

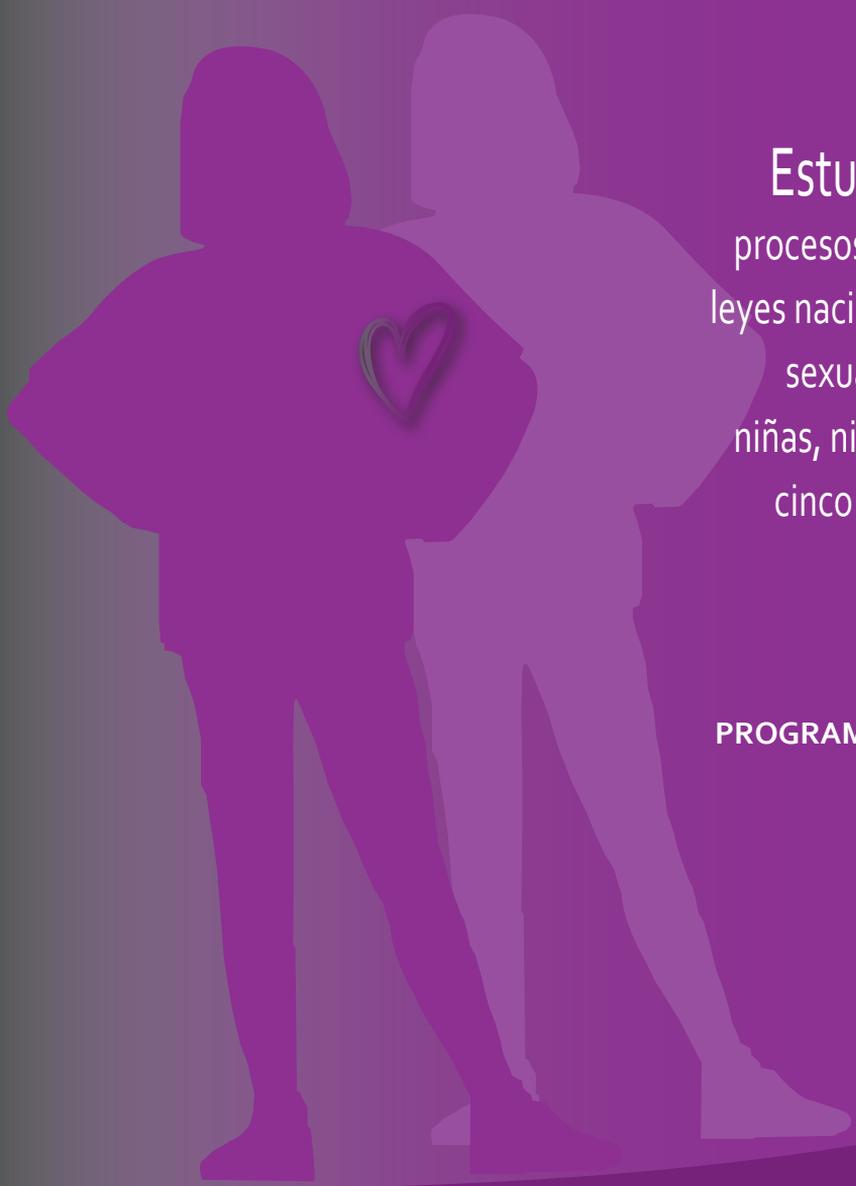
Stepping Stones

Estudio Comparativo

procesos de políticas, planes y leyes nacionales sobre violencia sexual comercial y trata de niñas, niños y adolescentes en cinco países de Sudamérica

BOLIVIA 2015



The image features two stylized silhouettes of people against a purple gradient background. The silhouette on the left is a darker shade of purple and shows a person from the back, holding a glowing heart shape. The silhouette on the right is a lighter shade of purple and shows a person from the side, with their arm around the first person. The overall composition is simple and evocative, suggesting themes of care, support, and human connection.

Estudio comparativo

procesos de políticas, planes y
leyes nacionales sobre violencia
sexual comercial y trata de
niñas, niños y adolescentes en
cinco países de Sudamérica

Bolivia 2015

PROGRAMA STEPPING STONES

CRÉDITOS

**ICCO Cooperación /AIDS FONDS
Programa Stepping Stones**

Coordinación Sudamérica
Ximena Machicao Barbery

Autores

Organizaciones Socias del Programa Stepping Stones

Bolivia: Fundación La Paz

Brasil: CHAME

Colombia: Fundación Renacer

Paraguay: BASE-IS y Grupo Luna Nueva

Perú: CHS/Alternativo

Análisis, sistematización, edición de textos y diseño

Comunicadores Asociados S.R.L

Esta presentación y su publicación han sido posibles gracias al apoyo de ICCO Cooperación, AIDS FONDS y de la Fundación La Paz.

© Primera edición, julio 2015, Bolivia

ÍNDICE

Introducción	5
1. Sobre la Legislación	7
1.1 Momentos políticos de emisión de las normas y normativa internacional marco	7
1.2 Definiciones conceptuales	11
1.2.1 La trata y tráfico desde las definiciones normativas	11
1.2.2 Filosofía de concepción	12
1.3 La trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes a nivel constitucional	13
1.4 Principales leyes y códigos vigentes sobre trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes	20
1.4.1 Códigos penales	25
1.4.2 Códigos sobre la Niñez y Adolescencia	
1.4.3 Normativa relacionada	26
1.4.4 Leyes específicas sobre trata y tráfico de personas	32
2. Políticas Públicas	35
2.1 Planes para el combate de la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes	36

2.2 Mecanismos estatales e instancias institucionales de acción y coordinación	54
2.3 Principales limitaciones	59
3. Ámbitos de Aplicación	65
3.1 Contexto: elementos sociales, políticos y culturales	71
3.2 Estrategias implementadas: jurídicas, de comunicación, políticas (consensos)	72
3.3 Presupuestos: limitaciones y coherencia con los objetivos	72
3.4 Marco institucional	72
3.4.1 Ámbito internacional	72
3.4.2 Ámbito nacional	72
3.4.3 Ámbito subnacional	73
4. Tareas comunes	75
5. Análisis del Método D.O.F.A: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.	80

INTRODUCCIÓN

Aproximadamente 2,5 millones de personas están hoy sometidas a trabajos forzosos como resultado de la trata. Entre 22% y 50% de esas personas son niños y niñas¹.

La trata es un delito internacional de lesa humanidad que viola los derechos humanos de la trata de personas, generalmente en mayor situación de vulnerabilidad. También denominada como la “esclavitud del Siglo XXI”, esta problemática se ha convertido en uno de los retos más complejos de nuestros tiempos. (El delito de trata de personas se menciona en el texto como trata pero refiere al mismo tema.

Ante un fenómeno cada vez más extendido y de alta complejidad para enfrentarlo, la respuesta mundial frente a esta forma de criminalidad fue la *Convención contra la delincuencia organizada transnacional* firmada en Palermo, Italia, en el año 2000 y dos Protocolos complementarios, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* y *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas*, especialmente mujeres y niños.

El presente estudio, realizado en el marco del Programa Stepping Stones de la Organización Internacional Holandesa de Cooperación para el Desarrollo, ICCO, tiene como objetivo dar un panorama de los avances en materia legislativa institucional en cinco países de Sudamérica: Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, así como las estrategias, planes y programas en marcha que están implementando estos Estados para enfrentar la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.

Siguiendo la misma metodología, en una primera etapa se elaboraron 5 estudios nacionales en cada uno de los países objetivo en los que se analizó y detalló la legislación elaborada y vigente en cada país y las definiciones conceptuales que guían estos procesos; los ámbitos de aplicación de esas legislaciones y su traducción en políticas públicas concretas y planes pero, más importante aún, se analizó el

¹ Estado Mundial de la infancia. Niñas y niños en un mundo urbano (2012). Unicef, Nueva York, pág. 31.

alcance de esta normativa y el conjunto de políticas públicas en marcha identificando en el camino los retos, lecciones aprendidas, las limitaciones y las tareas a futuro.

El documento recoge esos estudios y presenta de manera integrada sus hallazgos para constituirse en un aporte e instrumento para iniciativas futuras y, ojalá, acciones concurrentes en la Región para frenar este fenómeno y en especial para rescatar, reparar y reintegrar a las víctimas a la sociedad.

Aunque hay muchos avances en materia legislativa e institucional, el estudio muestra que aún falta mucho camino por recorrer. La realidad de esta problemática nos obliga a todos a movilizar los siempre escasos recursos que tenemos para afrontar un negocio multimillonario y cruel que afecta a millones de seres humanos, en particular niñas, niños y adolescentes en todo el mundo.



SOBRE LA LEGISLACIÓN

1.1 Momentos políticos y marco de normativa internacional

Hay dos factores centrales a la hora de analizar el contexto en el que se han impulsado una serie de normas específicas para la lucha contra la trata y tráfico de personas en general y de niñas, niños y adolescentes en particular. Por una parte, la constatación de que este es un fenómeno en expansión en el mundo y, también en Sudamérica y, por otra, el impulso que significó la firma de convenios y protocolos internacionales refrendados en el marco normativo de todos los países pertenecientes a organismos de carácter multilateral como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Aunque los análisis nacionales de la investigación marcan distintos puntos de partida, todos identifican el período entre mediados de la década de los noventa y principios de la década de los dos mil como el momento en el que se le da un mayor impulso a la aprobación de normativa de contenido más específico respecto del tema de trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes. Este período tiene correspondencia con la suscripción de diversos tratados y convenios internacionales que proyectaron el marco normativo sobre el cual las legislaciones nacionales se fueron desarrollando.

De manera indirecta, la Región también estuvo muy influenciada en esos años por una ola de reformas estructurales que además de buscar cambios en el modelo socio económico, estuvieron enfocados en la modernización del Estado y, en muchos casos, en reformas de descentralización, desconcentración e instauración de procesos de planificación estratégica, luego de varias décadas de gobiernos militares y dictatoriales que violaron sistemáticamente los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos.

La ola democratizadora y modernizadora del estado y el impulso que se empezó a dar al tema desde las plataformas institucionales internacionales contribuyeron a la adopción de muchos de los preceptos que sirvieron de base para la normativa que hoy está vigente en la Región.

Se destacan a continuación y entre otras, las principales convenciones y acuerdos, clasificadas por organismo internacional, como una referencia importante a partir de la cual los países analizados desarrollaron normativa sobre la temática.



Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, vigente desde 1948, y que es la base fundamental para el subsiguiente desarrollo legislativo en materia de derechos en las constituciones modernas, hay algunas convenciones que en definitiva impulsaron y se constituyeron en la plataforma del marco normativo para casos de la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes. Entre los principales antecedentes se puede mencionar:

**Convención sobre la Eliminación de todas las formas de
discriminación contra la mujer
(Suscrito en 1979 y vigente desde 1981)**

En términos generales, protege los derechos humanos de las niñas y las mujeres pero, por primera vez, el enfoque trasciende el tradicional que se limita al ámbito público reconociendo y condenando las múltiples violaciones de derechos en el ámbito privado y la discriminación hacia las mujeres en diferentes áreas de la vida social (empleo, salud, educación, crédito, justicia, etc.) También establece que los Estados Partes adopten políticas de promoción de cambios culturales y que se tomen las medidas para suprimir las formas de trata de mujeres y explotación de la mujer en situación de prostitución.

**La Convención sobre los Derechos del Niño
(Suscrito en 1994 y vigente desde 1995)**

Instrumento internacional jurídicamente vinculante de la protección de los Derechos del Niño, que establece una fuerza obligatoria para el conjunto de

derechos que estipula. Además de conminar a los Estados Partes a comprometerse a proteger al niño y la niña contra todas las formas de explotación y abusos sexuales, también establece que los mismos tomen las medidas necesarias, sean estas de carácter nacional, bilateral o multilateral, para impedir el secuestro, venta o trata de niñas y niños para cualquier fin y en cualquier forma.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)

El objeto es el de abordar frontalmente la venta de niñas y niños, su prostitución y utilización en la pornografía, exigiendo castigos no solamente para quien ofrezca a las y los menores sino también a los “clientes” o demandantes. Desde luego, se conmina a los estados a castigar estos delitos.

También obliga a los gobiernos a criminalizar y castigar las actividades relacionadas con estos delitos.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (2000)

El Protocolo surgió con el objetivo de que que ningún miembro de las Fuerzas Armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades. Se establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas que se requieran para que se proteja a los niños en los conflictos armados.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Suscrito en el año 2000 y vigente desde el 2003)

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es responsable de la aplicación del Protocolo. Su ratificación obliga a los Estados a fortalecer su legislación nacional y apoyar internacionalmente la coordinación del orden público para combatir la trata de personas.

Los Estados suscriptores se comprometen a:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.



Convenio N° 182: Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999) y recomendación General N° 190 que regula cinco aspectos de especial trascendencia en el ámbito de trabajo infantil.

El Convenio en primer lugar define la expresión "las peores formas de trabajo infantil", abarcando todas las formas análogas a la esclavitud, venta y tráfico de niños, servidumbre por deudas, trabajo forzoso u obligatorio, reclutamiento forzoso para fines pornográficos y bélicos, participación en tráfico de estupefacientes y cualquier otro trabajo nocivo a su salud, a su seguridad o a la moral.

La recomendación 190, insta a diseñar mecanismos de acción necesarios para su eliminación, incluyendo medidas penales.



**Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
(Suscrito en 1994, vigente desde 1997)**

Su objetivo principal es el de garantizar y proteger los derechos fundamentales de los niñas, niños y adolescentes y el interés superior del menor, en la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, y regular los aspectos civiles y penales del mismo.

Protocolo de San Salvador (1995)

El Protocolo reconoce los derechos de la niñez y brinda medidas de protección.

Compromiso para una Estrategia Contra la Explotación Sexual Comercial y otras Formas de Violencia Sexual a la infancia y la adolescencia en la Región de América Latina (2001)

Firmado en Uruguay, el mismo reconoce y reafirma la importancia de todos los instrumentos y plataformas internacionales y determina elementos para una estrategia de lucha que incluyen la cooperación entre Estados, la prevención, la protección, el enfoque en las víctimas y su recuperación y reintegración así como la necesidad de contar con sistemas de monitoreo e investigación.

1.2 Definiciones conceptuales

1.2.1 La trata y tráfico desde las definiciones normativas

Revisando la historia y cronología de los procesos de aprobación de leyes y diseño de políticas públicas para la lucha contra la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes, es evidente que las definiciones claras referidas a la temática en general y al delito en particular, son un elemento clave para el progresivo éxito en el procesamiento judicial de los casos.

Aunque los diferentes países ya contaban con alguna tipificación en materia penal para delitos relacionados a la trata y el tráfico de niñas, niños y adolescentes, no es sino hasta la década de los 2000 cuando se unifican las definiciones conceptuales gracias al Protocolo de Palermo², que es mundialmente reconocido como parámetro conceptual sobre la temática.

A medida que los países suscriptores del mismo fueron ratificando el Protocolo en sus respectivos sistemas judiciales, las definiciones conceptuales se hicieron más claras. En definitiva, la firma del Protocolo de Palermo es una de las bases más importantes para la reforma de los códigos penales y el reconocimiento del delito específico, lo que contribuye a que la lucha se pueda enfocar de manera más eficiente.

En todo caso, es importante mencionar que en todos los países estudiados, el proceso de reconocimiento y gradual perfeccionamiento de su tratamiento a nivel normativo ha estado marcadamente impulsado por plataformas internacionales como la Declaración de los Derechos Humanos y las convenciones y acuerdos

.....
² El Protocolo de trata de personas entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Para febrero de 2014, ha sido ratificado por 159 estados

referidos en ese sentido a los derechos de la niñez. Otro elemento interesante que se resalta en los análisis nacionales es que el enfoque también cambia en los últimos años a una visión en la que los niñas, niños y adolescentes ya no son simplemente objetos de tutela y protección segregativa, sino sujetos plenos de derecho a quienes hay que reconocerles y garantizarles sus derechos y libertades.

El artículo 3ª del Protocolo de Palermo define: *“El reclutamiento, transporte, transferencia, abrigo y guarda de personas por medio de amenazas, uso de la fuerza u otras fuerzas de coerción, abducción, fraude, engaño o abuso de poder o vulnerabilidad, con pago o recibimiento de beneficios que faciliten el consentimiento de una persona que tenga control sobre otra, con propósitos de explotación. Esto incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución de terceros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud, servidumbre o remoción de órganos”.*

El protocolo obliga a los Estados a reformar su normativa y adecuarse a las nuevas definiciones lo que en muchos casos significó por primera vez el reconocimiento de trata y tráfico para poblaciones menores de edad y varones.

A partir de los conceptos definidos allí, cada país tiene además normativa y definiciones complementarias como el qué se entiende por niñas, niños y adolescentes y normativa desarrollada también en temas conexos a la trata y tráfico de personas en otros ámbitos.

Otra normativa internacional importante que marcó línea es la Convención de Derechos del Niño en el año 1990.

La principal debilidad observada es que aunque los países adoptaron las bases del marco conceptual de esta Convención, aún hay inconsistencias en las definiciones. En algunos casos a nivel constitucional o, en otros, incongruencias entre la constitución o la convención que se utiliza como normativa marco y las definiciones que adoptan las leyes orgánicas. Es absolutamente crucial revisar paulatinamente los marcos conceptuales.

En el caso de Brasil, por ejemplo, no hay concordancia conceptual sobre explotación sexual y trata. En Paraguay, se observa una confusión conceptual entre explotación sexual y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes. En Perú, no hay una definición exacta de las finalidades del delito de trata de personas.

1.2.2 Filosofía de concepción

En cuanto a la filosofía de concepción de las leyes, un tema importante de analizar es si los sistemas legislativos priorizan a la víctima, su recuperación,

reparación y reintegración en la sociedad o si más bien se enfocan en la persecución del delito.

Aunque los múltiples congresos mundiales protocolos y plataformas normativas internacionales han estimulado un enfoque más integral de las leyes orgánicas en torno a la trata y tráfico de personas y aunque el resultado ha sido positivo, aún no se logra un sistema común que priorice a las víctimas.

En términos generales, hay importantes avances en cuanto a normas y se observa que la tipificación de los delitos es cada vez más detallada. Los países están en proceso de subsanación de cualquier vacío legal que impida la persecución del crimen no solamente desde el tratante sino también al cliente y en algunos casos serán revisados en mayor detalle a lo largo del estudio, se han aprobado incluso medidas ejemplarizadoras para estos crímenes. Sin embargo, aunque la ratificación del marco normativo internacional mencionado debiera impulsar el enfoque hacia las víctimas, en la práctica esto no ha ocurrido.

Se evidencia que no solamente hay falta de presupuestos sino en total carencia de centros especializados para la recepción y tratamiento de víctimas así como deficiencias en términos de atención de las víctimas. Está claro que aún falta mucho camino por recorrer.

Aunque varios de los países han puesto en marcha protocolos de atención a víctimas en sus sistemas de salud, los resultados de la investigación muestran que en estos procesos también existen aún muchas falencias.

1.3 La trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes a nivel constitucional

La Constitución Política es la norma suprema de un estado de derecho soberano y tiene supremacía por encima de todas las demás normas orgánicas que dicte el órgano legislativo. Por ello, el estudio consideró la revisión de las constituciones de los cinco países integrantes de la investigación para ver en qué medida los contenidos a nivel constitucional promueven derechos y acciones desde el Estado para enfrentar específicamente el tema.

De la revisión de la legislación a nivel constitucional, se pueden sacar algunas conclusiones. Primero, que naturalmente todas ellas tienen artículos referidos a los derechos humanos lo que se constituye en una plataforma inicial importante.

Como una cuestión también significativa, las cinco constituciones destacan la importancia de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y todas ellas

contemplan protección especial de derechos de la niñez y adolescencia de manera explícita, además de mecanismos de protección de menores en el marco de códigos de familia.

De igual forma, todas las constituciones prevén la regulación del trabajo en alguna medida y se prohíbe expresamente la esclavitud en todas sus formas, garantizando también la dignidad, libertad, integridad y seguridad de todas las personas.

Es notorio que en las constituciones aprobadas más recientemente o que contienen reformas en los últimos años, se ha modernizado el lenguaje y la redacción y formulación de las garantías y derechos constitucionales desde una perspectiva de género.

También es importante notar que cuatro de las cinco constituciones revisadas, a excepción de la de Paraguay, prohíben expresa y literalmente la trata de personas, lo que significa un avance importante en términos de las posibilidades de desarrollo normativo.

En el caso de la Constitución paraguaya, el artículo 104 establece de todos modos que *“queda proscrita la explotación del hombre por el hombre. La Ley penal sancionará como delito cualquier forma de servidumbre dependencia personal incompatible con la dignidad humana”*. Aunque las definiciones más claras son importantes y como se ha podido analizar en la investigación, contribuyen en la implementación de políticas, en términos generales el nivel constitucional de los países considerados contempla un punto de partida básico para el tratamiento del tema.

Un último elemento importante es que todas las constituciones incorporan artículos referidos a la validez y vigencia de los tratados y convenios internacionales que los países hayan suscrito. Este mecanismo permite utilizar las plataformas normativas internacionales que posiblemente contengan un desarrollo temático más preciso para el desarrollo de políticas, planes y otra normativa orgánica o subnacional.



Vuela Libre Movimiento por
una niñez libre de violencia
sexual comercial

Cuadro 1: Avances a nivel constitucional

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes		
País	Elementos en la Constitución	
	Artículo	Contenido
	Art.15, I, II, III y V	<p>Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual.</p> <p>Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.</p> <p>El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga como objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado.</p> <p>Ninguna persona podrá ser sometida a servidumbre ni esclavitud. Se prohíbe la trata y tráfico de personas.</p>
	Art. 22	La dignidad y la libertad de la persona son inviolables.
	Art. 23	Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal.
	Art. 256, I y II	<p>I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.</p> <p>II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.</p>

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes

 <p>Brasil</p>	Art. 1, III	(Fundamentos) la dignidad de la persona humana.
	Art. 4, II	(Principios) prevalencia de los derechos humanos.
	Art. 5, LXXVII, 2	Los derechos y garantías expresadas en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte.
	Art. 5, I, II, III, X	El hombre y la mujer son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución; Nadie será sometido a tortura ni a trato inhumano o degradante; Son inviolables la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, asegurándose el derecho a indemnización por el daño material o moral derivado de su violación:
	Art. 7, XXXIII	La prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de dieciocho años y de cualquier trabajo a los menores de catorce, salvo en condición de aprendiz;
	Art. 203, I y II	(Objetivos de la asistencia social) la protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la adolescencia y a la vejez; el amparo a los niños y a los adolescentes carentes;
	Art. 227	Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño y al adolescente, con absoluta prioridad, el derecho a la vida a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.
	Art. 227, 4	La ley castigará severamente el abuso, la violencia y la explotación sexual del niño y del adolescente.

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes

	Art. 1	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés genera.
	Art. 12	Nadie será sometido a... torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (...)
	Art. 13	Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión.
	Art. 17	Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.
	Art. 43	La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. (...)
	Art. 44	Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados. internacionales ratificados por Colombia.internacionales ratificados por Colombia.



“Combatir la Trata de Personas, garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y sanción penal para estos delitos”

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes



Paraguay

Art. 50	Toda persona tiene derecho a ser protegida por el Estado en su vida, su integridad física, su libertad, su seguridad, su propiedad, su honor y su reputación.
Art. 51	Esta Constitución consagra la igualdad de derechos civiles y políticos del hombre y de la mujer. (...)
Art. 85	Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral desde su concepción.
Art. 87	El amparo y la protección de los menores serán objeto de legislación especial, que comprenderá la creación de organismos y tribunales especializados. (...)
Art. 104	Queda proscripta la explotación del hombre por el hombre. La ley penal sancionará como delito cualquier forma de servidumbre o dependencia personal incompatible con la dignidad humana.
Art. 106	Las condiciones de trabajo de la mujer serán particularmente reguladas para preservar los derechos de la maternidad; y las del menor, para garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral.
Art. 141	Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137.

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes

	Art. 1	La defensa de La persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de La sociedad y del Estado.
	Art. 2, 22	A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
	Art. 2.24, B	No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. (...)
	Art. 4	La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.
	Disp. Finales: Cuarta	Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.



La esclavitud aún existe,
se llama trata de personas

1.4 Principales leyes y códigos vigentes sobre trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes

En lo que respecta a la normativa orgánica, la investigación en los cinco países muestra que se ha avanzado sustancialmente en la aprobación y puesta en vigencia de leyes específicas que han permitido un mejor tratamiento de la problemática en todo sentido. A manera de tipificación, la legislación más relevante está dividida en tres grupos: por una parte, los códigos sobre la niñez y la adolescencia; en segundo lugar, la normativa que regula actividades o temas que tienen directa relación con la problemática y, por último y de manera concreta, las leyes sobre trata y tráfico propiamente. Adicionalmente, se revisó además el estado de situación en los códigos penales que normalmente sufren modificaciones cuando hay la aprobación de normativa de esta naturaleza, adecuando sus tipificaciones y penas.

El siguiente cuadro muestra las principales leyes que tienen relevancia directa con el problema en los cinco países del estudio, por tema:



Si cierras los ojos...**el problema no desaparece**
si cierras los ojos...**eres parte del problema**

Cuadro 2: Marco Normativo

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes					
Tema	Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Niñez y Adolescencia	Ley N° 548 Código Niña, Niño y Adolescente	Ley N° 8.069 Estatuto da Criança e do Adolescente	Ley N°1098 Código de la Infancia y la Adolescencia	Ley N° 1680 Código de la niñez y adolescencia	Ley N° 27337 Código de los Niños y Adolescentes (2000)
Leyes que regulan temas relacionados y que hacen alguna mención o tienen relevancia con el tema		Ley N° 10.097 Lei Da Aprendizagem	Ley N° 1448 de Víctimas		Ley 30077 Ley Contra el Crimen Organizado
		Ley N° 12.015 del 7 de agosto de 2009 de modificación del Código Penal	Ley N° 919 de prohibición de comercialización de componentes anatómicos humanos		Ley General del Turismo N° 29408-2009
			Ley N°1257 de 2008 de reforma del los Códigos Penal, Procedimiento Penal, ley 294 y otras disposiciones		

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes					
Tema	Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Leyes sobre derechos sexuales y reproductivos	Ley N° 810, Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos				
Leyes sobre violencia	Ley N° 348 Ley Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia				
Leyes específicas sobre trata y tráfico de personas	Ley N° 263 Integral contra la Trata y Tráfico de Personas			Ley N° 4788/112 Integral contra la trata de personas	<p>Ley N° 28950 (2007) Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes</p> <p>Ley N° 29918 de setiembre de 2012 (Declara el 23/09 como el día nacional de lucha contra la trata de personas)</p> <p>Ley N° 30251-2014 Ley que perfecciona el delito de la Trata de Personas</p>

En el caso de Bolivia, el artículo 322 del Código Penal penaliza el delito de violencia sexual comercial con una sanción al llamado “cliente” o violentador sexual que puede ir de ocho a veinte años de privación de libertad. Con relación al ámbito de la persecución penal se estableció para el delito de trata de personas la privación de libertad de diez a quince años para la persona tratante, subiendo de quince a veinte años de prisión, cuando la víctima fuere un niña, niño o adolescente. En el caso de la violencia sexual comercial, se sanciona al violentador sexual con privación de libertad de ocho a doce años, agravándose en dos tercios cuando la víctima sea un niña o niño menor de 14 años. La ley también crea la figura del agente encubierto para la investigación de delitos vinculados al tráfico ilícito de sustancias controladas y de trata y tráfico de personas. Además, establece que la denuncia podrá ser interpuesta de forma verbal o escrita por las víctimas o terceros, sin los requisitos procesales formales y que los delitos de trata y tráfico de personas son imprescriptibles.³

En el caso de Brasil, el Código Penal también prevé acciones punitivas para los “crímenes sexuales”. La Ley Nº 8.072 estipula que la violación y el atentado violento al pudor son crímenes de lesa humanidad, teniendo sus penas aumentadas. Los autores de estos crímenes no tienen derecho a fianza, indulto o disminución de pena por buen comportamiento.

Más importante aún, en el caso de trata sobre violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, el 2009 se hizo una reforma al Código Penal en lo que concierne a la conceptualización de la violación, ya que cualquier acto libidinoso pasa a ser encuadrado en esta tipificación según el artículo 213, y en el aumento de la sanción con tres agravantes: si el crimen es contra un menor de 14 años, si el crimen es contra un menor de 18 años y si resulta en lesiones graves o muerte. También se amplió en los artículos 217-A, 218, 218-A y 218-B, que se refieren respectivamente a los crímenes de violación de vulnerable y corrupción de menores, satisfacción de lascivia mediante presencia del niña, niño o adolescente, y favorecimiento de la prostitución u otra forma de explotación sexual del vulnerado.

Para este crimen, aumenta la pena si el criminal es funcionario público, si existen relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad o, relaciones de parentesco hasta el tercer grado. Además, la ley federal añade la creación del tipo penal “explotación sexual”, incurriendo en pena de cárcel de cuatro a diez años. En el artículo Nº 250, se amplía la punición a establecimientos que cometen infracción administrativa en lo que respecta al alojamiento de menores. Teniendo en cuenta otros delitos relacionados con niñas, niños y adolescentes, es importante observar

.....
³ Estudio Comparativo. Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales sobre Violencia sexual Comercial y Tara de Niñas, Niños y Adolescentes en Cinco Países de Sudamérica (2015). Programa Stepping Stones, Pág. 20

otro artículo del Código Penal que se refiere a la condición análoga a la esclavitud, disponiendo que someter a alguien a esa condición, obligándole a trabajos forzados o jornada exhaustiva, a condiciones degradantes de trabajo, restringiendo mediante cualquier medio su locomoción, en razón de deuda contraída con el empleador tendrá una pena de reclusión de 2 a 8 años y multa además de la pena correspondiente a la violencia. La pena aumenta una mitad si el crimen es cometido contra niña, niño o adolescente.

En el caso colombiano, la mayoría de conductas delictivas que tienen que ver con dinámicas de explotación sexual comercial y trata están incluidas en el Código Penal con penas ejemplarizadoras para estas dinámicas vulneradoras.

Un punto importante en la normativa colombiana es que se estipulan también los derechos de las víctimas definiendo cuestiones como el trato humano y digno durante todo el procedimiento, protecciones y garantías para la víctima, familiares y testigos, la reparación integral por los daños, el derecho a información y asistencia e incluso intérprete de no conocer el idioma oficial.

Se puede observar en el ordenamiento penal, que la trata de personas protege el bien jurídico de la libertad y otras garantías, no obstante, la trata tiene como particularidad ser un delito pluri ofensivo contra la dignidad humana, que puede lesionar o poner en peligro múltiples bienes jurídicos simultáneamente como la libertad, la autonomía y la libertad sexual, entre otros. También tiene un carácter de tipo penal mixto.

En Paraguay, el año 2008, se dio el proceso de reforma penal y se modificó el tipo penal de trata que contempla ahora diversas modalidades (con fines de explotación sexual, personal y laboral), elevó los marcos penales, pasando el tipo base de trata de personas con fines de explotación sexual (artículo 129b), a tener una expectativa de pena de hasta ocho años. En el caso de que las víctimas fueran niñas, niños y adolescentes, se consideró como un tipo agravado, con una expectativa de pena de hasta doce años. Gracias a la aprobación de la Ley integral contra la trata de personas, se incluyen reformas que tipifican explícitamente la trata interna y además, establece medidas de prevención, sanción y reparación para las víctimas de trata. El nuevo tipo penal establece agravantes especiales en los casos en que las víctimas fueran menores de edad, elevando el marco penal a una expectativa máxima de 20 años de privación de libertad. Adicionalmente, se estableció la punibilidad de quienes obtengan beneficios por la trata.

En Perú, el Nuevo Código Procesal Penal entró en vigencia en julio de 2004, sin embargo, se consideró adecuado llevarlo a la práctica en forma progresiva, es decir, inicialmente en unos cuantos distritos judiciales, y poco a poco extender su aplicación a nivel nacional. Este nuevo modelo permite desarrollar procesos penales

transparentes y oportunos, que avalen los derechos de las partes procesales y en los cuales el papel de los jueces, fiscales, policías y abogados esté claramente definido y se encuentre debidamente separado.

La entrevista única en cámara Gesell para víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual y otros, constituye una de las principales reformas. Por otra parte, se prevé la institucionalización de la Unidad de Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT) con la finalidad de brindar servicios de índole psicológico, social, médico y legal, a las víctimas y testigos de estos delitos procurando la búsqueda de la verdad y la justicia.

Con la aprobación de la Ley 30251 en 2014 que perfecciona el delito de la Trata de Personas, se reforma nuevamente el Código Penal tipificando la trata de personas como la venta de niños(as) y adolescentes, la prostitución, esclavitud, o cualquier forma de explotación sexual o laboral, mendicidad, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos con fines de explotación.

1.4.2 Códigos sobre la niñez y adolescencia

Revisada la normativa, se encuentran algunas coincidencias positivas. Gracias a la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989), todos los países cuentan con Códigos de la Niñez y Adolescencia, constituyéndose por ello en la primera ley universal. En todos los casos, los Estados garantizan la protección a los menores y sus derechos.

En Bolivia, el Código se aprueba en 1999 en el marco del proceso de descentralización y por ello se crean también Defensorías de la Niñez y la Adolescencia en los municipios. En el mismo año, se promulga la Ley de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual que modifica y agrava la pena para algunos delitos, protegiendo la vida, integridad física y psicológica, seguridad y libertad sexual, incluyendo otros hechos ilícitos en el catálogo de penas del Código Penal en varios de sus artículos constituyéndose como delito sin derecho a indulto, la violación de niña, niño o adolescente.

En Brasil, en la década de los 90 se inició un marco normativo de lucha contra la violencia sexual, cuando la sociedad civil buscó de forma más incisiva involucrarse en los debates referentes a la temática, impulsados por la promulgación de la nueva Constitución Federal de 1988 y por la Ley Nº 8.069 conocida como Estatuto del Niño/a y Adolescente. Esta normativa fue de avanzada y la primera a nivel mundial en seguir los lineamientos de la Convención de los derechos de los Niños/as.

Con el fin de deliberar y controlar las políticas de promoción, defensa y garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes se creó el Consejo Nacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (CONANDA) en 1991. Entre las principales pautas del CONANDA está el combate a la violencia y explotación sexual, la prevención y erradicación del trabajo infantil y el acompañamiento de proyectos de ley en tramitación en lo que se refiere a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los impactos del CONANDA han sido muy positivos y, a partir de esta instancia, se impulsa en gran medida la elaboración de otras políticas públicas y legislación para la lucha contra la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes en el país.

En Colombia, análogamente, el Código de Infancia y Adolescencia estipula derechos especiales de los niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos, considerando además que se tenga en cuenta su opinión, se les respeta su dignidad, intimidad y demás derechos así como que no se le estigmatice o revictimice. También, se define que tendrán derecho a asistencia durante el juicio y el proceso de reparación integral por un abogado aún sin el aval de sus padres en cuyo caso sería una designación por parte de la Defensoría del Pueblo.

Lamentablemente, a pesar de que el Código de Infancia y Adolescencia impone a los alcaldes y gobernadores la obligación de dar prioridad a los temas de niñez y adolescencia en los planes de desarrollo partiendo de diagnósticos territoriales, obligación debidamente controlada por la Procuraduría General de la Nación en su momento, en la gran mayoría de departamentos y municipios del país no existen diagnósticos ni planes específicos para prevenir y erradicar estos delitos.

En Paraguay se ratificó esta Convención en 1990 y, a partir de esa fecha, el país ha realizado diversos esfuerzos para cumplir su compromiso de adecuar la legislación nacional a los principios y a las normativas de dicho tratado internacional. En el año 2001 se aprobó el Código la Niñez y la Adolescencia y con ello se produce uno de los cambios normativos más importantes de todo el régimen jurídico nacional. En su artículo 31, el Código prohíbe la utilización del niño o adolescente en el comercio sexual y en la elaboración, producción o distribución de publicaciones pornográficas. Queda también prohibido dar o tolerar el acceso de niños y adolescentes a la exhibición de publicaciones o espectáculos pornográficos.

En Perú, el El Código de los Niños y Adolescentes aprobado en el 2000 establece en su artículo 4° el derecho a la integridad personal: el niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata,

la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación. Asimismo el artículo 5 prescribe que *"el niño y el adolescente tienen derecho a la libertad. Ningún niño o adolescente será detenido o privado de su libertad. Se excluyen los casos de detención por mandato judicial o de flagrante infracción a la ley penal"*

1.4.3 Normativa relacionada

La investigación muestra claramente que los cinco países del estudio han hecho grandes esfuerzos en los últimos años por desarrollar una normativa para la lucha de la trata y tráfico de personas y la protección especial a los niñas, niños y adolescentes. Es por esta razón, que se han ido aprobando leyes en diversas otras temáticas, pero que han considerado el tema específico en sus contenidos.

Es importante mencionar que en algunos casos hay similares contenidos pero en forma de planes nacionales, también con alcances temporales estratégicos. El desarrollo legislativo varía de país a país también porque se tienen sistemas diferentes y niveles de descentralización diversos. En este apartado se revisan las leyes conexas más importantes o que tienen mayor relevancia con el tema y que fueron destacadas por los estudios nacionales, pero se considera que hay mucha más normativa tanto a nivel de decretos como también a niveles subnacionales que puede encontrarse en cada país. Es también claro que la aprobación de leyes en uno u otro tema depende del contexto socio político y económico de cada país, que tampoco es el mismo. Este análisis será complementado con el análisis de políticas públicas en el capítulo siguiente.



Leyes sobre derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales y reproductivos se encuentran protegidos por la legislación internacional referente a derechos humanos y por otros documentos de las Naciones Unidas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing (1995).

Aunque por la ratificación de convenios internacionales y como se observó en el apartado del nivel constitucional, todas las constituciones políticas reconocen el derecho internacional, cada uno de los países cuentan con preceptos, definiciones

y derechos en esta materia y no hay leyes aprobadas sobre derechos sexuales y reproductivos.

Esto puede deberse en parte a la enorme influencia que aún tienen las iglesias, quienes están en contra de la despenalización del aborto, tema de controversia en la aprobación de normativa en esta temática. En el caso de Bolivia, aunque se tiene una ley que logró ser aprobada por el Congreso en el año 2004 (Ley marco de Derechos Sexuales y Reproductivos), el entonces presidente Carlos Mesa devolvió el proyecto con la observación de que se necesitaba mayor debate público por tocar valores fundamentales para el ser humano; por ello, aún no existe una ley que proteja estos derechos. Esta podría haber sido una interesante plataforma de defensa de la población víctima de violencia sexual comercial que no cuenta con protección a su salud. Sin embargo, con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009 se eleva a nivel constitucional la garantía del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

Violencia en razón de género

En el caso de violencia, hay normativa más abundante. Aunque todos los países cuentan con leyes referidas a la prevención de la violencia contra las mujeres, los casos de Bolivia y Brasil son buenos ejemplos de normativa reciente y con un enfoque integral y muy completo sobre la problemática.

En Bolivia, la Ley Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia aprobada en 2013 establece nuevos tipos penales: el feminicidio, acoso sexual, violencia familiar o doméstica, esterilización forzada, incumplimiento de deberes, padecimientos sexuales y actos sexuales abusivos. La norma incorpora como delitos contra la mujer la violencia económica, violencia patrimonial y sustracción de utilidades de actividades económicas familiares y se constituye en la más completa de las normativas sobre la temática en los cinco países.

Los delitos contra las mujeres y niñas pasan a ser delitos de acción pública, lo que significa que una vez informado, el Estado tiene la obligación de proceder con la investigación hasta el final, aunque la víctima no haya hecho una denuncia o retire la misma; además, está prohibida la conciliación en cualquier hecho de violencia contra las mujeres, que comprometa su vida e integridad sexual.

En Brasil, el 2015 se sancionó una nueva Ley que convertirá a este país en el primero en adaptar el Modelo de Protocolo Latinoamericano para la Investigación de las Muertes Violentas por Razones de Género, impulsado por ONU Mujeres y el ACNUDH. Esta ley tipifica el femicidio –los asesinatos de mujeres por razones de

género— y establece penas más duras para los responsables de este crimen, de entre 12 a 30 años de prisión y penas más largas para delitos cometidos contra mujeres embarazadas, niñas menores de 14 años, mujeres mayores de 60 años, y mujeres y niñas con discapacidad.



Según la Organización Mundial del Turismo, el turismo sexual está definido como viajes organizados en el sector del turismo, o en otros sectores que usan las estructuras y redes de éste, con el propósito principal de facilitar a los turistas la práctica de relaciones sexuales comerciales con residentes del lugar de destino⁵. De acuerdo con esta definición, el “turismo sexual” es una modalidad legal ejercida por innumerables personas alrededor del mundo que buscan este tipo de turismo en lugares específicos como hoteles de hedonismo u otros hoteles en los que no se aceptan niñas/os y adolescentes, y que ofrecen la posibilidad del encuentro de adultos para este exclusivo fin.

En sí mismo no puede considerarse crimen, pues no está definido como explotación. Sin embargo, en algunos países en especial, el turismo sexual es un factor condicionante para la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, todos los países estudiados han considerado el tema del turismo sexual con niñas, niños y adolescentes como víctimas en algún nivel de su desarrollo normativo, aunque solamente Perú lo ha integrado explícitamente en su Ley General del Turismo N° 29408-2009.

De acuerdo a los hallazgos del estudio nacional, hay un creciente número de casos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en particular en las provincias con creciente turismo nacional e internacional.

La Ley peruana sobre turismo estipula en su artículo 44 sobre prevención de la explotación sexual comercial de los niñas, niños y adolescentes que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene competencia para coordinar, formular y proponer la expedición de normas que requieran para prevenir y combatir la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el ámbito del turismo. Asimismo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo elaborará y ejecutará en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y los sectores involucrados los programas y proyectos de alcance nacional vinculados a esta problemática. El tema, desde luego, está también explícitamente tipificado en el Código Penal con hasta 10 años de cárcel.

.....
4 IBID, Pág. 58

El Código de Conducta para la Protección de los Niños frente a la Explotación sexual en el Turismo y la Industria de Viajes (1997) fue creada por algunos operadores turísticos escandinavos y ECPAT Suecia, con el apoyo de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Su objetivo es el compromiso de las compañías de turismo y de viajes que adoptan el código de conducta en contraer una responsabilidad en los destinos turísticos en donde trabajan y tienen actividades frente a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. En el Perú, la Asociación Femenina de Ejecutivas de Empresas de Turismo (AFEET Perú), se adhirió a esta certificación en el año 2013.

En Bolivia, por ejemplo, el tema del turismo sexual está tratado en la Ley N° 263 Integral contra la Trata de Personas y Delitos Conexos como uno de los fines de la trata, pero no hay mayor desarrollo al respecto.

En Colombia, el Código Penal en su artículo 219 se refiere al turismo sexual como delito que involucra al que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad con un agravante si fuesen menores de 12 años. La última reforma del artículo incluye también el uso de medios de comunicación para la oferta de estos servicios.

En este país se ha encontrado que el turismo, al ser una actividad muy importante de la economía, es un tema que debe considerarse en la lucha contra la trata y el tráfico de niñas, niños y adolescentes. Colombia tiene varias leyes que fortalecen y detallan con mayor precisión el tema del turismo sexual como la Ley 679 de 2001, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución y la Ley 1336 de 2009 (21 de julio) por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo con niñas, niños y adolescentes.

En Paraguay, no hay una tipificación específica del delito de turismo sexual. El tipo penal de "turismo sexual" se encuentra subsumido en explotación sexual. Aunque el Estado paraguayo haya informado que no está penalizado el turismo sexual, sus supuestos sí se encuentran contemplados en proxenetismo y/o abuso sexual en niñas, niños y adolescentes".

En la revisión de los cinco países y sus normativas, se encontró también un preocupante vínculo entre actividades económicas principalmente del sector extractivo y el incremento de casos de trata y tráfico de menores; sin embargo, los mismos se enfrentan directamente con políticas públicas concretas por lo que serán revisadas en el siguiente capítulo.



Ley de víctimas

El caso de la Ley de víctimas de Colombia, aprobada en 2011, es uno muy particular, pues tiene que ver fundamentalmente con la necesidad del Estado colombiano de reconocer, reparar y restituir derechos a las víctimas del conflicto armado de muchas décadas en su territorio. Como destaca una publicación del PNUD, *“Las Naciones Unidas celebran este compromiso político promovido por el Gobierno colombiano. Varios son los aspectos a destacar en la nueva ley, pero hay dos significativos para resaltar: la definición amplia de víctima que permite el pleno reconocimiento de todos sus derechos y el proceso de restitución de tierra a campesinos desplazados y despojados con base en el principio de inversión de la carga de la prueba. Y más teniendo en cuenta que casi cuatro millones de personas –hombres, mujeres, niños y niñas–, es decir el 10% de la población colombiana, son víctimas del conflicto armado. No es una ley perfecta y seguramente algunos aspectos podrían mejorarse para una mejor adhesión a los estándares internacionales y de garantías de participación de las víctimas. Pero es una ley que da un paso decisivo para Colombia. El nuevo reto es su fase de implementación para garantizar una adaptación a las necesidades, los intereses y los derechos de las víctimas”*⁶.

Esta Ley visibiliza el problema de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado y garantiza la restitución de sus derechos y su protección, así como su preferencia en casos de procesos judiciales.



Salud

Otro tema sobre el que hay legislación relacionada es la salud. Por ejemplo en Colombia, la Ley 1146 determina que la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer multas a quienes nieguen la atención inmediata como una urgencia médica del niño, niña y adolescente víctima de abuso sexual o que durante la atención médica no realicen una adecuada evaluación física y psicológica de la víctima cuidando preservar evidencias. La Ley 1257 también establece medidas de protección en el ámbito de salud para las víctimas, en especial niñas, niños y adolescentes.

En 2010 el Ministerio de Salud y Protección Social junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas dio a conocer el Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual⁷ en el que se busca poner a disposición del sector salud diferentes herramientas para un abordaje integral de la violencia sexual

6 Hechos de Paz Año 7, N° 61 (2011). PNUD, Bogotá

7 Ministerio de Salud de Colombia. www.minsalud.gov.c

desde el sector salud que incluya, además de la atención médica, diferentes tipos de habilidades sociales para la atención de las víctimas, tendientes a contribuir con su recuperación y evitar su revictimización. Este Modelo reconoce a la Explotación Sexual Comercial de niñas, niños y adolescentes como una de las modalidades de violencia sexual y enfatiza en la necesidad de abordarla de forma diferencial, pues cada uno de estos tipos de violencia tiene dinámicas y consecuencias diferentes.

En Paraguay, el Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015 (Plan Adolescencia) establece que las estrategias para apoyar a adolescentes deben abordar las necesidades particulares de distintos grupos de personas, incluyendo a "*personas en situación de explotación sexual comercial. Reconoce que los esfuerzos deben dirigirse a ampliar la cobertura en las intervenciones clínicas, familiares y comunitarias "en poblaciones más vulnerables"*". Entre estas poblaciones se señala a "*adolescentes objeto de explotación sexual y/o trata*". Asimismo establece metas de indiferencia cero ante la explotación sexual. Lastimosamente, no explicita en qué consiste la meta de "indiferencia cero" en estos casos.

En el caso de Perú, es interesante notar que el país ha desarrollado una serie de protocolos y guías en diversos sectores que tienen impacto directo con el tema. En el tema salud, se cuenta con una Guía Médico Legal para la Evaluación Física de la Integridad sexual y una Guía de Procedimiento para la Evaluación Psicológica de presuntas víctimas de abuso y violencia sexual atendidos en consultorio. Aunque no son guías específicas, ayudan al momento de tratamiento en centros de salud de las víctimas.

1.4.4 Leyes específicas sobre trata y tráfico de personas

Los cinco países del estudio tienen normada, aunque de manera distinta, la prevención, penalización y restitución de derechos de víctimas de la trata y tráfico de personas.

De entrada, es posible afirmar que el tener una ley específica sobre la temática no garantiza de ninguna manera una mayor eficiencia en el combate de estas actividades criminales; sin embargo, el contar con una norma específica puede tener ventajas en especial en términos procedimentales.

En la investigación, se notó que tres de los cinco países cuentan con leyes orgánicas específicas relacionadas a trata y tráfico de personas: Bolivia, Paraguay y Perú.

En el caso de Bolivia, después de la aprobación de la Ley N° 3325 el 2006 que incorpora el delito de trata y tráfico de personas al Código Penal, varias

organizaciones nacionales e internacionales realizaron diferentes acciones para visibilizar este delito y presionar a las autoridades gubernamentales para contar con una ley que aborde la problemática de la trata de personas de manera integral. Finalmente, el 31 de julio de 2012 se promulga la Ley N° 263 Integral contra la trata y tráfico de personas, que tiene como objeto combatir la trata y tráfico de personas, y delitos conexos, garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, atención, persecución y sanción penal de estos delitos. La Ley se aplica a todos los estantes y habitantes en territorio nacional y a los lugares sometidos a su jurisdicción, y a los nacionales que se encuentren en territorio extranjero.

La Ley busca establecer medidas de prevención, la implementación de políticas públicas de protección, atención y reintegración para las víctimas de los delitos de trata y tráfico de personas, y delitos conexos, busca fortalecer la respuesta del sistema judicial a estos delitos, y promover y facilitar la cooperación nacional e internacional para alcanzar el objetivo trazado en la ley.

La Ley establece catorce (14) fines de la trata como ser la venta del ser humano con o sin fines de lucro, la extracción, venta o disposición ilícita de fluidos o líquidos corporales, la reducción a esclavitud, la explotación laboral, trabajo forzoso o cualquier forma de servidumbre, la servidumbre costumbrista, la explotación sexual comercial, el embarazo forzado, el turismo sexual, la guarda o adopción, la mendicidad forzada, el matrimonio servil, el reclutamiento de personas para su participación en conflictos armados o sectas religiosas, el empleo en actividades delictivas, la realización ilícita en investigaciones biomédicas; y otros delitos conexos, como el proxenetismo, la pornografía, y la violencia sexual comercial, entre otros.

Se establecen mecanismos de prevención en cuatro ámbitos: educativo, comunicacional, laboral y de seguridad ciudadana. En cuanto a mecanismos de protección, atención y reintegración de víctimas, la Ley señala que se adoptarán las medidas necesarias para evitar la re-victimización de las personas sometidas a trata y tráfico de personas, y delitos conexos; asimismo, plantea la adopción de las Cámaras Gesell en el proceso de investigación para proteger la identidad y precautelar la dignidad de las víctimas.

En el caso de Paraguay, la Ley 4788/112 "integral contra la trata de personas" reemplaza el tipo penal de trata de persona previsto por ley 3440/08, modificatoria del Código Penal. El nuevo tipo penal incorpora explícitamente la trata interna y eleva los marcos penales, llegando a 20 años de pena privativa de libertad, inclusive, en los casos agravantes especiales, entre los que se incluyen a las víctimas niñas, niños y adolescentes hasta los 13 años. Por otra parte, la ley establece una política

de prevención y reparación, que tiene un marcado énfasis en la protección de la persona víctima y la reconstrucción de su proyecto de vida.

Aunque es un avance importante el contar con esa normativa, el estudio nacional encontró aún grandes limitaciones en su aplicación, que incluyen la falta de presupuestos y protocolos, observación también compartida desde la sociedad civil.

En el caso de Perú, la Ley N° 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su Decreto Reglamentario 007-2008-IN, brinda una visión protectora a favor de la niñez y establece medidas en el ámbito de la prevención, acciones de persecución, protección y asistencia a las víctimas. El reglamento establece que el principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes debe ser considerado en las acciones que adopten los organismos gubernamentales o no gubernamentales en la lucha contra la trata de personas, priorizando su interés en aquellos casos en los que sean víctimas. Hay también una ley modificatoria del código penal que perfecciona el delito de la Trata de Personas y se precisa además que también se considerará trata de personas la venta de niñas, niños y adolescentes, la prostitución, esclavitud, o cualquier forma de explotación sexual o laboral, mendicidad, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos con fines de explotación.



POLÍTICAS PÚBLICAS

El área donde mayores avances se han encontrado en el estudio es en definitiva el de políticas públicas. El esfuerzo de los cinco países en torno al diseño de planes, políticas y programas para la prevención, persecución y tratamiento de las víctimas es claro.

Como se explicó previamente, cada país dependiendo de su sistema político y legislativo, puso en marcha diferentes mecanismos para abordar la problemática. En este apartado se revisa brevemente los avances de cada país y las políticas y planes diseñados.

Como un elemento de continuidad, se vuelve a reconocer la importancia de la firma de convenios internacionales como motor del consecuente desarrollo de las políticas públicas en este tema. La matriz de derechos humanos pesa mucho y también es probable que el enfoque de género que se impulsó en la Región a partir de la década de los noventa desde múltiples organismos internacionales haya dejado también una base sobre la que se avanzó en términos de lucha contra la violencia.

A nivel regional, existen importantes planes como el “Plan de acción para la lucha contra la Trata de personas entre los Estados Parte del Mercosur y los Estados asociados” MERCOSUR/RMI/ACUERDO N°1/2006, firmado en 2006. Este Plan tiene como objetivo ser un instrumento operativo de cooperación, coordinación y acompañamiento contra la Trata de personas, buscando atender a las demandas entre los países que son: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

Este trabajo se enfoca en la realización de campañas de esclarecimiento sobre la Trata de personas, instrumentalizadas mediante folletos informativos que son distribuidos en las fronteras entre los países, carteles, televisión y radio, línea telefónica gratuita para orientación a las víctimas, base de datos, página electrónica;

una amplia campaña para difusión simultánea en todos los países de la región. El objetivo de esta campaña es informar a los ciudadanos e ciudadanas y promover la denuncia. (Portal MJ)

La campaña vinculada fue específicamente la prevención de la Trata de mujeres, acompañada de una Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de Trata para fines de explotación sexual. También fueron creados carteles y panfletos sobre esta alerta a la Trata para fines de explotación sexual de mujeres, por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer de MERCOSUL-RMAAM, en 2012.

2.1 Planes y políticas para el combate de la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes

En este apartado se revisará brevemente el proceso y estado del arte de los planes y políticas que los cinco estados estudiados están poniendo en marcha. El siguiente cuadro muestra las políticas, planes y programas ejecutados en relación a la temática.

Cuadro 3: Planes, políticas, programas y estrategias

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes				
País				
Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011,	Plan Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual Infanto-juvenil y Plan Decenal	Estrategia nacional integral contra la trata de personas (Decreto Nº 4786)	Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia – POLNA (2014- 2024)	Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (Decreto Supremo Nº 004-2011-IN MININTER 18/10/2011) PNAT
Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”	Programa Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes (PNEVSCA)	Plan Nacional de Acción 2006-2011	Plan Nacional de Niñez y Adolescencia - PNA 2014-2018	Decreto Supremo Nº 001-2012 que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) – MIMP

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes

País				
Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Bolivia Digna para Vivir Bien (PNADH) 2009-2013	Política de enfrentamiento a la trata de personas	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNDDHI)	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay (2012 – 2017)	Estrategia Nacional para la Minería ilegal
Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2014-2018	I y II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP)	Estrategia Nacional contra la Trata de Personas	Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015 (Plan Adolescencia)	El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018
Política plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2013 – 2017	Plan de acción para la lucha contra la Trata de personas entre los Estados Parte del Mercosur y los Estados asociados	Lineamientos de Política Pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios (2012)	Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes

País				
Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Plan nacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2014	Núcleos de Enfrentamiento a la Trata de Personas - NETP	Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020	Diversos protocolos para múltiples instancias del Estado con referencia al tema
Plan trienal de lucha integral e intercultural contra la trata y tráfico de personas 2014 – 2016, elaborado por la dirección general de lucha contra la trata y tráfico de personas	Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas – CONATRAP	Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019	Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2010-2019	
Estrategia comunicacional de trata y tráfico de personas, diseñada por el Ministerio de Comunicación	Comisión Parlamentaria de Investigación – CPI del Senado sobre Trata Nacional e Internacional de Personas			

Fuente: Elaboración propia

En Bolivia, la investigación valora e identifica en primera instancia la importancia de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en el año 2009. Se logra la inclusión a nivel constitucional de la prohibición explícita de la trata y tráfico de personas además, naturalmente, de varios artículos referidos a la no discriminación.

Como antecedentes a la aprobación de la Ley N° 263 Integral contra la Trata y Tráfico de Personas, el Estado boliviano a partir del año 2006, ha implementado planes de desarrollo con componentes que consideraban este tema. Entre los años 2006 y 2011, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue el pilar rector de toda la planificación estatal.

Una característica importante es que el PND contó con un nivel de participación ciudadana promovido por el gobierno lo que, posiblemente, le ha dado mayor legitimidad. Sobre 4 pilares: Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana, el entonces nuevo gobierno del presidente Evo Morales proyectó hacer grandes reformas al Estado y en su diagnóstico establece que frente a un sistema de justicia que no considera a las mujeres, grupos generacionales y otros, como sujetos de derecho y desarrollo, que discrimina y desvaloriza al ser humano, vulnerando derechos y que se manifiesta en maltrato y/o abandono infantil, trabajo infantil, trata y tráfico de personas, explotación sexual comercial infantil y adolescente, feminicidio y violencia en contra de las mujeres, se plantea construir *“un sistema de justicia plural, participativa, transparente, esencialmente restaurativa, con equidad e igualdad”*, buscando descolonizar la justicia.

Con esa intención, el año 2011 el gobierno convocó a elecciones mediante voto universal para elegir a las autoridades del poder judicial y de esta forma reforzar la legitimidad e institucionalidad del órgano judicial. Lamentablemente, la investigación muestra y las propias autoridades han reconocido públicamente⁸ que este objetivo no ha sido conseguido. Con respecto a los resultados previstos por el PND y la información con la que se cuenta en lo que respecta a la trata de personas, el escaso número de sentencias por casos de trata y ni uno solo por violencia sexual comercial muestran la debilidad del sistema de justicia en este tema.

En el marco del PND se aprobó también el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades *“Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”* que es uno de los principales antecedentes del Plan Nacional contra la Trata y Tráfico de **Personas aprobado** el año 2014.

⁸ Las Autoridades han admitido públicamente que aún con las elecciones generales para la elección de autoridades, los problemas del poder judicial no se han resuelto. Ver, por ejemplo, la nota: <http://ejt.vt/2015/04/evo-admite-fracaso-con-la-eleccin-de-magistrados-y-dice-que-la-justicia-retrocedi/>

El Plan reconoce la situación de violencia estructural de la que son víctimas, en especial, mujeres, adolescentes, niñas y niños. El Plan puntualiza también la debilidad de que las estadísticas tengan un subregistro por falencias institucionales pero también por estereotipos culturales y conceptos erróneos. Dentro de las actividades de este plan se llevaron a cabo campañas de concientización ciudadana sobre la trata y tráfico de personas, pero no hay ninguna evaluación de su impacto. Esta es una debilidad generalizada de los planes y políticas del estado boliviano.

En los últimos años también se pusieron en marcha dos planes referentes a los derechos humanos: Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Bolivia Digna para Vivir Bien (PNADH) 2009-2013 y el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2014-2018.

El PNADH se propuso como objetivo con relación a la Trata y Tráfico de personas *“reducir el índice de casos de trata y tráfico y otorgar medidas adecuadas de rehabilitación y terapia a las víctimas”* a partir de 18 acciones que en gran medida fueron llevadas a cabo con la aprobación de la Ley, pero a la fecha, está claro que el objetivo no ha sido cumplido.

Concerniente a la trata y tráfico de personas, este nuevo PNADH contempla como marco normativo nacional a la Ley N° 389 que declara el 23 de septiembre de cada año como “Día Nacional contra la trata y tráfico de personas”, a la Ley N° 370 y a la Ley N° 263 Integral contra la trata y tráfico de personas, a la Ley N° 251 de Protección a Personas Refugiadas y su Decreto Supremo N° 1440 reglamentario.

Una evaluación realizada por el Ministerio de Justicia sobre las 558 acciones contempladas en el PNADH 2009-2013 dio como resultado que *“las acciones cumplidas llegaron al 56%, las acciones en proceso de cumplimiento al 34% y las acciones no cumplidas llegan al 9% (sic)”* (PNADH 2014:18). El PNADH 2014-2018, tiene la particularidad de recoger las recomendaciones de los Órganos de Tratados y las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) 2010, como parte de las obligaciones que como Estado ha asumido ante la comunidad internacional en materia de derechos humanos.

El segundo plan 2014-2018 se enmarca en el nuevo instrumento de planificación estratégica del estado boliviano, la Agenda Patriótica 2025. De acuerdo a la investigación, la idea es que el plan establezca las bases para una política estatal que priorice derechos y se convierta para la ciudadanía en algo así como “una guía para la exigibilidad de sus derechos”. El plan sigue las mismas líneas que el PNADH y se encuentra en un proceso de socialización con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Con estos importantes antecedentes, cuando en el año 2012 se promulga finalmente la Ley N° 263 contra la trata y tráfico de personas, las líneas de la política estaban claramente delimitadas. La ley en definitiva se adecua a los parámetros y recomendaciones de las plataformas internacionales, en especial el Protocolo de Palermo.

Otra política importante, en realidad directamente diseñada para abordar este tema y elaborada en el marco de la Ley N° 263, es la Política Plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2013- 2017. Elaborada por el Consejo Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, instancia creada también por la ley, concibe que los delitos de esta naturaleza son fenómenos sociales cuyas causas se originan en las profundas inequidades económicas y sociales y los patrones culturales por lo que sus respuestas deben ser integrales y de carácter estructural. A diferencia de otras políticas del gobierno, ésta no contó con la participación de la sociedad civil.

Como objetivo estratégico, la política busca *“Garantizar el derecho de las/os bolivianos a vivir una vida libre de la trata y tráfico de personas, y delitos conexos”*. Se basa en 5 líneas estratégicas⁹:

Prevención, Protección, Atención y Reintegración Integral, Derecho de la víctima a acceder a una justicia pronta, oportuna y efectiva, Promoción y concreción de acuerdos de Cooperación Internacional (bilateral, multilateral y regional) en la lucha contra la trata y tráfico de personas y las directrices para que exista un trabajo coordinado e interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno.

Un aspecto importante que tiene que ver con las reformas del Estado boliviano en general es que esta política debe ser implementada en todos los niveles subnacionales.

Hay otros instrumentos complementarios como el Plan nacional de lucha contra la trata y tráfico de personas 2014, que se constituye en un instrumento para la planificación plurianual de acciones de lucha contra la trata y tráfico de personas y consta de ocho programas que buscan resolver los problemas identificados en el análisis de situación:

Programa 1: Sensibilizando, concientizando y educando contra la trata y tráfico de personas;

Programa 2: Generando condiciones para la reintegración de las víctimas;

Programa 3: Garantizando la vigencia de los derechos;

.....
9 <http://saludpublica.bvsp.org.bo/cc/b040.1/documentos/588.pdf>

- Programa 4: Capacitando a los operadores administradores de justicia;
- Programa 5: Justicia pronta y efectiva en materia de trata y tráfico de personas;
- Programa 6: Promoviendo mecanismos de coordinación internacional contra la trata y tráfico de personas;
- Programa 7: Producción y gestión del conocimiento;
- Programa 8: Construcción de un ambiente institucional favorable para la lucha contra la trata y tráfico de personas y delitos conexos.

También se aprobó el Plan Trienal de Lucha Integral e Intercultural contra la trata y tráfico de personas 2014 - 2016, elaborado por la Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas del Viceministerio de Seguridad Ciudadana que se plantea como objetivo el reducir la trata y tráfico de personas ejercida por las organizaciones delictivas nacionales e internacionales, que afectan el desarrollo humano y la seguridad ciudadana, combatiendo mediante la implementación mecanismos estratégicos de prevención, protección, atención, reintegración, persecución y sanción penal de los actores, de forma coordinada a nivel interinstitucional, orientando la construcción de una sociedad de paz con respeto a los Derechos Humanos Fundamentales¹⁰. La meta del plan es la de *“reducir en un 20% la incidencia en casos de trata y tráfico de personas a través de las acciones efectivas en procesos de prevención, atención, persecución penal y reinserción de víctimas de trata y tráfico de personas”*¹¹.

Finalmente, en el área de comunicación, el gobierno diseñó una estrategia comunicacional cuyos objetivos son promover que la población de los principales pasos de frontera y población del eje central se informen y prevengan el delito de trata y tráfico de personas, así como informar y sensibilizar sobre las causas y consecuencias y modalidades de este delito. El mensaje de esta estrategia comunicacional trabaja con tres ideas: el primero de prevención con el eslogan *“no todo lo que brilla es oro”*, el segundo de protección; *“siempre quiero estar en mi Bolivia”* y un tercero dirigido a las víctimas; *“quiero volver a mi Bolivia”*.¹²

.....
10 Estudio Comparativo en Cinco Países, PNUD, Pág. 23

11 Plan trienal (2014) Gobierno boliviano. Pág 45

12 Nota de prensa del Ministerio de Comunicación de fecha 24 de noviembre de 2014.



Como ya se pudo analizar en el apartado de la normativa orgánica, en Brasil la aprobación del Estatuto de la Niñez y Adolescencia ECA¹³ impulsó una serie de políticas públicas de enfrentamiento a la violencia sexual infantil y juvenil con la creación del CONANDA.

En el año 2000, se creó el primer Plan Nacional de enfrentamiento de la violencia sexual infanto-juvenil como conmemoración a los 10 años del ECA. Elaborado con participación de ONGs del movimiento de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, el documento se convirtió en una referencia para la sociedad civil organizada y para las tres instancias del poder estatal. Se contemplan directrices de una síntesis metodológica para la reestructuración de políticas, programas y servicios relacionados al tema.

En el año 2010, se creó el Plan Decenal de Derechos Humanos de Niñas, niños y adolescentes, que también es considerado un marco de referencia para la formulación de políticas públicas y está compuesto por temas sectoriales que convergen en un solo instrumento. Todos los planes sean a nivel nacional como subnacional tienen fundamento en las bases de este documento. El Plan Decenal consta de 8 principios y 5 ejes junto a 9 directrices de la Política Nacional, así como de 32 objetivos estratégicos y 90 metas que podrán dar un norte en la formulación de los Planes Plurianuales (PPAs) de la Unión y el Plan Nacional, que tendrán acciones para ser desarrolladas hasta el 2020.

A nivel de programas, en el año 2003 la Secretaría de Derechos Humanos de la República pasó a contar con un área específica para tratar el tema de la violencia sexual contra menores de edad. El Programa Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes (PNEVSCA) impulsó acciones como el Disque 100, un servicio de denuncia creado por organizaciones no gubernamentales pero que más tarde se asumió como responsabilidad del gobierno federal y que fundamenta la Matriz Intersectorial de Enfrentamiento de la Explotación Sexual contra Niñas, niños y adolescentes elaborada en 2011 y el Programa de Acciones Integradas y Referenciales de Enfrentamiento a la Violencia Sexual Infanto-juvenil en el Territorio Brasileño –PAIR y PAIR MERCOSUL, un proyecto a nivel de red sobre enfrentamiento de la Trata de NNAs para fines de explotación sexual en regiones fronterizas entre los países Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

El año 2006 se aprobó la Política de Enfrentamiento a la Trata de Personas que establecía directrices y acciones de prevención y represión de la Trata de Personas

.....
¹³ ECA por sus siglas en portugués (Estatuto da Criança e do Adolescente)

y atención a las víctimas. Esta política tuvo 12 acciones específicas con especial hincapié en el área de los Derechos Humanos, donde tenían acciones definidas para la población objetivo, como fueron la inclusión del tema de Trata en las capacitaciones de los Consejos de Derechos de los Niños y Adolescentes y los Consejos Tutelares o la articulación de acciones conjuntas de enfrentamiento en regiones de frontera y en áreas turísticas, promoviendo capacitaciones dirigidas a la cadena productiva del turismo.¹⁴

Previsto en la Política del año 2006, entre 2008 y 2010 se ejecutó el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP) para enfrentar las violaciones de derechos asociados a la trata. Estuvo dividido en 3 ejes estratégicos: prevención, represión y atención a las víctimas.

El PNETP fue construido con la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones del estado, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC y representantes de ONGs. El año 2010 y a manera de evaluación del plan, se realizó en Belo Horizonte el Encuentro de la Red de Enfrentamiento de Trata de Personas, compuesta por representantes de Ministerios, sociedad civil y ONGs tanto nacionales como internacionales. En esta reunión se elaboró la "Carta de Belo Horizonte"; un documento de recomendaciones específicas sobre la trata y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

El año 2011 se inició la elaboración de una segunda parte del PNETP luego de su evaluación. El II Plan prevé expresamente el compromiso del país en prevenir y reprimir la trata de personas, así como garantizar la necesaria asistencia de protección a las víctimas, y de la promoción de sus derechos.

Compuesto de 115 metas, entre las líneas operativas previstas se incluyen específicamente metas direccionadas a la niñez y adolescencia, a pesar de que en el texto no se especifica la franja de edad comprendida. Se prevee también la capacitación de los operadores del sistema de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en el tema de enfrentamiento a la trata.

Un dato importante en el caso de Brasil es que se han creado diversas instancias para la acción y coordinación desde el estado. Con la aprobación del II Plan fue instituido el Grupo Interministerial de Monitoreo y Evaluación del II PNETP, con el objetivo de monitorear y evaluar las acciones del II Plan Nacional, proponer ajustes técnicos y difundir informaciones para la sociedad. También se crearon los Núcleos de Enfrentamiento a la Trata de Personas NETP para articular e implementar las políticas y planes estatales con el objetivo de desarrollar acciones con entidades civiles y órganos públicos involucrados con la Trata de personas. Se creó el Comité

14 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm Acesso em 14/03/2015

Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas – CONATRAP y la Comisión Parlamentaria de Investigación – CPI del Senado sobre Trata Nacional e Internacional de Personas.

Las instancias institucionales para la lucha contra la trata y tráfico de personas y niño, niñas y adolescentes en particular se revisarán en mayor detalle en el apartado 2.2 sobre mecanismos estatales.



El año 2006, el estado colombiano con el apoyo de UNICEF y la OIT, elaboró el Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes menores de 18 años (ESCNNA) 2006 - 2011. Como aspectos positivos, el plan fue el primer esfuerzo del estado colombiano de hacer en primer lugar un diagnóstico referido a la temática y, además, considerar planes locales en 15 ciudades, muchas de las cuales no contaban con ningún instrumento para la lucha contra la explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia.

En la investigación se notó que, lamentablemente, el plan no ha contado con mecanismos de seguimiento y monitoreo que hayan permitido evaluar sus impactos y por los datos revisados, tampoco parece haber tenido el éxito que se propuso. Se ha formulado un nuevo Plan de Acción que, por un lado, recoja las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño hechas en 2010 en este sentido y, por el otro, que se ajuste a los cambios sociales, políticos y económicos que ha sufrido el país en los últimos años, extendiéndose a todas las regiones.

De acuerdo al estudio, existen en el país algunos planes sectoriales que abordan de manera tangencial la prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes como por ejemplo el Sistema Nacional de Derechos Humanos como la principal estrategia del Gobierno Nacional para la protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Tiene como fin apoyar a las entidades e instancias del orden nacional y territorial y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial. Aunque el plan busca la no discriminación de todos los grupos vulnerables, no explicita la explotación sexual, lo cual se constituye en una debilidad.

La principal política, directamente relacionada al tema, es la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas,¹⁵ que surgió como producto de un proceso participativo y de construcción conjunta. En ella se estipulan los lineamientos para la acción en materia de lucha contra la Trata de Personas en Colombia para el período 2013-2018. Su objetivo es “*Combatir la Trata de Personas, garantizar los derechos fundamentales de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, atención, persecución y sanción penal de este delito*”¹⁶. Por otro lado, integra enfoques de derechos, de género, diferencial, territorial y de prevención del delito. Esta estrategia incorpora siete 7 ejes de acción:

1. Coordinación y sostenibilidad
2. Prevención
3. Asistencia y Protección a víctimas
4. Investigación y judicialización
5. Cooperación internacional
6. Generación y gestión del conocimiento
7. Seguimiento y evaluación

Otro programa interesante es el de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía que, en términos de prevención, pretende que niñas, niños y adolescentes entre los 6 y los 19 años de las instituciones escolares incorporen en su vida cotidiana el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos, la perspectiva de género y la vivencia de la sexualidad, enriqueciendo el proyecto de vida propio y el de los demás, a través de la construcción y actualización de manuales de convivencia escolar y asumiendo tres enfoques:

1. Derechos Humanos,
2. Enfoque Diferencial y
3. Enfoque de Género.

En varias partes menciona “aunque de manera imprecisa” el tema de la explotación sexual comercial como una de las manifestaciones de la violencia sexual y de la violencia e inequidad de género que debe ser prevenida mediante la formación de competencias ciudadanas.

.....
¹⁵ Ministerio del Interior (2013, 17 y 18 de Octubre). Proceso de validación del proyecto de Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas

¹⁶Estudio Comparativo en Cinco Países (2015), Pág. 122

En el ámbito de la salud, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó en 2012 los lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios con el propósito de orientar una acción coordinada y articulada con visión de país que promueva la protección integral de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, reconociendo el protagonismo de la familia, la escuela, la comunidad y el territorio como escenarios reales donde transcurren y se desarrollan sus vidas.

En la categoría derechos de protección, se establecen dos objetivos de política relacionados directamente con la explotación sexual comercial: 1) Ninguno en actividad perjudicial, cuyo alcance remite a que ninguno sea sometido a trabajo infantil, explotación laboral, mendicidad o explotación sexual y 2) Ninguno víctima de violencia personal, que se refiere a que ninguno sea sometido a maltrato, abuso o violencia sexual¹⁷.

Aunque se confunde la explotación sexual comercial como actividad perjudicial (equivalentes a las peores formas de trabajo infantil) con delitos de violencia y explotación sexual, es importante que se mencione de manera explícita como objetivo prioritario de las políticas públicas municipales, distritales y departamentales.

El mismo ministerio, en alianza con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, dio a conocer el Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual en el año 2010. Se buscaba poner a disposición del sector salud, diferentes herramientas para un abordaje integral de la violencia sexual en Colombia que incluya, además de la atención médica, diferentes tipos de habilidades sociales para la atención de las víctimas, tendientes a contribuir con su recuperación y evitar su revictimización. Este Modelo reconoce a la Explotación Sexual Comercial de Niñas, niños y adolescentes como una de las modalidades de violencia sexual y enfatiza en la necesidad de abordarla de forma diferencial, pues cada uno de estos tipos de violencia tiene dinámicas y consecuencias diferentes.

Finalmente, el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019¹⁸: Niñas, Niños y Adolescentes Felices y con Igualdad de Oportunidades, pretende que en el decenio la población objetivo tenga las garantías básicas a sus derechos y mejores oportunidades. Entre sus objetivos plantea que ningún niño o niña sea sometido a maltrato o abuso y que no sea víctima o participe de ninguna actividad que sea perjudicial. Aunque este plan se inscribe en la Perspectiva de la Erradicación del Trabajo infantil, hace referencia al Plan Nacional de erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Aunque está formulado, el plan aún no está vigente.

.....
17 Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios. Bogotá. Página 19.

18 Estudio Comparativo en Cinco Países (2015), Pág 124.

Paraguay tiene vigentes varios planes relacionados a la temática. En primer lugar, cuenta con una Política Nacional de la Niñez y Adolescencia POLNA 2014 - 2024 que reconoce que *“cuando las políticas universales del Estado no han satisfecho plenamente los derechos humanos, y por consiguiente las niñas, niños y adolescentes se encuentran en condiciones de exclusión, o sin oportunidades, o en situación de pobreza, el Estado garantiza Políticas de Bienestar Social, asimismo, cuando se presentan otras condiciones como la explotación laboral, la trata y cualquier otra forma de violencia, el Estado debe asegurar la ejecución de las Políticas de Protección Especial (...)”*¹⁹. Lastimosamente, obvia la mención explícita de la explotación sexual.

También existe el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia PNA 2014 - 2018 que tiene entre sus objetivos, el de “Promover acciones focalizadas en situaciones de alta vulnerabilidad social, para la restitución de derechos”. Dentro de este objetivo se plantea dos resultados que tienen relación con la explotación sexual y trata:

Los programas focalizados a situaciones de alta vulnerabilidad social son gestionados de manera transparente, eficaz y eficiente.



Elaborar y poner en marcha la Estrategia Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes.

En esa línea, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay (2012 – 2017) es el plan más importante relacionado a la prevención y erradicación de la ESNNA y fue aprobado a finales del año 2011. En su elaboración participaron diversos sectores sociales, tanto del sector público como de la sociedad civil. En su marco teórico, este plan establece que la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes es una de las múltiples formas en las que se manifiesta la violencia sexual. Incluye el abuso sexual y la remuneración, ya sea en dinero o en especie, siendo las niñas, niños y adolescentes tratados como objetos sexuales y comerciales.

De acuerdo a la investigación, cabe destacar que la concepción del Plan se aparta del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, al utilizar “explotación sexual tradicional” en lugar de “prostitución infantil”, pues se parte de la base de que en la prostitución existe un elemento de voluntariedad que se considera inexistente en el caso de niñas, niños y adolescentes.

.....
¹⁹ IBID, pág. 152

El Plan establece como objetivo estratégico general:

“Definir, desarrollar y articular estrategias institucionales para la prevención, protección, sanción y atención integral de niñas, niños y adolescentes, a fin de contribuir a la erradicación de la explotación sexual en el Paraguay, en el marco de la doctrina de protección integral”.

Posee además objetivos específicos de prevención, atención integral y fortalecimiento institucional.

El estado paraguayo también cuenta con un Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015 (Plan Adolescencia) que establece que las estrategias para apoyar a adolescentes deben abordar las necesidades particulares de distintos grupos de personas, incluyendo a personas en situación de explotación sexual comercial.²⁰ Reconoce también que los esfuerzos deben dirigirse a ampliar la cobertura en las intervenciones clínicas, familiares y comunitarias en poblaciones más vulnerables, entre las cuales se señala a “adolescentes objeto de explotación sexual y/o trata”²¹. Asimismo establece metas de indiferencia cero ante la explotación sexual. Lastimosamente, no explicita en qué consiste la meta de “indiferencia cero” en estos casos. Aunque había metas concretas a lograrse hasta el año 2012, se percibe aún debilidades en torno a las percepciones culturales de estos fenómenos así como la escases de centros de atención diferenciados y amigables para adolescentes.

Análogamente, se cuenta también con un Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez 2010-2015 cuyo objetivo general es “elevar la calidad de vida y salud de los niños y niñas menores de diez años mediante la promoción de la salud garantizando su derecho a la salud a través de ambientes familiares y comunitarios protectores y del acceso a servicios de salud equitativos, integrales y de calidad”.²² Aunque al igual que el Plan para la adolescencia, establece metas de indiferencia cero ante la explotación sexual, tampoco explicita en qué consisten estas metas de indiferencia cero.

.....
20 Documento del Plan, página 15.

21 Estudio Comparativo en Cinco Países (2015), Pág 154

22 IBID, Pág. 155

Desde un punto de vista de enfoque, el plan se propone acertadamente hacer intervenciones de carácter integral que apunten también al cambio de comportamientos y la socialización de información en las comunidades, pero la investigación identifica que aún hay muchas debilidades en este sentido. Tampoco hay datos sobre la evaluación e impacto de las actividades realizadas en el marco del plan.

En un esfuerzo de coordinación interinstitucional, se desarrolló también el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 que surgió el año 2011 de la articulación entre el MEC, el MSPBS y la SNNA. En la descripción de la población meta, se reconoce que a la edad comprendida entre los 5 y los 8 años se *“asume más responsabilidades derivadas de su participación en su propio desarrollo personal y su socialización (Derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la lectura y a la cultura, derecho a buscar y recibir información, derecho al juego y a la asociación, derecho a la permanencia en el grupo familiar y de origen, derecho a la protección social y legal contra el maltrato, la explotación sexual, y laboral)”*. En el resto del documento del Plan, sin embargo, no se menciona la manera en que estas tres instituciones se articularán para el cumplimiento de objetivos con relación al tema de trata y explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes.

Un aspecto importante del plan es que se recoge como una situación relevante el déficit de identificación y documentación de la infancia, que es un asunto vinculado a la impunidad en casos de trata y explotación sexual comercial.

Finalmente, en el marco de la Ley N° 4788 se desarrolló la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2010-2019, que visibiliza temas como la trata interna, el “criadazgo”, muy extendido en Paraguay y la trata de menores indígenas. La política nacional de prevención y combate a la trata de personas en Paraguay se estructura en función de dimensiones traducidas en líneas de acción y ejes estratégicos.²³

Las dimensiones son prevención, protección y atención integral a personas víctimas, investigación, persecución, juzgamiento y sanción penal y cooperación local, nacional e internacional. Los ejes estratégicos son fortalecimiento institucional e inversión pública, adecuación normativa, monitoreo de la implementación de la política y participación ciudadana²⁴.

.....
23 IBID, Pág. 156

24 Documento de la política, página 56.



Perú cuenta con diversas estrategias tanto nacionales como regionales referidas a la problemática de trata de personas.

La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021, presenta el marco conceptual y la normativa vigente en la materia. Ofrece también un diagnóstico de la situación del trabajo infantil en el país y establece ejes estratégicos de acción, metas e indicadores. Finalmente describe el sistema de monitoreo y seguimiento de la estrategia. También referido al tema laboral, el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017 aprueba el marco conceptual, normativa internacional y nacional aplicable al trabajo forzoso. Este Plan ofrece un diagnóstico del trabajo forzoso en el país, además de que precisa los principios, objetivos y acciones del plan y la estrategia de monitoreo. Finalmente aborda el financiamiento requerido para la implementación del plan. En términos conceptuales, establece la diferencia entre trabajo forzoso y trata de personas: *“a diferencia de la ausencia de consentimiento como elemento esencial central para definir el trabajo forzoso, la trata de personas tiene como elemento constitutivo fundamental el movimiento o traslado de la persona víctima de explotación”*. La acción 2.3.a. del objetivo estratégico 2, abarca el diseño del sistema de registro, seguimiento y monitoreo del trabajo forzoso, que contemple su integración con fuentes de información existentes y otras por desarrollar, entre ellas el sistema RETA-PNP.

En el marco del Plan Nacional de Acción por la Infancia se desarrolla la problemática de la ESNNA a partir de mesas de trabajo, pero que a la fecha aún están en proceso de desarrollo de sus actividades o camino a su activación como en el caso de la mesa de trabajo por el Resultado 17, que busca que los NNA estén protegidos frente a situaciones de trata que esté previsto se conforme en Noviembre.

Otros planes que tienen un impacto en el enfoque y el impulso que el estado peruano está dando a sus políticas en torno al tema, son el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 que propone un objetivo central: impregnar a la política pública del enfoque de derechos humanos, de forma tal que se asuma que toda acción del Estado debe estar orientada, en definitiva a resguardar la dignidad de la persona humana; el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018 que fue concebido como respuesta a la inseguridad, la violencia y el delito, los cuales deben tener un tratamiento integral y con el planteamiento de procesos a mediano y largo plazo y planes referidos al género como el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 y el Plan Nacional contra la Violencia a la Mujer 2009 - 2015, este último suscrito por 7 Ministros que expresa la continuidad de la política de Estado en

materia de eliminación de las diversas expresiones de violencia contra la mujer tales como: la violencia familiar, violencia sexual, violencia psicológica, feminicidio, trata de mujeres, hostigamiento sexual, homofobia.

Perú también considera el tema desde planes y estrategias sectoriales como por ejemplo la Estrategia nacional para la Minería Ilegal, puesto que se ha visto que éstos son espacios donde se propician actividades criminales relacionadas a la trata y tráfico de personas y la explotación sexual comercial.

Un elemento destacable en la investigación en Perú es que además de los planes, el país cuenta con diversidad de protocolos que regulan y guían las acciones en términos de la atención y los servicios que se prestan a la ciudadanía. En el marco de la investigación, se identificaron los siguientes protocolos y guías con contenidos relevantes a la temática:

- ♥ Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP)
- ♥ Guía de orientación para el Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la PNP (Abril de 2014)
- ♥ Protocolo Intrasectorial para la atención a Víctimas de Trata de Personas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- ♥ Protocolo del Ministerio Público para la atención de las víctimas del delito de trata
- ♥ Guía de Procedimiento para la Entrevista Única de Niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación sexual y trata con fines de explotación sexual
- ♥ Guía Médico Legal Evaluación Física de la Integridad sexual
- ♥ Guía de Procedimiento para la Evaluación. Psicológica de presuntas víctimas de abuso y violencia sexual atendidos en consultorio
- ♥ Manual de intervención CAR151 (se establecen los lineamientos, enfoques teóricos, metodología general, procesos y procedimientos principales que estos Centros deberán seguir en sus intervenciones, con el fin de brindar una atención integral y de calidad a la población acogida, que haga posible su reintegración familiar, adopción o reinserción social)
- ♥ Guía de Detección y Derivación de las víctimas de ESNNA (MIMP/ Sociedad Civil 2015)

De igual forma, el Estado Peruano ha desarrollado rutas de atención nacionales y regionales en el caso de trata de personas. Se identificaron 3:



La Ruta única de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual,

La Ruta de Atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de Loreto y

La Ruta de Atención Integral a niñas, niños y adolescentes víctimas de Abuso Sexual, Huánuco.

Lo interesante de estos avances es que estos instrumentos concretos apuntan a facilitar el correcto desempeño de los funcionarios públicos, en especial en las áreas de salud y justicia, para lidiar con víctimas de trata y tráfico de personas así como explotación sexual y comercial.

2.2 Mecanismos estatales e instancias institucionales de acción y coordinación

Gracias a que los cinco países muestran avances, al menos en términos de normativa y elaboración de políticas públicas y programas relacionados al tema, se ha visto que hay muchas instancias institucionales y mecanismos de acción y coordinación de actividades a nivel de los estados. En este apartado se revisa brevemente las mismas para tener una idea de cuáles son los instrumentos a nivel de estructuras institucionales con los que se cuenta.

Como observación inicial, puede destacarse que gracias a que hay una importante cantidad de políticas públicas, los mecanismos estatales también son muchos y variados. Esto, sin embargo, no significa que la existencia de instancias institucionales garantice el éxito, seguimiento o evaluación de las actividades planteadas a nivel de la planificación estatal.

El siguiente cuadro resume estas instancias, por país:

Bolivia	Brasil	Colombia	Paraguay	Perú
Consejo Plurinacional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Personas	Consejo nacional de los derechos del niño y del adolescente CONANDA	Comité Interinstitucional	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas
Consejos departamentales	Comisión Intersectorial de Enfrentamiento al Abuso y a la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNDDHI)	Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de personas	Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos UDAVIT
Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (DGLCTTP)	Red de Enfrentamiento a la Trata de Personas			
	Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas – CONATRAP			
	Los Núcleos de enfrentamiento a la trata de personas			
	Comisión Parlamentaria de Investigación - CPI sobre Trata			Observatorio de Criminalidad

En el caso del Estado Boliviano, se han identificado 3 instancias creadas en el marco de las políticas revisadas: el Consejo Plurinacional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de personas como instancia máxima de coordinación y representación, encargada de la formulación, la aprobación y ejecución de la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas y delitos conexos, conformado por un representante de cada ministerio (nueve en total), uno por el Ministerio Público, otro por la Defensoría del Pueblo, y dos representantes por la sociedad civil organizada; el Consejo Plurinacional está presidido por el Ministro o Ministra de Justicia. A nivel subnacional, existen también los Consejos Departamentales contra la trata y tráfico de personas. Finalmente, dentro del Viceministerio de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, se creó la Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (DGLCTTP).

En Brasil, la primera instancia institucional clave es el Consejo nacional de los derechos del niño y del adolescente CONANDA, impulsor de muchas de las políticas vigentes en el país en este momento. Este consejo, consiste en un órgano colegiado permanente de carácter deliberativo y composición paritaria, que integra la estructura básica de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR). La composición paritaria consiste en una formación con integrantes con una representatividad equitativa, siendo que un 50% corresponde a la sociedad civil y un 50% a órganos públicos. Brasil es uno de los pocos países que prevé legalmente la constitución de consejos paritarios y deliberativos en el área de políticas para niñas, niños y adolescentes, así como la estructuración de consejos tutelares elegidos por las propias comunidades. Entre las principales pautas del CONANDA está el combate a la violencia y explotación sexual practicada contra niñas, niños y adolescentes; la prevención y erradicación del trabajo infantil; y el acompañamiento de proyectos de ley en tramitación en lo que se refiere a sus derechos.

También existe la Comisión Intersectorial de Enfrentamiento al Abuso y a la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes, creado por el Gobierno Federal el 2007 para garantizar una mayor integración de las políticas direccionadas al enfrentamiento de la violencia sexual. En la misma línea, fue instituido el Grupo Interministerial de Monitoreo y Evaluación del II PMETP, con el objetivo de monitorear y evaluar las acciones del II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, proponer ajustes técnicos y difundir informaciones para la sociedad.

Otra instancia interesante es la Red de Enfrentamiento a la Trata de Personas. Esta Red está compuesta por representantes de Ministerios, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, y otras representaciones.

Por decreto presidencial, fue implantado el Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas – CONATRAP, constituido por representantes del poder público y sociedad civil en el ámbito del Ministerio de la Justicia. Entre las competencias del Comité Nacional está promover estrategias de implementación de las acciones de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas

Los Núcleos de enfrentamiento a la trata de personas fueron creados para articular e implementar las políticas y planes estatales, con el objetivo de desarrollar acciones con entidades civiles y órganos públicos involucrados con la trata de personas. Conducen víctimas hasta las casas de acogida, ayudan a retornar a las víctimas a la ciudad de origen, implementan acciones de enfrentamiento a la Trata, pueden desarrollar investigaciones y realizar formación, capacitación y sensibilización de órganos públicos sobre el tema. Otra actividad de los NETP implica el soporte de las Policías Federal y Civil, contribuyendo con informaciones importantes. Actualmente existen 14 estados brasileños que cuentan con Núcleos: Acre (2), Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Finalmente, con el objetivo de investigar la Trata nacional e internacional de personas en Brasil, sus causas, consecuencias, rutas y responsables durante el periodo comprendido entre 2003 y 2011 y ya con la vigencia de la Convención de Palermo, fue instalada la Comisión Parlamentaria de Investigación - CPI sobre Trata en marzo de 2011.

En Colombia, Ley N° 1336 por medio del cual se adiciona y robustece a Ley de Lucha contra la explotación, pornografía y turismo sexual con niñas, niños y adolescentes creó el Comité Interinstitucional como ente coordinador y articulador de las acciones estratégicas para combatir la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes. La investigación muestra que no ha tenido un efectivo liderazgo en la evaluación del Plan de Acción Nacional 2006-2011 ni en la formulación e implementación de uno nuevo.

También se tiene el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNDDHI), como la principal estrategia del Gobierno Nacional para la protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que funciona como instancia de coordinación de las entidades e instancias del orden nacional y territorial para promover el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

Entre sus objetivos está incluir un enfoque de derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales y en la política pública integral; sin embargo, llama la atención que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, principal entidad responsable de la protección de la niñez, la adolescencia y la familia, no haya sido incluido de manera explícita y con responsabilidades específicas en esta materia. El SNDDHI está compuesto por 8 subsistemas.

En Paraguay, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia es el ente rector de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y está integrado por un representante de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, del Ministerio de Educación y Cultura, los organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional, el Ministerio de Justicia, El Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública y los Consejos Departamentales.

También como un ente de coordinación interinstitucional, la Ley N° 4788 Integral contra la Trata de personas crea la Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de personas, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores e integrada por: Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de la Mujer y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, entre otras.

En la investigación se identificó como una debilidad en Paraguay que, aunque hay definiciones sobre la articulación y coordinación entre diferentes ministerios y entidades del estado tanto para el tema trata como el de explotación sexual y comercial, los manuales que señalan procedimientos son poco conocidos por los funcionarios, en particular en el tema explotación sexual.

En Perú, existen también varias instancias estatales relacionadas al tema. Primero, el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas, integrado por los siguientes miembros: un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, dos representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema.

Dentro del Ministerio Público, existe la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos UDAVIT, con la finalidad de brindar servicios de

índole psicológico, social, médico y legal, a las víctimas y testigos de estos delitos procurando la búsqueda de la verdad y la justicia. La misma cuenta con un protocolo para la atención de víctimas del delito de trata de personas. También en el Ministerio Público, existe el Observatorio de Criminalidad que procesa y provee estadísticas y datos sobre delitos y trata de personas en particular.

2.3 Principales limitaciones

Los estudios en los cinco países dan cuenta de que aunque hay muchos avances, en especial en lo que se refiere al desarrollo normativo y la elaboración de políticas públicas, hay aún grandes debilidades en la aplicación de la normativa y los planes. Entre las principales y que son comunes a todos los casos, aunque en mayor o menor grado de incidencia, están:



La normalización de la violencia y los temas tabú en la cultura

Una y otra vez, los estudios destacan que una de las principales limitaciones en el intento de lucha contra la trata y tráfico y la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes es que en la Región persiste una cultura de la violencia que se caracteriza por la normalización de la misma en todos los niveles, empezando por el entorno familiar.

En primer lugar, el alto grado de machismo en las sociedades estudiadas hace que el enfoque integral en las políticas sea un reto enorme. Esta cultura también favorece la normalización de la violencia contra la mujer y contra las niñas y niños. En los estudios también se hacía evidente que las sociedades tienen una mentalidad aún muy adultocéntrica y aunque se está haciendo el esfuerzo de cambiar el enfoque y ver a los niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho, a la hora de implementar las políticas los preceptos culturales siguen pesando mucho.

Adicionalmente, la sexualidad continúa siendo un tabú en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Las iglesias tienen mucha influencia en la cultura y la política de la Región y como se ha visto, aunque los países suscriben los derechos humanos en su conjunto, solamente hay una ley sobre derechos sexuales y reproductivos, pero que aún no está vigente. La dificultad de discutir el tema de la sexualidad abiertamente y sin tapujos se traduce también en dificultades a la hora de atender a las víctimas, en especial en los ámbitos de la salud y la justicia y más aún cuando de este primer nivel de atención dependen elementos como el marco probatorio, que más adelante juegan un rol en las posibilidades de llevar a la justicia a los responsables de los crímenes.

Sistema judicial débil y subregistro de casos

Todos los estudios a nivel de país coinciden en que aunque hay avances significativos en la aprobación de normas, hay muchas debilidades en términos de los sistemas judiciales en varios sentidos; por una parte, en algunos casos se ha notado que hay imprecisiones en la normativa como por ejemplo que la tipificación de los delitos no esté lo suficientemente demarcada o por otro lado que hayan múltiples complicaciones en los procesos judiciales como una sobrecarga de los funcionarios, falta de comprensión de las normas, falta de procesos de sensibilización sobre la temática para brindar un apoyo integral a las víctimas, etc.

Un dato recurrente en los estudios es que hay un sistemático subregistro de casos por varias razones: los delitos se tipifican equivocadamente, el marco probatorio no se construye adecuadamente, no hay los recursos necesarios para apoyar a las víctimas durante los procesos de denuncia y juicios y, en última instancia, el número de casos que llegan a sentencia siguen siendo muy escasos.

A esta realidad hay que añadir el hecho de que aunque se ha observado en casi todos los casos un aumento en el número de denuncias, los casos que no se denuncian

por cuestiones sociales y culturales siguen siendo el porcentaje mayoritario. La investigación arroja que de todas maneras el hecho de que las denuncias se hayan incrementado puede ser un impacto positivo de la mayor visibilización del problema gracias a las campañas y políticas implementadas, pero mientras no se fortalezcan verdaderamente los sistemas judiciales, las víctimas no encuentran suficiente motivación para animarse a buscar justicia por las vías formales del sistema.



Poca información y estadísticas reales

Este es un problema muy marcado y que se ha observado en los cinco países. No se cuenta con bases de datos fiables o información precisa y confiable sobre la temática, lo cual dificulta no solamente la elaboración de diagnósticos, sino también el diseño de políticas públicas que puedan tener mayor éxito.

El tema de la información se relaciona también con el hecho de que las instituciones estatales en general muestran una debilidad en la implementación de sus planes a la hora de hacer seguimiento, monitoreo y evaluación de sus actividades. Este es un tema que se ha repetido también en los cinco países y que parece ser una necesidad inmediata.



Falta de conocimiento o sensibilización sobre procedimientos de parte de los funcionarios públicos

Directamente relacionado a los problemas previamente mencionados, en muchos casos el fracaso de algunos planes y políticas tiene que ver simple y sencillamente con el desconocimiento de los funcionarios de la normativa o de los procedimientos más adecuados para tratar casos de trata y tráfico de personas o de explotación sexual comercial.

Esta debilidad es particularmente problemática en los niveles de entrada para la atención de víctimas, pues si los funcionarios no conocen la normativa, los procedimientos o no tienen la capacitación adecuada para lidiar con las víctimas, es muy probable que los casos no prosperen y que no se les preste el apoyo, trato y asistencia que necesitan.

El gran riesgo también consiste en la revictimización de las víctimas, que de acuerdo a la investigación aún ocurre incluso cuando las leyes y protocolos se proponen explícitamente evitarlo.

Debilidad institucional

Aunque se ha mencionado la debilidad institucional desde el ámbito judicial, del sistema de salud y de la información, también se ha observado en general un nivel de debilidad institucional en términos de las capacidades de los estados tanto a nivel nacional como a niveles subnacionales de ejecutar los planes y políticas que se proponen y diseñan.

Las experiencias revisadas dan cuenta de problemas a nivel de burocracia, de fallas de coordinación a nivel interinstitucional y en muchos casos, de una falta de participación y protagonismo de la sociedad civil en general y de las organizaciones no gubernamentales en particular, considerando que éstas instancias en muchos casos tienen mayor información, recursos y *know how* que los propios estados por su cercanía y experiencia con la temática.

Hay una multiplicidad de mecanismos, comités, unidades e instancias creadas para la lucha contra la trata y tráfico de personas, la explotación sexual y la protección de los niñas, niños y adolescentes, pero esta complejidad institucional no tiene un correlato con el éxito y la eficiencia y eficacia con la que se están implementando los planes y políticas. En otras palabras, hay mucha normativa, muchos planes y políticas y muchas instancias responsables, pero pocos resultados en comparación con los esfuerzos de planificación y acción llevados a cabo.

Un tema clave y central de esta debilidad institucional tiene que ver con el hecho de que se proponen metas y objetivos ambiciosos y en concordancia con los tratados, convenciones y protocolos internacionales que los países suscriben, pero no se dota de los recursos necesarios, ni financieros ni humanos, para verdaderamente lograr alcanzar esos objetivos y metas. El tema del financiamiento será revisado en mayor detalle en el siguiente capítulo sobre ámbitos de aplicación.

Presupuestos: limitaciones y coherencia con los objetivos

Un aspecto fundamental señalado en todos los estudios nacionales es la insuficiencia en los presupuestos disponibles asignados para la lucha contra la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.

En Bolivia, la Ley N° 263 considera los siguientes factores de financiamiento: asignación de recursos progresivos por parte del Órgano Ejecutivo, gestionar recursos financieros ante organismos internacionales por parte del Consejo

Plurinacional, asignación de recursos proveniente de la confiscación de los bienes provenientes de los delitos de trata y tráfico de personas, y que los niveles central y las entidades territoriales autónomas e instituciones descentralizadas asignen anualmente los recursos económicos necesarios y suficientes. De acuerdo a los datos, sin embargo, el financiamiento del presupuesto que se tiene a nivel nacional, departamental y municipal, destinados tanto para la lucha contra la violencia, gestión social, defensa y protección de la niñez y familia son mínimos y cubren apenas el funcionamiento de los servicios y pago a profesionales que trabajan en el área²⁵. Los montos asignados en justicia, trabajo y gastos municipales oscilan entre el 0,56% y el 1,4% de los presupuestos²⁶.

En Brasil el estudio nacional también concluye que aunque hay importantes avances en términos de normativa y políticas, se evidencia la falta de presupuesto proporcional a la dimensión y particularidad del problema, para la implementación de planes y políticas de beneficio directo de la población afectada.

En el caso de Colombia, como pudo analizarse antes, una de las principales debilidades es que el país no cuenta con un Plan Nacional de Acción que articule los instrumentos de política pública con acciones y presupuestos específicos en las diferentes ciudades y regiones donde se presenta la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. El estudio indica que en el año 2006 se desarrolló a nivel nacional el Plan para prevenir y erradicar la ESCNNA con vigencia hasta el año 2011 pero que este no contó con los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes que permitieran la capacidad para coordinar las actividades necesarias que lograran el ejercicio, goce y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas y sus familias, en especial en zonas alejadas de los cascos urbanos y en los territorios rurales o permeados por el conflicto armado²⁷.

En el caso de Paraguay, el aspecto presupuestario es también de preocupación. Inicialmente, el financiamiento provino mayoritariamente de cooperación internacional, que se realizaba con el compromiso de que el Estado paraguayo asumiera posteriormente la sostenibilidad de los proyectos con recursos del presupuesto público, pero el estudio ha encontrado que este compromiso no está siendo cumplido a cabalidad y muchos proyectos y planes se han interrumpido por falta de financiación pública. La falta de financiamiento afecta principalmente a la atención a víctimas.

De acuerdo a los hallazgos del estudio, la ausencia de presupuesto para aplicar la política es percibida como una inacción grave, tanto desde las organizaciones

25 Estudio Comparativo en Cinco Países, Pág. 33

26 IBID

27 IBID, Pág. 83

de la sociedad civil, como desde el propio estado que ha reconocido que la falta de presupuesto público es el mayor impedimento para la aplicación de la política. Así también, se ha señalado que la institución responsable de elaborar y solicitar el presupuesto (Ministerio de la Mujer), hasta el momento no ha cumplido con esa obligación²⁸.

También han manifestado organizaciones de la sociedad civil, que uno de los grandes problemas para la ejecución de lo establecido por la ley es la falta de presupuesto público, ya que gran parte del trabajo de prevención y atención actualmente se realiza a través de aportes de la cooperación internacional, lo que muestra un débil compromiso del Estado con este tema.

En general, se considera que se cuenta con mayor presupuesto para delito de trata, que para los temas de violencia estructural relacionados con la explotación sexual. Aun así, hay coincidencia en que ambos presupuestos son igualmente insuficientes.

²⁸ Entrevista con organizaciones de la sociedad civil y con fiscalía especializada en persecución penal de trata y ESNNA.



ÁMBITOS DE APLICACIÓN

3.1 Contexto: elementos sociales, políticos, económicos y culturales

Dentro de la metodología del estudio, se contempló hacer un análisis del contexto en el que estos cinco países están implementando políticas relacionadas a la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes. En términos generales, los resultados son parecidos. Hay problemas sociales, económicos y políticos que influyen en la problemática. Adicionalmente, se han identificado 3 temas que afectan contextos específicos y que también se revisarán: el “criadazgo” en Paraguay, el conflicto armado en Colombia y la actividad turística como factor condicionante, en especial en Colombia, Perú y Brasil.

Los datos estadísticos pueden consultarse en los estudios nacionales, pero en este apartado recogemos las principales conclusiones de la investigación.



Datos de población: muchos jóvenes y, aún, mucha pobreza a nivel estructural

Todos los estudios muestran consistentemente una doble realidad. Por una parte, las poblaciones de la región en general son poblaciones jóvenes. Es decir, hay porcentajes altos de niñas, niños y adolescentes y tasas de natalidad aún más altas que en países más industrializados. Si sumamos a este dato el hecho de que aún persisten niveles de pobreza estructural y uno de los niveles más altos del mundo de desigualdad, el resultado es que las poblaciones más jóvenes se ven empujadas a adentrarse al mercado laboral, en muchísimos casos, en condiciones de alta vulnerabilidad.

Esta es una situación de la cual las redes criminales se aprovechan y que hace que el problema de la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes presente una mayor complejidad para abordarla de manera integral. La prostitución sigue siendo una forma de sobrevivencia para mucha gente, en especial mujeres adolescentes y jóvenes que no encuentran otras maneras de sobrevivir y llegan a caer en círculos de abuso y explotación sexual.

De acuerdo a los estudios, la pobreza también incrementa la violencia intrafamiliar de la cual, abrumadoramente, las principales víctimas siguen siendo mujeres, adolescentes, niños y niñas. En datos mostrados por al menos 3 países, la violencia contra las niñas de entre 15 y 17 años se incrementa dramáticamente.

Violencia enraizada en la cultura

Íntimamente ligada al problema de la pobreza estructural, la investigación muestra que la violencia es un asunto, como ya se pudo analizar en otras partes del documento, fuertemente enraizado en la cultura y muy relacionado a una mentalidad patriarcal y adultocéntrica.

Los datos muestran de manera generalizada que una abrumadora mayoría de mujeres será víctima de violencia en algún momento de su vida y los agresores, en un mayor porcentaje, serán personas de su entorno familiar y social más próximo. Hay que considerar al respecto que las bases de datos con las que se cuentan manejan cifras más bien conservadoras de la verdadera magnitud del problema puesto que una de las principales debilidades en todos los casos sigue siendo la falta de información confiable y datos estadísticos que permitan evaluar la situación con mayor precisión.

Todas las instituciones especializadas en la temática coinciden en que la realidad es que el problema está considerablemente más extendido de lo que podemos conocer a través de datos como las denuncias de casos de violencia o las estadísticas de femicidios, por dar un ejemplo.

La falta de confianza en las instituciones y la ineficiencia en el procesamiento de casos de violencia, en especial en razón de género, ocasiona que aunque estos problemas están siendo mucho más visibilizados y que más víctimas se aproximen al sistema, la mayor parte de ellas prefiere callar.

Un tema relacionado que se ha identificado en Colombia es el matrimonio servil o convivencia forzada. Al respecto el estudio señala que en ciertos contextos rurales y en algunas zonas urbanas marginalizadas hay padres que aceptan que un hombre

mayor, vecino de comunidad y de una condición económica y nivel social alto se lleve a su hija a cambio de ayuda en dinero o especie; tácitamente se acepta que la niña mucho menor que el benefactor tenga relaciones de tipo sentimental y sexual y le sirva en tareas domésticas; a veces la transacción se hace bajo la forma de un matrimonio legal²⁹.

Esta práctica tiene un referente cultural ancestral en algunas comunidades rurales o indígenas, como los Wayuu; sin embargo, estudios realizados por la sociedad civil establecieron una relación directa entre el matrimonio servil y la ESCNNA en comunidades semi-rurales³⁰.

La normalización de la violencia con todas las aristas que ésta conlleva sigue siendo una de las tareas más complejas a tratar en toda la Región.



La sexualidad: frenos culturales para el debate público

Los estudios dan cuenta de que la sexualidad continúa siendo un tema tabú. Este es un problema en varios niveles de acuerdo a los hallazgos de la investigación. Por una parte, se constituye en un freno a la hora de denunciar pues muchas víctimas permanecen en silencio por vergüenza y miedo a la estigmatización y la respuesta de su entorno social. Aún hay una fuerte tendencia a culpabilizar a la víctima, en especial en casos que tienen relación con abusos sexuales.

Por otra parte, hay también un conflicto de intereses a la hora de implementar iniciativas relacionadas, por ejemplo, a la educación sexual. El poder político de grupos conservadores y religiones organizadas dificulta estos procesos y ocasiona que en muchos casos comentados en los estudios nacionales, no se logre aprobar normativa o implementar políticas en este aspecto.

En última instancia, la falta de información sobre salud sexual y reproductiva aumenta el grado de vulnerabilidad en la niñez y adolescencia que, con mayor información, tendría más recursos para defenderse o al menos conocer sus derechos y saber claramente cuando éstos están siendo violados y pedir ayuda.

.....
29 Ministerio de Protección Social, ICBF, UNICEF, OIT, Fundación Renacer (2006). Plan Nacional de Acción para prevenir y erradicar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, 2006-2011. Bogotá.

30 Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Renacer y Fundación Plan (2009). Escenarios de la infamia. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. Bogotá.

El “criadazgo” en Paraguay

El tema del criadazgo es un hallazgo que ha saltado a la vista en el caso específico de Paraguay. El estudio muestra que en primera instancia, aunque el país tiene un problema de trata interna, ésta tiende a ser invisibilizada. Las organizaciones de la sociedad civil empezaron a llamar la atención sobre esa invisibilidad y su deficiente tipificación. Asimismo, se ha señalado que esta invisibilidad encubre casos como el del “criadazgo”³¹.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Manuel Petit, en su informe de visita al Paraguay en el año 2004 señalaba que *“en el contexto de pobreza y desigualdades sociales que caracteriza a la región y al Paraguay, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es tangible. Problemas relacionados con la explotación sexual como el abuso sexual, el maltrato infantil y el ‘criadazgo’ tienen dimensiones importantes”*³². Esta es una realidad aún vigente.

El criadazgo, es una práctica todavía muy extendida en Paraguay, consiste en la incorporación de un niño o niña a una familia, en muchos casos desde muy pequeños, bajo la figura del amparo. Realizan actividades domésticas a cambio de techo, comida, ropa, y en algunos casos educación, sin recibir remuneración alguna en dinero. De acuerdo al estudio, si bien no necesariamente es una forma de explotación sexual, en muchos casos es una situación que favorece a la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes. En palabras de la fiscal Teresa Martínez, de la Unidad Especializada en Trata y ESNNA, *“el criadazgo es una puerta de entrada a la ESNNA porque las familias son expulsivas, si el niño, la niña no cumple con los requerimientos de las familias, estas les expulsan y quedan expuestos a la ESNNA”*³³.

El conflicto armado en Colombia

Uno de los temas más preocupantes en el marco de la investigación es el conflicto armado colombiano, que afecta de manera directa a millones de personas, en particular niñas, niños y adolescentes. Del estudio nacional se extrae la siguiente descripción³⁴:

31 Duré et al: 2009

32 Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Manuel Petit

33 Estudio Comparado en Cinco Países, Pág. 151

34 IBID, Pág. 115

“Colombia padece un conflicto armado de más de 50 años entre las fuerzas de seguridad del Estado y grupos insurgentes. Este conflicto ha afectado a millones de personas y particularmente a niñas, niños y adolescentes sobre todo en zonas rurales y pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes. Una de tales afectaciones a la niñez ha sido su utilización sexual por parte de todos los actores armados.

Aunque no existe consenso alrededor del número de NNA reclutados, organismos internacionales como el UNICEF y Human Rights Watch consideran, ya en 2003, que puede haber más de 11.000 NNA combatientes en Colombia. Sin embargo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos consideró que podría tratarse de 14.000⁷¹. Según Human Rights Watch (2000): “Al menos uno de cada cuatro combatientes es menor de 18 años”³⁵.

Según la Unidad para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas para el año 2011, 49.950 niñas y 52.824 niños habían sido víctimas del conflicto armado; para 2012, 34.155 niñas y 36.219 niños; y para 2013, las cifras señalan 10.561 niñas y 11.204 niños. Las principales causas de esta victimización fueron, entre otros, el desplazamiento forzado, las amenazas y actos terroristas³⁶.

La violencia sexual ha estado presente de manera reiterada, aunque poco reconocida, dentro del conflicto armado. Entre 2008 y 2012 por lo menos 48.915 menores de edad fueron víctimas de distintas formas de violencia sexual: 41.313 niñas y 7.602 niños. Los rangos de edad en que las niñas sufrieron abusos sexuales con mayor frecuencia señalan entre los 10 y los 14 años y los niños, entre los 5 y los 9³⁷.

“Entre las actividades que son obligados/as a realizar los niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado se encuentran, entre otros, el de ser combatientes, esclavos/as sexuales, espías; formas de violencia que constituyen, todas, graves violaciones a los Derechos del Niño, a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario”.

.....
35 Human Rights Watch (2000). Aprenderas a no llorar. Página 20.

36 Alianza por la Niñez Colombiana (2014). Informe complementario al IV y V informes periódicos de la República de Colombia al Comité de los Derechos del Niños correspondiente al período 2006 – 2010. Página 44

37 Campaña -Violaciones y otras formas de violencia (2014). Que dejan de cazar a niños y niñas. Informe sobre violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado en Colombia.



El problema del turismo y la minería como factores coadyuvantes de la trata

Las actividades económicas como el turismo y la minería pueden ser factores coadyuvantes a situaciones de trata y tráfico de personas de acuerdo a los hallazgos del estudio.

En el caso del turismo, dos países en particular, Perú y Colombia, resaltaron que la actividad turística propicia situaciones para la explotación sexual comercial. En el estudio de Perú, por ejemplo, se señala que desde el 2008 se maneja una cifra de 10,000 niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual, datos reportados por el Ministerio de la Mujer, aunque se estima que el número real es mucho mayor al reportado en base al trabajo de campo de CHS y tomando como fuente a diversos artículos periodísticos, así como, por la información que circula producto de la experiencia de otras organizaciones que trabajan el tema. La información apunta a que hay una gran presencia de la ESNNA en las regiones y provincias peruanas, especialmente en aquellas con creciente turismo nacional e internacional.³⁸

Varios de los países han impulsado acciones para abordar la trata en el contexto del turismo, pero como se ha podido analizar en esta investigación, hay dos cuestiones que dificultan el abordaje. Por una parte, que el turismo sexual como tal no figura como un delito en las legislaciones y que hay dificultades en algunos contextos, en especial rurales, para la documentación de menores de edad. Las redes criminales utilizan esta situación para la explotación de menores con documentación falsa, por ejemplo.

En el caso colombiano, el estudio nacional señala que uno de los contextos de riesgo para la ocurrencia de la ESCNNA corresponde a la web: el auge de las redes sociales ha facilitado el contacto y enganche de niñas y niños por explotadores. Durante el período 2010 - 2013 el flujo de turistas extranjeros en Colombia fue de 4.341.950, siendo las ciudades más visitadas Bogotá con el 44%, Cartagena con el 15%, Medellín con el 11%, Cali con el 8% y San Andrés con el 4%.

Otras actividades económicas como la minería o la actividad petrolera e industrial en general presentan riesgos. Además del turismo, Colombia cuenta con grandes complejos agrícolas y varios proyectos mineros y petroleros distribuidos a lo largo del país, lo que conlleva una migración laboral interna conformada en su mayoría por hombres que pasan largas temporadas en sus sitios de trabajo solo en

.....
³⁸ Estudio Comparativo en Cinco Países, Pág. 186

contacto con sus compañeros, factor de riesgo de violencia y explotación sexual comercial contra mujeres, adolescentes, niñas y niños de las localidades³⁹.

En Perú, el estudio apunta a que las limitadas estadísticas disponibles indican que las mujeres jóvenes son tratadas principalmente para la explotación sexual, sin embargo, a menudo hay mayores dificultades para llegar a las personas que son víctimas de la trata de personas para otros fines, tales como la esclavitud forzada en actividades mineras, madereras y el tráfico ilícito de drogas, entre otros. El Gobierno peruano estima que el 94% de las víctimas en los casos procesados son mujeres.

“Las falsas ofertas laborales son el medio de captación predominante para reclutar víctimas. Las personas en situación de pobreza se ven atraídas por las posibilidades de mejorar sus ingresos y están dispuestos a tomar el riesgo de aceptar un empleo lejos de casa. Los niños y adolescentes son transportados sin autorización de los padres y sin la supervisión del gobierno, dado que existen pocas, si las hay, estaciones de inspección. Cuando existen, el soborno garantiza la impunidad de los tratantes. En Madre de Dios, las víctimas provienen de las provincias altas del Cusco y las regiones andinas y amazónicas adyacentes. Las víctimas de las tierras altas son llamadas “ojotitas”⁴⁰ y tienen un “valor inferior” a las mujeres amazónicas de Loreto, Ucayali y Huánuco. Aunque la conexión entre la minería y la trata de personas es bien conocida, sobre todo en Madre de Dios, el Estado no ha logrado actuar, incluyendo las investigaciones penales de los tratantes o del rescate de las víctimas”⁴¹.

3.2 Marco institucional

En la presente investigación, se pudo hacer una revisión de los mecanismos existentes a nivel institucional en cada país y desde los cuales se están impulsando las acciones, políticas y programas de lucha contra la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.

Un elemento que se repite en todos los estudios es que muchos de los avances y logros en el tema se deben a la participación, compromiso y esfuerzos de organizaciones no gubernamentales tanto internacionales como nacionales. Por esta razón, se puntualiza, entre muchas, las instancias institucionales que se han identificado como apoyo relevante en los cinco países.

.....
39 IBID, Pág. 115

40 Ojotas, palabra de origen quechua, así se denomina al calzado usado por los pobladores campesinos del Perú y sus descendientes en las zonas andinas. Ojotitas se les denomina a las niñas campesinas que las usan

41 Estudio Comparativo en Cinco Países, Pág. 187

3.2.1 Ámbito internacional

A lo largo de la investigación se ha podido constatar el importante rol que cumplen los organismos internacionales en el abordaje de esta problemática. Una gran cantidad de normativa orgánica, políticas, planes y programas relacionadas a la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes se ha impulsado gracias a la firma y suscripción de convenciones internacionales y también al apoyo logístico y financiero de organismos internacionales.

Está claro que todas las instancias de la Organización de las Naciones Unidas, en particular las que lidian con los derechos de la niñez y la adolescencia como UNICEF, tienen un gran impacto en el marco de acción de esta problemática.

La Organización Internacional del Trabajo también se ha destacado como una institución marco importante, en especial porque genera las pautas para regular el tema del trabajo infantil. De igual forma, La Organización de Estados Americanos impulsa también reformas y desarrollo normativo a partir de convenciones y protocolos vinculantes para sus estados miembro.

Una organización con impactos por su alcance y sobre la cual se ha apoyado el desarrollo de normativa, es End Child Prostitution, Child Pornography And Trafficking Of Children For Sexual Purposes (ECPAT International), que es una red global de organizaciones que trabajan juntas con el objetivo de eliminar la prostitución infantil, la pornografía infantil y el tráfico de niñas y niños para propósitos sexuales. Busca asegurar que las niñas y niños en todas partes disfruten de sus derechos fundamentales libres y seguros de todas las formas de explotación sexual comercial.

La red está compuesta por 85 grupos miembros en 77 países. Cada grupo contiene coaliciones de ONGs y en algunos casos movimientos sociales.

En el marco de las actividades de esta organización se han celebrado tres congresos mundiales que han reunido a instituciones como la ONU. Se destaca la misma por sus logros y la cantidad de organizaciones no gubernamentales involucradas en el tema específicamente⁴².

3.2.2 Ámbito nacional

Un aspecto que se ha recalcado insistentemente en esta investigación es que entre las principales debilidades que enfrentan los países está la debilidad

⁴² Para mayor información consultar la página web de la institución: <http://www.ecpat.net/>

institucional y en particular, la falta de información y líneas de base sobre las cuales se puedan mejorar los abordajes en las temáticas. Al respecto, una y otra vez se ha visto que una de las principales fuentes de apoyo de los estados han sido las ONGs que trabajan en los cinco países y que cuentan en muchos casos con más información y conocimientos procedimentales por la experiencia en campo.

Muchas de las experiencias exitosas en términos de aprobación de normativa se han dado precisamente por presión, lobby y trabajo de las redes de ONGs por diversas razones, principalmente porque su trabajo está más focalizado, no tiene que pasar por las cargas burocráticas que como se ha podido ver en esta investigación, pueden convertirse en cuellos de botella, pero principalmente porque tienen presupuestos garantizados para sus actividades.

La fórmula no parece ser un esquema en el que se apunte solamente a organizaciones no gubernamentales o solamente a instancias estatales, sino más bien una de alianzas estratégicas en las que los estados puedan superar deficiencias o apoyarse y utilizar el conocimiento acumulado de estas instituciones para optimizar sus acciones.

La participación de la mayor cantidad posible de actores ha funcionado también porque una de las principales lecciones de este estudio es que el tema de trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes es un asunto que tiene relación con una multiplicidad de otros temas estructurales, sociales, culturales y políticos. El grado de complejidad de la problemática exige también un nivel de esfuerzos mayores.

El segundo elemento directamente relacionado es que la participación de la sociedad civil es clave. Nuevamente, la investigación arroja que aquellas iniciativas que contaron con la legitimidad de la participación ciudadana tuvieron más éxito por razones obvias. Entre más se involucren, mayores posibilidades hay de que ellos y ellas se apropien de las iniciativas, vengán estas de los estados, o no.

En esta misma línea, parece un elemento fundamental el profundizar el cambio de enfoque que ya hay en esta temática, que consiste en considerar a los propios niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos pero además, como agentes centrales de los cambios sociales estructurales necesarios para revertir la situación.

3.2.3 Ámbito subnacional

Un elemento importante que se recoge de la investigación es que los niveles subnacionales pueden ser espacios importantes de acción. En varios de los casos

analizados, se observa que hay zonas en donde hay mayor incidencia del problema de trata y tráfico de menores. Varias cuestiones pueden condicionar esto: mayores niveles de pobreza, actividades económicas de mayor influencia como el turismo o actividades mineras, petroleras y extractivas en general, mayor presencia de redes y organizaciones criminales, proximidad a las fronteras y menor capacidad del estado de llegada en todo sentido, con las fuerzas policiales o con recursos suficientes a nivel de atención a víctimas y de las instancias judiciales correspondientes o, en el caso de Colombia, las zonas de conflicto armado.

Esto muestra la necesidad de tener una perspectiva diferenciada regional porque la problemática puede tener características muy diferentes.

También se ha visto que hay niveles institucionales subnacionales que pueden tener mayor acceso, posibilidades operativas y recursos de llegada a la población.



TAREAS COMUNES

La investigación ha dado muchas luces del estado del arte de la problemática de la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes, en especial con fines de explotación sexual y comercial. De la revisión de cinco países analizados: Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, se pueden destacar en primer lugar y a manera de balance algunos aspectos positivos.

Hay avances en la promulgación de normativa y es un aspecto claro y destacable en todos los casos aunque algunos países han avanzado más que otros, puede concluirse que al menos los estados han hecho esfuerzos reales por normar el tema, tipificar los delitos y desarrollar, a partir de esa normativa, una gran cantidad de políticas públicas que apuntan a luchar contra la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.

Queda clara la importancia del marco normativo internacional y la firma de convenciones que han sido base fundamental del desarrollo normativo observado.

También, como aspecto positivo, hay que destacar que las redes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales se constituyen en un apoyo fundamental en el abordaje del tema en todos los países.

Con el ánimo de impulsar mejoras y avanzar, se han identificado algunas tareas urgentes que apuntan a mejorar los procesos y las acciones, allí dónde más falta estén haciendo y para paliar las debilidades donde han sido identificadas:

1) Precisar la normativa ya existente

Todos los estudios resaltan la importancia de que se ajuste la normativa y se precisen fundamentalmente dos cosas: el marco conceptual y la tipificación adecuada de los casos. Aunque nuevamente se nota un avance importante en

términos de la normativa con la que se cuenta, es importante que se corrijan imprecisiones, en algunos casos contraposiciones de la normativa y que se terminen de tipificar todas las actividades delictivas relacionadas y se den penas acorde.

2) Desarrollar protocolos de atención a víctimas y procedimentales

Un tema recurrente es la falta de protocolos y el ordenamiento claro de los procesos en especial en los ámbitos judicial y médico. Los protocolos y rutas críticas en los procesos judiciales desde la denuncia deben ser muy claros y considerar en todo momento el apoyo y asesoramiento necesarios que las víctimas requieren para pasar por todo el proceso. En el caso del ámbito de salud, es crucial que se establezcan protocolos de atención a las víctimas que consideren un trato digno, respetuoso y considerado con su situación y que se cuide en todo momento de no re victimizarlas pues esto aún está ocurriendo. El establecimiento de reglas claras de atención a las víctimas se constituye en factores clave para hacer más eficiente la atención. Estas, además, debieran considerar su atención, reparación y reintegración.

3) Sistemas de generación de información, bases de datos y estadísticas

En todos los países, un “talón de aquiles” es la falta de información. Todos coinciden que un sistema único de registro de casos ayudaría mucho. Además, es importante empezar a construir sistemas de generación de información estadística y bases de datos más completas y precisas.

Estos instrumentos son fundamentales no solamente para ajustar los diseños de planes, programas y políticas públicas en general y así poder tener mayores impactos y alcanzar los objetivos, sino también para poder hacer algo fundamental: la evaluación de las acciones que se van implementando. Esta es una prioridad indiscutiblemente.

4) Capacitación a los funcionarios

La capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos en estos temas es fundamental. La calidad del servicio que se ofrece a los ciudadanos que recurren al estado para hacer prevalecer sus derechos, es un factor clave para que la población recupere la confianza en las instituciones y paulatinamente se acerquen a las

mismas para buscar ayuda, denunciar los casos y superar las situaciones de violencia a las que están sometidas.

Se han observado dos problemas a este respecto. Primero, que en muchos casos los funcionarios, en especial de los ámbitos judiciales, aún no tienen un conocimiento pleno de la normativa por lo que es muy difícil ponerla en práctica. No tiene sentido contar con leyes que protegen los derechos de los niñas, niños y adolescentes si las personas a cargo de implementarlas no la conocen.

Segundo, que también se ha observado que algunos casos no lograron prosperar porque el marco probatorio no fue procesado correctamente. Este es un claro ejemplo de la falta de capacitación e información a los funcionarios.

5) Presupuestos acorde al tamaño del problema

Todos los países se enfrentan al problema de que aunque se tienen planes, políticas y objetivos y metas concretos, no se cuentan con los recursos necesarios y suficientes para lograrlos. No solamente es un problema de debilidad de los sectores públicos en general que, normalmente, están saturados de trabajo, sino que los presupuestos verdaderamente no se corresponden con la magnitud del problema.

En muchos casos, los estudios dan cuenta de que los presupuestos alcanzan para el pago de sueldos a los funcionarios de área, pero no necesariamente para poner en marcha todo lo que las políticas públicas estipulan. En otros casos, hay problemas burocráticos o de coordinación que no destraban el tema del presupuesto.

6) Intersectorialidad y coordinación interinstitucional

Uno de los temas que ha quedado claro en la investigación es que la complejidad del problema es muy alta y que por lo tanto, solamente un enfoque integral y que apunte a todos los niveles y abordajes será verdaderamente exitoso.

Las tareas importantes en este sentido son la revisión y mejoramiento de la intersectorialidad que, como están diseñadas las normas y políticas revisadas, es un imperativo. Es importante que los mecanismos de coordinación interinstitucional se mejoren y ajusten para lograr mayores y mejores resultados, a nivel del Estado. La intersectorialidad y la coordinación interinstitucional debería, además, llegar a los niveles subnacionales pues éstos tienen mayores posibilidades de llegada a la población y, en muchos casos, son los responsables del primer nivel de atención tanto en el ámbito judicial como en el médico.

Otro elemento sumamente importante es que el enfoque interinstitucional llegue también a las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema, pues se ha visto claramente que éstas se constituyen en una red fundamental de apoyo en la tarea de combatir la trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes.

7) Seguimiento, monitoreo y evaluación

Un problema latente que hay que trabajar es la falta de sistemas de seguimiento y monitoreo de los planes y políticas que se están implementando, porque para avanzar es necesario evaluar los resultados e impactos de nuestras acciones.

La falta de evaluación de planes ha sido un elemento recurrente en todos los países y es una tarea muy necesaria e importante, en especial en los países en los que hay que elaborar nuevos planes.

8) Participación de la sociedad civil en general y de los niñas, niños y adolescentes en particular

Finalmente, la recomendación de hacer partícipe a la sociedad civil sigue siendo absolutamente importante. La participación ciudadana puede proveer mayores garantías de éxito de una política porque esta contará con mayor legitimidad y con la apropiación de los ciudadanos.

Una manera de canalizar la participación de la sociedad civil es a través de instituciones y organizaciones de la misma, así como ONGs que trabajan en la temática y ya tienen redes organizadas. La otra manera es utilizar, perfeccionando la coordinación interinstitucional, las estructuras institucionales estatales a nivel subnacional. Por citar un ejemplo, los Consejos Departamentales, en el caso boliviano, o los núcleos de enfrentamiento a la trata de personas en el caso de Brasil, son espacios que pueden favorecer el acercamiento de la población.

9) Trabajar en mayor profundidad el tema violencia y explotación sexual comercial

Un último elemento que hay que resaltar es que se vieron muchos más avances a nivel normativo y conceptual referidos al tema trata y tráfico, pero no así al tema violencia y explotación sexual comercial.

En los estudios nacionales se ha identificado que gran parte del reto de la lucha en esta temática está dado precisamente porque hay culturalmente una normalización de la violencia y una situación de pobreza estructural no resuelta que deja a los niñas, niños y adolescentes en una posición muy vulnerable. Hay muchas víctimas de la explotación sexual comercial, en especial mujeres adolescentes, pero la normativa al respecto no cuenta con suficiente desarrollo, ni a nivel conceptual ni a nivel normativo, además de los factores estructurales que influyen en la problemática en general.

Es un tema que hay que tomar en cuenta y que en este contexto puede tener a ser invisibilizado porque las víctimas no estén en situación y condición de esclavitud sexual.

La última recomendación, por tanto, es evaluar las acciones y formas de visibilizar el tema en la sociedad, trabajar la problemática a nivel conceptual e incidir en los sistemas judiciales de los 5 países para que se perfeccione y fortalezca la normativa al respecto.



ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes NIVEL CONSTITUCIONAL	
Fortalezas	Oportunidades
Todas las constituciones incorporan artículos referidos a la validez y vigencia de los tratados y convenios internacionales que los países hayan suscrito	La normativa internacional, al estar reconocida por las constituciones, es un poderoso instrumento para presionar a los estados y conseguir la aprobación de normativa acorde
Todas las constituciones consagran los derechos humanos y 4 de ellas prohíben expresamente la trata de personas	La visibilización internacional del delito favorece y motiva a los sistemas nacionales para desarrollar normativa y hacer cumplir la constitución y las convenciones suscritas
Todas las constituciones contienen previsiones especiales para la niñez y adolescencia	La igualdad de género es un tema que ha venido adquiriendo fuerza y puede ayudar e influir en la voluntad política para cumplir la constitución y la normativa internacional
Debilidades	Amenazas
No hay mecanismos internos que fiscalicen el cumplimiento de la normativa internacional	No existe una entidad internacional con la capacidad de hacer cumplir los tratados y convenciones internacionales. El derecho internacional no se puede imponer
El control de constitucionalidad, en ocasiones, falla y se prueba normativa que contraviene los artículos constitucionales	
La debilidad institucional, en especial en los poderes judiciales, significa que aunque hayan derechos consagrados en las constituciones, no se pueda garantizarlos	

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes
POLÍTICAS Y PLANES

Debilidades	Amenazas
Debilidad institucional generalizada, que hace que el cumplimiento de los planes y políticas no sea exitoso	La cultura machista, altos niveles de corrupción e ineficiencia, la normalización de la violencia y las concepciones adulto-céntricas complejizan la problemática y su abordaje
Los presupuestos con los que se cuenta son claramente insuficientes	La debilidad del estado de tener presencia en todo el territorio es un problema
Los funcionarios públicos no están lo suficientemente capacitados para lidiar con la problemática, no solamente en términos de conocimiento de normativas y procedimientos de atención, sino en términos de sensibilización para un trato digno, humano y adecuado a las víctimas	Aunque las redes de trata y tráfico operan a nivel nacional, lo hacen también y en gran medida a nivel internacional, pero el nivel de coordinación y acciones conjuntas entre países limítrofes es muy escaso
Los canales de participación ciudadana son precarios	La inestabilidad política que genera, por ejemplo, permanentes cambios de los funcionarios o problemas de gobernabilidad afecta las posibilidades de éxito de las políticas
No hay líneas de base que permitan diseñar políticas, planes y programas, así como objetivos y meta realizables y congruentes con la problemática y su complejidad	
No hay mecanismos reales y eficientes de seguimiento y monitoreo de las políticas y planes	Los sistemas de salud no tienen las capacidades, aún, para lidiar con las víctimas y garantizar el trato que estas requieren.
No hay sistemas único de registros de casos que estén funcionando adecuadamente	Tampoco hay suficientes centros que puedan brindar apoyo a los adolescentes cuando éstos lo requieran
No hay información estadística confiable. Hay subregistro de caso por debilidades estructurales de los sistemas y desconocimiento de los funcionarios	
Hay muchos planes pero está fallando la coordinación interinstitucional	
Hace falta una mirada integral y multi e intersectorial de las políticas para un abordaje que tenga posibilidades reales de éxito	

Legislación sobre Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes
POLÍTICAS Y PLANES

Oportunidades	Fortalezas
Hay una red de ONGs que pueden apoyar los procesos en especial cuando cuentan con mayores recursos que el estado como información y Know how	Todos los estados cuentan con políticas y planes, en mayor o menor grado, sobre la temática
Hay una gradual visibilización del tema y concientización de la población	Se están dando los primeros pasos para generar verdaderos mecanismos institucionales intersectoriales y a niveles subnacionales, pero aún son precarios
Aunque en diferentes grados, hay procesos de descentralización e institucionalidad a nivel subnacional que pueden ser importantes plataformas para implementar políticas con mayor proximidad a la sociedad civil	
Hay recursos de cooperación que pueden ser canalizados si se tiene la voluntad política. Se puede trabajar un enfoque de alianzas estratégicas y robustecer el trabajo del estado ahí donde éste tenga debilidades	
Es posible también un esquema de alianzas estratégicas con el sector privado, en donde las empresas se comprometan con principios y valores respecto al trabajo infantil y la prevención de explotación sexual comercial. Hay experiencias exitosas y es un camino que hay que explorar	
Los medios de comunicación son un instrumento muy poderoso, pero poco considerado en un esquema de alianzas estratégicas público privadas	

Bibliografía

Alianza por la Niñez Colombiana (2014). Informe complementario al IV y V informes periódicos de la República de Colombia al Comité de los Derechos del Niños correspondiente al período 2006 – 2010.

Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069, 1990

Campaña -Violaciones y otras formas de violencia (2014). Que dejan de cazar a niños y niñas. Informe sobre violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado en Colombia.

Dirección General de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas. (2014). *Plan Trienal de lucha integral e intercultural contra la trata y tráfico de personas 2014-2016*. La Paz: Ministerio de Gobierno.

Estado Mundial de la infancia. Niñas y niños en un mundo urbano (2012). Unicef, Nueva York

Estudio Comparativo. Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales sobre Violencia sexual Comercial y Tara de

Niñas, Niños y Adolescentes en Cinco Países de Sudamérica (2015). Programa Stepping Stones, La Paz

Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Renacer y Fundación Plan (2009). Escenarios de la infamia. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. Bogotá.

Hechos de Paz Año 7, N° 61 (2011). PNUD, Bogotá

Human Rights Watch (2000). Aprenderás a no llorar. Bogotá.

Ministerio de Protección Social, ICBF, UNICEF, OIT, Fundación Renacer (2006). Plan Nacional de Acción para prevenir y erradicar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, 2006-2011. Bogotá.

Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios. Bogotá.

Paraguay. Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015 (Plan Adolescencia). Asunción.

Paraguay. Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2010-2019. Asunción.

Petit, Juan Manuel (2004). Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Asunción.

Protocolo de Palermo. (2000) Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

Webgrafía

www.minsalud.gov.co

<http://www.ohchr.org>

<http://eju.tv/2015>

<http://saludpublica.bvsp.org.bo>

www.comunicacion.gob.bo

www.planalto.gov.br

<https://www.mininterior.gov.co>

<http://www.ecpat.net>

