

MEMORIAS DE LA PRIMERA REUNIÓN TÉCNICA DE ALTOS FUNCIONARIOS PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA INTERNACIONAL DE PERSONAS ENTRE ECUADOR, COLOMBIA Y PERÚ

LUGAR: Hostería San José de Puenbo, Quito, Ecuador
FECHA: 20 y 21 de noviembre de 2006
ORGANIZADORES: Ministerio de Trabajo y Empleo y Ministerio de Gobierno y Policía del Ecuador
AUSPICIANTES: Oficina Internacional del Trabajo, OIT-IPEC-PDD Ecuador; y, Organización Internacional de las Migraciones OIM-Ecuador con el apoyo de: Proyecto Tejiendo Redes contra la explotación OIT-IPEC-Perú, Organización Internacional de las Migraciones OIM Perú y Colombia.

1.- ANTECEDENTES

De los varios estudios realizados tanto por OIM como por OIT en Colombia, Perú y Ecuador se ha podido establecer que la trata de personas es un fenómeno que afecta a los tres países, sin embargo, la investigación sobre las rutas y modalidades de la trata internacional que los involucran todavía son poco conocidas aunque se tienen algunas evidencias de su existencia.

Los tres países, en sus respectivas jurisdicciones, han creado desde el Estado grupos, comisiones o comités encargados de coordinar acciones para la lucha contra la trata de personas. Así, Colombia cuenta con el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas; Ecuador con la Comisión Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de personas y otras realidades relacionadas; Perú con el Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas. Estas entidades han liderado las acciones de los gobiernos contra la trata de personas, a la vez que han permitido la creación de un espacio para la coordinación con otras organizaciones sobre todo privadas y de cooperación internacional.

Tanto Colombia, Ecuador y Perú, han ratificado la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y el Tratado para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), que constituyen el núcleo del marco jurídico internacional aplicable a la trata. A su vez Perú y Ecuador han completado su legislación con la ratificación del Convenio sobre el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Por otro lado, los tres países han adaptado sus legislaciones nacionales para establecer un marco jurídico adecuado que enfrente la trata de personas.

2.- OBJETIVOS

El objetivo de esta reunión fue:

Sentar las bases y determinar los pasos siguientes para impulsar mecanismos efectivos de cooperación entre las autoridades de Ecuador, Colombia y Perú, para la lucha contra la trata internacional de personas entre los tres países.

3.- DESARROLLO

3.1 Participación:

El seminario contó con la participación de funcionarios de Colombia, Ecuador y Perú, miembros del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata, Comisión Interinstitucional contra la trata de personas, Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas, OIT y OIM. Asistieron en total 34 personas; 5 de Colombia, 8 de Perú y 21 de Ecuador (ver anexo 1)

3.2 Metodología:

Se utilizó una metodología que combinó exposiciones de los participantes, todos los asistentes hicieron ponencias que fueron seguidas de debate (ver anexo 2)

3.3. Contenido:

El seminario se dividió en cuatro temas generales y varios subtemas:

- Marco conceptual
 - Concepto y elementos de la trata
 - Marco jurídico internacional
 - Trabajo forzoso y sus vinculaciones con la trata de personas

- Lo que sabemos del problema. Los vacíos de información
 - Dimensiones, características, rutas, víctimas y explotadores de la trata internacional entre Ecuador, Perú y Colombia

- La respuesta de los países frente a la trata internacional de personas
 - Prevención de la trata internacional de personas
 - Investigación, juzgamiento y sanción del delito de trata de personas
 - Protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas
 - Asistencia para el retorno y reinserción de las víctimas/Deportación y extradición de tratantes

- El futuro de la cooperación entre los países

El segundo tema y los subtemas del tercero tuvieron ponencias de funcionarios de los tres países.

3.3.1 Marco conceptual:

En este tema se presentaron tres ponencias que abordaron; la primera la definición e importancia del problema, los mecanismos legales disponibles contra la trata de personas y la diferenciación con otras realidades parecidas como por ejemplo el tráfico ilícito de personas. Esta ponencia puso énfasis en la necesidad de distinguir claramente los elementos de la trata: captación, privación de la libertad y explotación, para poder identificarla. La segunda desarrolló la normativa internacional aplicable a partir de cuatro documentos de normativa internacional: Convención sobre los Derechos del Niño, Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la Pornografía; el Convenio 182 de la OIT, El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas especialmente de mujeres y niños. La tercera presentó la normativa del trabajo forzoso, características, condiciones, situaciones, grupos vulnerables, distribución del trabajo forzoso por regiones y sus vinculaciones con la trata de personas.

(Ver anexo 3)

3.3.2 Lo que sabemos del problema. Los vacíos de información

Las exposiciones sobre lo que sabe del problema tuvieron dos partes: una presentación de ciertas características de la trata en cada país, así como una presentación de los avances en cuanto a la lucha contra la trata en cada país.

- a. Los datos aportados por Perú corresponden principalmente a trata interna, aunque existen reportados casos de trata internacional, todavía no se han identificado rutas claras, especialmente con Ecuador.
- b. Para el Ecuador se han identificado principalmente dos rutas hacia el extranjero, para la trata internacional con fines de mendicidad, cuyo destino son las ciudades de Bogotá y Medellín, y para la trata internacional con fines de ESC cuyo destino son las ciudades de Lima e Iquitos en Perú.

- c. Para el caso de Colombia se tienen identificadas rutas y lugares de destino de la trata de colombianos y colombianas, pero no hay suficiente información sobre la trata de personas hacia Ecuador y Perú.
- d. En cuanto a los avances, Perú cuenta con un Grupo multisectorial contra la trata, Colombia con un Comité interinstitucional para la lucha contra la trata y Ecuador con una Comisión interinstitucional de lucha contra la trata.

Colombia cuenta con una reforma penal consistente no solo con el Protocolo de Palermo, sino con los instrumentos jurídicos de derechos humanos y se ha podido incorporar el tema de la lucha contra la trata de personas en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010.

Perú en este momento está debatiendo un proyecto de ley y además ha logrado:

La creación de la Unidad de Trata de Personas en la División de Secuestros de la Policía Nacional del Perú; instalación de una línea de ayuda contra la trata de personas 0800-2-3232; elaboración del Sistema de Registro y Estadística del delito de trata de personas y afines (RETA) que hace poco empezó a utilizarse; elaboración de una propuesta de “Plan Nacional de Acción contra la trata de personas 2006-2010” que se encuentra en proceso de validación.

En cuanto a Ecuador aunque el tema es nuevo, se ha logrado los siguientes avances: creación de una Unidad contra la Trata de personas menores de edad en la Policía Especializada en niñez y adolescencia DINAPEN; Fortalecimiento de la Unidad de Protección de Víctimas y testigos del Ministerio Público; Creación de la Unidad de protección a víctimas y testigos en la policía nacional; aprobación del Plan Nacional contra la trata; Reforma al Código Penal que incluye la tipificación de la Trata y la ESC.

(Ver anexo 3)

3.3.3 La respuesta de los países frente a la trata internacional de personas

Prevención:

Ecuador presentó el plan contra la trata aprobado en agosto de 2006, que fue el resultado de un trabajo de alrededor de dos años de construcción participativa e incluyente, el mismo que no solo está dirigido a la lucha contra la trata sino también contra la explotación sexual comercial, el tráfico ilícito de migrantes entre otros. Este plan sirve como marco para toda acción contra la trata de personas. Una de sus principales áreas de intervención es la prevención, entendida en distintas fases: información, sensibilización y disminución de los factores de riesgo y vulnerabilidad. El plan constituye una política de Estado frente a la trata.

En Perú se habló de las acciones emprendidas por el ministerio de trabajo en el tema, especialmente el papel del inspector de trabajo que va más allá de la constatación de las condiciones de trabajo y analiza también la vulneración a los derechos humanos. También se habló de los convenios de trabajo temporal con otros países como España, Canadá que son una forma reducir los riesgos de ser atrapados en circuitos de trata de personas.

La exposición de Colombia puso énfasis en la delimitación conceptual entre prevención e información. Para el éxito de una campaña es necesario identificar qué se quiere, con qué población objetivo y cómo (mensaje y medios). Se presentó la campaña, “que nadie dañe tus sueños” realizada en Colombia con el apoyo de OIM.

Investigación y judicialización:

En este tema cada país presentó su sistema penal, aplicable a la trata. Se pudo constatar que los sistemas penales de cada país son diferentes, lo que hace suponer que la colaboración en este ámbito va a ser difícil, pues lo más probable es que las pruebas obtenidas en un país no puedan ser aceptadas en otro. Se habló de la necesidad de conocer las leyes aplicables en cada país

Protección y asistencia a las víctimas

La exposición de Colombia hizo énfasis en la diferenciación entre asistencia y protección, la primera referida a cuestiones de información, servicios de atención psicológica, médica, etc. y la segunda referida a la protección que el Estado da a las víctimas o testigos de algún delito en caso de estar su seguridad en riesgo –lo cual se establece después de un análisis exhaustivo de los criterios- a través de albergues creados con esta intención.

En Perú, no existe todavía un sistema de protección a víctimas y testigos de delitos, sin embargo está en discusión. Al momento la protección de NNA se hace a través del Sistema Nacional Integrado y Descentralizado, que atiende a víctimas de violencia, entre ellas se consideran a las personas víctimas de trata. Este sistema tiene muchas puertas de entrada el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio del Interior, Hospitales, Ministerio público, entre otras.

En Ecuador existe un sistema de protección a víctimas y testigos, que es parte del Ministerio Público, aunque su existencia es corta ha dado muy buenos resultados sobre todo en la protección de víctimas de trata, menores de edad. El Estado carece de albergues que brinden adecuada protección por ello se ha optado por hacer convenios con ONG's sin embargo, por este mismo hecho la seguridad es débil. Otra limitante es lo reducido del presupuesto.

Asistencia para el retorno y reinserción de las víctimas / Deportación y extradición de tratantes

Colombia enfatizó en la necesidad de recurrir a los mecanismos establecidos (cónsules) para evitar por todos los medios deportar a una víctima de trata internacional de personas. Se sugirió que se acuda a la ayuda de OIM tanto para ayudar a identificar el delito, así como, para apoyo financiero en caso de querer la víctima un regreso voluntario.

Perú enfatizó en la no deportación, aunque reconoció que hay limitaciones al momento de aplicar las leyes de cada país, que pueden contradecir los Convenios Internacionales. Con respecto a la extradición se manifestó que dependía de los convenios bilaterales que se hayan firmado entre los países.

(Ver anexo 3)

3.3.3 El Futuro de la coordinación entre los tres países. Compromisos

Para sistematizar esta parte del seminario se hizo una matriz con los puntos críticos que fueron señalándose en los debates y los posibles pasos a seguir:

NUDOS CRITICOS	PASOS A SEGUIR PARA LA COORDINACIÓN	COMPROMISOS ACCIONES INMEDIATAS	RESPONSABLES
-----------------------	--------------------------------------------	----------------------------------------	---------------------

MARCO CONCEPTUAL			
Delimitación de lo que se entiende por cooperación para tener expectativas realistas	La cooperación entre tres países debe entenderse a nivel técnico en primer lugar		
Confusión conceptual entre trata y ESC persiste en algunos casos	Diseñar una guía rápida o tríptico sobre conceptos, mecanismos y vinculaciones con otras realidades		OIT
La trata como medio o mecanismo para la explotación			
LO QUE SABEMOS SOBRE LA TRATA			
Déficit de estudios de trata entre los países pero además los que se han hecho enfatizan solamente en trata con fines de explotación sexual	Impulsar estudios sobre trata entre los tres países visibilizando las diferentes modalidades	OIT Lima va a desarrollar un estudio sobre trata en varios países de la región incluyendo Colombia y Perú y plantea la posibilidad de incluir a Ecuador.	Tejiendo Redes OIT/Perú
La información sobre trata está dispersa	Compartir la información existente en cada país	Construir una base de datos, a través de una página web que será alimentada por los tres países y de acceso público. Esta base tendrá para iniciar información sobre: leyes, planes nacionales, protocolos, directorios, convenios nacionales, trinacionales, estudios, buenas prácticas, etc.	El Ministerio de Gobierno del Ecuador se encargará de diseñar la página web.
	Intercambiar mejores prácticas		
No hay análisis estadísticos sobre los datos disponibles de trata Existe solo información casuística y dispersa	Tener un sistema nacional de información sobre trata.		
Existencia de prácticas culturales muy arraigadas que impiden efectividad de acciones contra la trata si no se las toma en cuenta			

RESPUESTA DE LOS PAISES. PREVENCIÓN			
Existencia de prácticas culturales muy arraigadas que impiden efectividad de acciones contra la trata si no se las toma en cuenta	Insertar el tema de la trata en la comunicación		
	Campañas de prevención que tomen en cuenta las prácticas culturales que alientan la trata		
RESPUESTA DE LOS PAISES: INVESTIGACIÓN/ JUDICIALIZACIÓN			
Falta capacidad de judicialización de los casos de trata			
Falta cooperación policial	Intercambio de información policial		
Invisibilización del delito a nivel social			
RESPUESTA DE LOS PAISES. PROTECCIÓN			
Necesidad de albergues	Base de datos de albergues en frontera	Colombia a través de su Ministerio de RREE está levantando una base de datos sobre albergues de paso en la frontera entre Ecuador y Colombia	MMRREE de Colombia
Necesidad de coordinación con Consules	Atender y asistir para la repatriación		
	Capacitación a autoridades migratorias	Insertar en los programas de capacitación a realizarse en cada país, la capacitación a autoridades migratorias.	
COOPERACIÓN ENTRE LOS PAISES			

Necesidad de establecer una agenda de trabajo más concreta	Las áreas identificadas como críticas en esta reunión servirán de base para una agenda más concreta		
Necesidad de formalizar cooperación entre los tres países	Impulsar y avanzar en suscripción de planes bilaterales/trinacionales contra la trata	Recomendar a las cancillerías de cada país que sugieran a sus respectivas instancias la suscripción de Convenios bilaterales o trilaterales de cooperación en la lucha contra la trata.	
	Impulsar la construcción de un plan trinacional para la lucha contra la trata		
Necesidad de integrar las acciones de los países con las de la CAN que tiene una línea de trabajo en trata.			
OTRAS Se necesita que el Estado asigne presupuesto para la lucha contra la trata de personas.			

4.- RECOMENDACIONES

- 4.1.- Seguimiento de los compromisos adquiridos por cada país, por OIT y OIM de manera coordinada.
- 4.2.- Enfatizar en un manejo conceptual correcto, que permita distinguir la trata de realidades relacionadas con ella como la ESC, el tráfico ilícito de migrantes, etc.
- 4.3.- En reuniones posteriores mantener la participación de los funcionarios nacionales que están trabajando directamente en el tema.