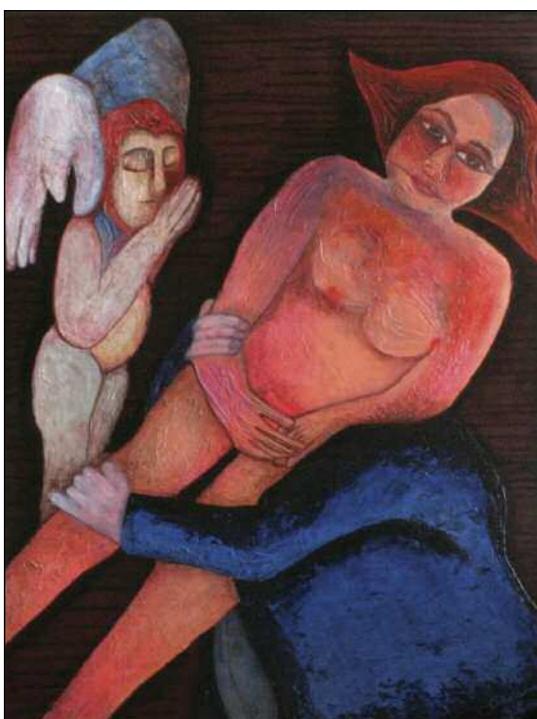


ANDINA MIGRANTE

Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador - N.º 11 - Noviembre 2011

Presentación

En esta ocasión el boletín AndinaMigrante procura ofrecer un panorama sobre la trata de personas en la región andina y las respuestas de los estados frente a esta problemática. En el dossier central se presentan algunos puntos de debate en torno al tema, su conceptualización y dimensiones, para luego pasar a una lectura comparativa de las políticas públicas que se vienen ejecutando en los países de la región andina en materia de trata de personas. El objetivo de este recorrido es intentar comprender las dinámicas locales en la incorporación del discurso anti-trata impulsado desde el escenario global, a la vez que brindar una visión general sobre las acciones concretas que realizan los países andinos para combatir este delito y proteger a las víctimas.



<http://congresotrata2008.wordpress.com/muestra-de-arte/>

En la sección Migración y Cultura, Arnaud Alain nos presenta un comentario de la película *Promesas del Este* (2007), del director canadiense David Cronenberg. El film, con un particular manejo del lenguaje corporal, aborda una historia en la que son protagonistas la explotación sexual, la migración y la violencia en variadas expresiones.

En la sección Reseña, María Mercedes Eguiguren realiza la presentación del libro *Migration, development and transnationalization: A critical stance* de Nina Glick Schiller y Thomas Faist (editores), una obra que compila cinco artículos cuyo punto de partida en común es una mirada crítica de los discursos dominantes sobre la relación entre migración y desarrollo.

En la sección Coyuntura, nos referimos a la XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que tuvo lugar en Brasilia entre el 19 y 21 de octubre del presente, con la presencia de todos los países de la región.

Finalmente, en la última sección presentamos una selección de bibliografía sobre la temática de la trata de personas.

Sumario

Tema central

Políticas anti-trata en la región andina
María Soledad Quintana
César Augusto Bernal
Página 2

Migración y cultura

El cuerpo en sus desplazamientos en Promesas del Este de David Cronenberg (2007)
Arnaud Alain
Página 11

Reseña

Migration, Development and Transnationalization: a Critical Stance
María Mercedes Eguiguren
Página 12

Coyuntura

XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
Página 13

Bibliografía seleccionada

Sobre trata de personas
Página 15



DOSSIER CENTRAL

Políticas anti-trata en la región andina

María Soledad Quintana / César Augusto Bernal

Introducción

En las siguientes líneas presentamos los principales puntos de debate en torno a la problemática de la trata de personas y las políticas públicas y acciones concretas que se vienen desarrollando en los países de la región andina. La intención es dejar entrever cómo factores del escenario global se conectan con factores nacionales y locales en el posicionamiento cada vez más importante del delito en la región.

El fenómeno de la trata de personas responde a una situación económica y política particular donde la deslegitimación o la poca presencia del Estado han dado lugar a la conformación de órdenes paralegales que favorecen la existencia de redes ilegales. Las prácticas culturales legitimadas por la costumbre también han sido un factor para que, en muchos contextos, se hayan naturalizado este tipo de situaciones. Al tratarse de un delito nuevo en el imaginario colectivo, en el área andina existe desconocimiento del marco jurídico, no solo por parte de ciudadanos y víctimas, sino de los propios operadores de justicia.

A continuación hacemos una revisión del apareamiento, desarrollo y evolución del concepto de la trata de personas y su consiguiente aplicación en las leyes nacionales. Luego abordamos los puntos de debate que existen en la academia y en las organizaciones de la sociedad civil alrededor de la temática. Enseguida, presentamos información sobre la situación de los países del área andina respecto a este fenómeno y en lo referente a las políticas de combate a la trata de personas. Finalmente, terminamos con la descripción de algunas acciones conjuntas que han emprendido los estados así como actores de la sociedad civil de la región para combatir este delito.

Debido a la limitación de fuentes de información en la región, este dossier no ofrece un diagnóstico sobre la problemática sino más bien discute la información encontrada y las iniciativas de los estados en torno al tema, demostrando que existe todavía un camino largo por recorrer en el área andina en cuanto a producción de datos fidedignos y la construcción de instrumentos tanto para combatir el delito como la protección de los derechos humanos de las personas tratadas.



http://hazelbojorge.blogspot.com/2011_09_01_archive.html

La trata de personas: definiciones y tensiones

Las primeras referencias al término aparecen en 1904, en el *Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas* donde se define a la "trata" como movilización entre

fronteras de mujeres esclavas para la prostitución (Liga de Naciones, 1904). En 1910, mediante el *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas* se amplía el término también al comercio interno de mujeres (Liga de Naciones, 1910), y en 1949 se consolida el vínculo entre trata de personas y trabajo sexual, a través del *Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena* (Naciones Unidas, 1949¹).

Tuvieron que transcurrir cincuenta años para que, en el 2000, el *Protocolo para prevenir, suprimir, castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* que complementa la *Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional* (1949), más conocido como *Protocolo de Palermo*, incluya modificaciones centrales que tienen que ver con la modificación del concepto y del término. El Protocolo señala que la movilización de una persona con el objetivo de ejercer el trabajo sexual no debe perseguirse como delito y que el derecho al trabajo es considerado un elemento importante de movilidad humana, con lo que se superó parcialmente el concepto de "trata de blancas"².

La definición "trata de blancas" es además limitada al momento de reconocer las diversas manifestaciones de la trata, más si se toma en cuenta que no solo las mujeres son población en riesgo. Por ello, el término aceptado y utilizado por los estados es el de "trata de personas" definido en el Protocolo de Palermo:

- 1 Este Convenio fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949 y entró en vigor el 25 de julio de 1951.
- 2 El Protocolo entró en vigencia el 25 de diciembre de 2003. A octubre de 2006, 117 estados son signatarios 107 lo han ratificado.

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (*Protocolo de Palermo*, artículo 3, inciso a).

Este instrumento incluye el elemento del consentimiento para efectos legales y señala:

El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado (*Protocolo de Palermo*, artículo 3, inciso b).

Según estos enunciados, a la tipificación del delito deben concurrir: la acción (captar, transportar, acoger o recibir); la utilización de medios coercitivos (amenazas, uso de la fuerza, rapto, fraude, extorsión, etc.); los fines de la explotación (prostitución ajena, trabajos o servicios forzados, esclavitud, servidumbre, extracción de órganos), abriéndose a otras posibilidades de explotación.

En su primera parte, el Protocolo está orientado hacia la prevención, represión y sanción de la trata de personas y es parte de un conjunto de instrumentos enfocados a la represión del crimen organizado transnacional. En su segunda parte, se enfoca en el tráfico de migrantes por vía terrestre, marítima y aérea, lo que permite diferenciar entre el tráfico y la trata de personas que, comúnmente, son tomados como un mismo delito. Si bien pueden estar vinculados, el tipo de delito y la sanción son distintos. Así, el Protocolo determina que, mientras en la trata la principal fuente de lucro es la explotación de las víctimas (en todas sus modalidades), en el tráfico de migrantes, las ganancias provienen de los valores pagados por los migrantes; además el tráfico de migrantes es transnacional mientras que la trata puede ser nacional e internacional.

El Protocolo de Palermo y demás convenciones internacionales definen los contornos del delito, sin embargo, en la aplicación práctica aún se evidencia la confusión conceptual, lo que se debe en gran medida a la convergencia de distintas interpretaciones de la trata de personas en los contextos nacionales y locales. Kempadoo (2005) apunta que la existencia de ambigüedades en varios de los términos que presenta el propio Protocolo, se reflejan en las contradicciones con las que se aplican las leyes nacionales. Una de esas ambigüedades se manifiesta

en que en los conocimientos sobre la trata por parte de funcionarios y actores sociales en general se asocian únicamente a la movilización ilegal de mujeres para el ejercicio de la prostitución.

La definición de la trata vinculada a la explotación sexual comercial ha dominado el debate, y por ende, la puesta en práctica de las políticas públicas en torno al tema. Es así que, históricamente, apoyadas en los imaginarios sociales, las disposiciones internacionales y legislaciones nacionales sobre trata de personas tipifican el delito y lo combaten, pero además intentan combatir el trabajo sexual. Este vínculo olvida que, si bien la movilización entre fronteras para el trabajo sexual no es siempre y necesariamente forzada, el trabajo forzado se presenta en todos los tipos de trata. En este sentido, varios actores sociales, principalmente de feministas a partir de la década de los años 1970, han llamado la atención de la ubicuidad del discurso de la trata en la prostitución. Aunque el comercio del sexo a nivel mundial es un espacio de trata de personas, no es el único ni el preferencial, la explotación se da en sectores industriales, trabajo doméstico, sector agrícola, de la construcción, de servicios, entre otros (Munro y Piscitelli, 2008).

La amplia difusión del tema en los medios contribuye a socializar las confusiones, por ejemplo, entre funcionarios y sociedad civil está ampliamente difundida la noción de trata con fines de explotación sexual comercial, lo que genera una relación inmediata entre trata de personas y prostitución. Esta confusión conceptual provoca que el trabajo sexual esté siendo reprimido, y aún más en los casos de migrantes extranjeras, sobre todo indocumentadas, lo que conlleva a la vulneración de los derechos humanos de esas mujeres.

Anderson y O'Connell Davidson (2004) y Kempadoo (2005) señalan que en términos gubernamentales, la trata de personas está asociada al control y prevención del crimen organizado transnacional y a la preocupación por expedir leyes migratorias orientadas hacia la defensa de las fronteras nacionales y la persecución del "terrorismo", de ahí el énfasis en la visión criminalizadora como única respuesta a este fenómeno.



<http://ciudadania-express.com/2011/04/30/trabajo-afecta-salud-de-los-niños-y-niñas-en-méxico>

Esa asociación de trata con migración no documentada conduce a pensar en ilegalidad ligada a criminalidad, lo que refuerza la imagen de amenaza a la seguridad nacional, justificando la deportación de personas y medidas migratorias más estrictas creando un falso vínculo entre migración irregular y trata de personas (Ausserer, 2007 en Piscitelli, 2008).

Berman (2010) señala que las narrativas que rodean a la trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual, al estar vinculadas a estereotipos de género y raza ocultan las acciones y decisiones económicas de las mujeres respecto de su trabajo. Este discurso altamente mediatizado enmascara la economía de la trata sexual mediante el sensacionalismo de los aspectos sexuales y criminales, generando muchas veces el ejercicio de la coerción y represión estatal en detrimento de la atención a mujeres víctimas de la trata y/o la protección de los ciudadanos.

Este ocultamiento, según Berman, invisibiliza la "gestión de la migración" ya que en este contexto, la movilización de las mujeres entre fronteras para el trabajo sexual problematiza la capacidad estatal para controlar esas fronteras en un momento histórico en que el Estado está bajo presión considerable por las fuerzas asociadas a la globalización (Berman, 2010). Así, los gobiernos intentan recuperar el control mediante la captura de migrantes, la policía de fronteras y la deportación de mujeres que ejercen el trabajo sexual a sus países de origen.

Mediante la construcción de las "mujeres víctimas de la trata", la narrativa realiza una doble elisión, por un lado, frente al hecho de que muchas de estas mujeres pueden tener razones económicamente lógicas para entrar en contacto con traficantes de personas que las ayuden a realizar sus proyectos de migración en el extranjero, y por otro, porque al beneficiarse de su mano de obra barata e informal, los estados son cómplices de la práctica, aunque insistan en que luchan en su contra mediante el endurecimiento de sus fronteras y la búsqueda de redes de delincuencia organizada.

En definitiva, todavía existen tensiones en torno a cómo definir la trata de personas que son importantes de resolver tanto en la reflexión sobre el fenómeno como en la enunciación de políticas públicas, pues de una clara delimitación depende también la efectividad en la forma de abordar este delito desde una perspectiva de derechos humanos, evitando convertirlo en un tema de seguridad.

Políticas públicas en materia de trata de personas en la Región Andina

A nivel internacional, el principal mecanismo de evaluación de políticas públicas anti-trata es el que desarrolla anualmente el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Los países de la región andina así como otros cientos del mundo son sometidos cada año a dicha evaluación respecto a sus esfuerzos para enfrentar la trata de personas. Este informe anual es elaborado a partir de documentos realizados por cada una de las embajadas de ese país alrededor del planeta, en el que se señalan los esfuerzos y falencias de los estados para combatir este fenómeno.

El centro de las evaluaciones de los informes estadounidenses sobre los países andinos gira en torno a los esfuerzos en términos legislativos y la penalización. Gran parte de la información está dedicada a describir los esfuerzos policiales para la persecución del delito y el número de sentencias judiciales emitidas. Esto reduce en que, de manera general, el criterio evaluador de las políticas anti-trata privilegia el control y la seguridad antes que los esfuerzos hacia la prevención y protección de los derechos.

Estos informes son ampliamente usados como fuente en los documentos, notas de prensa y estudios existentes, como en el caso peruano donde los diagnósticos más actualizados muestran las mismas preocupaciones que los informes de la Embajada de los Estados Unidos, o el caso ecuatoriano, donde esta calificación internacional es determinante para impulsar la construcción del *Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas*. Dada la escasez de otras evaluaciones internacionales, sumada a la importancia que tienen las evaluaciones emitidas por los Estados Unidos para los países de la región en materia de recursos y cooperación, es necesario leer de manera crítica los datos allí expuestos y, en la medida de lo posible, compararlos con otras fuentes.

Bolivia

La información sobre la situación de la trata en ese país remarca el problema encontrado en poblaciones rurales y menores de edad involucrados principalmente en explotación laboral y en explotación sexual.

Así, el informe de 2011 elaborado por la embajada norteamericana indica que Bolivia es principalmente un país de origen de hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral dentro del país o en el extranjero (Embajada de los Estados Unidos de América en Bolivia, 2011).

La viceministra de Igualdad de Oportunidades en julio del presente año indicó que los casos de trata y tráfico aumentaron 26,4% entre 2008 y 2010, citando datos de la Policía (La Razón, 2011). Por otro lado, según la parlamentaria Marianela Paco de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el índice de trata y tráfico de personas se incrementó en un 92,2% en los últimos 10 años, donde el 70% de las víctimas son niños, niñas, adolescentes y mujeres jóvenes de 12 a 22 años de edad (La Patria, 2011). Sin embargo, estos datos podrían reflejar un incremento en el número de casos registrados por las autoridades, antes que un aumento en el delito como tal.

Así mismo, en un evento realizado en julio del presente año en La Paz, el Director del Programa de Protección de Niños y Adolescentes de la ONG Visión Mundial, afirmó que la demanda proviene, especialmente, de los países limítrofes para explotación laboral de niños y adolescentes quienes son convencidos fácilmente con ofertas que no llegan a cumplirse. Según esta fuente, los niños y adolescentes al ser mano de obra barata, son demandados de manera elevada por las redes de trata y tráfico, espe-

cialmente para talleres de costura y cosecha de verduras en Argentina y Brasil o para estibadores (cargadores) en Chile. En otros casos, las familias de regiones pobres entregan a sus hijos varones para trabajos en la zafra y cosecha de verduras en el oriente y tierras bajas, y a las mujeres las envían a las ciudades para servir de empleadas domésticas, ayudantes de cocina o cuidadoras de niños. Adicionalmente, según el informe de la embajada norteamericana en Bolivia, mujeres jóvenes y niñas de zonas rurales son objeto de tráfico sexual en las zonas urbanas, además de ser llevadas a países vecinos, como Argentina, Perú y Chile (Embajada de los Estados Unidos de América en Bolivia, 2011).

Para enfrentar este problema, el Estado boliviano cuenta con la Ley 3325 de 2006, que prohíbe todas las formas de trata y tráfico de personas, a lo que se suman la "Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes 2006-2011", un "Proyecto de Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas" que actualmente se encuentra en la agenda de la Asamblea Legislativa y estaría próximo a aprobarse, y el proyecto para promover la creación de la "Red de Atención a los Problemas de Trata y Tráfico Humanos (RATT-Bolivia)", presentado recientemente por el defensor del Pueblo, Rolando Villena (Correo del Orinoco, 2011) (Tabla 1).

En cuanto a prevención, aunque un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), citado en el Proyecto de Ley contra la Trata, concluye que están ausentes los programas integrales de prevención destinados a disuadir a las potenciales víctimas de trata³, el informe de la embajada norteamericana sostiene que se mantuvieron los esfuerzos de prevención y sensibilización del público (Embajada de los Estados Unidos de América en Bolivia, 2011).

Respecto a la atención a víctimas, Bolivia adoptó en 2010 el *Protocolo de Atención para las Víctimas de Trata* de la OIM como un primer intento para abordar esta problemática. Sin embargo, con el actual el Proyecto de Ley de Trata y Tráfico de Personas que cursa la Asamblea Legislativa se plantea el establecimiento de políticas y programas integrales de atención a las víctimas, esquemas de protección para ellas y para testigos, así como para su reinserción social con oportunidades laborales y atención psicológica y social.

El tratamiento del fenómeno en Bolivia ha puesto énfasis en la problemática de los niños, niñas y adolescentes que son explotados laboral y sexualmente dentro y fuera de las fronteras. En ese tratamiento, hay que destacar la ausencia de iniciativas descentralizadas para enfrentar la problemática a nivel local⁴ y, por otra parte, la falta de separación entre el delito de la trata y el tráfico de personas

Tabla 1
Iniciativas oficiales de combate a la trata de personas en Bolivia

Ley 3325 de 2006 (Trata y tráfico de personas y otros delitos relacionados)	Vigente
Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes 2006-2011	Vigente
Proyecto de Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas	En proceso legislativo
Red de Atención a los problemas de Trata y Tráfico humanos (RATT-Bolivia)	En proceso legislativo
Elaboración: Bernal, 2011	

Tabla 2
Iniciativas oficiales de combate a la trata de personas en Colombia

Artículo 17 de la Constitución Política de Colombia	Vigente
Ley 985 de 2005	Vigente
Comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas	Vigente
Estrategia Nacional de lucha contra la Trata de Personas 2007-2012	Vigente
Planes de acción departamentales de lucha contra la trata de personas	Vigente
Elaboración: Bernal, 2011	

dentro de los esfuerzos legislativos, con lo que se corre el riesgo, tal como se menciona anteriormente, de confundir estos delitos en detrimento de una mirada de la migración como un problema de seguridad.

Colombia

Según el "Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia" (Universidad Nacional de Colombia, 2009), para comprender las formas y dimensiones de la trata en ese país, deben tenerse en cuenta las especificidades del contexto nacional que las agudiza. El estudio señala que factores estructurales presentes en otros países como la pobreza, la inequidad, el desempleo y la exclusión social, se ven acompañados por fenómenos asociados al conflicto armado, el narcotráfico y sus efectos en la violación al Derecho Internacional Humanitario, como por ejemplo el desplazamiento forzado, la violencia contra las mujeres y la utilización de sus cuerpos como botines de guerra, la esclavitud sexual, la promoción de la pros-

3 http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/ley_de_trata_y_trafico_de_personas.pdf

4 No obstante, es importante mencionar que el Proyecto de Ley mencionado, en su artículo 7, determina que la implementación de la Estrategia Nacional Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilegal de Migrantes en Bolivia le compete al gobierno nacional, a través del Consejo Nacional Contra la Trata y Tráfico de Personas (CNCTTP), los gobiernos de-
.....

partamentales, a través de los Servicios de Gestión Social (SEDEGES), los gobiernos municipales, a través de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y el Servicio Legal Integral (SLIM) y las Comunidades Indígenas Originarias.

Tabla 3
Estadísticas de la Fiscalía General del Estado

Año	Fase del proceso	Número de casos
2005	Denuncias	12
	Indagaciones previas	11
	Juicios	0
	Sobreseimientos	0
	Sentencias	0
2006	Denuncias	70
	Indagaciones previas	73
	Juicios	5
	Sobreseimientos	4
	Sentencias	3
2007	Denuncias	68
	Indagaciones previas	48
	Juicios	3
	Sobreseimientos	0
	Sentencias	3
2008	Denuncias	99
	Indagaciones previas	92
	Juicios	6
	Sobreseimientos	5
	Sentencias	5
2009	Denuncias	87
	Indagaciones previas	72
	Juicios	11
	Sobreseimientos	7
	Sentencias	1
2010	Denuncias	29
	Indagaciones previas	29
	Juicios	4
	Sobreseimientos	3
	Sentencias	2
2011	Denuncias	47
	Indagaciones previas	42
	Juicios	-
	Sobreseimientos	-
	Sentencias	-

Fuente: Fiscalía General del Estado, Dirección de Actuación y Gestión Procesual, 2001
Elaboración: Quintana, 2011

titud y el reclutamiento forzado. La suma de todos estos elementos formaría un perverso escenario que al recortar las oportunidades sociales de la gente en amplios marcos de ilegalidad potencia la posibilidad de fenómenos como la trata.

Respecto a las modalidades de la trata, el informe de la embajada norteamericana señala que algunos hombres y niños, niñas y adolescentes (NNA) realizan trabajos forzados en los sectores de la minería y la agricultura, y que persiste la trata sexual de mujeres y menores de edad de áreas rurales hacia zonas urbanas. A esto se sumarían el sometimiento de mujeres y NNA para realizar trabajos de servidumbre doméstica, la mendicidad obligada, el turismo sexual y el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales (Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia, 2011).

Al conjugar datos de la OIM⁵ con los del estudio de la Universidad Nacional es posible ver que las principales zonas de origen de las víctimas de trata, tanto interna como externa, en Colombia son el Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Atlántico, Bolívar y Cauca, mientras que las principales zonas de destino para la trata interna son Nariño, Bolívar, Antioquia, Norte de Santander y Cundinamarca. Respecto a la trata externa, los principales destinos en que coinciden ambas fuentes son Ecuador, España, Japón, China, Panamá, Trinidad y Tobago, Holanda, Filipinas y República Dominicana.

En cuanto a la lucha contra la trata debe anotarse que el Estado colombiano prohíbe la trata de personas mediante el Artículo 17 de su Constitución Política, que actualmente se reglamenta mediante la Ley 985 de 2005, por la cual se crea el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas. Dicho Comité formuló la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012, a partir de la que, desde 2008, se implementa una política de descentralización de la política pública anti-trata que promueve el desarrollo de planes de acción departamentales de lucha anti-trata (OIM, Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, 2008).

Ahora bien, el informe de la embajada norteamericana señala que el Estado colombiano debe fortalecer su accionar en materia de prevención/protección a víctimas e identificación de poblaciones potencialmente vulnerables, así como elevar el nivel de conocimiento del fenómeno por parte de funcionarios públicos y generar un sistema nacional de información sobre la trata de personas.

Ecuador

Al igual que en los demás países de la región, es difícil determinar la magnitud y el alcance de la problemática en el Ecuador. Las estadísticas muestran algunas limitaciones ya que, por una parte, no están desagregadas por género, edad, origen étnico,

5 <http://www.oim.org.co/Programas/ContraLaTratadePersonas/Conceptosgeneralesdetratadepersonas/tabid/179/langua/ge-es-CO/Default.aspx>

nacionalidad, ni modalidad; y, por otra, denotan confusión entre trata y tráfico de personas, entre trata y otros delitos sexuales como el proxenetismo y explotación sexual comercial, y entre trata y trabajo sexual.

A pesar de estas limitaciones, las estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) indican una tendencia al aumento del delito que estaría afectando a esa población. Así, en 2005 se registraron 99 denuncias y en 2009 se registraron 882, lo que implica un incremento de 1000% en 4 años, siendo los casos más denunciados aquellos por explotación sexual y mendicidad (Ministerio de Justicia, 2010b: 3). Sin embargo, este aumento en el número de denuncias también podría explicarse por los esfuerzos que ha realizado el Estado ecuatoriano en los últimos años para la conformación del Sistema de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes que ha buscado elevar la conciencia de la población acerca de estos tipos de explotación.

La Fiscalía General del Estado, que es el organismo encargado de la investigación, persecución y sanción del delito, muestra los siguientes datos a nivel nacional entre los años 2005-2011 (Tabla 3).

De los datos anteriores podemos observar la relación desigual que existe entre número de denuncias y número de sentencias efectivas. Esta diferencia podría explicarse por la manera cómo los funcionarios locales entienden el delito, es decir, muchas veces relacionan el término trata con fines de explotación sexual con la explotación sexual comercial o con el trabajo sexual (ejercido por migrantes no documentadas), lo que podría estar elevando la cifra de casos denunciados. No obstante, el número de denuncias versus el número de sentencias también refleja el nivel de impunidad sobre todo en el ámbito de la justicia, involucrada, muchas veces, con las propias redes de tratantes.

El informe de la embajada norteamericana para 2011 considera que el Ecuador es un país de origen, tránsito y destino de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzado (servidumbre), tanto de trata interna como internacional. La interna se da principalmente desde zonas fronterizas y la Sierra central y norte (sobre todo de comunidades indígenas), hacia centros urbanos. En este caso las víctimas son niños, niñas y adolescentes en actividades de servicio doméstico, mendicidad forzada o trabajos peligrosos (Embajada de Estados Unidos en Ecuador, 2011: 2).

El mismo documento señala que las rutas de trata externa para explotación sexual son hacia Colombia, Perú y Europa. Respecto a la trata interna para los mismos fines, las víctimas provienen de Colombia, en menor medida de Perú y China, y en sectores de la Costa se empieza a reconocer a víctimas de origen cubano (Embajada de Estados Unidos en Ecuador, 2011: 3)

En cuanto al desarrollo de políticas, en 2005 el Ecuador tipifica la trata de personas en su Código Penal. A partir de entonces, se requiere de estadísticas oficiales sobre la problemática a nivel nacional, se judicializan ciertos casos, y algunas ONG empiezan a



<http://www.nudigital.tv/novedades/index/23-de-septiembre-dia-internacional-contra-la-trata-de-personas>

trabajar el tema en los ámbitos nacional y local, centrando su labor fundamentalmente en la atención a las víctimas y en la restitución de derechos.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre Trata de Personas en Ecuador (2005-2010) (Ministerio de Justicia, 2010b), en 2010 aproximadamente catorce organizaciones especializadas en el tema, tanto públicas como de la sociedad civil, se encontraban trabajando en diferentes aspectos dentro de la Ruta de Atención de la Trata.

El Estado ecuatoriano también ha incrementado su presencia mediante procesos de capacitación, sensibilización, protección y restitución de derechos (sobre todo para víctimas de explotación sexual) y mediante la creación de unidades especializadas en algunos ministerios e instituciones públicas, así como la conformación de mesas interinstitucionales que tienen entre sus ejes la trata de personas.

En el año 2009 se crea la "Red Nacional Anti-trata" conformada por varios ministerios y apoyada por la cooperación internacional. En el mismo año se crea la Secretaría Técnica contra la Trata de Personas a cargo del Ministerio de Justicia e incorpora un plan de trabajo que plantea tres puntos: prevención, protección y reparación de derechos. En la parte de prevención, participan el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia; en protección, es decir, administración de justicia, están la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional (a través de la Policía Judicial y la DINAPEN), los juzgados penales y juzgados de la niñez, así como la Defensoría del Pueblo; en reparación de derechos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (a través de los centros de protección de derechos del Instituto de la Niñez y la Familia, INFA). En materia de restitución de derechos, el Estado ecuatoriano aún no ha construido un plan de respuesta efectiva, no existen centros especializados y esto corre a cargo de organizaciones de la sociedad civil ubicadas en pocas ciudades del país.

En el caso ecuatoriano, si bien ha existido un esfuerzo por documentar el fenómeno con el fin de mejorar la actuación del Estado, el tratamiento de la problemática denota confusión conceptual a la hora de actuar, lo cual repercute en detrimento de los derechos de las víctimas. Por otra parte, existe un esfuerzo por trabajar en programas locales, sin embargo, éstos se han concentrado en las ciudades más grandes, por lo que se necesita trascender

hacia la formulación de políticas locales que abarquen también las ciudades más pequeñas y las zonas rurales.

Perú

Perú está considerado un país de origen, tránsito y destino de las rutas de trata de personas. Los diagnósticos más recientes sobre la trata de personas en Perú (OIM, 2007; Capital Humano y Social Alternativo, 2010; Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Perú, 2011) señalan que las principales modalidades detectadas son las de explotación sexual, explotación laboral en servicio doméstico, mendicidad y explotación infantil alrededor de actividades forestales, minería, agricultura y servicio doméstico. Las zonas especialmente afectadas son Puno, Madre de Dios, Juliaca, Iquitos, Tarapotó y Arequipa.

En relación con las acciones del Estado peruano frente a esta problemática, en el año 2001 suscribió, aprobó y ratificó el Protocolo de Palermo y tipificó el delito de la trata en su Código Penal en el año 2004, restringiendo sus alcances a la finalidad de explotación sexual (Artículo 182). Sin embargo, en este mismo texto se tipifican otros delitos que se adecúan a la definición internacional del Protocolo, es decir, las modalidades de explotación sexual, laboral y tráfico de órganos, bajo los tipos penales de: favorecimiento a la prostitución (Artículo 179), usuario-cliente (Artículo 179- A), rufianismo (Artículo 180), proxenetismo (Artículo 181), turismo sexual infantil (Artículo 181), pornografía infantil (Artículo 183- A), exposición a peligro de persona dependiente y su forma agravada (Artículos 128 y 129), tráfico de

niños y su forma agravada (Artículo 153 y 153- A), coacción laboral (Artículo 168), tráfico de órganos y tejidos humanos (Artículo 318- A) y secuestro agravado para obtener tejidos somáticos de la víctima (Artículo 152), que son sancionados con penas de hasta 25 años.

Mediante Decreto Supremo N° 002-2004-IN del 19 de febrero de 2004 se crea el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas que constituye el órgano rector en esta materia y, como tal, se encarga de coordinar las acciones del Estado y de la sociedad civil en la lucha contra la trata de personas, así como coordinar y promover el establecimiento de un sistema estadístico para el levantamiento y sistematización de información acerca de la problemática en el Perú. El Grupo de Trabajo Multisectorial está presidido por el Ministerio del Interior.

De los informes publicados por la Embajada de los Estados Unidos en Perú, llama la atención que, mientras en 2009 se registran 150 denuncias por reclutamiento forzoso o adscripción a organizaciones delictivas, atribuidas a rebrotes de grupos armados vinculados a Sendero Luminoso, en 2010 se da un cambio drástico de la modalidad del delito y se registran 20 denuncias de trata por explotación sexual y pornografía infantil (Tabla 4).

En términos de investigación y persecución se señala que entre el año 2006 y 2009, de todos los casos denunciados, 83 se calificaron como potenciales delitos de trata de personas; de éstos, 2 casos fueron sancionados efectivamente como trata por trabajo forzados y 25 por explotación sexual, lo que podría implicar que en este ámbito se está recurriendo, tal como para el caso ecuatoriano, a la "interpretación" del delito, más que a casos concretos de trata en sus diversas modalidades.

En el ámbito de la judicialización, 18 de los 25 casos llegaron a instancias judiciales y 12 tuvieron sentencia condenatoria al ser calificados como trata por explotación sexual. Debido a las presiones internacionales que ejerce la calificación de la Embajada de Estados Unidos, en términos de cooperación internacional, en 2010 se incrementa notablemente el procesamiento, judicialización y sentencia de casos, así tenemos el cuadro comparativo en la Tabla 5.

Como podemos observar, el escenario de la trata de personas en Perú no difiere en mucho de lo que sucede en los demás países de la región que hemos podido analizar, sobre todo del ecuatoriano. Si bien el problema de la trata de personas ocupa un importante espacio en la agenda política del Perú, la aplicación de normativas construidas en los centros, con aplicación en las periferias, expresa la falta de presencia del Estado en zonas alejadas donde las redes de tratantes pueden, sin duda, actuar bajo ciertas prerrogativas.

Tabla 4
Denuncia sobre trata de personas en Perú

Años	Denuncias	Modalidad de trata
2009	150	Reclutamiento forzoso, organizaciones delictivas
2010	201	Explotación sexual pornografía infantil

Fuente: Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Perú (2011)
Elaboración: Quintana, agosto 2011.

Tabla 5
Judicialización de casos de trata de personas en Perú

Años	Tipo de trata	Número de casos procesados	Número de sentencias
2006-2009	Trabajos forzados		
	Explotación sexual	18	12
2010	Explotación sexual	78	9

Fuente: Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Perú (2011) / Capital Humano y Social Alternativo (2010).
Elaboración: Quintana, agosto 2011.

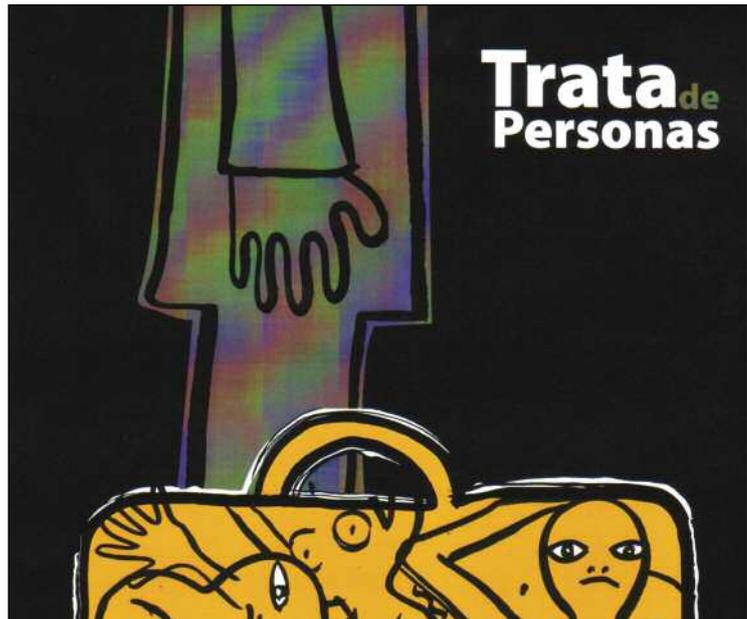
Iniciativas regionales contra la trata de personas

A las acciones que realizan los países de la región andina de manera individual en torno a la problemática de la trata de personas, también se unen algunas iniciativas que ejecutan los países conjuntamente, así como actores de la sociedad civil, que son una muestra del posicionamiento del tema en la agenda regional.

Desde el centro y sur de la región surgió la iniciativa del Foro Internacional Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes: realidades y desafíos que tuvo lugar en La Paz los días 7 y 8 de julio de 2011, donde además de hacer un balance con representantes de los países miembros del MERCOSUR, se decidió aceptar a Bolivia como miembro de la Red Anti-trata y Tráfico del Mercado Común del Sur (RATT-Mercosur). En ese espacio de encuentro se revelaron datos respecto al tráfico de migrantes y la trata de personas para la explotación laboral y sexual entre los países del sur de la región con el fin de poner en marcha políticas conjuntas con perspectiva regional.

Respecto al norte de la región, entre el 29 y 30 de agosto de 2011, se realizó en la provincia de Imbabura, Ecuador, el Tercer Encuentro Académico Binacional de lucha contra la Trata de Personas (Colombia-Ecuador). En este evento, además de compartir las experiencias en cuanto a políticas públicas e investigación sobre el tema en ambos países, se presentó la experiencia de la Red Binacional Colombo-Ecuatoriana de lucha contra la Trata de Personas. Además, se ratificó el impulso a la Red Andina contra la Trata de Personas y se realizó la presentación del Protocolo Binacional de atención a víctimas de Trata de Personas, que pretenderá dar coherencia a los esfuerzos nacionales y binacionales de atención y protección a víctimas.

A estos eventos se suma, desde el lado de las expresiones artísticas y culturales, la segunda edición del Festival Internacional de Cine y Formación en Derechos Humanos de las personas migrantes. El festival, que se llevó a cabo entre el 14 y el 21 de septiembre en la ciudad de Buenos Aires, estuvo compuesto por una amplia gama de producciones audiovisuales de diversas partes del mundo que, entre ficción y documental, permitieron a los asistentes acercarse a las diversas dimensiones de la migración en el mundo contemporáneo. Además se realizaron talleres formativos en derechos humanos de las personas migrantes y otras actividades paralelas que buscan llevar el evento de la acción cultural a la acción social⁶.



http://hazelbojorge.blogspot.com/2011_09_01_archive.html

Conclusiones

La complejidad de la organización de las redes transnacionales y del crimen organizado transnacional, en las que se incluye el tema de la trata de personas, unida a la presión que ejerce el gobierno de los Estados Unidos en la región en términos de lucha contra el delito, ha llevado a que el combate a la trata de personas se ubique como un tema central de la agenda pública de los países de la región andina.

No obstante, el debate y las acciones en torno a la trata de personas en los países andinos se han centralizado en las ciudades grandes, mientras que en las ciudades más pequeñas y en las zonas rurales existe un conocimiento muy limitado sobre el tema. En los espacios locales, los derechos se vulneran cotidianamente; comunidades enteras, de manera consciente o no, entran en dinámicas y lógicas de vulneración de derechos, fundamentalmente en sectores donde las condiciones de pobreza son significativas y donde ha existido una ausencia histórica del Estado. Es imprescindible que en esta materia se visibilice la gestión de las comunidades y de los actores sociales locales para generar una comprensión menos legalista del delito y que se llegue a concretar un verdadero sistema de prevención y actuación, a partir de propuestas en las que todos estén involucrados y reconociendo que la trata de personas se da principalmente en el ámbito de la informalidad, que muchas veces escapa a los alcances de las redes interinstitucionales.

La trata de personas es un tema complejo y requiere una comprensión desde varias perspectivas, que incluyen los económico, lo geopolítico, lo cultural, los sesgos de género involucrados, discriminación étnica, y otros factores de riesgo que colocan a la población en general en desventaja de oportunidades y en situación de vulnerabilidad y riesgo.

Ciertamente, el reto para todos los actores que trabajan alrededor del tema es superar la perspecti-

⁶ La programación y demás información del evento, además de una excelente mediateca sobre migración, pueden ser consultados en la página de Cine Migrante: <http://www.cinemigrante.org/>.

va de seguridad y criminalización. Esto exige un trabajo con sociedad civil y funcionarios, sin perder de vista lo estructural, que requiere esfuerzos colectivos y regionales, y en esta medida construir metodologías para una comprensión adecuada del fenómeno de la trata de personas.

Bibliografía

Libros

- Anderson, O'Connell Davidson (2004). *Trafficking – A demand led problem?* Sweden: Save the Children Sweden.
- Berman, Jacqueline (2010). "Biopolitical Management, Economic Calculation and "Trafficked Women". *International Migration* Vol. 48 (4).
- Capital Humano y Social Alternativo (2010). "Diagnóstico sobre la situación actual de la Trata de Personas en el Perú. Insumo para la creación del sistema estadístico de recolección de datos sobre personas víctimas de Trata". Disponible en http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/archivo_29.pdf
- Kempadoo, Kamala (2005) "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres". *Cadernos Pagú* (25) Campinas S.P, Núcleo de Estudos de Género: 153-185.
- Cortés, Dolores, (coord.) (2007) "La trata de Personas: una realidad en el Perú". Grupo de Trabajo Multisectorial Contra la Trata de Personas-Acción por los Niños. OIM: Lima.
- OIM, Ministerio del Interior y de Justicia (2008). "Descentralización de la política pública de lucha contra la trata de personas: Un enfoque territorial. Planes de acción departamentales de lucha contra la trata de personas 2008-2009". Disponible en <http://www.espaciosdemujer.org/sito/attachments/article/8/Un%20Enfoque%20Territorial%20En%20La%20Lucha%20Contra%20La%20Trata.pdf>
- Piscitelli, Adriana (2008) "Entre as 'máfias' e a 'ajuda': a construção de conhecimento sobre o tráfico de pessoas". *Cadernos Pagú* (25). Campinas S.P, Núcleo de Estudos de Género: 1-35.

Artículos de prensa

- Correo del Orinoco (2011). "Bolivia crea red de atención contra la trata y tráfico de personas", 20 de julio de 2011. Disponible en <http://www.correodelorinoco.gob.ve/judiciales-seguridad/bolivia-crea-red-atencion-contratrataytráfico-personas/>.
- La Patria (2011). "Trata de personas creció en un 92% en Bolivia", 11 de mayo de 2011. Disponible en <http://www.lapatriaenlinea.com/?nota=68281>
- La Razón (2011). "Los casos de trata y tráfico de personas aumentan en 26,4% en Bolivia", 8 de julio de 2011. Disponible en <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=133431&EditionId=2584>

Informes

- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2011). "Introducción al informe sobre trata de personas 2001". Documento digital disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/167348.pdf>

- Embajada de los Estados Unidos de América en Bolivia (2011). "Informe sobre trata de personas 2011. Bolivia (Nivel 2)". Documento digital disponible en: <http://spanish.bolivia.usembassy.gov/tp2011es2.html>
- Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia (2011). "Informe Anual sobre la trata de personas 2011". Documento digital disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/informetrata2011.html>
- Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Ecuador (2011) "Informe sobre la Trata de Personas, Ecuador (nivel 2. Lista de control)". Documento digital disponible en: <http://photos.state.gov/libraries/ecuador/32152/pdfs/EC%20TIP11.pdf>
- Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Perú (2011). "Informe sobre la Trata de Personas, Perú (nivel 2)". Documento digital disponible en: <http://spanish.peru.usembassy.gov/tp.html>
- Ministerio de Justicia del Ecuador (2010a) "Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas". Documento final.
- Ministerio de Justicia del Ecuador (2010b). "Anexo 1: Diagnóstico sobre la Trata de Personas en Ecuador (2005-2010)". En *Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas*. Documento final.

Leyes

- Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas (1904). Liga de Naciones, Treaty Series, vol. 1: 83.
- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. "Proyecto de Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas". Disponible en http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/ley_de_trata_y_tráfico_de_personas.pdf
- Código Procesal Penal del Perú (2004). Disponible en http://www.mpfn.gob.pe/descargas/dleg_957.pdf
- Código Penal Ecuatoriano (2005). Disponible en: <http://www.lexis.com.ec/lexis/default.aspx>
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1910). Liga de Naciones, Treaty Series, vol. VIII: 278.
- Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949). Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.red.org.pe/ilint002.pdf>
- Protocolo para prevenir, suprimir, castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000). Naciones Unidas. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>
- OIM Colombia. "Conceptos Generales de la Trata de Personas". Disponible en <http://www.oim.org.co/Programas/ContralaTratadePersonas/Conceptosgeneralesdetratadepersonas/tabid/179/language/es-CO/Default.aspx>
- Universidad Nacional de Colombia (2009). "Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en http://www.unodc.org/documents/frontpage/Investigacion_Trata_CO1.pdf