnica internacional a través de instituciones miembros; creación de la red informática interinstitucional; y apoyo a acciones penales llevadas a cabo por el Ministerio Público y conformación de Mesas Departamentales.

Fuentes gubernamentales de distintos ministerios señalan la necesidad de mejorar la coordinación de la Mesa y fortalecer a la misma para poder contar con un mecanismo robusto y dar respuesta a las crecientes denuncias de trata de personas que se registran en el país.

También está pendiente la elaboración del nuevo proyecto de la Política Nacional de la Trata, ya que en 2019 culminó el que se encuentra vigente y la articulación externa de la Mesa con los consejos nacionales creados por ley para promover políticas públicas focalizadas en los departamentos más vulnerables a la trata de personas⁷⁹.

En relación con los casos de trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, dentro del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia existe un Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES). El mismo promueve actividades de prevención y sensibilización de la trata de personas y explotación sexual dirigidas a niños, niñas y adolescentes; además lleva a cabo una atención integral y seguimientos a niños, niñas y adolescentes rescatados en procedimientos judiciales y policiales en territorio nacional e internacional, otorgando apoyo psicológico y social hasta su reinserción familiar.

El Ministerio también cuenta con la línea telefónica FONO AYUDA 147, que recibe denuncias de distinto tipo relativas a temas de niñez, incluyendo denuncias por trata de personas en niños, niñas y adolescentes, las cuales deriva al Ministerio Público. También existe la línea 137 “SOS Mujer”, para atención a casos de violencia intrafamiliar.

La Fiscalía General del Estado cuenta con dos Unidades Especializadas en Trata de Personas y Explotación

Sexual Infantil, que interactúan con la Fiscalía de Asuntos Internacionales y con el apoyo de la Dirección de Asistencia a Víctimas en el Procedimiento Penal.

La Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI) tiene como objetivo proteger a mujeres, hombres y niños, niñas y adolescentes susceptibles de ser víctimas del delito de trata de personas y explotación sexual infantil, procurando dismantelar las redes delictivas que llevan a cabo estas actividades ilegales.

En 2018, el financiamiento para actividades de trata de personas se redujo respecto del año anterior, eliminando cinco cargos especializados y cerrando de manera permanente la oficina de lucha contra la trata de personas en Asunción⁸⁰.

Fuentes entrevistadas de sociedad civil alertan sobre las debilidades institucionales en la materia. Particularmente, hacen referencia al escaso presupuesto asignado a la lucha contra la trata de personas, a la falta de un Plan Nacional, y a que la Mesa Interinstitucional no se reúna periódicamente. También señalan que no existe una línea programática robusta y coordinada para prevenir, asistir y proteger a las víctimas de trata.

Afirman que, si bien no tienen un Plan formal de actuación o protocolo de intervención, suelen articular con el Ministerio de la Niñez en casos de menores de edad, con el Ministerio de la Mujer en casos de víctimas mujeres, y con el Ministerio de Trabajo en casos de trata con fines de explotación laboral. Para las acciones de persecución, articulan con el Departamento anti-trata de la Policía Nacional (con sede central en Asunción y policías especializados en el interior del país).

En lo relativo a la producción de información, se encuentra en implementación el Manual de Investigación penal de la Trata de Personas y sus Protocolos para la certificación de la condición de víctimas, para el registro de casos con fines estadísticos, para la evaluación de riesgos y para una mejor atención de las víctimas y gestión de su derivación a las instancias correspondientes según el caso, en la Unidad Especializada del Ministerio Público.

79 Como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo de Política Migratoria y la Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (CONAETI).

80 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

El Ministerio Público es el que certifica a una persona como víctima del delito de trata de personas. Asimismo, se han desarrollado manuales para cada etapa de intervención en casos de trata aprobados por el Ministerio Público (uno sobre investigación, otro sobre cómo intervenir en la asistencia, otro sobre evaluación del riesgo). Por su parte, la Dirección de Asistencia del Ministerio Público se encarga de evaluar los casos con un equipo interdisciplinario compuesto por una trabajadora social, una psicóloga, y un abogado. Ellos son los que abordan directamente a la víctima y la certificación.



PERSECUCIÓN

Todas las denuncias se canalizan a través del Ministerio Público; éste es quien recibe denuncias de otros ministerios e instituciones, y actúa en cooperación con la Policía Nacional para investigar los casos.

La UFETESI es la responsable por investigar los delitos de trata de personas y la agencia líder en materia de persecución. En 2018, las autoridades iniciaron 110 investigaciones sobre trata (60 por trata con fines de explotación sexual y 50 por trata con fines de explotación laboral); 25 de esas investigaciones derivaron en cargos preliminares y 15 en condenas.

La Ley de trata postula que las entrevistas que se realicen durante el proceso judicial, los exámenes y otros tipos de investigaciones estarán a cargo de profesionales especializados y se realizarán en un entorno adecuado y en un idioma que el niño, niña o adolescente utilice y comprenda y en presencia de sus padres, su tutor legal o una persona de apoyo, evitando la presencia del procesado durante las declaraciones en los tribunales y sin la presencia de los medios de comunicación.

81 En octubre de 2015, la entonces Secretaría de Niñez y Adolescencia, hoy Ministerio, firmó un convenio marco con el organismo no gubernamental "Hermanas del Buen Pastor", habilitando el centro residencial para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual en coordinación con las Hermanas del Buen Pastor. El Albergue "Rosa Virginia" brinda atención a víctimas de trata y explotación sexual hasta su reinserción familiar y/o social.

82 Según el Informe de gestión del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia de 2018.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

En 2016, el gobierno paraguayo desarrolló un protocolo de identificación de víctimas y una guía nacional de derivación para fiscales, policía, inspectores laborales y personal de frontera. Sin embargo, algunas fuentes consultadas señalan que el uso de estas herramientas ha sido inconsistente.

Existen dos refugios para víctimas de trata mujeres: uno para adultas, dependiente del Ministerio de la Mujer, que asistió a 15 víctimas en 2018, y otro para niñas y adolescentes, dependiente del Ministerio de Niñez y Adolescencia y la ONG "Hermanas del Buen Pastor"⁸¹ (que atendió a 48 víctimas en 2018) (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019). Además de refugio y alimentación, el gobierno proveyó de servicios de apoyo psicológico, asistencia social, consejería legal y reintegración.

El PAIVTES reporta que ha acogido a 199 niños, niñas y adolescentes⁸² en el albergue Rosa Virginia, donde recibieron acompañamiento psicológico, médico, alimentación y cursos y/o terapia ocupacional hasta retornar a sus entornos familiares.

Dado que el gobierno no cuenta con refugios para víctimas varones, la Unidad contra la trata brindó asistencia psicológica, alimentación y refugio inmediato para estas personas en hoteles, antes de facilitar su traslado y retorno a lugar de origen.

Mediante un proyecto de cooperación entre el Ministerio Público y la OIM, ésta ha aportado recursos eco-

nómicos por medio del “Fondo Semilla” a los fines de colaborar en la atención inmediata a víctimas de trata con mayor necesidad desde 2017.

Por otro lado, otras organizaciones no gubernamentales (iglesias, asociaciones, etc.) han asistido también a víctimas de trata a solicitud de la UFETESI en el ámbito del Ministerio Público, fundamentalmente brindando alojamiento y asistencia en materia de necesidades esenciales básicas.

Fuentes de sociedad civil mencionan que las organizaciones no gubernamentales que se ocupan históricamente de los temas de trata de personas son la ya mencionada Hermanas del buen Pastor, Organización Luna Nueva y Global Infancia.

Tanto fuentes gubernamentales como de sociedad civil entrevistadas señalan que es preciso aumentar el presupuesto para los organismos gubernamentales encargados de prevenir, asistir y proteger a las víctimas.

La Unidad Especializada del Ministerio Público ha asumido en casos urgentes la asistencia a víctimas, conforme a lo que establece el Manual de Procedimientos y el Protocolo para la asistencia a las personas victimizadas por la trata y la gestión de derivaciones⁸³, poniéndose en funcionamiento un plan piloto de atención inmediata. El plan piloto de atención inmediata es elaborado por los profesionales intervinientes de la Dirección Técnica de Apoyo, en base al diagnóstico inicial y a los requerimientos urgentes de la víctima, que usualmente suelen ser la asistencia integral de salud, económica, de vivienda y reinserción laboral. Este trabajo es realizado en interacción con el Ministerio de Salud y la Secretaría de Acción Social.

Dado que la gran mayoría de los casos han tenido como víctimas a mujeres, frente a casos de hombres la red de asistencia es menor, no existiendo por ejemplo un lugar donde albergar a estas víctimas. Asimismo, las legislaciones y los dispositivos de asistencia suelen focalizarse en casos de trata con fines de explotación sexual.

El Ministerio de la Mujer cumple un rol central en la asistencia a las víctimas en colaboración con otras instancias estatales, dado que el apoyo que deben recibir estas personas implica diversos momentos en la tra-

yectoria desde que la víctima es rescatada de la situación de explotación, las primeras medidas de contención y su futura reinserción social.

El Ministerio de la Mujer actúa luego de que la víctima de trata es certificada como tal (sea en calidad provisoria o permanente) por el Ministerio Público, de modo que, una vez que reciben esta notificación, activan el protocolo de intervención que supone una atención integral (salud, apoyo psicosocial, documentación). Las medidas de reinserción social se adaptan a las necesidades y solicitudes de las usuarias, teniendo la posibilidad de continuar sus estudios o trabajar a través de programas de empleo y microemprendimientos que ofrece el Ministerio de la Mujer (con apoyo de la OIM).

Desde la sociedad civil señalan que el país no cuenta con un sistema de protección social adecuado para atender a las víctimas de trata, si bien la ley así lo estipula. Mencionan que la respuesta estatal es insuficiente en algunos casos, y que no se cuenta con redes de atención y contención a víctimas. Los principales obstáculos señalados son la falta de presupuesto y de coordinación.



PREVENCIÓN

La Oficina del Director General para Asuntos Consulares es la responsable de coordinar los programas de lucha contra la trata y una mesa redonda que incluye a 16 entidades gubernamentales. En 2018, no hubo ninguna reunión de esta mesa.

Si bien la Ley de trata prevé la creación de una Secretaría de lucha contra la trata, la misma no se ha creado aún.

Desde el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, se indica que se están realizando campañas de sensibilización para concientizar sobre la práctica de criadazgo y su nocividad, dado que, según afirman, es una práctica naturalizada.

El Ministerio de la Mujer ha llevado a cabo entrenamientos para más de 1.500 personas de comunidades

83 Aprobado por la Fiscalía General del Estado en el 2015.

en riesgo e industrias en las que se presentan usualmente casos de trata de personas (como en los sectores de turismo y servicios).

El gobierno también llevó a cabo entrenamientos para taxistas en la ciudad de Encarnación, que incluyeron sensibilización sobre trata con fines de explotación sexual. En la región del Chaco, donde hay una alta prevalencia de la trata, el gobierno sostuvo reuniones con empleadores para concientizar sobre el trabajo forzado.

La Unidad contra la Trata de personas también brindó entrenamiento sobre trata de personas a personal diplomático en áreas de frontera y la Dirección General de Asuntos Consulares entrenó a su personal en la materia.

Sin embargo, entrevistados de distintas áreas de gobierno señalan la necesidad de reforzar las capacitaciones, alcanzando a más funcionarios públicos, jueces, legisladores, y público en general. También mencionan la importancia de contar con más campañas de sensibilización.

Desde el gobierno se han distribuido materiales informativos en terminales de ómnibus, aeropuertos y fronteras para concientizar sobre la temática. El gobierno cuenta con la ya mencionada línea telefónica para denunciar delitos contra niños y niñas, incluyendo la trata de personas. También gestiona una aplicación para celulares con el mismo fin. Sin embargo, no se cuenta con datos sobre cuántas denuncias y de qué tipo se han recibido a través de la línea o la aplicación.

La Secretaría Nacional de Turismo ha lanzado campañas de sensibilización apuntadas a turistas para prevenir el turismo sexual infantil en áreas de alto riesgo como Encarnación, Asunción, y Ciudad del Este en la Triple Frontera. También ha elaborado un Código de conducta con empresas prestadoras de servicios turísticos, agencias de viajes y hoteles, para prevenir la trata de personas. Desde el Ministerio Público se elaboró la obra teatral “Te puede pasar”, para concientizar sobre la temática.

Desde el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia de Asunción, se llevan a cabo tareas de prevención de la trata de personas (a través de la Dirección de Trata de Personas). También en algunas ocasiones reciben denuncias y trabajan con niños y niñas en aspectos vinculados a la reinserción social.

La Campaña “Corazón Azul” fue implementada por la Policía Nacional en el 2016. Por su parte, la campaña lanzada en 2017 por la Secretaría Nacional de Turismo y la Asociación Femenina de Empresarias Ejecutivas Turísticas (AFEET) “Contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, vinculados a los viajes y el turismo” tuvo por objeto sensibilizar a la población en general y a los visitantes sobre la importancia de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra este delito. En la misma se entregaron delantales alusivos a la campaña, así como folletería con información turística para los asientos de los vehículos, calcomanías para taxis, y se realizaron charlas de sensibilización e información sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

Fuentes gubernamentales entrevistadas afirman que durante 2019 han aumentado las denuncias de trata interna de personas, y atribuyen este hecho a que se han realizado más campañas de prevención, especialmente para prevenir la trata y la violencia hacia niños y niñas.

Por parte de la sociedad civil, se han realizado capacitaciones territoriales en distintas zonas del país, así como campañas con spots radiales en español y guaraní, y comics destinados a adolescentes sensibilizando sobre la temática. También se han publicado diversos manuales, informes e investigaciones.



El Ministerio Público promueve acuerdos y convenios con sus pares de los países de destino de las víctimas paraguayas, impulsando operaciones conjuntas. Un ejemplo de ello han sido los trabajos en colaboración de las Unidades Especializadas en Trata de Personas de Paraguay y Argentina. Además, en 2017 ambos países han suscripto un acuerdo bilateral de cooperación para la prevención, investigación y detección de casos de trata de personas, con el objetivo de fortalecer las acciones de coordinación y trabajo conjunto en relación a este delito.

Cabe resaltar la cooperación de la Unidad contra la trata de personas y otros países e instituciones (Argentina, Bolivia, Francia, España, EUROPOL e INTER-

POL), en diversos casos que han conducido al arresto de 14 tratantes y la identificación de nueve víctimas (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019).

Los Ministros de Seguridad de Paraguay y Argentina han firmado un acuerdo bilateral de cooperación para la prevención, investigación y detección de casos de trata de personas. Además, las autoridades migratorias de ambos países suscribieron un acuerdo de intercambio de información migratoria, cuyo objetivo principal es hacer frente a las actividades del crimen transnacional organizado para prevenir delitos como la trata de personas. Un acuerdo similar ha sido suscripto entre el Ministerio de Seguridad de Paraguay y Bolivia.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

En Paraguay, la respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Subregional del Cono Sur, en el marco de la Plataforma Regional R4V. Fuentes gubernamentales entrevistadas del Ministerio Público mencionan que no ha habido casos de trata de personas de ciudadanos venezolanos. Además, señalan que las pocas personas venezolanas que llegan a Paraguay, pertenecen a estratos socioeconómicos medios y altos, y se dedican a instalar comercios. También mencionan casos de algunas personas venezolanas trabajando en delivery de comida rápida, y otras que están en el país en tránsito hacia otros países. Según [fuentes oficiales](#), al 31 de agosto de 2019 había 3.818 migrantes venezolanos en Paraguay⁸⁴.

Sin embargo, desde OIM Paraguay, se menciona que se ha encontrado un aumento de casos de venezolanos trabajando en estancias en la región del Chaco paraguayo, presuntamente siendo explotados laboralmente.

Entre las actividades que realiza la OIM con migrantes y refugiados de Venezuela, se encuentran las ferias de servicios, donde se convoca a las personas venezolanas, se las asiste sobre cómo acceder a servicios públicos (migraciones, salud, asistencia clínica, etc.) y se

les provee de información, dado que muchas de estas personas no concurren a estos servicios por miedo o desconocimiento, o porque piensan que deben pagar, cuando en realidad son gratuitos y universales. También organizan junto a la sociedad civil jornadas de integración social para este colectivo.

La primera Encuesta de Monitoreo de Flujo sobre la población venezolana en Paraguay se implementó en julio de 2019 a través de 111 entrevistas para identificar el perfil de los venezolanos en el país, así como las necesidades y aspectos de su viaje, estatus migratorio, situación laboral, y las posibilidades de acceso al sistema de salud⁸⁵.

Entre los principales hallazgos del informe, se encuentra que el 46% había completado estudios universitarios. Además, el 76% de los encuestados dijeron que tenían dependientes económicos, de los cuales el 34% vivía actualmente en Paraguay.

En cuanto a los puntos de entrada al país, la mayoría de los entrevistados ingresaron a Paraguay por tierra. Entre ellos, el 46% afirmó haber ingresado al país como turistas, mientras que el 31% recibió permisos de residencia permanente y el 9% tenía permisos de residencia temporaria.

Al momento de la encuesta, el 48% de las personas venezolanas entrevistadas dijeron estar empleadas y el 14% que trabajaban por cuenta propia. En tanto, el 34% se encontraba desempleado, el 2% eran estudiantes y el restante 2% voluntarios no remunerados. Con respecto a su situación laboral, el 59% afirmó estar inserto en el mercado laboral formal, mientras que el 41% estaba empleado por el sector informal, una cifra elevada que alerta sobre posibles casos de explotación laboral. Además, el 61% señaló estar enviando algún tipo de recursos a Venezuela, principalmente dinero, pero también medicamentos y alimentos.

Con respecto a las necesidades específicas de asistencia, los venezolanos encuestados destacaron como prioridad la generación de ingresos y empleos, seguidos de asistencia legal y asistencia en procesos de regularización. Casi todas las personas venezolanas encuestadas planean quedarse en Paraguay.

84 Fuente: Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela <https://r4v.info/es/situations/platform>

85 En diciembre de 2019 se publicarán los resultados de la segunda encuesta.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarenga, et. al.

2005 Antiguas costumbres, prácticas nuevas. Intervenciones frente al criadazgo en el siglo XXI, Asunción.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

2018 Niños, niñas y adolescentes a través de las Fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay. Aportes para pensar la protección. Buenos Aires: IPPDH/OIM.

Luna Nueva

2005 La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual, Asunción. Ministerio de la Mujer

2013a Sistematización “Consolidación de mecanismos Institucionales para la atención, prevención, protección y reintegración de mujeres y niñas víctimas de trata de personas”, Asunción.

2013b Manual para la reinserción de mujeres afectadas por la trata de personas, Asunción.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

2014 La trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual 2010-2013, Asunción.

2005 La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual, Buenos Aires.

Unidad Especializada en la lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes

2016 Informe de gestión 2011-2016, Asunción.

REPÚBLICA DEL PERÚ



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

Según el último [Trafficking in Persons Report de 2019](#), Perú no cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, por lo que se ubica dentro del Tier 2, si bien se reconoce que en el último tiempo viene realizando esfuerzos significativos en este sentido, incluyendo más condenas de tratantes, un mayor número de víctimas identificadas, y la apertura de un nuevo refugio para víctimas de trata.

Históricamente, Perú ha sido un país de origen, tránsito y destino para la trata de personas, con víctimas reclutadas para ser trasladadas a otros países de la región, así como en Estados Unidos y Europa. También se observa un alto número de casos de trata interna de personas (OIM, 2007), aunque se empieza a reflejar un incremento de víctimas extranjeras a raíz del aumento de la movilidad de personas venezolanas en el país y en la región.

En cuanto a los fines más comunes de trata de personas en el Perú, casi la mitad de los casos son de explotación sexual (41,6%) (prostitución, turismo sexual, pornografía), seguida de la explotación laboral (14,5%) en rubros como la actividad agrícola, la tala ilegal de madera, la minería —especialmente aurífera— y el trabajo doméstico (según el [Plan Nacional contra la trata de personas 2017-2021](#)), mientras que el 31,5% aún se encuentra en investigación. Este último dato refleja las dificultades existentes en materia de persecución del delito.

La modalidad de captación más común es el ofrecimiento de puestos de trabajo, muchos de ellos a través de redes sociales o Internet (48,9%); mientras que el ofrecimiento de apoyo econó-

mico por parte del presunto autor a las víctimas o a sus familiares para su alimentación, estudios u otras necesidades básicas representa el 3,9% (OIM, 2017a). OIM Perú informa que existe captación a través del padrino⁸⁶, que deriva en casos de trata con fines de servidumbre y mendicidad.

En relación a los factores de vulnerabilidad, uno de los principales es la pobreza. El patrón más observado es el de víctimas que son trasladadas desde zonas de bajos recursos hacia centros urbanos, sin controles estatales o con altos niveles de corrupción. Las fuentes entrevistadas también mencionan otros factores, como la violencia familiar y/o el abuso sexual, los bajos niveles educativos y la naturalización de algunas formas de explotación.

Para recabar la información estimada acerca del fenómeno de trata de personas, a nivel gubernamental existen dos fuentes de registro: el Ministerio Público (SISTRA) y la Policía Nacional (RETA). Durante 2018, el Ministerio Público identificó 882 posibles víctimas y la Policía 1.600.

Según los datos oficiales de estos organismos, la mayoría de las víctimas de trata en Perú son mujeres jóvenes de nacionalidad peruana aunque, como se verá más adelante en detalle, se han comenzado a visibilizar casos de víctimas extranjeras con la llegada de migración proveniente de Venezuela. De hecho, en 2018 se identificaron 235 víctimas extranjeras, casi todas mujeres, de las cuales casi la mitad (102) eran de nacionalidad venezolana⁸⁷.

En 2017, el Ministerio Público no registró atención a víctimas de trata de personas de nacionalidad venezolana por medio de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos (UDAVIT). Sin embargo, en 2018 se informaron 73 casos de víctimas venezolanas a nivel nacional (72 de ellas, mujeres). Estos datos difieren de

86 El padrino es identificado como un fenómeno cultural que ha operado como mecanismo de captación para fines de explotación. La definición y descripción de dicho fenómeno se encuentra en la Política Nacional, el Plan Nacional y el Manual para operadores de justicia (OIM, 2017a).

87 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

los reportados por el gobierno de Perú en el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos mencionado⁸⁸.

De acuerdo a información provista por OIM Perú, de enero a julio de 2019 la Policía Nacional ha rescatado 704 víctimas de trata de personas, de las cuales 183 son de nacionalidad venezolana (y en su mayoría menores de edad), lo que representa un aumento significativo respecto de años anteriores. Las principales finalidades fueron la explotación sexual y laboral. [Información divulgada en la prensa](#) señala que entre enero y septiembre de 2019, ya eran 213 las personas venezolanas rescatadas víctimas de explotación sexual (13 de ellas menores de edad).

No obstante, es importante notar que estos datos no dan cuenta de la magnitud del fenómeno. Esto se debe a varios factores; entre ellos, las dificultades que ha enfrentado el RETA en su interconexión con otros sistemas estadísticos, como el SISTRA. Esto no permite realizar un adecuado seguimiento de las denuncias recibidas, que —además— son pocas (OIM, 2017a). Diversos entrevistados señalan que existen distintas fuentes de datos oficiales sobre trata de personas, pero que éstas no están unificadas y que los registros no coinciden.



MARCO NORMATIVO

La trata de personas en Perú está regida por la [Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes \(N° 28.950\)](#), aprobada en el 2007. Esta Ley fue modificada en 2014 por la [Ley N° 30.251](#), ya que la redacción de 2007 planteaba una serie de dificultades para los operadores de justicia⁸⁹. Luego de la modificación de 2014, se actualiza el reglamento en 2016.

La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, liderada por el Ministerio del Interior, se

instala a partir de la nueva reglamentación de la Ley N° 28.950 en 2016. Previo a ello, existía el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas.

La Ley define a la trata de personas de forma amplia, incluyendo todas las formas de explotación laboral, así como la adopción ilegal y la venta de niños y niñas sin el propósito de explotación. Fuentes gubernamentales entrevistadas afirman que la ley estipula penas altas para los tratantes, y diferenciadas según su afectación a niños, niñas y adolescentes o a personas adultas.

En 2013, se lanzó el [Protocolo de la Policía Nacional de Perú para la protección y atención a víctimas y testigos de trata de personas](#), el cual detalla el procedimiento a seguir por parte del personal policial para proteger a las víctimas de trata de personas. Este Protocolo fue actualizado en 2016.⁹⁰

En 2016, se elabora el [Protocolo intersectorial para prevención y persecución del delito y la protección, atención y reintegración de víctimas de trata de personas](#). Mediante el mismo se busca estandarizar procesos y procedimientos en las instituciones públicas de los gobiernos nacional, regionales y locales, así como en las entidades privadas vinculadas a la trata de personas. El mismo fue actualizado en septiembre de 2019. Además, fuentes entrevistadas informan que se encuentra en elaboración un Protocolo de repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.

En 2017, el [Decreto N° 1.232](#) enmendó el Código Penal para incluir en forma separada los delitos de trabajo forzado, explotación sexual, y esclavitud y otras formas de explotación. Estos artículos criminalizan situaciones de explotación; es decir, abordan la materialización de un proceso de trata de personas (la explotación), pero no el proceso previo a la explotación (la trata de personas). Esto genera dificultades y cierta confusión en algunos operadores de justicia al momento de tipificar el delito.

88 Esto podría deberse a que la UDAVIT no estuvo al tanto de todos los casos de víctimas de nacionalidad venezolana, dado que los mismos pudieron haber sido atendidos por otras vías, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes directamente a través de las Unidades de Protección Especial (UPE) del Ministerio de la Mujer. Al no existir una centralización y consolidación de datos sobre el tema, se observan inconsistencias entre las estadísticas que presentan las agencias del Estado.

89 Para acceder a más información sobre esta modificación, visitar: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/opinion/la-modificacion-del-tipo-penal-en-el-delito-de-trata-de-personas/>

90 En 2016, este Protocolo fue actualizado: <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/RM-Nro-0430-2016-IN.pdf>

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables lanzó en 2019 una [Guía de elaboración del plan de reintegración individual para personas afectadas por el delito de la trata de personas](#).

Pese a estos esfuerzos, fuentes gubernamentales y de Naciones Unidas mencionan que el marco normativo aun presenta algunos desafíos. En este sentido, plantean que es preciso clarificar los elementos que componen el delito de trata de personas, prescribir penas por trata con fines de explotación sexual que sean conmensurables con otras penas impartidas por delitos de igual gravedad, y sancionar leyes contra crímenes que facilitan la trata, tales como el reclutamiento de empleo fraudulento. Asimismo, señalan que el marco normativo peruano muestra superposiciones entre diversas leyes y decretos, lo que genera que muchos casos de trata de personas no sean derivados a fiscales especializados, además de dificultar los esfuerzos de recolección de información.

Por otra parte, la [Ley de Migraciones](#) de 2017⁹¹ concede la Calidad Migratoria Humanitaria para víctimas de trata de personas y personas objeto de tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, fuentes gubernamentales entrevistadas mencionan que la ley no cuenta con procedimientos claros de aplicación. Asimismo, en cuanto a la asistencia a víctimas extranjeras, se señalan que las instituciones a veces desconocen que éstas tienen la posibilidad de acceder a la regulación migratoria.

Finalmente, en los protocolos de atención a víctimas no está contemplado el acceso a programas y asistencias de protección para las personas que deciden no realizar denuncias. Este punto resulta problemático, pues en el contexto de los flujos de personas venezolanas, las víctimas identificadas se ven imposibilitadas de iniciar un proceso penal si están en un lugar de tránsito y, además, muchas desisten de los procesos judiciales por miedo a ser expulsadas del país.

En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, no existe una norma de carácter penal que especifique que las víctimas de tráfico no pueden ser procesadas. Además, no hay una clara especialización en las instituciones competentes para la persecución de este delito. Sin embargo, la Comisión Multisectorial también tiene como competencia el abordaje de este fenómeno y, a partir de 2019, las fiscalías especializadas tienen competencia para tratar casos de tráfico ilícito de migrantes, así como delitos conexos y/o de explotación.

En cuanto a políticas de asilo, Perú aprueba en 2003 la [Ley N°27.891 del refugiado](#), la cual establece algunas garantías para los refugiados y solicitantes de asilo, otorga servicio legal gratuito para los solicitantes de asilo, pero no otorga protección complementaria para aquellas personas que no son reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno viola el principio de no devolución⁹².

Respecto de la cooperación con otros países en materia de trata de personas, Perú ha firmado acuerdos bilaterales para el combate a la trata de personas con España, Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Argentina.



MARCO INSTITUCIONAL

En 2017 se aprueba el segundo [Plan Nacional de Acción contra la trata de personas 2017-2021](#)⁹³, con cuatro ejes estratégicos: gobernanza institucional; prevención y sensibilización del delito; atención, protección y reintegración de la víctima; y fiscalización y persecución del delito. La Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que también incluye a ONGs, se reúne regularmente y coordina la implementación del Plan⁹⁴.

91 Ley y Reglamento de Migraciones. Decreto Legislativo N°1350, Decreto Supremo 007-2017-IN. Superintendencia Nacional de Migraciones, 2017.

92 La ley peruana incorpora la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena, aunque omite el concepto de violencia generalizada.

93 El Primero fue el Plan Nacional 2011-2016.

94 La Secretaría Técnica de la Comisión está a cargo del Ministerio del Interior, y en la misma participan representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el Ministerio Público; Ministerio de Salud; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Instituto Nacional de Estadística e Informática; Poder Judicial; Defensoría del Pueblo y dos representantes de instituciones de la sociedad civil especializadas en la materia. La Comisión Multisectorial puede invitar a representantes de entidades públicas y privadas del ámbito académico (Ver DS N°001-2016-IN: <https://bit.ly/2wYP1Rt>).

Fuentes gubernamentales entrevistadas afirman que existen espacios de coordinación regional para la lucha contra la trata de personas en las 24 regiones del país, algo que es cuestionado por algunas fuentes de la sociedad civil, que señalan que no todas las regiones cuentan con estos espacios.

Fuentes de la sociedad civil mencionan que, si bien existe un Plan Nacional, no se ha realizado un diagnóstico para su elaboración, y no se conocen informes de monitoreo de la ejecución, cumplimiento de indicadores e impacto del plan actual.

Desde el Ministerio del Interior mencionan que se está trabajando en actualizar la Política Nacional contra la trata de personas y sus formas de explotación, elaborada en 2015, y que se pretende contar con un solo instrumento nacional contra la trata, que absorbería al actual Plan. El proceso de actualización de la Política Nacional actualmente se lleva a cabo en el marco de la Comisión Multisectorial, con el liderazgo del Ministerio del Interior.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, tanto organismos gubernamentales (Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer, Superintendencia de Migraciones), como agencias de Naciones Unidas, coinciden en que, si bien la Ley, el Plan, las fiscalías especializadas y los protocolos específicos resultan útiles, aún no es clara la operativización de los procesos y la articulación entre los diversos actores involucrados en la lucha contra la trata de personas en Perú. Además, los entrevistados consideran que es necesario sumar más actores para la prevención, persecución, protección y asistencia a víctimas.

Sin embargo, se ha reducido el presupuesto para el combate a la trata de personas⁹⁵ y, en las entrevistas realizadas, fuentes gubernamentales manifestaron que no cuentan con los recursos necesarios, especialmente en lo que respecta a la protección de las víctimas. Varios ministerios que realizan actividades relativas a la trata de personas no cuentan con una línea presupuestaria para este tema.

Fuentes de la sociedad civil entrevistadas señalan que en 2017 las mesas se reunían una vez al mes, pero que esta práctica no ha tenido continuidad. También afirman que antes los casos de trata de personas llegaban desde la Policía o la Fiscalía hacia Migraciones, pero que eso ya no está funcionando de ese modo. Según estas fuentes, es preciso lograr una mayor articulación entre estas instituciones.

El gobierno de Perú también lanzó a mediados de 2019 la [Política Nacional Multisectorial de Lucha el Contra Crimen Organizado 2019 – 2030](#). La misma establece los objetivos y las acciones que orientarán el trabajo articulado entre entidades públicas, a fin de contar con una herramienta eficaz en la lucha contra el crimen organizado (incluyendo la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes). La política postula la necesidad de contar con un trabajo coordinado entre los principales actores vinculados al combate al crimen organizado⁹⁶. Por el momento, no se ha asignado un presupuesto para la implementación de esta política.

Entre los mecanismos institucionales para el combate a la trata de personas, también cabe mencionar la existencia de una policía especializada -Dirección de Investigación del Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, que tiene presencia a nivel nacional. Por otra parte, también existen a nivel nacional 8 Fiscalías Especializadas en trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos.

Además, la Dirección de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos brinda defensa legal y gratuita a víctimas de trata de personas. Los y las defensoras públicas han sido capacitadas/os para atender casos de trata de personas.

95 De 11 millones de soles (3.26 millones de dólares) en 2017 a 8 millones de soles (2.37 millones de dólares) en 2018 (Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019).

96 La ley de Crimen Organizado (30.077), aprobada en 2013, incluye a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes como delitos comprendidos bajo esta modalidad, lo que habilitó una serie de procedimientos de investigación especializados en la materia.



PERSECUCIÓN

Desde el Ministerio Público señalan que en el campo de la persecución del delito se ha generado una buena sinergia con la Policía Nacional para trabajar de manera conjunta haciendo uso de técnicas especiales de investigación y de inteligencia para arribar a mejores resultados. Una publicación de 2017 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informa de una mejora en el número de sentencias condenatorias.

En 2018, 423 personas fueron arrestadas por supuestos casos de trata⁹⁷. La Unidad de víctimas y testigos del Ministerio Público realizó 201 operativos en ese año, casi el doble que en 2017. También se abrieron 800 investigaciones, casi cuatro veces más que el año anterior. Sin embargo, según fuentes de la sociedad civil entrevistadas, no siempre se tuvo en cuenta un enfoque centrado en la víctima. Desde OIM Perú, por ejemplo, mencionan que ha habido casos en los que la víctima fue llamada a testificar en más de dos ocasiones, generando una revictimización que podría haberse evitado con una mayor coordinación de los esfuerzos de los distintos organismos intervinientes en el caso.

OIM Perú también informa que, desde el Ministerio Público, la Fiscalía Especializada en delitos de trata de personas de Lima ha realizado operativos en centros comerciales con el fin de detectar víctimas de trata menores de edad con fines de mendicidad y han rescatado víctimas menores de edad.

Por otra parte, fuentes de la sociedad civil mencionan que es preciso tomar acciones para sensibilizar a los operadores judiciales y hacen hincapié en la necesaria incorporación de los enfoques de género y niñez en materia de trata de personas. También señalan que es clave realizar más capacitaciones a funcionarios para que, por ejemplo, conozcan los indicadores para identificar a las víctimas de trata de personas. En este sentido, informan sobre casos de jueces que han reducido los cargos de trata con fines de explotación sexual a delitos menores, o que solicitan prueba de coerción

97 Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019.

98 Esta información se encuentra en sintonía con los hallazgos del estudio de Montoya Vivanco (2016), que analiza expedientes de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas. Ver: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/14863/15404>

en casos de trata sexual infantil, o que no toman en cuenta la edad de la víctima a la hora de aplicar las penas correspondientes (que son mayores en los casos en que la víctima es menor de edad)⁹⁸.

Fuentes gubernamentales subrayan que ha habido un incremento en las denuncias registradas de trata de personas, que se refleja en el SISTRA y el RETA, que atribuyen, en parte, a los esfuerzos para descentralizar la lucha contra la trata, mediante la creación de mesas, redes y comisiones en todas las regiones, además de la inauguración de Fiscalías y una Policía Especializada en el tema en las fronteras norte (Tumbes) y sur (Tacna).

Desde el Ministerio Público afirman que es preciso reforzar las capacitaciones a defensores públicos y otros operadores judiciales con el fin de reducir los casos de revictimización y reforzar el enfoque de derechos humanos y centrado en las víctimas.

Si bien el gobierno ha desarrollado un sistema de recolección de información para monitorear la implementación de su Plan Nacional contra la trata, el mismo aún no ha comenzado a implementarse. Fuentes gubernamentales mencionan que comenzarán a hacerlo en el corto plazo.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

Las personas entrevistadas coinciden en que la identificación y derivación de víctimas de trata en Perú aún encuentra desafíos. La Ley requiere que los ministerios de Educación, Salud, Mujer y poblaciones vulnerables, Transporte y comunicaciones, y Trabajo, identifiquen proactivamente y refieran adecuadamente a las presuntas víctimas. Sin embargo, esto no sucede de este modo.

El gobierno no cuenta con procedimientos estandarizados para que los distintos funcionarios puedan detectar indicadores de trata de personas en las poblaciones vulnerables asistidas, a los efectos de derivar a las posibles víctimas a los servicios correspondientes.

Desde la Superintendencia de Migraciones mencionan que la ruta que habitualmente se sigue con víctimas extranjeras es la siguiente: la Policía formaliza la denuncia en la Fiscalía. De allí el caso es derivado a la Superintendencia de Migraciones, y entonces se puede emitir un documento para la víctima (puede ser de calidad migratoria especial, para que pueda permanecer en el país; o facilidades especiales, para que pueda retornar a la brevedad y sin complicaciones si así lo desea). Sin embargo, desde este organismo mencionan que actualmente se genera “un cuello de botella”, y muchos casos se quedan en la Fiscalía o la Policía y no llegan derivados a Migraciones. También señalan que muchas víctimas no concurren a buscar sus documentos y que no hay un seguimiento de esa víctima como para saber por qué no está yendo a buscarlos, cómo se la está asistiendo, cómo será su reintegración, etc.

El citado informe del Departamento de Estado de Estados Unidos menciona que la policía y los fiscales encontraron dificultades para identificar indicadores de trata en mujeres que ejercen la prostitución, y que algunos funcionarios tuvieron problemas para distinguir entre trata de personas y otros delitos, incluyendo explotación sexual y trabajo forzado. El informe señala que, en ocasiones, las autoridades colocaron a niños y niñas víctimas en estaciones de policía, junto con otros niños y niñas detenidos por delitos; allí, las víctimas se enfrentaron a condiciones similares a una detención mientras esperaban para ser derivadas a un albergue.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

Si bien la Ley de trata dispone la protección de las víctimas a través de la provisión de albergue temporario, transporte, atención médica y psicológica, asistencia legal y en la reintegración, en la práctica esto no se realiza de forma adecuada, según señalan algunas fuentes consultadas, tanto del gobierno como de la sociedad civil.

Si bien existen protocolos inter e intraministeriales para brindar protección a las víctimas de trata de personas, su implementación resulta un desafío, debido a la insuficiente asignación de recursos financieros y humanos y la escasa coordinación entre las partes.

En 2019 se comenzó a brindar servicios a víctimas de trata a partir del [Decreto Supremo 009-2019](#), que dispone que el Ministerio de la Mujer es responsable de estas tareas. En 2018 se brindaron servicios a 128 niños y niñas víctimas de trata de personas. No se registran datos de asistencia a hombres ni a personas LGBTI.

El programa del Ministerio Público para víctimas y testigos brindó servicios inmediatos de corto plazo, luego de los operativos de rescate de 684 víctimas en 2018.

El gobierno administra a nivel nacional dos albergues exclusivos para víctimas de trata y abrió uno exclusivo en 2019 para víctimas niñas. En total, los tres pueden albergar a 60 personas, por lo que no serían suficientes para acoger a la totalidad de las víctimas rescatadas que requieren este servicio.

Las víctimas de trata de personas también reciben asistencia en Centros de Niñez, Centros de Emergencia Mujer (CEM), y a través de servicios y albergues administrados por organizaciones de la sociedad civil. La ONG CHS Alternativo, por ejemplo, brindó ayuda psicológica a más de 20 jóvenes venezolanas que fueron explotadas sexualmente. Aún no se cuenta con servicios especializados para víctimas LGBTI.

Si bien el gobierno elaboró lineamientos para proveer a las víctimas con planes individuales de reintegración, los mismos aún no se han implementado.

Tanto desde la sociedad civil como desde el sector público manifiestan preocupación por la revictimización que sufren muchas víctimas de trata de personas. Las personas entrevistadas señalan el desafío que representa la deconstrucción del estereotipo de las víctimas, que exige, a su vez, una mayor formación para evitar la subjetividad en la interpretación del delito. La consecuencia de esta revictimización es que muchas personas terminan abandonando los procesos judiciales y/o los programas de atención y protección.

En cuanto a las personas objeto de tráfico, fuentes entrevistadas señalan que las instituciones estatales no las consideran como personas que pueden estar en situación de vulnerabilidad y caer fácilmente en redes de trata de personas, y que deberían recibir atención y/o protección como testigos, por lo que éstas permanecen invisibilizadas en el proceso de persecución de este delito y no reciben la protección y asistencia adecuadas.



PREVENCIÓN

En cuanto a actividades de prevención y sensibilización recientes, se pueden mencionar la campaña [Caja de juegos](#) (realizada conjuntamente por la OIM y el gobierno), y capacitaciones organizadas para fortalecer competencias en trata de personas de instituciones del Estado y agencias, incluyendo entrenamientos en frontera. La OIM también se encuentra realizando capacitaciones para una correcta identificación de víctimas de trata, otra sobre gestión de albergues, y otras sobre tráfico ilícito de migrantes.

El Ministerio Público brindó más de 25 capacitaciones a fiscales y policías en 2018. Además, difundió la campaña de sensibilización [Unidos contra la trata de personas](#), colocando afiches en diversas oficinas públicas y difundiendo mensajes a través de redes sociales.

El gobierno de Perú también se alió con ONGs como CHS Alternativo y organismos internacionales para brindar capacitaciones en materia de trata de personas a distintos actores gubernamentales y del Poder Judicial, entre otros. Por su parte, el Ministerio del Interior llevó a cabo capacitaciones para más de 500 proveedores de servicios sobre atención a víctimas y protocolos de protección.

Para el Día Nacional Contra la Trata de Personas, el Ministerio del Interior lanzó la campaña [#TuDenunciaEsMiVoz](#), a través de la cual más de 500 ciudadanos fueron abordados para escuchar audios de los testimonios de niños obligados a vender dulces en las calles. Su propósito fue informar sobre la importancia de denunciar estos casos, que diariamente se observan en las calles del país, llamando gratis a la línea 1818. “Tu dinero no me ayuda, tu denuncia sí” es la frase que marca la finalidad de la campaña. Asimismo, Perú ha adherido a la [campaña “Corazón Azul”](#), promovida por UNODC.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

Desde 2016 comienza a registrarse un ingreso significativo de ciudadanos venezolanos a territorio peruano, en un proceso que se ha intensificado en los últimos años. La [Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela \(R4V\)](#) estima que el número venezolanos en Perú en diciembre de 2019 era de 863.613. En Perú, el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) co-lidera la respuesta a los flujos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil, en el marco de la Plataforma Regional R4V.

En enero de 2017, el gobierno peruano aprueba el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), posibilitando el trabajo legal de ciudadanos de Venezuela, lo que significó un importante incentivo para el arribo masivo de personas de esta nacionalidad. Durante 2018, se otorgaron aproximadamente 300.000 permisos.

La visibilidad adquirida por la población venezolana en varias ciudades del país ha generado en algunos sectores de la opinión pública preocupación por los efectos de este proceso sobre sus condiciones de vida, incluida su situación laboral y el nivel de sus ingresos⁹⁹.

Información de la Superintendencia de Migraciones muestra que, entre las personas que cuentan con PTP o han iniciado el trámite, el 39% ha alcanzado los estudios superiores, mientras el 38% tiene el nivel de bachillerato (secundario).

El [informe de la sexta ronda de DTM](#) describe las principales características y necesidades de las personas migrantes y refugiadas venezolanas que ingresaron y salieron de Perú en julio de 2019, en forma posterior a la puesta en vigencia de la visa humanitaria (15 de junio de 2019) y del visto consular de turismo para el ingreso de población venezolana a Chile¹⁰⁰.

En Perú, las nuevas medidas de ingreso para personas venezolanas exigen pasaporte vencido o vigente para el

99 Un estudio muestra que el 25,7% está muy de acuerdo con la afirmación de que los venezolanos están quitando empleo a los peruanos y un 50% está de acuerdo con dicha afirmación. Asimismo, el estudio indica que un 23,3% está muy de acuerdo en que la llegada de venezolanos va a perjudicar la economía de los peruanos y un 50,7% está de acuerdo con dicha afirmación (OIM, 2019).

100 Se encuestó a 1.233 personas.

acceso a visas humanitarias y otros visados; un requisito difícil de cumplir para un porcentaje importante de la población. Asimismo, si estas personas no cuentan con las características requeridas para la exoneración de la presentación de la visa humanitaria (reunificación familiar, madres gestantes, adultos mayores de 60 años, mayores de edad en extrema vulnerabilidad, menores de edad no acompañados)¹⁰¹, podrían ver limitadas sus posibilidades de ingreso y los riesgos que esto conlleva, como por ejemplo ser objeto de tráfico ilícito de migrantes.

Como se planteó anteriormente, se ha comenzado a detectar casos de tráfico ilícito de migrantes entre la población venezolana en Perú, y se teme que esta situación pueda ir en aumento. Las personas objeto de tráfico se encuentran más propensas a ser captadas por redes de trata, dada su situación de vulnerabilidad y su falta de documentación.

Existe un riesgo de que las personas venezolanas que no cumplan con los requisitos del gobierno chileno para migrar de manera regular, busquen otras opciones y recurran a grupos que operen como traficantes para cruzar de manera irregular hacia dicho país, aumentando sus probabilidades de convertirse en víctimas de redes de tráfico y trata.

Fuentes de agencias de Naciones Unidas entrevistadas señalan que existe un importante flujo de personas venezolanas que cruzan irregularmente a través de la frontera con Ecuador, donde no hay un fuerte control, y que se observan casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de sus familias.

También mencionan la presencia de casos de padrinazgo, reducción a la servidumbre y mendicidad. Comentan además sobre iniciativas que se están intentando operativizar para combatir la mendicidad a través de operativos para identificación de niños, niñas y adolescentes.

Perú se sigue consolidando como uno de los principales países de tránsito y permanencia para los ciudadanos venezolanos que salen de su país. Para las personas consultadas en la ronda 6 de la DTM, Lima es la ciudad de destino final de mayor preferencia.

La DTM también revela que existe un alto porcentaje de población venezolana que requiere asistencia para

cubrir sus necesidades inmediatas como son la regularización documentaria y legal, alimentación, garantizar su seguridad, ayuda médica, entre otros. Esta situación se agrava para las personas en situación de vulnerabilidad debido a su condición de salud y/o discapacidad.

Respecto a las necesidades de protección, en la frontera norte del Perú, 1 de cada 4 personas manifestó haberse sentido discriminada durante su ruta de viaje. En la frontera sur del país este porcentaje aumenta: cerca del 40% de las personas encuestadas indicó haber sufrido algún tipo de discriminación. Casi en la totalidad de los casos la razón principal fue su nacionalidad.

En cuanto a la unidad familiar de niñas, niños y adolescentes, los hallazgos de la DTM mostraron que el 38% de los menores de edad ingresaron a Perú con sus padres, el 35% ingresó con uno de ellos para reencontrarse con el otro. Para el 24%, el viaje a Perú implicó separarse de alguno de sus padres, quien usualmente se quedó en Venezuela. Con relación a la trayectoria escolar, las condiciones de vida en su país de origen y el mismo viaje de migración impidieron que 7 de cada 10 niñas, niños y adolescentes accedan o concluyan el año escolar.

El 45% de las niñas, niños y adolescentes presentó cambios emocionales durante el trayecto migratorio. Los tres cambios más frecuentes fueron los dolores de cabeza, el llanto excesivo y los estallidos agresivos.

En cuanto a la inserción laboral de las personas venezolanas y los posibles casos de explotación laboral, un reciente estudio de OIM y OIT (2019) menciona que el 82% de los venezolanos encuestados manifestó trabajar más tiempo de lo establecido en la jornada laboral semanal legal, equivalente a 48 horas. Un 55% indicó trabajar más de 60 horas semanales, lo que puede implicar jornadas diarias de más de 8 horas. El 17% reportó trabajar jornadas semanales que estarían dentro del máximo permitido, lo que podría indicar (en una proporción no determinada) situaciones de subempleo involuntario.

Si se introduce la variable género, se encuentra que son más las mujeres que reciben ingresos por debajo del salario mínimo, que lo reportado por los hombres (58% y 37% respectivamente). A su vez, son más los

¹⁰¹ Respecto de estas exoneraciones, un reciente informe señala que en la práctica no se están produciendo, incluso para los casos en que sí correspondería una exoneración. Ver: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>

hombres que declararon tener ingresos que pueden llegar hasta los S/ 1.500, respecto de lo declarado por las mujeres (56% y 40% respectivamente).

En la etapa más reciente de la migración, se registra un deterioro en los procesos de inserción laboral y autogeneración de ingresos, al incrementarse el ingreso de migrantes jóvenes con bajos niveles de calificación y con carga familiar dependiente.

Este segmento estaría teniendo mayores dificultades para encontrar trabajo o generar sus condiciones de autoempleo. Un efecto de esta segunda ola es el aumento de venezolanos en situación de indigencia. Las escenas de migrantes solos o con sus familias, solicitando limosna en el transporte público o en la vía pública, son cada vez más frecuentes en las zonas urbanas, según afirman varias personas entrevistadas.

Diversos testimonios dan cuenta de situaciones de abuso laboral por parte de empleadores locales, expresadas en remuneraciones impagas, bajos salarios, jornadas extendidas, estafas, retenciones de documentos y acoso sexual en perjuicio de las personas venezolanas.

En la mayoría de los casos se observa que las personas venezolanas se encuentran en una situación laboral y socioeconómica precaria, dado los bajos salarios recibidos¹⁰²; la realización de jornadas de trabajo extendidas y de carga laboral no acordada con el empleador; estafas relacionadas con las condiciones de trabajo ofrecidas; retenciones de parte de la remuneración como concepto de “garantía”; así como gratificaciones impagas y derechos laborales no respetados.

Asimismo, en el estudio de OIM y OIT se encontró que en la región de Arequipa el 37,6% reportó haber percibido ser víctima de abuso laboral, mientras en Lima el 37,5% señala haber percibido algún episodio, y en Piura

14,7% tuvo la misma percepción. Entre las situaciones de abuso laboral se reportaron, principalmente, casos de retención de pagos, pagos menores a los ofrecidos y extensión inconsulta de la jornada laboral.

En Lima, se registraron casos de retención de documentos; por su parte, en Piura y Arequipa se detectó el impedimento de la salida voluntaria, formas modernas de trabajo forzoso. También se recogieron testimonios que dan cuenta del aprovechamiento que hacen algunas agencias de empleo de la situación de urgencia y necesidad de la población venezolana. Por ejemplo, fueron reportados casos de empresas que cobraban a los migrantes un porcentaje de su primera remuneración por el servicio de intermediación laboral.

De acuerdo con testimonios de personas de la sociedad civil, se percibe un aumento de casos y situaciones de explotación laboral y mendicidad a partir del crecimiento de migrantes y refugiados de Venezuela en Perú. Además, se mencionan casos de mujeres venezolanas en situación de explotación sexual (posibles víctimas de trata de personas). Varias personas entrevistadas comentaron acerca de la falta de una propuesta integral para abordar los crecientes flujos de personas venezolanas, indicando que no existe una política de integración ni lugares que brinden servicios específicos.

Desde OIM Perú se señala que las víctimas venezolanas generalmente son captadas en el país, aunque también tienen conocimiento de casos en el marco de una red de trata que opera en Venezuela y traslada a las víctimas hacia otros países. Afirman además que las personas migrantes venezolanas llegan al país con tantas necesidades y tan poco conocimiento de sus derechos, que son captadas fácilmente, sin necesidad de contar con redes criminales sofisticadas.

Fuentes entrevistadas del Ministerio Público comentan que existen redes criminales en las que hay ciudadanos venezolanos involucrados como tratantes, pero también, como víctimas. Reconocen que es preciso estudiar en profundidad el fenómeno y articular con la Cancillería para poder brindar una mejor respuesta frente a este nuevo panorama y aplicar los protocolos existentes de manera adecuada.

102 Según la encuesta realizada, el 46% de los trabajadores venezolanos gana menos del salario mínimo.

Funcionarios del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Mujer entrevistados también señalan el aumento de casos de migración irregular y también de trata de personas de nacionalidad extranjera, principalmente venezolanas. En cuanto a los fines, mencionan la explotación laboral, el tráfico de órganos y la venta de niños y niñas. Además, comentan casos de personas LGBTI víctimas de trata de personas. Informan que las víctimas de trata personas de origen venezolano desean quedarse en Perú.

Fuentes de la OIM mencionan que se han detectado casos de víctimas de trata de nacionalidad venezolana a las que personal de la Superintendencia de Migraciones no les ha provisto de una categoría migratoria especial pese a que les correspondía, aduciendo que no existía un proceso penal que demostrara que eran víctimas de trata de personas.

Información divulgada por la prensa local¹⁰³ afirma que durante 2018 y 2019 se han identificado víctimas venezolanas de trata de personas, en su mayoría niñas y

adolescentes, captadas principalmente para ser explotadas sexualmente. Muchas de ellas fueron engañadas

a través de falsas ofertas laborales realizadas a través de redes sociales. Una vez arribadas a Perú en muchos casos fueron recogidas en las terminales de transporte y trasladadas a clubes o bares nocturnos para ser explotadas. Entre los tratantes, fueron arrestadas personas de nacionalidad venezolana. Los artículos refieren a casos en el Departamento de Madre de Dios, y en las ciudades de Lima, Trujillo, Arequipa, Tumbes y Cajamarca, entre otras.

Un reciente estudio (OIM, 2019) alerta sobre nuevas modalidades para facilitar el ingreso irregular de migrantes venezolanos por el Centro de Atención Binacional Fronteriza (CEBAF), exponiéndolos a convertirse en víctimas de trata de personas dada la vulnerabilidad que experimentan por su situación económica y social, y la carencia de documentación oficial.

BIBLIOGRAFÍA

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2019 Impacto De La Inmigración Venezolana En El Mercado Laboral De Tres Ciudades: Lima, Arequipa Y Piura, Lima.
- 2018 Caja de juegos: herramientas para prevenir la trata de personas a través del arte, Lima.
- 2017a Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas, Lima.
- 2017b Ángel sin alas, Lima.
- 2017c Guía de procedimientos para la actuación de policías y fiscales en la investigación y juzgamiento del delito de trata de personas, Lima.
- 2017 Trata de personas en el Perú. Criminología de actores y perfiles penitenciarios, Ministerio de Justicia, Lima.
- 2009a 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, Lima.
- 2009b Prevención de la trata de niños, niñas y adolescentes en el Perú. Manual de capacitación para docentes y tutores, Lima.
- 2008 Proyecto Regional de Prevención de la Trata y el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes y Refuerzo de Conocimientos sobre Salud Sexual y Reproductiva, Lima.
- 2007 La Trata de Personas: Una Realidad en el Perú, Lima.
- 2005 Trata de Mujeres para Fines Sexuales Comerciales en el Perú, Lima.

103 <https://peru21.pe/peru/cajamarca-rescatan-28-mujeres-presuntas-victimas-trata-personas-nndc-495654-noticia/?ref=p21r>; <https://www.panorama.com.ve/sucesos/Rescatan-a-12-venezolanas-victimas-de-trata-sexual-en-Peru-20180705-0064.html>; <https://www.elcomercio.com/actualidad/rescate-mujeres-venezolanas-explotacion-peru.html>; <https://larepublica.pe/sociedad/1327581-venezolanos-peru-policia-rescato-tres-venezolanas-victimas-trata-personas-tumbes-violencia-mujer/>; <https://rpp.pe/peru/la-libertad/rescatan-a-adolescente-venezolana-y-a-su-bebe-victimas-de-trata-de-personas-en-trujillo-noticia-1208073>; <https://www.elpopular.pe/actualidad-policiales/2019-08-06-policia-rescata-extranjeras-victimas-trata-personas>

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



SITUACIÓN E INCIDENCIA DE LA TRATA DE PERSONAS

De acuerdo al [Trafficking in Persons Report de 2019](#), Uruguay no cumple totalmente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas, pero se encuentra haciendo esfuerzos significativos en ese sentido. Según dicho informe, el gobierno demostró esfuerzos crecientes en comparación con el informe anterior período, por lo cual el país permanece en el Tier 2. Estos esfuerzos incluyen la adopción de una legislación integral contra la trata de personas, la finalización del plan de acción nacional 2018-2020 y el establecimiento del Consejo Nacional para Prevenir y Combatir la trata.

Los primeros estudios exploratorios realizados por OIM (2006) identifican a las mujeres como las principales víctimas de explotación sexual, visualizando además redes de trata interna e internacional (Tuana, 2018). Hace pocos años se ha comenzado a visibilizar algunos casos de trata de personas con fines de explotación laboral. Estos estudios han podido identificar además rutas internas y externas, características sociodemográficas de las víctimas, entre otros aspectos. La OIM, UNICEF, el IIN han sido actores claves en el proceso de generación de información en el país (Prego, 2011).

En 2011, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer en el MERCOSUR (RMAAM) realizó un [diagnóstico regional](#), en el que señaló que Uruguay es un país de origen, tránsito y destino de trata de personas con fines de explotación sexual. Varias de las personas entrevistadas señalan la necesidad de contar con un nuevo diagnóstico nacional, así como de visibilizar la trata de personas interna, ya que hay casos que involucran a adolescentes y mujeres jóvenes que no se identifican como tales, y que pueden constituir un paso previo a la trata de personas internacional.

Desde la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) reconocen su escasa experiencia en la temática de tra-

ta de personas ya que han trabajado principalmente en materia de tráfico de migrantes. Los casos de los que han tenido conocimiento son principalmente con fines de explotación sexual en el departamento de Canelones. Entre 2012 y 2014, se observan cambios en los flujos migratorios y Uruguay comienza a recibir un mayor volumen de migración peruana, boliviana, paraguaya y dominicana. Desde 2012 se verificó un importante aumento en los casos de trata de personas con fines de explotación sexual de mujeres dominicanas.¹⁰⁴

En Uruguay también se han identificado víctimas de trata de personas que terminan vinculándose con redes de narcotráfico y tráfico de armas.

Es posible observar que los fines de la trata de personas se relacionan con la edad y el sexo de las víctimas. Las mujeres más jóvenes, de entre 18 y 30 años, suelen ser víctimas de explotación sexual, mientras que entre las mujeres mayores se registran más casos de explotación laboral. Por su parte, los varones suelen ser mayoritariamente víctimas de explotación laboral y crimen organizado.

En el caso de víctimas uruguayas explotadas fuera del país, los testimonios de mujeres retornadas permiten conocer situaciones de explotación sexual y otras formas de explotación, como el matrimonio forzado o la mendicidad.

La trata de personas se produce principalmente en los departamentos de frontera, pueblos turísticos y áreas de grandes emprendimientos, como las papeleras. Las personas entrevistadas consideran hay otras zonas que aun no han sido identificadas, como áreas rurales, ya que el delito se encuentra naturalizado, por lo que no es denunciado.

En relación a los factores de vulnerabilidad, actores de la sociedad civil entrevistados, específicamente de organizaciones que trabajan directamente en la atención de víctimas, refieren a la falta de oportunidades y las necesidades económicas de las familias. La mayoría

104 En ese marco Uruguay impuso una visa para el ingreso de personas dominicanas, lo cual generó una disminución en este flujo.

de las víctimas de trata de personas proviene de contextos vulnerables, marcados por la pobreza, la falta de educación y de oportunidades laborales. Muchas víctimas se encuentran en situación de calle, lo que incrementa su vulnerabilidad. En la historia de las mujeres víctimas de trata aparecen, según las personas entrevistadas, factores estructurales como la pobreza, la violencia basada en el género y el embarazo adolescente. También se reportan otros factores, como la existencia de polos productivos con fuertes impactos sociales en la población local.

Por otra parte, en lo que respecta a las personas migrantes, la migración aparece motivada por necesidades socioeconómicas y en el caso de las mujeres, como forma de escapar a situaciones de vulneración de derechos tales como violencia intrafamiliar, situación de calle y explotación sexual.

Con respecto a la nacionalidad de las víctimas, los actores entrevistados refieren principalmente a víctimas uruguayas y dominicanas. En el caso de estas últimas, el delito suele ser perpetrado por personas de la misma nacionalidad. En general, se informa que estas personas llegan al país con la documentación correspondiente, incluso después de que Uruguay comenzó a exigir la visa para el ingreso. Estas mujeres son captadas mediante propuestas laborales engañosas, y se ven forzadas a aceptar trabajos en prostíbulos una vez que esas ofertas no se concretan. Los actores consultados también informan sobre la situación de víctimas cubanas, en casos de explotación laboral en el sector agrícola, principalmente en la zona de chacras (en el departamento de Canelones).

En lo que respecta a las estrategias de captación, se registran casos de adolescentes que son trasladadas hacia Argentina o Brasil, o incluso de un departamento a otro del país por unos días, y luego son regresadas a sus familias. Los actores consultados refieren a algunos relatos imprecisos, pero con elementos compartidos, que señalan la situación de niños o mujeres jóvenes o adolescentes, principalmente entre 16 y 18 años, que reciben propuestas de personas desde vehículos, a los que son forzados a subir, a veces mediante el uso de drogas. Con relación al perfil de los tratantes, se identifican algunos de nacionalidad uruguaya y extranjera (redes mixtas). También se observan redes familiares y otras internacionales, vinculadas al crimen organizado (tráfico de armas y drogas).

Los actores entrevistados de sociedad civil mencionan que muchas de las redes de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes están operando con personas dominicanas, cubanas y venezolanas. Señalan que, en los traslados por tierra, se encuentran las redes que distribuyen los flujos migratorios para un país u otro. Se mueven permanentemente, pero en cada punto hay personas que mantienen contacto con las víctimas, quienes reciben información de a dónde recurrir, lugares donde deben quedarse, cuándo cruzan las fronteras, etc. En las redes de tratantes en Uruguay, en general se observa que quienes reclutan, trasladan y reciben a las personas son extranjeros, que luego tercerizan la explotación con proxenetas uruguayos. Lo mismo sucede con tratantes de víctimas de explotación laboral que se vinculan con chacreros nacionales.

Actores de la sociedad civil entrevistados sostienen que entre 2011 y 2013 se produjo una etapa de retorno de víctimas uruguayas de otros países, principalmente mujeres que fueron víctimas de trata con fines de explotación sexual en Italia, España o México. Después de 2013 comienza a registrarse una migración regional, principalmente de América del Sur y Centroamérica. En 2014 se registran niveles significativos de migración de mujeres dominicanas hacia Uruguay.

Uruguay no cuenta con estadísticas oficiales que permitan dimensionar integralmente el delito de trata de personas. [Los datos son relevados por distintos organismos](#) según sus diferentes competencias (en materia prevención, asistencia y persecución). Algunos de los actores entrevistados señalan que estos datos a veces no coinciden.

El Ministerio del Interior produce estadísticas sobre violencia y criminalidad a partir de las denuncias realizadas ante dicho organismo. Hasta el momento se nuclean los datos de las distintas instituciones que están vinculadas con el combate a la trata y se reporta al Ministerio con información sobre las situaciones investigadas. Desde el INAU se brindan datos de los casos de niños, niñas y adolescentes detectados y atendidos. Por su parte, desde INMUJERES se produce información sobre los servicios de atención. Los actores gubernamentales entrevistados señalan que los datos son parciales ya que las distintas instituciones de acceso a la justicia reportan casos que a veces coinciden con los atendidos por el MIDES y otras veces no. La información se genera desde el espacio

del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, donde también están representadas las organizaciones de la sociedad civil, pero sin participación.

Los actores consultados coinciden en que hay un subregistro de información¹⁰⁵, en parte, debido a la no obligatoriedad de la denuncia por parte de la víctima. Asimismo, informan que en general las víctimas optan por no realizar las denuncias y por no brindar información a instituciones estatales u organizaciones de la sociedad civil. La mayor parte de la información que se produce refiere a las causas formalizadas, invisibilizando otras dimensiones del fenómeno. En ese sentido, actores de la sociedad civil consultados informan que el diseño del nuevo Plan de Acción contempla la unificación de las bases de datos y registros existentes.



MARCO NORMATIVO

Según los actores entrevistados, en relación al marco normativo se han producido importantes avances en poco tiempo. En el año 2005 el país ratifica el Protocolo Facultativo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, a través de la [Ley N° 17.861](#). En 2008 se sanciona la nueva [Ley de Migraciones \(N° 18.250\)](#)¹⁰⁶, que tipifica la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, de acuerdo con el [Protocolo de Palermo](#).

En 2014, el Poder Ejecutivo, a través del [Decreto N° 588](#), incorpora directrices sobre el desarrollo de un Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas de Trata. Ese año, la [Ley N° 19.293](#) aprueba el Nuevo Código Procesal Penal (CPP) que establece directivas en relación a la acción penal en la persecución de delitos, y en 2017 se modifica a través de la [Ley N° 19.653](#).

Por su parte, el nuevo CPP, vigente desde noviembre de 2017, incorpora modificaciones, otorgando nuevas

funciones y un mayor protagonismo al Ministerio Público, quien debe dirigir la investigación de los delitos y llevar adelante la persecución penal, brindando asistencia y protección a las víctimas y testigos. El CPP incluye un programa de víctimas (programa de protección), pero aún es incipiente. Por el momento, las víctimas son alojadas en hoteles con custodia policial, lo cual constituye, según algunos actores entrevistados, un sistema inadecuado para la protección. Algunas personas entrevistadas destacan como un avance que, en el nuevo marco normativo, algunos delitos que las víctimas hayan cometido en el momento de la explotación (como la entrada irregular al país, el tráfico de drogas, entre otros), no pueden ser imputados.

Asimismo, la [Ley N° 19.580](#) de violencia hacia las mujeres basada en género, sancionada en 2017, también dispone programas de protección, previendo el funcionamiento de un sistema interinstitucional de respuesta a estas formas de violencia.¹⁰⁷

En 2018 se aprueba la [Ley N° 19.643](#) de Prevención y Combate de la Trata de Personas. Se trata de un marco normativo que establece estándares mínimos para la protección de las víctimas, la prevención y la investigación, representando un avance importante en la materia. Esta ley crea el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, el que funcionará en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

En 2019 se aprueban los [Decretos N° 246/2019](#) y [N° 262/2019](#) de actuación policial sobre detección e investigación de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y trata, tráfico y explotación de personas. Se trata de dos protocolos que regulan el accionar policial en la temática.

Por su parte, INMUJERES trabajó interinstitucionalmente con Cancillería en la elaboración de un [Protocolo de actuación para el abordaje de la temática de trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial, dirigido a embajadas y oficinas consulares](#):

105 <https://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cedaw-uruguay-2016/>

106 A partir de esta Ley se crea la Junta Nacional de Migración (JNM), presidida por Cancillería e integrada por el Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el MIDES y un representante de Presidencia. La JNM aborda distintos temas migratorios.

107 Conformado por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres, la Integración del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres con representantes de diferentes organismos del gobierno, Comisiones.

A nivel regional, Uruguay integra el [Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas](#), con el objetivo de crear un mecanismo operativo y eficiente de cooperación, coordinación y seguimiento a través de una respuesta integral dentro de los territorios del MERCOSUR. Los ejes principales son: prevención, información capacitación y asistencia.

La mayoría de los actores entrevistados coinciden en que Uruguay cuenta con un marco normativo robusto, producto de la reciente aprobación de una ley integral. Según informan, este proceso recogió experiencias internacionales y analizó prácticas de otros países. Sin embargo, subrayan que persisten brechas en cuanto a las prácticas institucionales, y que quedan aspectos por fortalecer, principalmente en lo que respecta a la reglamentación e instrumentación, y el fortalecimiento de los recursos existentes, incluyendo la especialización de los recursos humanos.

En relación a los desafíos, las personas entrevistadas manifiestan que, más allá de la normativa adoptada, existe un problema de rotación de funcionarios, por lo que no se logra una institucionalidad permanente. Asimismo, sostienen que se observan arbitrariedades por parte de algunos funcionarios, más allá de la capacitación recibida.



MARCO INSTITUCIONAL

Desde 2008 funciona en la órbita del MIDES, la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial, cuya presidencia es ejercida por INMUJERES.¹⁰⁸ A partir de 2008, esta Mesa comienza a impulsar y liderar un ámbito de articulación entre las instituciones públicas, con el propósito de dar visibilidad y actuar en cuanto a esta problemática.¹⁰⁹

La Mesa está conformada por instituciones estatales y representantes de la sociedad civil, y cuenta con el asesoramiento permanente de OIM.¹¹⁰ A medida que el abordaje de la problemática fue avanzando, se fueron integrando otras instituciones con competencia en protección de los derechos de la infancia, en la detección de otras formas de explotación, entre otras. La Mesa fue el antecedente del Consejo, es a través de ella que se establecieron las rutas de atención. Las organizaciones de sociedad civil cuentan con protocolos internos de acción, elaborados en articulación con INMUJERES. El Decreto del Poder Ejecutivo N° 298/014 (“Decreto 588”) que institucionalizaba el espacio de la Mesa Interinstitucional es derogado y sustituido por el [Decreto N° 504/015](#) de creación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.

Por otra parte, en 2004, a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 385/004, se crea el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual, Comercial y No Comercial de la Niñez y Adolescencia (CONAPEES)¹¹¹, y el [II Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial](#), con un enfoque de género, generaciones, derechos humanos y guiado por el principio del interés superior del niño, niña y adolescente. El primero, fue elaborado en el 2007 y re planificado en 2011, teniendo vigencia hasta el 2015. El segundo, se aprobó en 2016 y tiene vigencia hasta el 2021.

El Ministerio del Interior (MI) creó en el año 2010 la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol (DGLCCOI), a través de la [Ley N° 18.719](#), con el fin de trabajar contra el Crimen Organizado y delitos conexos entre los que se encuentra la explotación sexual, la trata de personas y el tráfico de migrantes.

108 Como ente rector de las políticas de género, INMUJERES es responsable de implementar las funciones de promoción, diseño, articulación, coordinación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

109 Es en este contexto que se implementaron actividades de capacitación, sensibilización y diseño de protocolos de actuación.

110 Los actores del gobierno entrevistados reconocen el rol fundamental que ha tenido la OIM en el posicionamiento de la temática de la trata de personas en la agenda del país, incluso desde antes de integrar la Mesa.

111 Está integrado por: INAU (que lo preside), Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Administración Nacional de la Educación Pública. Asimismo, lo integran tres organizaciones representantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), un representante del Instituto Interamericano del Niño (IIN) y otro de UNICEF, como organismos asesores. Adicionalmente se ha invitado a la OIM, el MIDES, la Fiscalía General de la Nación y el MRREE.

En 2011 se crea la [Comisión Ministerial de trabajo para el abordaje de Trata y Tráfico de Personas](#).¹¹² En este marco se conforman dos grupos de trabajo para elaborar los Proyectos de “Protocolo de detección e investigación en trata y tráfico de personas”, “Protocolo de Detección e Investigación sobre explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes” y el Plan de Acción Nacional 2018-2020.

En 2013, debido a una reestructuración en el MIDES, los servicios dirigidos a la atención de mujeres en situación de violencia y de trata de personas que dependían de la División de Violencia Basada en Género de INMUJERES fueron trasladados, reduciendo significativamente la asignación de presupuesto y recursos humanos.¹¹³

De acuerdo a INMUJERES, el primer [Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate de la Trata de Personas 2018-2020](#) constituyó un gran avance, al formalizar el trabajo de cada institución a partir de la generación de protocolos internos y un protocolo interinstitucional.¹¹⁴

En 2018, comienza a funcionar el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, dirigido también por INMUJERES. De acuerdo a la Ley, el Consejo está conformado por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Fiscalía General de la Nación (FGN), Poder Judicial y tres organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población víctima de trata (Casabierta, El Paso y Red Uruguaya de lucha contra la violencia doméstica).

Algunos actores entrevistados señalan que sería importante que el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) participara en el Consejo, en relación con la trata de personas con fines de explotación laboral.

Entre los desafíos identificados por los actores entrevistados, se destaca el hecho de que el Plan no cuenta con presupuesto hasta el año 2021, por lo que las respuestas son desiguales. Actualmente el Consejo funciona en dos subgrupos de trabajo (como sugerencia de la mesa), y en dichos grupos participan asesorando al Consejo los actores que formaron parte del proceso anterior.



IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

Actualmente son varios los mecanismos de identificación y derivación, según el organismo que intervenga en la identificación de la presunta víctima y de quien sea responsable de la derivación correspondiente. Según informan las personas entrevistadas, en general la identificación de víctimas de trata de personas se realiza a través de InFamilia, en el MIDES, desde donde se deriva al equipo de trata de personas del propio Ministerio.

Las víctimas adultas suelen llegar a las organizaciones de la sociedad civil a través de derivaciones que realiza la Dirección Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio de Salud Pública, el MIDES o la Policía. También se señala la importancia del “boca a boca”, es decir, la información que circula entre las víctimas que han accedido a los servicios brindados por estas instituciones.

A nivel del sistema de justicia, con el nuevo CPP, es la Fiscalía quien se encarga de la investigación y, junto con la Policía, trabajan en la identificación de la víctima, con apoyo de la Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT) de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Posteriormente se realiza la derivación al servicio que corresponde. La Fiscalía, en el marco de la UVyT, puede relocalizar a las víctimas y contar a su vez con una declaración anticipada. Sólo pueden acceder a esta unidad quienes realizan

112 Está integrada por la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, la Dirección Nacional de Migración, la Dirección Nacional de Identificación Civil, la Dirección Nacional de Policía de Tránsito, Dirección Nacional de la Educación Policial, el Departamento de Relaciones Internacionales de la Subsecretaría, la Dirección General de Información e Inteligencia Policial, y las Jefaturas de Policía de Montevideo, San José y Canelones y la División de Políticas de Género.

113 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/URY/CO/8-9&Lang=Sp

114 Desde el sector del gobierno sostienen que el plan es un instrumento importante para la mesa porque posiciona a las instituciones en la temática desde lo conceptual y desde la normativa vigente y allí se plasma la sistematización de los puntos fuertes sobre los que trabajó la mesa a lo largo del tiempo.

la denuncia. Desde hace algunos años articulan con INMUJERES en lo que respecta a los casos judicializados.

La Policía es responsable del rescate como auxiliar de la Justicia, en conjunto con la FGN. Por su parte, el MRREE, en articulación con otros organismos como el Poder Judicial, el MI y la FGN son responsables de los retornos. Los inspectores de trabajo también participan en la detección y derivación.

Para el caso de víctimas mayores de edad, la forma de llegada a organizaciones de la sociedad civil es a través de derivaciones que realiza la DNM, el MREE, el MSP, el MIDES o también la Policía. Otro de los canales es a través del “boca a boca”, por las propias víctimas que han tenido algún tipo de atención por parte de estas organizaciones. La identificación se hace a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por InFamilia y se realiza la conexión con servicios del Estado (ejemplo: Policía) y de ahí se deriva al equipo de trata el MIDES. En Montevideo, la derivación se hace a través de instituciones o desde el dispositivo territorial.

Actores gubernamentales entrevistados manifiestan la necesidad de contar con un protocolo interinstitucional ya que existe preocupación por la escasa judicialización de los casos. En aquellos casos en que la víctima no quiere ser parte y denunciar, no está claramente definido cómo se desarrolla la investigación, cuando la información llega a las distintas instituciones. Hay puntos de coordinación con el MSP en lo que refiere a la atención, pero no se cuenta con un documento escrito donde queden claros los pasos, el orden, las condiciones ni la estandarización del proceso.

Los actores entrevistados señalan la falta de un flujoograma que formalice las rutas de identificación, atención, prevención y persecución. El nuevo CPP cambió las rutas de denuncia, pero según informan las personas entrevistadas, estos cambios aún no han sido interiorizados por las distintas instituciones y funcionarios. Actualmente, cualquier operador de primera línea puede identificar y derivar a la víctima a los servicios especializados, aunque esto sólo está establecido para el caso de mujeres, y niños, niñas y adolescentes. Por el momento, no hay una ruta establecida para el caso de los varones víctimas de trata de personas.



PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

Uruguay cuenta con un amplio abanico de instituciones, instrumentos y servicios de atención a mujeres víctimas de distintas formas de violencia, incluyendo la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol, el Protocolo de intervención para Embajadas y Oficinas Consulares en el Exterior, y la Dirección Nacional de Sanidad Policía. Sin embargo, las personas entrevistadas sostienen que la atención para víctimas de trata de personas no resulta especializada y sólo contempla a mujeres adultas.¹¹⁵

No existen refugios especiales para víctimas de trata de personas, sino que están diseñados para dar respuesta a situaciones de pobreza, abandono y violencia doméstica. Las personas entrevistadas también señalan la importancia de contar con servicios específicos adaptados a la realidad del país. Dado que para recibir atención no es necesario judicializar ni hacer la denuncia, resulta complejo definir a qué público objetivo deberían estar destinados esos espacios.

Dado que INMUJERES funciona en el marco del MIDES, existen programas prioritarios que trabajan con familias con niños, niñas y adolescentes, que son una puerta de entrada para las víctimas. Actualmente INMUJERES se encuentra en una reestructuración de la atención; el servicio que tenía competencia nacional ahora tiene competencia regional en Montevideo, zona metropolitana y algunos departamentos como Canelones, San José, Florida, Rocha, Maldonado y Lavalleja. En 2019 se abrió un servicio específico en el departamento de Cerro Largo (y está previsto un servicio en Salto). Los servicios abarcan atención psicosocial y legal, con la posibilidad de hacer patrocinio jurídico. Se trabaja en distintos momentos de la intervención: se está presente durante la crisis, la estabilización de la víctima, la asistencia para construir un proyecto de vida alternativo. Para procurar una vivienda para la víctima, se coordina con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

De acuerdo a [información provista por el MIDES](#), principal organismo que brinda servicios a víctimas de trata de personas, en 2018 fueron asistidas 72 víctimas, más de la

115 <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/27545/servicio-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-trata-con-fines-de-explotacion-sexual>

mitad de las mismas, migrantes. Por su parte, el Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) asistió a 23 niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual. Por otra parte, datos provenientes de los servicios de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual de INMUJERES, reportan 116 consultas en los centros de atención.

Si bien los actores entrevistados sostienen que actualmente el principal grupo de víctimas que recibe atención es el de personas cubanas, éstas enfrentan obstáculos para acceder a los centros que ofrecen los distintos servicios, debido a la violencia de las redes que controlan la circulación de estas personas. Esto representa una diferencia con las víctimas dominicanas, que logran acceder en mayor medida a los servicios que brinda el Estado uruguayo.

Existe un espacio de breve estadía dirigida a víctimas de situaciones de alto riesgo o riesgo inminente (primera etapa de la intervención). También se cuenta con espacios con lógica de medio camino y de centro transitorio y, junto con el MVOTMA, existe un convenio para soluciones habitacionales, pensado para el proceso de salida, luego de la intervención. Este servicio cuenta con cupos para víctimas de trata de personas. En lo que respecta a la nacionalidad de las víctimas, los servicios de atención no distinguen entre nacionales y migrantes, tampoco entre las distintas situaciones migratorias y de documentación.

Las personas entrevistadas informan que las víctimas adultas reciben un acompañamiento semanal por parte de una trabajadora social y una psicóloga, además de la articulación con distintos programas.

Las organizaciones de la sociedad civil proponen un abordaje integral de la víctima, en el cual, a través de una entrevista inicial, identifican el problema y establecen una relación con la víctima. Luego de resolver necesidades básicas, se pasa a un abordaje que no exige la denuncia por parte de la víctima. En los casos de víctimas migrantes, se articula con el MRREE, la DNM y con el Departamento del Migrante del MIDES para atender específicamente a sus necesidades (por ejemplo, en términos de regularización migratoria y de la documentación).¹¹⁶

Luego de la etapa inicial de atención, se pasa a una etapa de identificación de los factores de vulnerabilidad que las llevaron a convertirse en víctimas de trata de personas. No se establece un plazo concreto para la atención, sino que se acuerda con cada víctima según una estrategia específica definida con el equipo. La tercera etapa se orienta al cambio, a la restitución de los derechos, mediante actividades articuladas con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el MVOTMA, entre otras instituciones. En esta etapa se aborda la reunificación familiar, con miras a un proceso de autonomía. Los actores consultados señalan que el Estado enfrenta una amplia demanda de estos servicios, que supera sus capacidades, por lo que muchas personas se encuentran en listas de espera.

Actores de la sociedad civil entrevistados explican que atienden mayoritariamente a víctimas uruguayas, además de un porcentaje pequeño de dominicanas y consultas de cubanas. Esto último se debe a las redes existentes entre las personas migrantes que acceden a los servicios del MIDES, que orientan a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad o riesgo a consultar al equipo que trabaja con trata de personas. También explican que hace un año y medio que un equipo trabaja en la frontera norte del país (departamento de Rivera), donde se encuentran mujeres brasileñas, además de dominicanas y cubanas. Por el momento, no reportan información sobre víctimas venezolanas de trata de personas. Para el caso de víctimas uruguayas retornadas, durante los primeros años la sociedad civil recibía los casos a través del MRREE, y luego, de la OIM.

En 2013 se aprueba la creación del Programa Nacional de Atención a Situaciones de Explotación Sexual Comercial y/o trata desde el INAU. Su estructura la conforman dos equipos: el proyecto Travesía (con cobertura en Montevideo y un equipo de INAU en Paysandú) y en el 2014 se suman como equipos itinerantes las organizaciones de la sociedad civil El Paso y Gurises Unidos (la primera responsable de zona metropolitana y litoral y la segunda del norte, frontera con Brasil y el este).

Además, estas organizaciones cumplen con la tarea de capacitar en territorio y de trabajar con los equipos locales las situaciones de explotación sexual que se identifiquen. Allí contabilizan situaciones diferenciando

116 Actualmente cuentan con un mecanismo "sui generis" donde las víctimas van hasta la frontera con Brasil, cruzan el Chuy o Livramento y allí solicitan la documentación. Esta estrategia se ha diseñado para unificar las vías para obtener la documentación y que no haya personas con ingresos irregulares al país.

aquellas que atienden y aquellas que están identificadas donde hay presunción, pero falta de vínculo para que la justicia abra el caso. Estos equipos son interdisciplinarios y se apoyan en la estructura del INAU. En algunos casos integran la mesa institucional local y en el caso de los equipos itinerantes van sistemáticamente a las zonas mencionadas, sin perjuicio de que al identificarse un caso se trasladen inmediatamente al lugar.

En el caso de niños, niñas y adolescentes, en el proyecto “Travesías” se atiende a víctimas de explotación sexual y funcionan con esas directrices, así como con equipos especializados que se trasladan a la zona de frontera. Desde la sociedad civil, y en base a la evaluación que realizan del caso particular, ven la posibilidad de articular la atención con el organismo que corresponda (ejemplo MSP, INAU, etc.). Para el caso de varones mayores de edad, se hace cargo el MIDES a través de la Dirección de Protección de Derechos, pero es una coordinación muy incipiente. La participación en el programa de protección de víctimas y testigos implica ingresar a hogares de tiempo completo del INAU, condiciones que muchas víctimas no aceptan.

La gran dificultad que los entrevistados mencionan en términos de protección y asistencia es que Uruguay no cuenta con un hogar de acogida especializado en víctimas de trata, por lo que aquellas personas que requieren atención lo hacen en hogares que atienden víctimas con otro tipo de vulnerabilidades.



PERSECUCIÓN

Según un [informe reciente de UNODC](#), entre 2014 y 2017 se registraron 10 casos de trata, mientras que en el mismo período 67 personas se pusieron formalmente en contacto con la policía y/o el sistema penal sospechó de dicho delito. Se procesaron 32 personas y se condenaron 15, siendo en su mayoría de nacionalidad uruguaya, dominicana y coreana.

Por su parte, el [Trafficking in Persons Report de 2019](#) señala que durante 2018 se iniciaron 17 investigaciones sobre trata de personas (la mayoría con fines de explotación sexual) y se realizaron 4 procesamientos. Al igual que en 2017, el gobierno no condenó a ningún

tratante. Según el informe, los funcionarios policiales e inspectores no identificaron de manera proactiva y sistemática a las víctimas y el gobierno no les brindó servicios adecuados. Además, los esfuerzos para procesar y condenar a los presuntos traficantes fueron insuficientes; el gobierno no condenó a ningún traficante por segundo año consecutivo y sólo ha condenado a cinco traficantes en los últimos seis años.

Según las personas entrevistadas, existen dificultades en la identificación de las víctimas, y en la atención y protección que se les ofrece, lo que genera que éstas no realicen denuncias o desistan de los procesos judiciales; en esto último, también inciden los extensos períodos de duración de los procesos judiciales. Los actores consultados también refieren a las dificultades derivadas de la tipificación del delito de trata de personas, que genera que muchas situaciones no sean tipificadas de esta forma. Para los traslados, se hace una valoración del riesgo, dependiendo de cada situación. En algunas ocasiones se articula interinstitucionalmente.

La unidad que recibe la denuncia debe comunicarla a la Justicia y dirimir si existe una red ya que, en esos casos, se trata de crimen organizado y es la Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e INTERPOL, y la División de Delitos Especiales, las que llevan adelante la investigación.

Aunque la denuncia siempre se plantea como una posibilidad, las personas entrevistadas enfatizan que debe enmarcarse en una estrategia de atención, porque de otro modo resulta difícil de sostener. Si bien la denuncia no es obligatoria para el acceso a la atención por parte de las víctimas, tanto las instituciones estatales como las organizaciones de la sociedad civil pueden facilitar cierta información a las autoridades para la realización de investigaciones.

Si es un caso aislado, tiene jurisdicción la seccional común y se encarga la Dirección de Investigación de las Jefaturas de Policías a través de la Brigadas de Investigación de Trata, Tráfico y Explotación de Personas (BRITEEP), creadas a partir de los nuevos decretos, y que trabaja con apoyo de las Unidades Especializadas de Violencia Doméstica y de Género (UEVDG).

EL Ministerio del Interior cuenta con un área de Crimen y Jefaturas de Policía. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación cuenta con Fiscalías de delitos

sexuales y género y la Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT) y el Poder Judicial tiene Juzgados de Crimen Organizado. En relación a la atención a víctimas, estas son derivadas a la UVyT y es allí donde se hace la intervención inmediata y se las deriva posteriormente a los servicios de atención de INMUJERES y otros servicios que correspondan (por ejemplo, en materia de salud) para un abordaje integral de su situación.

Los actores entrevistados manifiestan que se requiere un protocolo que formalice las rutas de atención, y que es preciso lograr una mayor articulación para la investigación. Sostienen que las investigaciones deberían ser más ágiles, señalan que en muchos casos no se logra avanzar por falta de pruebas, y enfatizan que las pruebas no deberían ser las víctimas.



PREVENCIÓN

Las acciones de prevención (definidas en la Ley N° 19643 y a cargo del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas), se focalizan principalmente en la especialización de funcionarios y funcionarias. Hay equipos que se trasladan cuando hay alguna situación de emergencia y, si no, asesoran a los equipos territoriales.

Desde los Ministerios que integran el Consejo se realizan distintas capacitaciones a diversos funcionarios del Estado. Actualmente se desarrolla un trabajo activo en capacitación en frontera a través del plan de acción 2019-2021.

Los actores consultados describen dos tipos de capacitaciones: por un lado, sobre empleo y proyectos productivos para mujeres; y por otro, sobre trata de personas y formas de explotación, a instituciones públicas y privadas.

Las entrevistas también señalan que desde la existencia de la Mesa se han realizado esfuerzos de prevención, incluyendo distintas campañas de sensibilización, por ejemplo, con medios de transporte. Asimismo, el Plan que surge de la Mesa contempla acciones relativas a medios de comunicación; en este sentido, se han realizado capacitaciones a periodistas.

Asimismo, se informa sobre campañas llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil junto con el INAU, a través de los centros CAIF, los clubes de niños y los centros juveniles, y con el Programa Jóvenes en Red, para la reinserción en el sistema educativo (primaria y secundaria).

Desde el gobierno, se reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades para la detección. La DNM junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social trabajan en la prevención de explotación laboral.

Desde el Consejo se ha destacado la necesidad de trabajar en materia de prevención y convocar a instituciones que actualmente no forman parte para articular estos esfuerzos. Desde el MIDES se crearon materiales didácticos para el público en general, pero también para funcionarios y funcionarias. El MEC por su parte cuenta con una plataforma virtual a través de la cual imparte cursos sobre trata de personas con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, dirigido a docentes, educadores y otros actores que trabajan con esta población. Se está trabajando también con la película uruguaya “Tan frágil como un segundo” como herramienta de prevención en el marco del Plan.

La DNM recibe capacitación en la temática, principalmente brindada por la OIM, y a su vez cuenta con su propia División de Género, que también ofrece formación a sus funcionarios y funcionarias. Actualmente cuentan con un nuevo protocolo e informan que en 2020 ampliarán la capacitación a las 19 inspectorías para la detección de indicadores que permitan identificar a víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.

Desde el MI lanzaron en 2019 una campaña interna para dar a conocer los procedimientos y normativa vigente sobre la trata de personas, a través de banners, folletería, afiches y un spot. También existe un proyecto denominado “Fronteras libres de trata”, a cargo de INMUJERES, mediante el cual se capacita y sensibiliza a los diferentes actores que trabajan en la detección de víctimas y el combate a la trata de personas, incluyendo a los medios de comunicación, a los que brindan herramientas sobre cómo comunicar y visibilizar el fenómeno. A su vez difunden un spot que informa sobre la Ley N° 19.643 en un formato amigable.

Una de las dificultades que identifican los entrevistados es que, más allá de que exista un Plan y que se oriente

hacia un trabajo articulado, las actividades las realiza cada organismo público y de la sociedad civil de forma independiente, por lo que es difícil coordinar los esfuerzos de prevención entre todos los actores. También mencionan las dificultades en transversalizar enfoques como la interculturalidad, discriminación, diversidad sexual o discapacidad.



MIGRANTES Y REFUGIADOS DE VENEZUELA

Venezuela es uno de los orígenes latinoamericanos de migración no tradicional hacia Uruguay, que han experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años. De acuerdo a la [Plataforma Regional de Coordinación Intergubernamental para Refugiados y Migrantes de Venezuela \(R4V\)](#), en Uruguay hay 13.664 personas venezolanas. En el país, la respuesta a los flujos mixtos de personas venezolanas del Sistema de Naciones Unidas y la Sociedad Civil es co-liderada por la Plataforma Subregional del Cono Sur, en el marco de la Plataforma Regional R4V.

Según un informe de la [Dirección Nacional de Migraciones](#), entre 2014 y 2017 se tramitaron 6157 residencias de personas venezolanas y entre enero y abril de 2018 fueron 2486, lo que refleja el aumento de migrantes de esa nacionalidad en el país.

Los resultados de la [última ronda de la DTM](#)¹¹⁷ publicados en diciembre de 2018 muestran una representación levemente mayor de mujeres en el grupo de personas encuestadas, la mayoría de las cuales son personas adultas jóvenes, solteras y con estudios superiores completos. El 30% de las personas encuestadas señaló que la generación de ingresos era su principal prioridad y un 10% indicó a la demanda de ayuda médica. Además, la mayoría tiene previsto permanecer en el país por tiempo indefinido. La DTM también señala que la población venezolana en Uruguay proviene en general de sectores socioeconómicos medios, y casi el total poseía documento de identidad al momento de la encuesta; el 36% contaba con una residencia permanente, el 30% se encontraba tramitándola, mientras que el 18% se encontraba tramitando la residencia temporal.

Uruguay firmó en 2004 el [Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile](#), que entró en vigencia en 2009. Actualmente este instrumento se encuentra vigente para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, brindando el derecho de residir de forma regular en otro país de la región. Por su parte, en el año 2014, la [Ley N° 19.254](#) facilita la residencia permanente a los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y Estados Asociados, así como a las personas con vínculo con ciudadanos uruguayos. Si bien Venezuela fue suspendida indefinidamente en 2017, países como Uruguay y Argentina continúan permitiendo que las personas de esa nacionalidad beneficien de la residencia MERCOSUR. Aunque acceden rápidamente a la documentación, que a su vez facilita el acceso a derechos en igualdad de condiciones que los nacionales, enfrentan mayores dificultades de acceso al empleo que la población nacional con similares características (sexo, edad y educación), corriendo el riesgo de sufrir informalidad y sobre calificación del empleo.¹¹⁸

La población venezolana puede afiliarse de modo gratuito a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)¹¹⁹, contando con el acceso a la atención en salud sin el pago de órdenes o tickets.

En relación al acceso a educación universitaria, en septiembre de 2019, la Universidad de la República (UDELAR) [flexibilizó los requisitos para el ingreso](#) de estudiantes procedentes de países extranjeros.

Con respecto a la incidencia de la trata de personas en el contexto de los flujos de personas venezolanas, si bien hasta el momento no se han reportado víctimas de esta nacionalidad, los actores entrevistados advierten sobre la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas las personas venezolanas en la región y no descartan que se identifiquen víctimas de trata de personas en el corto plazo. Asimismo, consideran que el país no se encuentra preparado para el número de migrantes que está recibiendo (ya sea en tránsito o con la intención de permanecer en forma definitiva). Si bien el marco normativo uruguayo garantiza un conjunto de facilidades a las personas migrantes, aún se registran dificultades en el acceso a servicios.

117 Se procesaron datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) entre los años 2012-2017 y se consultó información en el sitio web de la Junta Nacional de Migraciones sobre residencias permanentes tramitadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

118 https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/100464/mod_resource/content/2/prieto%20robaina%20koolhaas%202016.pdf

119 Ley N° 18.250; Decreto N° 394/09, Arts. 34 y 39.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de las Naciones Unidas

- 2011 Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, Adición, Misión al Uruguay, Nueva York.

Asociación Civil Servicios y Acciones por la Infancia y Fundación Justicia y Derecho

- 2013 Explotación y desamparo. Informe sobre la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay y en el 2014. Explotación e indiferencia. Informe sobre la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay.

Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia de la Violencia (SIPIAV).

- 2013 Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes. Trata de Personas en Uruguay Instancias de diálogo y formación. Proyecto del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas.

González, Mariana

- 2000 El Capítulo Uruguay en Violencia y explotación sexual contra niños y niñas en América Latina y el Caribe. Realizado para el Instituto Interamericano del Niño.

González Perrett, Diana; Tuana Nageli, Andrea

- 2006 Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay.

Gurises Unidos/Fundación Telefónica

- 2015 Explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes en el Uruguay – Dimensión, características y propuestas de intervención

INAU-CENFORES

- 2018 Cenfores - Programa Estudios y Apoyo Académico - “Travesía: servicio de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y/o trata” Sistematización. Año 1 N°1

INAU-CONAPEES

- S/F Un secreto a voces. Percepciones sobre la explotación sexual comercial en Montevideo oeste.

INMUJERES MIDES - Prego, Cristina

- 2011 Propuesta de protocolo en Trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial. Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR” (REM/MERCOSUR-AECID).

INMUJERES MIDES

- 2012 La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública.

Lauraga, María Elena

- 2001 Uruguay adolescente. Prostitución de adolescentes y niños. Aproximación a un diagnóstico.

Ministerio de Desarrollo Social

- 2011 Trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial.
Protocolo de actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares, Montevideo.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2006 Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay, Argentina y Chile.
2008 Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay, Rosario.

Qua Oliver i Ricart - UNICEF

- 2001 Una mirada a la situación de la prostitución infantil y adolescente en Uruguay.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR - RMAAM

- 2012 Diagnóstico regional: La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR.

Rostagnol, Susana

- 2011 Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana.
2007 Historias en el silencio. Prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área Metropolitana en 2007.

Petit, Juan Miguel

- 2008 Maldonado sus nuevos desafíos. Un estudio sobre migración y trata de personas en el este de Uruguay, para la Organización Internacional para las Migraciones.

Purtscher, Luis y Prego, Cristina

- 2010 La explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes en Nueva Palmira, en la percepción de los actores locales.

Tuana, A.

- 2018 Trata sexual en Uruguay. Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas, Montevideo.

UNICEF

- 2014 Una mirada a la situación de la prostitución infantil y adolescente en Uruguay, Montevideo.

RECOMENDACIONES

La cuestión de la vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas en los contextos de crisis ha captado la atención de la comunidad internacional tras las grandes emergencias humanitarias. La experiencia en los casos de crisis demuestra que las situaciones de marginación y exclusión aumentan la vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas frente a la violencia, la explotación y el abuso, incrementando sus posibilidades de convertirse en víctimas de trata de personas y otros delitos.

Como surge del presente diagnóstico, en los últimos años la crisis política y económica de Venezuela ha creado la necesidad de ayuda de emergencia y protección urgente de las personas de esa nacionalidad que han debido desplazarse hacia otros países de la región. Si bien la movilidad humana no constituye un fenómeno novedoso en América del Sur, sí lo es el desplazamiento masivo de personas venezolanas con características particulares y necesidades específicas de protección. Esto, sin duda, presenta nuevos desafíos a los gobiernos de los países suramericanos.

Amplios sectores de migrantes y refugiados venezolanos realizan largas travesías, muchas veces por tierra y a pie, hasta llegar a países de tránsito y destino. Por ende, las condiciones en las que arriban a estos países están atravesadas por vulneraciones a sus derechos y por necesidades básicas insatisfechas, incluyendo la alimentación y la salud, entre otras.

El [Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020](#) enfatiza que las crisis, ya sean de pequeña o gran escala, afectan a las poblaciones migrantes de distintos modos, por lo que demandan medidas o intervenciones operacionales específicas. En este sentido, contar con una estrategia regional para la atención a migrantes vulnerables, de la mano de una política regional de regularización migratoria, ayudaría a mitigar los impactos negativos en el corto plazo y a capitalizar los beneficios de la migración en el mediano plazo. La regularización de la situación migratoria permite disminuir los factores de vulnerabilidad que afectan a las personas migrantes, garantizando el acceso a derechos y disminuyendo las posibilidades de convertirse en víctimas

en redes de trata de personas. Además, contribuiría a aliviar las presiones en la provisión de servicios públicos, aprovechando el capital humano de las personas migrantes.

La experiencia internacional sugiere que una aproximación regional a la migración, en el marco de la cual otros países otorguen beneficios similares en materia de permanencia, empleabilidad y acceso a servicios públicos a las personas migrantes y refugiadas, genera una mejor distribución del impacto migratorio. Por ende, apoyar el diálogo multilateral y la creación de políticas públicas de nivel regional será clave para que los países puedan gestionar los riesgos asociados a la migración. La adecuada mitigación de estos impactos será fundamental para asegurar la resiliencia de los países ante los fenómenos de movilidad humana.

La realización de este diagnóstico, que se basó en la recolección y el análisis de información de distintos tipos y provenientes de diferentes fuentes, permitió identificar una serie de aspectos que deberían reforzarse o modificarse, con el fin de brindar una respuesta más integral y efectiva para el combate a la trata de personas —en las áreas de identificación y derivación, persecución, protección y asistencia, y prevención—, especialmente teniendo en cuenta el contexto de los flujos de personas venezolanas en la región.

A continuación, se presenta una lista de recomendaciones elaboradas con el propósito de servir como insumos para estas tareas. Es importante aclarar que las recomendaciones pueden variar entre países y de acuerdo al momento en de realización del relevamiento de información.

MARCO NORMATIVO

- En seguimiento a la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, avanzar hacia la creación de protocolos regionales de asistencia consular, así como protocolos multilaterales de coordinación regional para la protección, asistencia, atención y derivación de casos de víctimas de trata de personas, que incluyan disposiciones en materia de retorno asistido.
- En caso de ser necesario, enmendar las leyes nacionales de trata de personas para que las mismas estén alineadas con los postulados del Protocolo de Palermo.
- Velar por el cumplimiento de las leyes que condenan la facilitación de la trata de personas, como el reclutamiento fraudulento de empleados, la minería ilegal, la explotación en campos agrícolas y la falsificación de documentación, entre otras.
- Aumentar las capacitaciones para funcionarios públicos sobre el marco normativo relativo a la trata de personas.
- Promover la regularización migratoria de las personas en movilidad, a los efectos de reducir sus factores de vulnerabilidad y facilitar su acceso a los servicios básicos.
- Fortalecer la implementación de las normas existentes, a través de la formación continua de funcionarios, la articulación inter e intrainstitucional, la asignación de presupuesto, entre otras acciones.
- Orientar la política dirigida a la población venezolana hacia la regularización. En este sentido, se recomienda agilizar los procesos de solicitud de asilo, así como de residencias y otros trámites migratorios, a los efectos de evitar colocar a esta población en situaciones de vulnerabilidad asociadas a las situaciones de irregularidad migratoria.
- Incorporar los enfoques de derechos humanos, género, generaciones e interculturalidad en leyes, normas, decretos, protocolos y planes para el combate de la trata de personas, contemplando especialmente los contextos de movilidad humana.
- Implementar instancias de cooperación internacional que faciliten el intercambio de información para prevenir e investigar el delito de trata de personas. Esto incluye el desarrollo de herramientas como mapeo de rutas, perfiles de mayor riesgo, redes criminales, así como protocolos para la realización de operaciones conjuntas para desarticular redes de trata de personas que operen transnacionalmente.
- Fortalecer los planes nacionales para combatir la trata de personas o crearlos en aquellos casos en que no existan, dotándolos de un presupuesto adecuado para su implementación. Es clave contar con evaluaciones periódicas de estos planes y publicar informes anuales que rindan cuentas de los logros y los desafíos en relación con su implementación.
- Designar (en aquellos casos en que no exista) una entidad de gobierno responsable de coordinar los esfuerzos de combate a la trata de personas (Oficina/Comité/Dirección, etc.).
- Destinar fondos de los presupuestos nacionales para financiar programas contra la trata de personas, incluyendo servicios de atención especializados (como asistencia legal, médica, psicosocial, refugios, gestión de casos y asistencia en la reintegración, con opciones adecuadas de educación y/o inserción laboral), campañas de comunicación y capacitaciones.
- Aplicar los enfoques de derechos humanos, género, generaciones e interculturalidad en el diseño y la implementación de estos servicios, prestando especial atención a la situación y las necesidades de protección de las víctimas mujeres, varones, niños, niñas y adolescentes, y personas LGBTI.
- Fortalecer los mecanismos de regularización existentes, con miras a agilizar la expedición de visas humanitarias para víctimas de trata de personas, con especial atención a la situación de las personas venezolanas.
- Fortalecer la producción de información, implementando sistemas unificados de registro de casos (que incluyan datos de denuncia, asistencia, identificación de víctimas, casos formalizados, etc.), que permitan una sistematización integral y armonizada de la información, así como su desagregación de acuerdo a las necesidades del proceso de formulación e implemen-

MARCO INSTITUCIONAL

- Desarrollar una estrategia regional contra la trata de personas que incluya los desafíos actuales en la región, como el desplazamiento masivo de personas venezolanas.

tación de las políticas públicas. Resulta fundamental que todos los casos se encuentren relevados en estadísticas oficiales y no sólo los que son formalizados y atraviesan un proceso legal.

- Mejorar los mecanismos de articulación entre los organismos de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de brindar una respuesta más robusta ante situaciones de trata de personas.
- Fortalecer las mesas/comités/comisiones/consejos contra la trata de personas, o crearlas en aquellos casos en que no existan, mejorando la coordinación institucional y la efectividad de las acciones en materia de prevención, protección y persecución del delito.
- Incrementar la articulación entre el Estado —especialmente las Secretarías o Ministerios de Turismo—, el sector empleador de servicios turísticos, los sindicatos, y la academia, a los efectos de reforzar las acciones de combate al turismo sexual.
- Incrementar los vínculos entre el Estado —particularmente los Ministerios de Trabajo—, el sector empleador, los sindicatos, las organizaciones de productores, comerciantes y servicios, y la academia, con el fin de aumentar la efectividad de los esfuerzos para combatir la trata de personas con fines de explotación laboral.
- Diseñar estrategias para prevenir y reducir la incidencia de la situación de calle de las personas migrantes y refugiadas. Amplios sectores de personas migrantes y refugiadas nunca han estado en situación de calle; sin embargo, la precariedad económica que los fuerza a desplazarse, los coloca en estas condiciones, exponiéndolos a múltiples situaciones que pueden aumentar su vulnerabilidad.

IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN

- Aumentar los esfuerzos por detectar sistemáticamente indicadores de trata de personas en personas migrantes venezolanas y continuar con la identificación de potenciales víctimas, brindándoles servicios de protección acordes con los estándares internacionales en la materia.
- Desarrollar bases de datos de gestión de casos para asegurar que todas las víctimas sean derivadas a los servicios adecuados.
- Desarrollar y poner en práctica mecanismos nacionales de identificación y derivación, así como procedimientos estandarizados en casos de trata de personas, teniendo en cuenta situaciones de movilidad humana y contextos humanitarios, procurando una articulación efectiva entre funcionarios estatales de diversas áreas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes, para mejorar la asistencia a las víctimas. En el desarrollo y puesta en práctica de estos mecanismos se deberán tener en cuenta los enfoques de género, generaciones e interculturalidad.
- Mejorar la coordinación entre instituciones nacionales y regionales o locales para lograr una efectiva articulación que facilite y agilice la identificación, derivación y asistencia a las víctimas.
- Fortalecer las capacidades de inspectores laborales y otros actores gubernamentales para la correcta identificación de víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral.

PERSECUCIÓN

- Robustecer los mecanismos de cooperación internacional, con miras a fortalecer las investigaciones sobre redes transnacionales de trata de personas.
- Aumentar los esfuerzos para promover un enfoque centrado en la víctima en las operaciones policiales y las investigaciones judiciales.
- Fortalecer las capacitaciones a agentes policiales y operadores judiciales en temas de trata de personas, con enfoque de derechos humanos, género, generaciones e interculturalidad.
- Destinar mayores recursos a los departamentos de Policía y a las instituciones de los Poderes Judiciales, a los efectos de aumentar la efectividad de la persecución de la trata de personas.
- Investigar casos de corrupción relacionados con trata de personas, así como casos de complicidad o aquiescencia por parte de funcionarios públicos.

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

- Propiciar la firma de convenios de cooperación bilateral y/o multilateral entre los países que resulten efectivos para garantizar la protección y asistencia efectiva de las víctimas de trata de personas y sus dependientes directos.
- Procurar que los servicios de asistencia a las víctimas de trata de personas estén disponibles inmediatamente después de que se produzcan los operativos de rescate.
- Establecer servicios especializados para víctimas mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes, personas LGBTI y personas con discapacidad.
- Contar con equipos técnicos multidisciplinarios a los efectos de brindar una adecuada asistencia integral a las víctimas.
- Cesar las prácticas de alojar a víctimas de trata en estaciones de policía u hoteles, especialmente en el caso de niños, niñas y adolescentes, y procurar fondos para la creación de nuevos refugios especializados, gestionados con enfoque de derechos humanos, género, generaciones e interculturalidad (incluyendo víctimas hombres, niños, niñas y adolescentes, y personas LGBTI).
- Fortalecer los programas de protección de testigos existentes, brindando seguridad adecuada a las víctimas de trata de personas en el transcurso de los procesos judiciales.
- Ampliar la cobertura territorial de los servicios, procurando que las víctimas no deban ser trasladadas para recibir protección y asistencia.
- Incluir en los servicios de asistencia a víctimas adultas que decidan no realizar denuncias y/o aquellas que decidan no continuar con los procesos judiciales.
- Ampliar la difusión sobre los derechos de las personas migrantes entre las comunidades, con miras a promover y facilitar el acceso a los servicios públicos.
- Brindar protección y asistencia a las víctimas de trata de personas independientemente de su situación migratoria.
- Habilitar albergues temporales en zonas de frontera, que pueden ser gestionados conjuntamente por or-

ganismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado. Viabilizar soluciones habitacionales temporales (como subsidios), que permitan a las personas migrantes recién llegadas acceder a condiciones dignas de habitabilidad.

PREVENCIÓN

- Fortalecer e institucionalizar las capacitaciones sobre el marco normativo y los protocolos y procedimientos en materia de trata de personas destinadas a agentes policiales y operadores judiciales, con miras a contar con una mayor especialización en la materia.
- Poner en marcha capacitaciones para funcionarios gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo, socios humanitarios, sobre trata de personas en contextos de emergencia, con énfasis en víctimas migrantes y refugiadas.
- Fortalecer los mecanismos de prevención del reclutamiento, así como las rutas de asistencia y prevención de la trata de personas, focalizando los esfuerzos en los puntos clave de reclutamiento, como los pasos fronterizos y las terminales de transporte.
- Diseñar e implementar una estrategia específica para la fiscalización de las condiciones de trabajo de la población migrante y refugiada, particularmente de origen venezolano.
- Impulsar campañas de sensibilización dirigidas a la población migrante y comunidades de acogida, que aborden sus derechos, sus opciones de regularización migratoria y las formas de acceso a servicios básicos, como salud, educación, empleo, vivienda, etc.
- Descentralizar las iniciativas de capacitación sobre trata de personas, priorizando a las zonas de frontera.
- Diseñar capacitaciones destinadas a públicos diversos, incluyendo público en general, personas migrantes y refugiadas, niños, niñas y adolescentes, entre otros grupos.
- Incorporar el enfoque de interculturalidad en las acciones de sensibilización, prevención y capacitación, a los efectos de dimensionar las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas y/o posibles víctimas migrantes y refugiadas de trata de personas.

ANEXO 1

PAUTA DE ENTREVISTA CON INFORMANTES CLAVE

Fecha de entrevista: ____ / ____ / ____ (DD / MM / AAAA)

Nombre: _____ Cargo: _____

INSTITUCIÓN:

1 = OSC (especificar)

2 = Gobierno (especificar)

3 = Organismo de cooperación internacional (especificar)

4 = Otro (especificar)

SITUACIÓN GENERAL SOBRE TRATA DE PERSONAS

1. ¿Cuál es su rol y cuáles son sus responsabilidades diarias en materia de trata de personas?

2. ¿Cuáles son los principales fines de la trata de personas en el país? (explotación sexual, laboral, mendicidad, etc.).
3. ¿Cuáles son las zonas más afectadas por casos de trata de personas?
4. ¿Cuáles considera que son los factores de vulnerabilidad para las víctimas de trata a nivel individual, familiar, comunitario y estructural?
5. ¿Qué tendencias observa en los últimos tiempos respecto de la trata de personas en el país?
6. ¿Ha notado cambios en estas tendencias recientemente?
7. ¿Qué mecanismos observa que utilizan los/as traficantes para captar a las víctimas?
8. ¿Cuáles son los sitios más prevalentes en cuanto a:
 - Origen
 - Tránsito
 - Destino
9. ¿Por qué?

10. ¿Existe un grupo particular o comunidad que considera más vulnerable a las víctimas de trata de personas? ¿Cuál? (ej mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas migrantes; refugiados/as, etc.)
11. ¿Qué factores determinan su vulnerabilidad?

12. En su opinión, ¿se están haciendo esfuerzos para combatir la trata de personas? ¿Por parte de qué actores?
13. ¿Cree que ha habido avances en el combate a la trata de personas en los últimos tiempos?
14. ¿Cuáles han sido los avances hasta el momento?
15. ¿Qué medidas deberían tomarse para avanzar más en el combate a la trata de personas?

MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS EN TRATA DE PERSONAS

16. ¿Cuán robusto cree que es el marco legal y de políticas para combatir la trata de personas en el país?
17. ¿Qué medidas concretas están en funcionamiento para implementar el marco legal y de políticas para combatir la trata de personas? ¿Cree que estas medidas son efectivas?
18. ¿Qué desafíos existen respecto de la implementación de estas leyes y políticas?
19. ¿Conoce iniciativas, legislación o políticas provinciales/locales para combatir la trata de personas? ¿Cuáles? ¿Cuán efectivas han resultado?

MANEJO DE CASOS Y DERIVACIONES EN MATERIA TRATA DE PERSONAS

20. ¿Cuál es el actual mecanismo de identificación y derivación de posibles víctimas de trata?
21. ¿Cómo son identificadas las víctimas? ¿Cuál es el organismo responsable de identificarlas?
22. ¿Cómo se deriva a las víctimas? ¿Cuál es el organismo responsable de las derivaciones? ¿Qué actores están involucrados en el proceso de derivación?
23. ¿Existe un mecanismo nacional de derivación formal? En caso de que exista, ¿Qué aspectos del mecanismo de derivación están funcionando bien? ¿Qué aspectos deben mejorarse y cómo? En caso de que no exista, ¿considera importante que se cree uno? ¿Por qué? ¿Qué aspectos debería contemplar y qué actores debieran estar incluidos en el mecanismo?
24. ¿Existen leyes o políticas específicas respecto de protección de testigos y/o víctimas de trata?
25. ¿Quién es responsable por el rescate de víctimas de trata?
26. ¿Qué sucede cuando una víctima de trata es rescatada? ¿Adónde se la traslada?
27. ¿Cómo se garantiza su seguridad? ¿Qué protocolos se utilizan?
28. ¿Quién es el responsable del retorno y/o reintegración de las víctimas de trata extranjeras que desean retornar a su país de origen?

PREVENCIÓN

29. ¿Qué estrategias están siendo implementadas para prevenir la trata de personas? ¿Qué actores las implementan? ¿A quiénes van dirigidas?
30. ¿Qué otras medidas debieran llevarse a cabo para asegurar una prevención efectiva de la trata de personas en el país? ¿Qué actores debieran estar involucrados en la implementación de estas medidas?

PERSECUCIÓN

31. ¿Qué sucede cuando un caso de trata es reportado a la policía?
32. ¿Cómo se investigan los casos de trata? ¿Qué organismo es responsable de la investigación?
33. ¿Existe una oficina especializada dentro de la Policía para casos de trata de personas? ¿Cuál es su estructura? ¿Qué servicios provee?
34. ¿Qué medidas considera que debieran tomarse para mejorar las investigaciones sobre trata de personas?
35. ¿Existe un área de la justicia especializada en lidiar con casos de trata de personas? ¿Cómo funciona? ¿Qué mejoras se precisan para fortalecer la cooperación de testigos y/o víctimas de trata en procesos judiciales?
36. ¿Qué medidas se llevan a cabo para con las víctimas? (traductores, consejería psicosocial, otros).

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

37. ¿Qué servicios de protección precisan los testigos / víctimas de trata?
38. ¿Cómo se coordinan estos servicios?
39. ¿Qué medidas se llevan a cabo para proteger a testigos / víctimas de trata? ¿Quién es el organismo responsable de implementarlas? ¿Cómo pueden fortalecerse estas medidas?
40. ¿Qué servicios existen en el país para proteger y asistir a víctimas de trata? (incluyendo refugios, líneas telefónicas, consejería legal, atención en salud y psicológica, asistencia financiera, etc.) ¿Cuán accesibles son estos servicios?

ALIANZAS

41. ¿Qué esfuerzos existen para tejer alianzas y mejorar el trabajo en materia de trata de personas?
42. ¿Quién coordina estos esfuerzos?
43. ¿Cómo pueden mejorarse?

RECOMENDACIONES

44. ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones para combatir la trata de personas?
 45. Algún otro asunto que desee comentar.
-

ANEXO 2

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD REALIZADAS

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO	FECHA	PAÍS	COMENTARIOS
Fabiola Cifuentes	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Secretaria Ejecutiva	26/08	Chile	
Giordano Lanzarini	BRITRAP (Brigada Investigadora de Trata de Personas Policía de Investigaciones de Chile)	Comisario Jefe	26/08	Chile	
Ingrid Almendras Orellana	Corporación ONG Raíces	Prevención, Sensibilización y Redes	27/08	Chile	
Carolina Rudnick	Fundación Libera	Presidenta	27/08	Chile	
Rebecca Steward	ACNUR	Oficina Nacional	28/08	Chile	
Ariel Ramírez Quiroga	Fundación Munasim Xullakita	Subdirector	28/08	Bolivia	
Yoshelin Ruiz y funcionario	CECASEM	Directora Ejecutiva	29/08	Bolivia	
Palmira Carvajal	Levántate Mujer	Coordinadora de Proyecto	29/08	Bolivia	
Cecilia Enriquez	ONU Mujeres	Representante	29/08	Bolivia	
Virginia Pérez	UNICEF	Jefa de Protección de la Niñez y Adolescencia	29/08	Bolivia	
Grover Yopez y Erik Lima	Visión Mundial	Coordinador Nacional de Ayuda Humanitaria	29/08	Bolivia	
Marlene Calvo y funcionaria	Dirección General de Trata y Tráfico de Personas	Asesora en Prevención	30/08	Bolivia	
Elizabeth Zabala	Pastoral de Movilidad Humana	Responsable del Programa de Trata y Tráfico de Personas	30/08	Bolivia	
Horacio Calle y Valeria Dorado	OIM	Jefe de Oficina y Coordinadora de Programas	30/08	Bolivia	
Andrea Suárez	Fundación Scalabrini	Técnica	02/09	Colombia	Focus group
Tatiana Celis	Adoratrices	Trabajadora Social	02/09	Colombia	Focus group
Alejandro Cuellar	Renacer	Abogado	02/09	Colombia	Focus group

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO	FECHA	PAÍS	COMENTARIOS
Olga Valle	Pastoral Cáritas	Referente	02/09	Colombia	Focus group
Stella Cárdenas	Renacer	Directora	02/09	Colombia	Focus group
Mario Gómez	Fiscalía	Asesor Fiscal General	02/09	Colombia	
Liliana Forero	Procuraduría	Asesora Equipo VBG	03/09	Colombia	
Jhon Jairo Aspirillo	Defensoría	Defensor	03/09	Colombia	
Katherine Vergara	Ministerio del Interior	Funcionaria	03/09	Colombia	
Francisco Pulido	Comité Distrital de Lucha contra la trata de personas	Subsecretario de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá	03/09	Colombia	
Anabel	Consultora independiente	Asesora de Género en Contexto Humanitario	04/09	Colombia	Focus group
Carolina Tejada	ONU Mujeres	Analista de programas	04/09	Colombia	Focus group
Laura	UNICEF	Funcionaria	04/09	Colombia	Focus group
Tatiana Gustin	UNODC	Experta en trata de personas	04/09	Colombia	
Priscilla Silva	OIM	Punto focal	09/09	Perú	
Carmen Ledesma	Dirección General contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Directora	09/09	Perú	
Sandra Ortiz	Casabierta	Coordinadora	09/09	Uruguay	Skype
Rosario López Wong	Ministerio Público	Coordinadora de la Unidad Central de Atención a Víctimas y Testigos	10/09	Perú	
Cristian Solís	Dirección General para la Seguridad Democrática del Ministerio del Interior	Asesor	10/09	Perú	
Lizeth Vergaray	Terres Des Hommes Suisse	Coordinadora Nacional	10/09	Perú	
Katia Vega	Superintendencia Nacional de Migraciones	Gerencia de Política Migratoria	10/09	Perú	
María José Moreno	Secretaría de Derechos Humanos y Cultos	Analista	11/09	Ecuador	

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO	FECHA	PAÍS	COMENTARIOS
Andrea Flautero	Consejo de la Judicatura	Analista de la Subdirección de Derechos Humanos	11/09	Ecuador	
Andrea Balseca	Consejo de la Judicatura	Subdirectora de Derechos Humanos	11/09	Ecuador	
Sandra Perroni	El Paso	Coordinadora del Servicio de Atención a Víctimas de Trata	12/09	Uruguay	Skype
Elsa Villenas, Susana Arroyo y César Campoverde	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Analista de la Dirección de Servicios de Protección Especial, Dirección Protección y Dirección Servicios	12/09	Ecuador	
Tomás Guayasamín	Ministerio de Gobierno	Director de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes	12/09	Ecuador	
Ximena Coello, Viviana Guerra y Jacinto Arichabala	Fiscalía General del Estado	Directora de Política Criminal, Técnica Estadística y Director de Sistemas de Información	12/09	Ecuador	
Daniel Rueda	Fundación Alas de Colibrí	Representante Legal	12/09	Ecuador	
Lenin Cabrera	Policía Especializada	Policía	13/09	Ecuador	
Nydia Pesantez	ONU Mujeres	Oficial de Programas	13/09	Ecuador	
Coralía Sáenz	OIM	Punto Focal de Trata de Personas	13/09	Ecuador	
Ligia Prado da Rocha	Defensoría Pública de la Unión	Secretaria General de Articulación Institucional	16/09	Brasilia	
Renata Braz	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Coordinadora General de Combate a la Trata de Personas	16/09	Brasilia	
Michelle Barron	OIM	Jefa de Protección	17/09	Boa Vista	
Noeline Lemos	OIM	Área de Protección	17/09	Boa Vista	
Verónica Santos y Marcos Joel de Melo	Superintendencia de la Policía Rodoviaria Federal	Operaciones e inteligencia	17/09	Boa Vista	
Márcia María de Oliveira	Universidad Federal de Roraima	Profesora	17/09	Boa Vista	

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO	FECHA	PAÍS	COMENTARIOS
Silvana Rodrigues Mota	Ministerio de la Ciudadanía	Psicóloga	17/09	Boa Vista	
Luis Felipe Ferreira Cavalcante	Defensoría Pública de la Unión	Defensor Público	18/09	Pacaraima	
Rosana	Policía Civil	Delegada	18/09	Pacaraima	
Vinicius Venturini	Policía Federal	Delegado	18/09	Pacaraima	
Leila Oliveira Mendes	Secretaría del Trabajo y el Bienestar Social	Departamento de Protección Básica	19/09	Boa Vista	
Lorrane Pereira Da Costa	1 e 2 Varas da Infancia y Juventud	División de Protección Unificada	19/09	Boa Vista	
Tamara Juberg	ONU Mujeres	Funcionaria	19/09	Boa Vista	
Anibal Cabrera	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia	Director Ejecutivo	19/09	Paraguay	Skype
Teresa Martínez	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	Ministra	20/09	Paraguay	Skype
Lucía Vernazza	UNICEF	Oficial de Protección	11/10	Uruguay	
Luis Purtscher	Conapees INAU	Director	11/10	Uruguay	
Myriam Coitinho	Dirección Nacional de Migraciones	Directora	11/10	Uruguay	
María Gloria Baez	Lucha contra la Trata de Personas, Ministerio de la Mujer	Directora General	15/10	Paraguay	Skype
Ana Copes	Comité contra la Trata de Personas	Coordinadora	17/10	Argentina	Focus group
María Fernanda Rodríguez	Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación	Coordinadora del Consejo de Lucha Contra la Trata	17/10	Argentina	Focus group
Daniela Sena y Carla Navarro	INMUJERES	Jefa Promoción de DDHH y Prevención de la VBG e integrante de la División de VGB	25/10	Uruguay	
Carina Sánchez	Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual Infantil (Ministerio Público)	Delegada Nacional	4/11	Paraguay	Skype

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO	FECHA	PAÍS	COMENTARIOS
Carolina Barone	Ministerio de Seguridad de la Nación	Coordinadora de Políticas de Género y No Discriminación del Ministerio y Miembro titular del Comité Ejecutivo y del Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata de Personas	8/11	Argentina	
Isabel Soria	Fundación Volviendo a casa	Presidenta	13/11	Argentina	Skype
Monique Altschul	ONG Mujeres en Igualdad	Presidenta	15/11	Argentina	
Gaston Schulsmeiter	Cooperación Internacional de la Seguridad	Ex Director Nacional de Cooperación Internacional de la Seguridad	18/11	Argentina	Skype
Andrea Palapoli	Cruz Roja	Ex Coordinadora Nacional de la Dirección de Promoción de la Salud	21/11	Argentina	Skype
Fernanda Caballero	Gurises Unidos	Coordinadora	22/11	Uruguay	
Sandra Angel	OIM Colombia	Promoción	22/11	Colombia	Skype
Félix Martínez	OIM Chile	Encargado de oficina	25/11	Chile	Skype
Lucía Sena, Alba Goycochea y Lucila Pizzarulli	OIM Uruguay	Ex Jefa de oficina de Uruguay	25/11	Uruguay	
Laura Estomba	OIM Argentina	Coordinadora de Programas y Proyectos de la Organización Internacional	26/11	Argentina	Telefónica
Chiara Masi	OIM Paraguay	Asistente de Programas	26/11	Paraguay	Skype
Cecilia Erhardt	Ministerio Interior (División de género)	Sub Directora Técnica		Uruguay	Enviaron respuestas por correo
Juan Ignacio Livieres	Ministerio de Relaciones Exteriores	Director General de Asuntos Consulares (MRE) y Coordinador de la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas		Paraguay	Enviaron respuestas por correo

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

TRATA DE PERSONAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

- 2016 Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Ginebra.
- 2002 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Geneva.
- 2011 La trata de seres humanos. Comentario conjunto de las Naciones Unidas a la Directiva de la Unión Europea. Un enfoque basado en los derechos humanos, Ginebra.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2006 Directrices sobre protección internacional. La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, Ginebra.

Departamento de Estado de Estados Unidos

- 2019 Informe sobre Trata de Personas, Washington, D.C.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

- 2010 An analytical review 10 years on from the adoption of the UN Trafficking in Persons Protocol, New York.
- 2006 Guidelines on the protection of child victims of trafficking, New York.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

- 2019 Acceso a derechos y políticas contra la trata de personas en la triple frontera del MERCOSUR, Buenos Aires.
- 2019 Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la “Triple Frontera”.
- 2016 Relevamiento de instrumentos en materia de trata de personas del MERCOSUR, Buenos Aires.

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)

- 2013 Género en marcha. Trabajando el nexo migración–desarrollo desde una perspectiva de género, Santo Domingo.

Inter-agency Coordination Group Against Trafficking in Persons

- 2016 Providing Effective Remedies for Victims of Trafficking in Persons, New York.
- S/F La trata de personas y la condición de refugiados, Nueva York.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2006 Breaking the cycle of vulnerability: responding to the health needs of trafficked women in East and Southern Africa, Pretoria.
- 2007 The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, Geneva.
- 2010 Historias de sobrevivencia, San José.
- 2011 Handbook for Diplomatic and Consular Personnel on How to Assist and Protect Victims of Trafficking. CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings, Chisinau.
- 2013 Guía Rápida para el Abordaje de la Problemática de la Trata de Personas, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.
- 2015 Explotación laboral, trata y salud de los migrantes. Hallazgos en Diversos Países sobre los Riesgos y Consecuencias para la Salud de los Trabajadores Migrantes y las Víctimas de Trata, Ginebra.
- 2018 Directrices para la reparación del daño causado a las víctimas de la explotación en las cadenas de suministro de minerales extendidas, Ginebra.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM)

- 2012 Diagnóstico Regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur, Montevideo.

Save the Children

- 2014 Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica, Asunción.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

- 2018a Global Report on Trafficking in Persons, Vienna.
- 2018b Trafficking in persons in the context of armed conflicts, Vienna.

MIGRANTES VULNERABLES / CONTEXTOS HUMANITARIOS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

- 2017 Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations, Geneva.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2016 Vulnerability screening tool. Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems, Geneva.

Conferencia Regional sobre Migración

- 2013 Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad, San José.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

- 2017 A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation, New York.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

- 2019 Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración. Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales, Buenos Aires.
- 2016 Derechos humanos de las personas migrantes. Manual regional, Buenos Aires.

Inter-Agency Standing Committee (IASC)

- 2016 Policy on Protection in Humanitarian Action.

International Committee of the Red Cross (ICRC)

- 2009 Restoring Family Links Strategy, 2008 – 2018, Geneva.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2019a Migración de población venezolana. Crecimiento hacia destinos históricos, Buenos Aires.
- 2019b Población venezolana en América Latina y el Caribe. Rutas migratorias, Buenos Aires.
- 2019c Migrants and their vulnerability to human trafficking, modern slavery and forced labour, Geneva.
- 2019d World Migration Report, Geneva.
- 2018a Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela, Buenos Aires.
- 2018b Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes, Buenos Aires.
- 2018c Escenario Base para el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Vinculados a las Condiciones de Vida de los Migrantes a través del Gasto Público Social Nacional, Buenos Aires.
- 2018d Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela, Buenos Aires.
- 2018e Dinámicas migratorias en fronteras de países de América del Sur, Buenos Aires.
- 2018f Plan de acción regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe, Buenos Aires.
- 2017a Migraciones e interculturalidad. Guía para el desarrollo y fortalecimiento de habilidades en comunicación intercultural, Buenos Aires.
- 2017b Effective Protection of Migrants in Vulnerable Situations, Geneva.
- 2017c Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes, Geneva.
- 2015 Guía Práctica de Derechos y Recursos para Mujeres Migrantes, Buenos Aires.
- 2014a Diagnóstico para la Promoción de los Derechos Humanos de la Población Migrante desde una perspectiva de género, Buenos Aires.
- 2014b Las mujeres migrantes y la violencia de género. Aportes para la reflexión y la intervención, Buenos Aires.

PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA:

<https://r4v.info/es/situations/platform>



Panama (Global) Administrative Center / Office in Panama
Telephone: +507.305.3350
Address: Calle Vicente Bonilla, Edificios 110, Ciudad del Saber, Clayton
P.O. Box: 0819-00017 Panama
www.panama.iom.int/