







MEMORIAS  
CONFERENCIA INTERNACIONAL

**SISTEMAS DE PROTECCIÓN A  
VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**



Ministerio de Relaciones Exteriores



Universidad  
**Externado**  
de Colombia



Embajada del Reino de los Países Bajos



Organización Internacional para las Migraciones

Memorias de la Conferencia Internacional  
Sistemas de Protección a Víctimas de la Trata de Personas

Primera Edición, Octubre de 2006  
© Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Universidad Externado de Colombia

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

[www.oim.org.co](http://www.oim.org.co)

Universidad Externado de Colombia  
[www.uexternado.edu.co](http://www.uexternado.edu.co)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos. Las ideas y opiniones que integran la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN: 978-958-97993-2-1  
Diseño y Diagramación: Diego Rodríguez.  
Impresión: Nuevas Ediciones

Impreso y hecho en Colombia.  
Printed and made in Colombia.

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS  
MIGRACIONES**

**MEMORIAS  
CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE SISTEMAS DE  
PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

**MARZO 30 Y 31 DE 2005**

**ORGANIZADA POR:**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES**

**FINANCIADA POR:**

**EMBAJADA DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS**

## **AUTORES Y EDITORES**

### **COLOMBIA: REALIDAD Y PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

**Autores:** Candelaria Palacio, Dora Lucía González, Elba Lucía Pacheco, Leonardo Quintero, Ministerio de Relaciones Exteriores;  
Mayor Elba Lucía Granados, Sub Intendentes Gustavo Rodríguez y Nairo Rojas, Policía Nacional;  
Manuel Cuellar y Luís Riapira, detectives, Departamento Administrativo de Seguridad DAS-INTERPOL;  
Jairo Acosta y Claudia Niño, Fiscalía General de la Nación;  
Aroldo Quiroz, Marcela Sánchez, Marcela Encizo, Procuraduría General de la Nación;  
Lorena Padrón, Elenita Motta, Salomé Vélez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

**Editor:** David Khoudour-Castéras

### **PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR**

**Autora:** Nelly Jácome, Directora Nacional de Género del Ministerio de Gobierno de Ecuador

**Editor:** Jairo Libreros

### **SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS: EL CASO ESPAÑOL**

**Autor:** Francisco Morenas Fernández, Inspector Jefe, Jefe de Servicio Dirección General de la Policía Comisaría General de Extranjería y Documentación

**Editora:** Ana María Lara Salinas

### **LAS ACCIONES DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS DE ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

**Autor:** Gabriel Sánchez-Zinny, Departamento de Salud y Servicios Humanos

**Editor:** Javier Niño

## **THE NETHERLANDS AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: PROTECTION AND ASSISTANCE TO VICTIMS**

Autora: Monika Smit, Bureau of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings

Editora: Maria Claudia Archila

## **LA EXPERIENCIA DE ITALIA EN LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VICTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

Autora: Maria Teresa Artigiani, Embajada de Italia en Colombia, en representación de Alexandra Barbieri, Secretaria Técnica de la Comisión Interministerial contra la Trata de personas del Gobierno de Italia

Editor: David Khoudour-Castéras

## **ACCIONES RECIENTES DEL GOBIERNO DE JAPÓN PARA COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS**

Autor: Yirouki Makiuchi, Ministro Consejero de la embajada de Japón en Colombia

Editor: Javier Niño

## **THE TREATMENT OF TRAFFICKED VICTIMS: THE ROLE OF IOM**

Autora: Theodora Suter, Programme Officer Counter Trafficking Service, International Organization for Migration (IOM)

Editora: Ana María Lara Salinas

## CONTENIDO

Introducción.....	11
-------------------	----

### COLOMBIA: REALIDAD Y PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

I. Situación de la trata de personas en Colombia.....	16
II. Logros y dificultades en la lucha contra la trata de personas en Colombia.....	17
A. Logros.....	17
B. Dificultades.....	19
III. Estrategias utilizadas contra la trata de personas	
A. Prevención.....	20
B. Retorno.....	21
C. Legislación.....	21
D. Judicialización de los tratantes.....	22
E. Protección de los derechos humanos.....	23
F. Vigilancia y seguimiento a las instituciones responsables del tema.....	24
IV. Análisis del sistema de protección a víctimas y testigos vigente en Colombia.....	25
V. Sugerencias y medidas para implementar un sistema de protección adecuado a la realidad colombiana.....	27

### PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL ECUADOR

I. Marco jurídico.....	31
II. Situación actual del Ecuador.....	34
III. Desarrollo de políticas.....	36

### SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS, EL CASO ESPAÑOL

I. Procedencia de los flujos migratorios.....	43
II. Síntesis del modus operandi de las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas con fines de explotación sexual.....	44
III. Legislación española frente a la trata de personas.....	46
IV. Aspectos relevantes en la legislación española para la protección de las víctimas de cualquier delito, en general y de la trata de personas en particular.....	47
A. Medidas de protección de las víctimas.....	48
1. Medidas jurídicas.....	48

2. Medidas judiciales y operativas.....	50
3. Medidas preventivas.....	51
B. Resultados de la actuación policial.....	51

## **LAS ACCIONES DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

I. Víctimas de la trata de personas.....	55
A. Ley de protección a las víctimas de la trata de personas (Trafficking Victims Protection Act, TVPA) .....	56
1. Prevención, protección y procesamiento de los tratantes.....	56
2. El visado tipo T.....	57
3. El proceso de certificación.....	58
B. Ley de reautorización de la protección de las víctimas de la trata de personas (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA) .....	58
II. Condición del inmigrante .....	59
III. Rescue and Restore (Rescate y Recuperación). “Busque más allá de lo superficial”. Campaña de concientización pública.....	60

## **THE NETHERLANDS AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS PROTECTION AND ASSISTANCE TO VICTIMS**

I. The activities of the national rapporteur.....	65
II. Dutch legislation.....	66

## **SISTEMAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS: EL CASO DE ITALIA**

I. Proyectos de protección social.....	76
II. Algunos datos sobre los proyectos del art. 18.....	77
III. Cómo se efectúa el contacto entre víctimas y proyectos.....	79
A. El acompañamiento de las víctimas a los servicios.....	79
B. Nacionalidad de las víctimas de la trata de personas involucradas en los proyectos.....	81
C. Tipología de alojamiento de acogida de las víctimas.....	81
IV. Inserción socio-laboral.....	82
V. Acciones de orientación pública.....	83

## **ACCIONES RECIENTES DEL GOBIERNO DE JAPÓN PARA COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS**

I. La legislación japonesa en materia de trata de personas.....	87
II. Mecanismos de prevención .....	88
III. Medidas severas y procesamiento judicial.....	89
IV. Protección y concientización .....	89
V. Cooperación internacional.....	90

## **THE TREATMENT OF TRAFFICKED VICTIMS: THE ROLE OF IOM**

I. Assistance to and protection of victims of trafficking in persons .....	95
II. Strategic approach.....	96
III. Reintegration procedures.....	99
IV. Some results of IOM activities .....	100

## INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2000, se firmó en Palermo, Italia, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Desde este momento, las autoridades públicas han venido tomando conciencia de la importancia creciente de este delito y han implementado medidas para prevenir el reclutamiento de potenciales víctimas, protegerlas a ellas y sus familias, y judicializar a los delincuentes. En este sentido, la protección de las víctimas constituye el eslabón más débil de las “tres P” de la lucha contra la trata de personas, esto es, según su formulación en inglés, prevention, protection y prosecution.

Las víctimas de la trata de personas se diferencian de otros tipos de víctimas: son al mismo tiempo quienes padecen del delito, quienes, muy frecuentemente, son los únicos y principales testigos en contra de los tratantes y quienes tienen conocimiento de todo el proceso delictivo que configura el delito como tal. Por ello, además de la obligatoriedad de la protección de los derechos humanos, surge la relevancia de un proceso completo de protección de las víctimas, que integre la defensa de la seguridad física y psíquica de las personas, protegiéndola de las represalias de la red de criminales, con acciones dirigidas a la reintegración social de las víctimas.

Mientras muchos Estados han incluido dentro de sus códigos penales una clara definición del delito y han establecido las autoridades competentes para la persecución de los criminales, aún falta en muchos países una clara indicación de las responsabilidades frente a este tema. Sin la definición de tales responsabilidades, cualquier política pública es incompleta, incluso cuando apunta a la persecución de los criminales, sobre la base de la protección de los testigos, y a una efectiva acción de prevención.

La reflexión propuesta en este texto surge de esta necesidad, reconociendo este vacío y la urgencia de intervenir a favor del bienestar de las víctimas. Con este propósito, se organizó los días 30 y 31 de marzo de 2005, en Bogotá, la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Protección a Víctimas de la Trata de Personas, financiada por la Embajada del Reino de los Países Bajos, como un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la misión en Colombia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Misión de Colombia. Participaron en la Conferencia representantes de los gobiernos de Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, Italia, Japón y Países Bajos, así como de la sede central de la OIM en Ginebra.

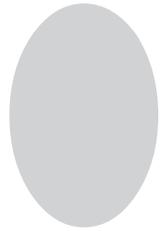
En esta recopilación de textos, se presentan estrategias para combatir la delincuencia, basadas en acciones de prevención, retorno de las víctimas, legislación, judicialización de los tratantes, bajo un enfoque de protección de los derechos humanos. Se consideran herramientas legales que garantizan acceso a permisos de residencias, tipos especiales de visas, así como servicios sociales. Se estudian los casos de España, Estados Unidos, Italia y Países Bajos, y se muestra el papel de la cooperación internacional en la canalización y la facilitación de las acciones necesarias para garantizar un retorno seguro y la asistencia de personas víctimas de este delito. El libro también presenta las legislaciones de estos países con las recientes innovaciones introducidas para favorecer la detección de las víctimas y la recepción de su testigo, como en el caso de Japón.

Estas memorias son el fruto del trabajo conjunto de compilación y edición de la Universidad Externado de Colombia con la OIM y el apoyo financiero de la embajada de los países bajos. Tienen el propósito de constituir un insumo para la construcción de políticas públicas que intentan restaurar derechos perdidos y judicializar efectivamente los delincuentes.



.....

**COLOMBIA: REALIDAD Y PROPUESTAS  
PARA LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS  
DE LA TRATA DE PERSONAS**





## **COLOMBIA: REALIDAD Y PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

**Candelaria Palacio, Dora Lucía González, Elba Lucía Pacheco, Leonardo Quintero.** Ministerio de Relaciones Exteriores;

**Mayor Elba Lucía Granados, Sub Intendentes Gustavo Rodríguez y Nairo Rojas.** Policía Nacional;

**Manuel Cuellar y Luís Riapira.** Detectives, Departamento Administrativo de Seguridad DAS-INTERPOL;

**Jairo Acosta y Claudia Niño, Fiscalía General de la Nación; Aroldo Quiroz, Marcela Sánchez, Marcela Encizo.** Procuraduría General de la Nación;

**Lorena Padrón, Elenita Motta, Salomé Vélez.** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

La trata de personas, tal como se ha tipificado y desarrollado en los diferentes instrumentos internacionales, comprende la violación de diversos derechos y garantías de las personas, entre los cuales se encuentran, el principio de la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, el derecho a la intimidad, la libertad de conciencia y la libertad de locomoción. Este delito ha llegado a constituir un negocio de alcance mundial que afecta a varios países de origen, tránsito y destino.

Desde el punto de vista de los derechos humanos es una forma de explotación de las personas y una afrenta a la dignidad humana, de igual forma, una violación al derecho nacional e internacional. Actualmente, las redes internacionales de trata de personas se encuentran en un proceso de refinamiento y sofisticación de sus estrategias criminales, desarrollando diversos mecanismos tanto de reclutamiento, como de la forma que utilizan para obligar a las víctimas a adoptar el trabajo en el medio de la prostitución y otras modalidades laborales.

Colombia cuenta con una experiencia acumulada de tres décadas en el tema de trata de personas. Esta inició en los años setenta cuando las autoridades colombianas comenzaron a ver con preocupación el regreso de sus nacionales – especialmente mujeres – deportados o expulsados de países de Europa y Asia, por encontrarse en calidad de inmigrantes irregulares y ejerciendo trabajos sin los debidos requisitos legales; en la gran mayoría de los casos ejercían la prostitución. El escenario descrito anteriormente alertó a las autoridades policiales y judiciales, quienes se dieron a la tarea de identificar las organizaciones implicadas en este delito, así como las estrategias utilizadas para engañar e involucrar a sus víctimas en sus propósitos.

Frente a esta situación, el órgano legislativo se vio en la necesidad de expedir las normas que penalizaran esta actividad ilícita, adecuando la ley nacional con los avances normativos internacionales. Hoy en día se cuenta con una ley penal que tipifica la trata de personas, como resultado de la ratificación por parte del Estado colombiano de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y su “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”.

La ponencia de Colombia es el resultado del trabajo de algunas de las instituciones responsables de la temática de trata de personas en el país: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el DAS-INTERPOL, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y la Procuraduría General de la Nación.

Para abordar el tema, el documento se divide en cinco partes. En la primera, se realiza un recorrido sobre la situación de trata en Colombia; en la segunda, se presentan los logros y las dificultades más relevantes en la lucha contra la trata en el país; en la tercera, se hace una referencia a las estrategias utilizadas contra la trata de personas, para analizar la prevención, el retorno, la legislación la judicialización de los tratantes, la protección de los derechos humanos, así como la vigilancia y seguimiento a las instituciones responsables del tema; en la cuarta, se muestra el análisis sobre el sistema de protección a víctimas y testigos vigente en Colombia; finalmente, se establecen sugerencias y medidas para implementar un sistema de protección adecuado a la realidad colombiana.

## **I. SITUACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA**

Colombia es considerada como una nación de origen y de tránsito de víctimas de la trata de personas; de origen, por ser un país de donde proceden las víctimas, y de tránsito, por ser una zona en donde las víctimas son movilizadas temporalmente para evadir los controles de migración, adulterar la documentación y recibir entrenamiento con el fin de trasladarlas a otros países. En la actualidad, muchos colombianos son “comercializados” al exterior para la industria sexual, matrimonios serviles, trabajos forzados y otras prácticas esclavistas. Este fenómeno se constituye en un hecho delictivo cometido por la delincuencia transnacional organizada, la cual cuenta con sofisticados sistemas que le permiten subcontratar servicios de agentes nacionales, intermediarios, acompañantes y en algunas ocasiones, de falsificadores profesionales.

Como país de origen, Colombia presenta dos modalidades de trata: interna, es decir, la movilidad de las personas víctimas de este delito que se produce al interior del país, de una región a otra, y, externa, la que tiene que ver con la salida de nacionales al

exterior. Frente al fenómeno de trata interna, se ha logrado identificar que las zonas más vulnerables son: el Valle del Cauca, el Eje Cafetero, Antioquia y Cundinamarca, entre otras. Las principales víctimas son niños, niñas y jóvenes, algunos de ellos reclutados por grupos armados al margen de la ley o sometidos a actividades que constituyen las peores formas de trabajo infantil y que representan otras expresiones de la trata de personas en Colombia, como por ejemplo, la explotación sexual, los trabajos domésticos, los cultivos ilícitos y el comercio callejero.

Con respecto a la trata externa, Colombia es considerada por organismos internacionales como el tercer país de origen de víctimas de este delito en América Latina y el Caribe, siendo las mujeres quienes con mayor frecuencia son engañadas con fines de explotación sexual. Aunque la explotación sexual es la más visible ante los organismos del Estado, ésta conlleva además a la mendicidad, a la servidumbre por deudas y a los trabajos forzados, entre otros. Los principales lugares de tránsito y/o destino de las víctimas colombianas son países asiáticos como Japón, Hong Kong y Singapur; europeos como España, Italia y los Países Bajos; latinoamericanos como México, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Ecuador, Perú, Venezuela y las Antillas Holandesas.

La actividad institucional frente a la trata de personas, en cuanto a su prevención, atención a las víctimas, investigación y judicialización de los tratantes, ha conducido a dimensionar la magnitud del problema, así como a identificar las diversas modalidades que se presenta en el país. Con base en información recabada por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, se puede afirmar que en Colombia se presentan diferentes modalidades de trata de personas, siendo la explotación sexual la de mayor incidencia, seguida por el servicio doméstico, el trabajo forzado, la mendicidad, el matrimonio servil y los niños vinculados a grupos armados al margen de la ley. Sin duda alguna, puede haber más víctimas en otras modalidades. Sin embargo, no existe claridad dentro de la población de que éstas constituyan una forma de trata y en la medida en que se desconoce el fenómeno, la población no denuncia y por lo tanto es muy difícil que los casos lleguen a las autoridades.

## **II. LOGROS Y DIFICULTADES EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA EN COLOMBIA**

### **A. Logros**

Dentro de los logros más significativos en la lucha contra la trata de personas se destaca el compromiso de diferentes estamentos nacionales para abordar esta actividad ilícita. Es así como los sectores públicos, privados, ONGs y la comunidad en general se han

comprometido en un sólo frente a fin de combatir este flagelo en todas sus modalidades. En este orden de ideas, la capacitación de funcionarios públicos que trabajan con el tema en la prevención, atención, investigación, judicialización, vigilancia y seguimiento ha sido una constante. Igualmente, se han realizado campañas de sensibilización sobre la trata dirigidas a la población en todo el territorio nacional, con el apoyo de organizaciones internacionales. Las alianzas estratégicas con organismos de cooperación internacional han permitido la consecución de recursos logísticos y técnicos para el desarrollo de una mejor dinámica del trabajo y la implementación de una base de datos interinstitucional que se está desarrollando con el apoyo técnico y financiero de la OIM.

Un logro significativo lo constituye el trabajo coordinado por la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores con los diferentes consulados de Colombia, conforme a las normas nacionales e internacionales que han definido procedimientos para el efecto, buscando recabar información relacionada con la tipificación del delito.

La Fiscalía General de la Nación ha logrado implementar una base de datos nacional actualizada para los trámites judiciales relacionados con el delito de trata de personas que incluye los casos reportados por todas las direcciones seccionales del país, a través de la cual fue posible hacer un estudio de comportamiento y de variaciones de esta conducta. Asimismo, se creó recientemente al interior de la Fiscalía, la Unidad Nacional contra la Trata de Personas, donde se trabaja específicamente frente a este delito en sus diferentes modalidades de explotación.

En los últimos tres años, la Fiscalía General de la Nación ha tramitado 301 casos, de los cuales ha proferido 30 resoluciones de acusación y 16 condenas; en 17 casos los implicados se han acogido a sentencia anticipada. En la actualidad, 321 personas se encuentran sindicadas, 41 con medida de aseguramiento. Se observa que durante este lapso, el número de denuncias, que en su mayoría se encuentran en averiguación de los responsables, ha aumentado progresivamente.

El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a través de la oficina de INTERPOL en su permanente intercambio de información en el ámbito nacional e internacional, ha logrado hasta la fecha llevar a cabo 24 operaciones internacionales en las que fue posible ayudar a 291 personas que estaban siendo víctimas de la trata con fines de explotación sexual, matrimonio servil y servidumbre por deudas, y que se tradujeron en la detención de 116 delincuentes dedicados a la trata de personas.

La Policía Nacional ha desarticulado un total de 23 redes dedicadas a la trata de personas, logrando con esto la captura de 132 personas (84 mujeres y 48 hombres), de las cuales 60 ya han sido juzgadas. A nueve de ellas se les ha hecho la aplicación de extinción de dominio. La participación de estas personas se ha demostrado mediante interceptaciones, vigilancias, seguimientos o documentos y todas las investigaciones han sido adelantadas en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, ha impulsado la acción del Estado para garantizar una adecuada atención a las víctimas y la efectiva judicialización de los tratantes, realizando vigilancia especial al diseño y ejecución de las políticas públicas sobre la temática y a las instituciones con responsabilidades frente a la misma. De igual manera, ha creado el Observatorio Permanente en Prevención y Detección de la Criminalidad Transnacional, el cual se encuentra a cargo de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial.

En cuanto a la trata con fines de explotación sexual en menores, el ICBF en coordinación con las demás instituciones del Sistema de Bienestar Familiar, ha avanzado en la definición conceptual y operativa de modelos de atención integral a las víctimas de delitos sexuales. En el mismo sentido, ha creado procesos de investigación focalizados en algunas regiones, traducidos en diagnósticos y caracterizaciones de la problemática, así como en definiciones de sistemas de autorregulación y códigos de conducta por los que deberían regirse los proveedores de servicios de Internet para evitar la pornografía infantil en la Red.

## **B. Dificultades**

A pesar de los avances, hoy en día persisten dificultades debido a que las personas tratadas no denuncian por temor a recibir represalias en su contra o de su familia. De esta forma, las víctimas-denunciantes no se acercan regularmente a los consulados y el delito queda en la impunidad. Asimismo, la falta de atención integral y las limitaciones del programa de protección a víctimas por parte del Estado han llevado a que éstas se nieguen a denunciar y a poner en evidencia las redes dedicadas a esta actividad.

En materia de cooperación internacional, en lo referente a la asistencia judicial y policial, se ha evidenciado la falta de legislación y compromiso de los gobiernos para combatir las redes de tratantes, principalmente en los países de tránsito y de destino.

La falta de conocimiento acerca del delito de trata, aunado a la ausencia de capacitación y sensibilización en la mayoría de los países afectados, ha provocado la discontinuidad de

las investigaciones desarrolladas en Colombia. Estas requieren de la participación de estos países para la efectiva desarticulación de las organizaciones criminales internacionales dedicadas a la compra y venta de seres humanos.

Por otra parte, no se puede desconocer que los problemas estructurales del país, por razones económicas, sociales y de la situación de violencia, se convierten en factores propicios para el reclutamiento de víctimas.

### **III. ESTRATEGIAS UTILIZADAS EN EL COMBATE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

#### **A. Prevención**

La prevención como elemento fundamental en el combate contra la trata de personas ha tenido su verdadera dimensión con la puesta en marcha de algunas estrategias enfocadas en la enseñanza y la persuasión de posibles víctimas. La capacitación se ha realizado mediante conferencias, talleres y seminarios en diferentes escenarios del país para dar a conocer la problemática y así repercutir directamente en el incremento de las denuncias.

Como resultado de un esfuerzo conjunto entre la OIM, la ONG “Fundación Esperanza”, la Embajada del Reino de los Países Bajos y con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Aeronáutica Civil y el DAS, se inauguró el Centro de Información al Migrante en el aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá, como estrategia para persuadir a las posibles víctimas. A este punto de atención puede acceder el viajero una vez haya pasado los controles aduaneros y de migración y se encuentre fuera del alcance de la(s) persona(s) que lo hayan contactado o inducido a cualquier clase de actividad ilícita.

De otra parte, en el marco del Comité de Asistencia a Connacionales en el Exterior, en materia de prevención frente al tráfico de drogas a través de “personas correo”, se concretó la emisión de la cartilla Pasaporte a la Vida en la que se consignan las posibles causas y consecuencias de tan grave problemática sobre el país, la familia y el individuo. El objetivo es brindar información relevante sobre el lugar de destino, proporcionar datos del consulado más cercano y persuadir a la persona que esté siendo víctima de la trata.

Una de las estrategias más efectivas ha sido la implementación de líneas telefónicas gratuitas para la denuncia del delito y la protección de la identidad de quien ponga en conocimiento esta actividad delincencial. Esta estrategia fue puesta en marcha por la OIM, quien recoge la información y la remite a los organismos competentes.

En lo referente a la explotación laboral infantil, el ICBF y el Ministerio de la Protección Social lideran el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, creado por decreto presidencial No. 859 de 1995. Este comité, que tiene el apoyo técnico permanente del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, es la instancia encargada de implementar y desarrollar la política nacional en materia de trabajo infantil, logrando de manera gradual y sostenida un reconocimiento interinstitucional e intersectorial que incida positiva y significativamente en la infancia y adolescencia colombiana.

En este espacio, se ha enfatizado en la articulación de acciones para trabajar en la prevención, restitución de derechos, y protección y calificación del trabajo juvenil. Asimismo, se ha propuesto avanzar y fortalecer el abordaje contra las peores formas de trabajo infantil, entre las cuales se incluyen las actividades ilegales y asociadas con la trata de personas como por ejemplo, la esclavitud, la venta y tráfico de niños y adolescentes, la servidumbre por deudas, la condición de siervo, el trabajo y/o reclutamiento forzoso de menores de edad para utilizarlos en actividades ilícitas, en conflictos armados o en actividades de explotación sexual – la inducción, constreñimiento y estímulo de la prostitución, la producción o las actuaciones pornográficas –, temas inmersos en el problema que nos ocupa.

Por su parte, la Policía Nacional ha venido realizando campañas de prevención del delito a través de las emisoras de la institución en todos los departamentos y del programa de televisión “Vea el cambio”, en donde se da información amplia de cómo operan estas organizaciones y a qué entidades se puede recurrir en busca de ayuda. Igualmente, utilizando los programas de policía de menores, auxiliares bachilleres y policía comunitaria, ha sido posible acercarse a la comunidad y especialmente a los sectores más vulnerables, enfatizando en la gravedad del problema y lo susceptibles que son los menores y mujeres cabezas de familia a ser tratadas por estas redes criminales.

## **B. Retorno**

El retorno de las víctimas ubicadas en el exterior se realiza a través de los consulados, donde se diligencia un formato para reporte de casos. En la actualidad se adelantan las gestiones correspondientes a la repatriación de las víctimas, en coordinación con ONGs, entidades locales y la oficina de la OIM en el país donde éstas se encuentren.

## **C. Legislación**

El Estado colombiano ha tipificado este delito desde la década de los ochenta, actualizando su legislación de acuerdo con los desarrollos normativos internacionales

en la materia, agravando e incrementando las penas. Es así como en 1980, el gobierno colombiano incorporó dentro de la ley 100 de 1980 (Código Penal) el artículo 311 que tipificó esta actividad, circunscribiéndola al delito de “trata de mujeres y de menores”, haciendo referencia únicamente a la trata externa con fines de explotación sexual.

Un importante avance en la materia lo constituyó la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, el cual cobró vida gracias al decreto 1974 del 31 de octubre de 1996. Con la ley 360 de 1997, se modificó el tipo penal en cuanto a su denominación, por el de trata de personas, pero se conservó la misma descripción típica del Código Penal de 1980. La ley 599 del 2000 en su título IV “De los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” en el capítulo referente al proxenetismo, tipifica la trata de personas pero no amplía su descripción.

En julio de 2002, mediante la ley 747, se reformó y adicionó el Código Penal (ley 599 de 2000) con la precisión sobre el tipo penal de trata de personas. El legislador retomó el tipo penal, lo ubicó en el capítulo referente a los delitos contra la autonomía personal, lo amplió a siete verbos rectores – promover, inducir, constreñir, facilitar, financiar, colaborar o participar – estableció los medios – violencia, amenaza o engaño – y adicionó otras circunstancias diferentes de la prostitución como la pornografía, la servidumbre por deudas, la mendicidad, el trabajo forzado, el matrimonio servil y la esclavitud. Determinó además que el delito igualmente se consuma cuando la conducta se realiza en el interior del país, estableció las circunstancias de agravación punitiva y elevó las penas.

Finalmente, el Congreso de la República de Colombia, mediante la ley 800 de 2003, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. En este sentido, y con el fin de armonizar la normatividad nacional con los instrumentos internacionales, el proyecto de ley 17 de 2004 cumple el trámite correspondiente en el legislativo, por medio del cual se expide un estatuto que contiene medidas administrativas contra la trata de personas.

#### **D. Judicialización de los tratantes**

Los organismos de investigación judicial adelantan labores previas de verificación de la información adquirida, dando como resultado el inicio de investigaciones preliminares por parte de la Fiscalía General de la Nación.

El DAS-INTERPOL, a través de la Oficina Central Nacional, OCN, de Bogotá, adelanta investigaciones en Colombia sobre las redes criminales con el fin de complementar

operaciones internacionales. En algunos países de destino se han logrado detenciones, rescates de víctimas y el intercambio de información para que se complementen operativos realizados en nuestro país. Actualmente, con la entrada en vigencia del nuevo Sistema Penal Acusatorio se ha pretendido agilizar estos procesos y de esta manera lograr resultados más efectivos en la judicialización de los tratantes.

La Fiscalía General de la Nación es el organismo que en primera instancia conoce los casos de trata externa a través de su oficina de asuntos internacionales. Ahí se remite la información de los consulados ubicados en el país de tránsito y/o destino, donde se recibe la denuncia por parte de las víctimas. Asimismo adelanta las investigaciones respectivas en los casos de trata interna a través de la Unidad Nacional contra la Trata de Personas.

La Policía Nacional, a través de la Dirección Central de Policía Judicial, en cumplimiento del decreto 1974 de 1996, creó el Grupo Humanitas. Su función es investigar tanto los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales, así como aquellos contra la libertad individual en lo que respecta a trata de personas y tráfico de migrantes.

A pesar de que la labor investigativa adelantada en el corto tiempo que se lleva investigando este delito se considera exitosa, los resultados podrían ser mejores si se contara con la cooperación de las autoridades extranjeras. Es esencial obtener la prueba y la disposición de los integrantes de estas organizaciones que se encuentran en el exterior y que por este motivo escapan a la acción de la justicia colombiana.

El Formato para el Reporte de Casos de Trata de Personas que desde septiembre de 2002 venía siendo utilizado en los consulados para entrevistar connacionales víctimas de este crimen transnacional ha sido revisado y actualizado gracias a un trabajo interinstitucional. En el nuevo formato se incorpora un mayor número de preguntas con el ánimo de obtener información precisa y de primer orden que posibilite iniciar la judicialización del caso y establecer posibles redes criminales.

## **E. Protección de los derechos humanos**

El gobierno colombiano, con la participación de organismos internacionales y con algunas representaciones diplomáticas en nuestro país, ha venido trabajando en la capacitación de los funcionarios estatales encargados de investigar y judicializar el delito de la trata de personas, teniendo como objetivo primordial el respeto de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los delincuentes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha suministrado material e impartido instrucciones precisas a los funcionarios consulares para velar por el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales residentes en el exterior, ejerciendo las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional.

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del mandato constitucional y legal, garantiza y defiende los derechos humanos y los intereses de la sociedad. Este mandato lo cumple a través de la función preventiva, de intervención judicial y disciplinaria, exigiendo el compromiso de todos los servidores públicos para actuar con máxima responsabilidad, así como el de las entidades estatales en el cumplimiento de su misión.

La función preventiva ejercida por la Procuraduría está dirigida a evitar la vulneración de los derechos fundamentales de la población, a vigilar el cumplimiento de las políticas públicas y a impulsar la acción del Estado para brindar atención integral a las personas víctimas de violación de los derechos fundamentales.

Con la acción preventiva desplegada, no sólo se busca evitar acciones y políticas reactivas y disciplinarias, sino también contribuir al fortalecimiento institucional y a la legitimación del Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, la garantía de los derechos humanos y la prevalencia del interés general.

La intervención judicial la realiza actuando como Ministerio Público en los procesos que cursan ante los juzgados en garantía del debido proceso. La función disciplinaria la ejerce imponiendo sanciones consagradas por la ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario, a los funcionarios públicos y particulares que ejerciendo funciones públicas, falten a su responsabilidad.

Por último, cabe resaltar que con las acciones represivas adelantadas por la Policía Nacional, el DAS-INTERPOL y la Fiscalía General de la Nación, en lo relacionado con la desarticulación de las redes y el ejercicio de las acciones preventivas a través de sus unidades a nivel nacional, se busca proteger los derechos vulnerados a las víctimas de la trata, para así restablecer su dignidad, libertad, integridad personal, honra, el buen nombre y demás derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política.

## **F. Vigilancia y seguimiento a las instituciones responsables de combatir la trata de personas**

En ejercicio de la función preventiva y de control de gestión que adelanta la Procuraduría General de la Nación a través la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, se ha venido implementando un sistema de monitoreo que permite realizar el seguimiento a todas las entidades del Estado, a las cuales por función legal les corresponde intervenir en los casos de trata de personas.

El sistema de monitoreo vigila que se realicen las acciones mínimas que contempla la ley frente al fenómeno de la trata, e individualiza cada caso para hacer el respectivo seguimiento, arrojando información válida con fines de coordinación, fortalecimiento institucional, mayor conocimiento del fenómeno, diseño y ejecución de políticas públicas en el tema.

De igual forma, la Policía Nacional a través del grupo Humanitas de la Dirección Central de Policía Judicial, DIJIN, realiza seguimiento, control y vigilancia a las seccionales de policía judicial de todo el país, en donde se encuentran las oficinas del Grupo Humanitas. Es allí donde se establecen parámetros dentro de las investigaciones adelantadas por el delito de trata de personas, verificando que éstas se realicen en observancia del debido proceso y sin revictimizar al denunciante.

## **IV. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS VIGENTE EN COLOMBIA**

En el exterior, la asistencia a víctimas se otorga a través del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del momento en que se presenta la denuncia por parte de un familiar en Colombia, o cuando la víctima se pone en contacto con el consulado, que en coordinación con las autoridades locales, busca la protección inmediata. Una vez que los consulados tienen conocimiento de casos de trata de personas, los remiten a la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, que a su vez los hace llegar a la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación, al DAS y a la OIM, para que se adelanten los respectivos procedimientos, garantizándole a la persona la protección de su identidad.

A nivel nacional, le corresponde por ley al ICBF brindar atención a aquellos niños que se encuentren en situación de peligro, protegerlos y garantizar sus derechos. En este

mismo sentido, los menores víctimas de la trata de personas, cualquiera que haya sido el fin de la misma, son remitidos a esa institución para adelantar una investigación sociofamiliar, establecer las condiciones de su entorno y determinar su reintegro o, en caso contrario, adoptar una medida de protección en el medio sociofamiliar o institucional, según sea el caso.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación cuenta con el programa de protección a víctimas y testigos, que busca brindar protección física y asistencia social, si es necesario cambio de identidad y domicilio, y demás medidas temporales o permanentes, encaminadas a garantizar y salvaguardar la vida e integridad personal de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, durante el tiempo que los factores de riesgo que las originaron lo requiera.

Este programa se basa en el consentimiento del beneficiario para aceptar el ingreso y decidir el retiro del mismo, de manera voluntaria. De igual forma, todos los aspectos relativos al procedimiento de protección se mantienen bajo estricta reserva, así como la verificación de los nexos entre participación procesal, amenaza y riesgo.

Para acceder al programa, se requiere de la solicitud del funcionario judicial que esté conociendo el proceso, cualquier otro servidor público o directamente del interesado. En el Formato Único de Requerimiento de Protección diseñado por la Oficina de Protección a Víctimas, se consignan los mínimos elementos de juicio para identificar la investigación, los factores de riesgo y su relación directa con la intervención en el proceso penal. Radicada la solicitud, se inicia la evaluación – por un término de 15 días hábiles – para establecer los nexos entre la participación del candidato a proteger en el proceso y los factores de amenaza. Además, se determina si el tipo de medida de seguridad puede ser implementada por otro organismo estatal creado para este fin. Trascurrido este término, se toma la decisión de incorporar o no al solicitante en el programa.

Si la respuesta es favorable, se suscribe un acta con las indicaciones precisas para ser seguidas por el protegido. Cuando sea necesaria la protección inmediata del funcionario judicial que esté conociendo el proceso, la Oficina de Protección y Asistencia coordinará lo pertinente con los organismos de seguridad del Estado para asumir la salvaguarda provisional, por disposición del Fiscal General o el Vicefiscal. No obstante, en la actualidad, Colombia carece de un sistema efectivo de protección a víctimas y testigos del delito de trata de personas. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación, como organismo de control, ha hecho un llamado tendiente a asegurar que las instituciones competentes brinden protección y asistencia integral a las víctimas de este flagelo, de acuerdo con sus competencias y funciones. En este momento, cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley

cuyo objeto es adoptar las medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas.

## **V. SUGERENCIAS Y MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN ADECUADO A LA REALIDAD COLOMBIANA<sup>1</sup>**

La protección a víctimas de la trata de personas debe ser reconocida como parte integral de la defensa y de los derechos humanos de estas personas, de conformidad con la normatividad internacional integrada al ordenamiento jurídico colombiano. Las medidas para la protección de las víctimas de la trata deben estar enfocadas al rescate y reintegración de las mismas, en lo referente a su atención integral para la recuperación física y emocional. Sin duda, esta asistencia debe brindarse desde la perspectiva de edad y de género, evitando la revictimización por parte de las instituciones e incluso del propio sistema judicial. La responsabilidad de la protección de la víctima debe incluir su seguridad individual y la de su entorno familiar, además de la asistencia médica, psicológica, social y legal, conforme al nuevo sistema penal acusatorio.

La trata de personas es una violación de los derechos humanos, puesto que viola el derecho universal a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad a no ser sometido a la esclavitud en ninguna de sus formas. Por ello, la atención y protección de las víctimas de este delito debe ser prioritaria para el país. En este orden de ideas, es necesario diseñar una estrategia de trabajo que permita la coordinación intersectorial e interinstitucional de los organismos del Estado para superar las estrategias de las redes internacionales de delincuencia organizada de trata de personas. Con relación a la inexistencia de claridad y de recursos para proteger a las víctimas de forma rápida y eficiente, es necesario precisar las responsabilidades y conductos de cada institución mediante un protocolo de investigación sobre el caso, de protección y atención a la víctima, que determine las responsabilidades de cada institución.

A su vez, cada entidad del Estado debe tomar responsabilidad en relación a su real posibilidad de actuar, y coordinarse con otras para la protección de la víctima, estableciendo canales eficaces de información, con un lenguaje común en aras de optimizar el trabajo interinstitucional sobre la trata. Es relevante además que las instituciones que se ocupan de casos de trata de personas enfatizen y multipliquen la sensibilización y la calificación de

---

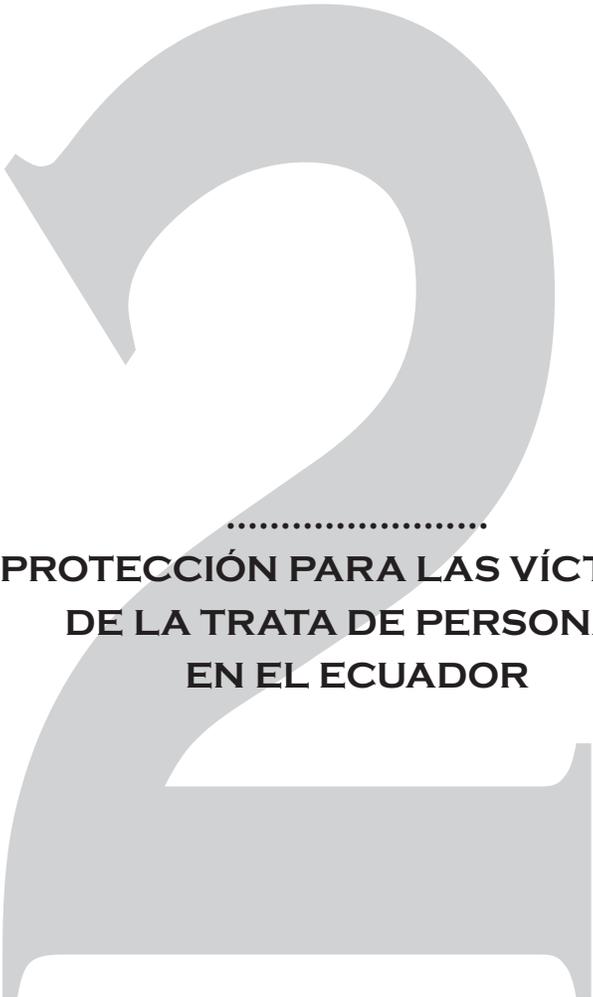
<sup>1</sup> Las sugerencias y medidas para implementar un sistema de protección adecuado a la realidad colombiana están sustentadas en las líneas definidas durante el encuentro internacional: “La aplicación de la justicia en la trata de personas, Intercambio de experiencias: República Dominicana, Estados Unidos y Colombia”, llevado a cabo entre el 12 y 16 de julio de 2004 en Bogotá.

los funcionarios responsables del tema, procurando involucrar a la sociedad civil en la lucha contra este flagelo de carácter transnacional.

Por otro lado, los consulados de Colombia deben coordinar la protección de la víctima tanto con el país de origen como en el país de destino con el propósito de promover el apoyo asistencial necesario, a través de ONGs e instituciones del Estado receptor. También es necesario diligenciar el Formato para el Reporte de los Casos de Trata de Personas, para poder judicializar a los responsables del delito. Por su parte, la Coordinación de Asistencia a Connacionales y Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, remitirá oportunamente el mencionado formato a las entidades responsables a nivel nacional, con las cuales se coordinará el retorno de la víctima a fin de brindarle seguridad y asistencia.

En conclusión, Colombia reconoce que la trata de personas y el tráfico de migrantes son delitos que se han exacerbado por la creciente precariedad e informalidad del empleo en los países de origen, así como por la demanda de mano de obra y contratación ilegal en países de destino. Por esta razón es imperativo dar solución a las causas que los originan y adoptar simultáneamente y de manera conjunta marcos jurídicos para prevenir y dar una eficaz protección a las víctimas. En tal sentido, Colombia insta a todos los países a adherirse y dar aplicación efectiva a las convenciones e instrumentos internacionales que garantizan la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de las víctimas de la trata de personas, asumiendo la corresponsabilidad de todos los Estados frente a la naturaleza transnacional de este delito, corresponsabilidad que debe traducirse en mayor cooperación en todas las fases del proceso.

Por último, es importante priorizar dentro del programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación, la atención a las personas que se han visto incursas en este flagelo, con el ánimo de direccionar los esfuerzos técnicos, logísticos y financieros hacia la salvaguardia de su integridad. En este sentido, la protección a víctimas en Colombia enfrenta en la actualidad un doble desafío: por un lado, debe progresivamente ir adquiriendo espacios de prelación en las agendas de las entidades responsables del tema; por el otro, necesita la efectiva coordinación interinstitucional con el objetivo de proteger y restituir los derechos vulnerados de aquellos individuos que han sido víctimas de la trata de personas.



.....

**PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS  
DE LA TRATA DE PERSONAS  
EN EL ECUADOR**





## **PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR**

**Nelly Jácome,**  
Directora Nacional de Género del  
Ministerio de Gobierno de Ecuador

La República de Ecuador está comprometida en la lucha contra la trata de personas y las migraciones ilegales, como fenómenos de la delincuencia transnacional organizada. De tiempo atrás, los diferentes gobiernos en Ecuador vienen impulsando la aprobación, ratificación y puesta en vigencia nacional de las normas internacionales que regulan la lucha de este fenómeno, así como la formulación e implementación de políticas públicas para mitigar los daños, asistir a las víctimas y sancionar a los victimarios de esas conductas punibles.

Las condiciones laborales, políticas y económicas en Ecuador, en especial las particularidades sociales de las niñas, niños y adolescentes, son elementos determinantes para el auge de esas prácticas delictivas, que afectan la tranquilidad y libertad de los ecuatorianos, y que con el paso de los años pueden llegar a tener repercusiones en los países andinos debido a la globalización del crimen y a la porosidad de las tradicionales fronteras nacionales.

Por ello, el propósito de este documento consiste en analizar la situación de la trata de personas y las migraciones en Ecuador, mediante el análisis de tres aspectos fundamentales para comprender su dimensión jurídica, social y política. El primer capítulo está dedicado al análisis del marco jurídico; el segundo a establecer la situación nacional actual; y el tercer capítulo al desarrollo de políticas.

### **I. MARCO JURÍDICO**

El ordenamiento jurídico en Ecuador, por lo menos para los efectos del tema de la trata y las migraciones, se puede abordar en tres niveles, claramente establecidos en la Carta Política. El primero de ellos, es el nivel constitucional, el cual es la norma de mayor jerarquía. En segundo lugar, aparecen los tratados internacionales. Y en el último nivel, se encuentran las normas ordinarias. Cabe resaltar que los derechos y garantías constitucionales e internacionales son de aplicación ante cualquier juez o autoridad administrativa nacional. Sin embargo, la Constitución Política del Ecuador considera los tratados y convenios internacionales infraconstitucionales pero supraleales (art. 163: las

normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía).

Desde esta perspectiva, la Constitución consagra dos derechos fundamentales que sirven de soporte y garantía a la lucha contra esos fenómenos criminales. El primero, es el de la integridad personal, definido como la prohibición de penas crueles, las torturas y todo procedimiento inhumano, degradante e inhumano que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción, así como la utilización indebida de material genético humano.

El segundo derecho fundamental es el de la libertad. Según este principio universal, en Ecuador “toda persona nace libre. Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el tráfico de seres humanos en todas sus formas”. Estos derechos gozan de especial aplicación en cuanto se refiera a menores y adolescentes (art. 50 de la Constitución: el Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes las siguientes garantías. No.4: protección contra el tráfico de menores, pornografía, prostitución, explotación sexual y uso de estupefacientes).

Estas normas rectoras y dogmáticas que promueven la vigencia de los derechos humanos son complementadas y enriquecidas con los tratados y convenciones internacionales. En Ecuador, se encuentran ratificados un número importante de instrumentos internacionales sobre garantías personales. Del listado de textos, se destacan los siguientes:

1. Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.
2. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo.
4. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que contempla la Convención de Palermo.
5. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, establecido en la Convención de Palermo.

En el nivel de legislación ordinaria, se destacan el Código Penal ecuatoriano, el Código de la Niñez y Adolescencia y la ley de migración. Estas leyes son el soporte de la lucha contra la trata de personas y las migraciones ilegales mediante la tipificación de conductas delictivas y el establecimiento de parámetros guías para la formulación de políticas públicas.

El Código Penal ecuatoriano consagra diferentes delitos, entre los cuales sobresale el plagio, el cual se comete “apoderándose de otra persona por medio de violencias, amenazas, seducción o engaño, sea para venderla o ponerla contra su voluntad al servicio de otra, o para obtener cualquier utilidad, o para obligarla a pagar rescate o entregar una cosa mueble, o extenderse, entregar o firmar un documento que surta o pueda surtir efectos jurídicos, o para obligarla a que haga u omita hacer algo, o para obligar a un tercero a que ejecute uno de los actos indicados tendiente a la liberación del plagiado”. Las personas que incurran en este delito, son reprimidas con penas de prisión que van desde seis meses hasta veinticinco años, de acuerdo a la escala de agravantes penales y calificaciones que establece el Código Penal.

Igualmente, se tipifican otras conductas, como por ejemplo la falsificación de documentos (art. 343: el que hubiere imitado o falsificado un pasaporte, o cualquier otro documento público de viaje, nacional o extranjero, o hubiere hecho uso doloso de los referidos documentos, será reprimido con la pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años).

De otro lado, el Código de la Niñez, en el título sobre la “protección contra el maltrato de niños, niñas y adolescentes”, centra su atención en los conceptos de explotación sexual y tráfico de niños<sup>2</sup>. Según el artículo 69, “constituyen explotación sexual la prostitución y la pornografía infantil. Prostitución infantil es la utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución. Pornografía infantil es toda representación, por cualquier medio, de un niño, niña y adolescente en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas; o de sus órganos genitales, con la finalidad de promover, sugerir o evocar la actividad sexual”. El artículo 70, por su lado, plantea que “se entiende por tráfico de niños, niñas o adolescentes su sustracción, traslado o retención dentro o fuera del país y por cualquier medio, con el propósito de utilizarlos en la prostitución, explotación sexual o laboral, pornografía, narcotráfico, tráfico de órganos, servidumbre, adopciones ilegales u otras actividades ilícitas”.

Vale la pena destacar que por medios de tráfico<sup>3</sup> se entiende, entre otras actividades, “la sustitución de persona, el consentimiento fraudulento o forzado y la entrega o recepción de pagos o beneficios indebidos dirigidos a lograr el consentimiento de los progenitores, de las personas o de la institución a cuyo cargo se halla el niño, la niña o el adolescente”.

---

<sup>2</sup> Aunque la ley ecuatoriana habla de tráfico de niños, el concepto al cual se refiere es trata de niños (nota del editor).

<sup>3</sup> Idem

En la legislación sobre migración, se sanciona toda conducta en la que incurran quienes, “por sí o por interpuesta persona proporcionaren documentación de viaje a favor de ecuatorianos que pretendan permanecer y trabajar en otro país, con fraude u omitiendo la autorización específica de salida del país que con dicho objeto concede el Servicio de Migración de la Policía Nacional”. La pena establecida a las personas incursoas en esta conducta es de tres a seis años, siempre y cuando esa actividad no constituya el delito de falsificación u otro mayor, por lo cual serían sancionados con base en los parámetros establecidos en el Código Penal ecuatoriano.

## II. SITUACIÓN ACTUAL DEL ECUADOR

Como se puede apreciar, el ordenamiento jurídico constitucional, internacional y ordinario en Ecuador está formulado para adecuar penalmente a las personas que cometan cualquier clase de delito relacionado con las modalidades de trata de personas y migraciones ilegales, tal como lo establece la Convención de Palermo, instrumento ratificado en este país. No obstante, es necesario avanzar un poco en el estudio. De hecho, conocer la situación actual del Ecuador en cuanto a esos fenómenos delictivos permite comprender mejor el día a día de las víctimas, victimarios y autoridades comprometidas en la lucha contra el crimen internacional.

Entre los años 2004 y 2005, diferentes entidades nacionales e internacionales han presentado valiosos diagnósticos, investigaciones y documentos sobre la situación de trata de personas y migraciones ilegales en el país. El Informe sobre trata de personas de Estados Unidos, el Informe sobre derechos humanos, de los migrantes, la Acción del Ministerio Público y otras actividades del gobierno nacional en el tema de explotación sexual comercial y laboral, entre otros, demandan una consideración especial.

El diagnóstico elaborado por Estados Unidos señala que Ecuador es un país de origen, de tránsito y de destino de personas. La mayoría de las víctimas son niñas, niños y adolescentes, sujetas a la trata para la explotación sexual y trabajos forzados. Los países de destino de la trata de personas están ubicados en Europa occidental, en especial, España. Los controles en las fronteras del Ecuador son laxos, lo que facilita las operaciones de tráfico humano<sup>4</sup>. Además, el gobierno de Ecuador no cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata y no está realizando esfuerzos significativos para dar fin a estas anomalías.

---

<sup>4</sup> Idem

Por ello, los tomadores de decisiones de política pública necesitan elaborar, divulgar y ejecutar una estrategia amplia contra la trata y ampliar los esfuerzos para trabajar con las ONGs involucradas en estos temas. Igualmente, Ecuador necesita no sólo dedicar mayores recursos humanos, logísticos y financieros para las investigaciones, sino también ampliar la cooperación con España y otros países de destino con el fin de detectar y eliminar los anillos de trata y migración. Por último, vale la pena advertir que Ecuador podría ser sancionado con el retiro de parte de la asistencia económica de Estados Unidos, si no emprende acciones significativas contra la trata de personas.

La reacción de Ecuador luego de este diagnóstico no se hizo esperar. El Ministerio de Gobierno presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para sancionar y eliminar la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, que se inscribe dentro de las iniciativas sobre el tema que Ecuador debe presentar a Estados Unidos. Esta reacción se ha visto acompañada de aproximadamente otras quince iniciativas, presentadas al Congreso por diversos sectores que buscan modificar el Código Penal ecuatoriano. La iniciativa ejecutiva mencionada anteriormente, plantea reformas a los Códigos Penal, de la Niñez y Adolescencia, de la Salud, así como a la ley de turismo<sup>5</sup>.

El informe sobre los derechos humanos de los migrantes, presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez –con base en la Resolución 2001/52–, muestra que la situación es igualmente crítica. En el capítulo sobre “Redes de tráfico y trata”, señala que la salida irregular del país a través del sistema del coyotaje es considerada por la población como la forma normal de emigrar. Las redes de tráfico de migrantes funcionan desde el lugar de origen de estos últimos y conforman una cadena de agentes hasta la llegada al país de destino, la cual incluye prestamistas, transportistas, falsificadores de documentos y pasantes para el cruce de fronteras.

El negocio del traficante empieza con la expedición de documentos falsos de viaje o la venta de visas falsas para pasaportes válidos. La labor de los traficantes es respaldada por la de los prestamistas, es decir, por agentes que prestan dinero a personas de escasos recursos a tasas de interés de usura y que además crean condiciones de verdadero sometimiento por deuda de los familiares de los migrantes que se quedan en Ecuador.

Cuando se considera el de tráfico por vía marítima, los traficantes se aseguran de reunir a un número considerable de migrantes para transportarlos en bus hacia las costas ecuatorianas. Mientras tanto, las víctimas esperan en casas, albergues y hoteles manejados por las redes, y luego desde esos lugares se embarcan en el momento oportuno.

---

<sup>5</sup> A la fecha, en el Congreso, únicamente se está analizando una propuesta unificada de reformas al ordenamiento penal.

Las víctimas que en algunas ocasiones son indocumentados, viven en extrema pobreza, no cuentan con información o conocimiento sobre las vías legales de emigrar, ni sobre los riesgos que acompañan la migración irregular. Este perfil de vulnerabilidad de las víctimas facilita los abusos que cometen los agentes de las redes, como por ejemplo, la desaparición, el abandono en medio de la ruta, el abuso sexual a menores y mujeres y, por último, la criminalización de los migrantes en países de tránsito.

A partir del informe de Estados Unidos, el gobierno de Ecuador reaccionó reformulando otras medidas, tales como planes, programas y proyectos. Se creó el primer Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, con el apoyo de la Organización Internacional de Trabajo, OIT, y se lanzó el Programa de Apoyo al Programa de Duración Determinada para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en Ecuador. Igualmente, se puso en ejecución el Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil, y se implementaron diferentes eventos de sensibilización sobre los riesgos de la trata y la migración ilegal. Es pertinente mencionar que tanto el encuentro “Trabajo Infantil y Desarrollo” como el seminario sobre “Trabajo Infantil y Minería en Ecuador” han facilitado la toma de conciencia de los ecuatorianos sobre estos fenómenos delictivos.

### **III. DESARROLLO DE POLÍTICAS**

La situación en materia de trata de personas y migración ilegal en Ecuador, desde el punto de vista de los diagnósticos y de las acciones emprendidas, es rígida: de un lado, las críticas de los análisis internacionales son precisas y rigurosas; y del otro, las respuestas son particularmente legales. Este choque de posiciones puede entregar un resultado satisfactorio, en términos de acatamiento de las recomendaciones, pero insuficiente porque no hay claridad sobre las políticas públicas diseñadas para prevenir esos actos delictivos, ni para recuperar a las víctimas.

En este capítulo, precisamente se presentará el tema de la protección a víctimas, con base en lo estipulado por el Registro Oficial No. 671 del 26 de septiembre de 2002, que regula el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes en el Proceso Penal. El campo de aplicación de este Programa cubre a las víctimas de todo delito, siempre y cuando esté probada no sólo la protección de su vida e integridad personal, sino también la necesidad que tienen de asistencia para superar el daño que han sufrido. La vinculación al Programa se fundamenta en la verificación de los nexos entre amenaza, riesgo y la participación preprocesal y procesal de la víctima, es decir, que los riesgos que se produzcan en relación con su vida e integridad, deben provenir única y exclusivamente de su condición de víctima del delito que padeció. Las medidas que se adopten, sean éstas

de asistencia o de protección, subsistirán mientras existan los factores que las motivaron, y todos los aspectos relativos al procedimiento de asistencia y protección se mantendrán bajo estricta reserva.

La existencia de este programa es una garantía para la eficaz administración de justicia, y una herramienta de vital importancia para superar los daños que sufren las víctimas. Quizá, las víctimas son las personas que cuentan con la mejor y más precisa información acerca de las actividades de los grupos criminales dedicados a la trata de personas y a las migraciones ilegales. Si con el apoyo de la asistencia se logra que esas víctimas aporten su conocimiento a los procesos e investigaciones penales, es decir, que sirvan como testigos, se les facilitará a los organismos de la policía judicial, la tarea de identificación de los victimarios y la posterior detención y desmantelamiento de sus estructuras delictivas.

Las medidas de asistencia buscan apoyar psicológica, médica y terapéuticamente a las víctimas para que éstas logren reincorporarse a la sociedad en mejores condiciones para desarrollar libremente sus vidas. Las medidas de protección, esto es, las actividades de seguridad –escortas, carros blindados, acompañamiento, seguridad en puestos fijos, etcétera–, buscan proteger a las víctimas de posibles atentados, ocultando por ejemplo, la identidad de las personas vinculadas con las organizaciones delictivas que propiciaron el daño a esas personas.

Por último, se destaca la formulación de un plan nacional de derechos humanos, consagrado en el decreto ejecutivo 1527 publicado en el Registro Oficial No. 346 del 24 de junio de 1998. El objeto de este plan consiste en prevenir, erradicar y sancionar la violación de los derechos humanos en Ecuador para institucionalizar a través de los organismos del Estado y la sociedad civil, políticas prioritarias en dos grandes campos. El primero de ellos busca “identificar las causas que impiden el ejercicio pleno de estos derechos”. El segundo campo de acción consiste en la promoción y divulgación “por todos los medios de los derechos humanos en su concepción de universalidad, integridad e interdependencia”. Por ello, el plan es de cumplimiento obligatorio en Ecuador y busca sensibilizar aún más a los ciudadanos sobre la necesidad de respetar en todo momento y lugar los derechos humanos.

En términos generales, el programa de protección y asistencia y el plan de derechos humanos constituyen los dos ejes principales de orientación de las intervenciones de las autoridades al momento de desplegar y desarrollar todas sus políticas con el fin de garantizar la lucha contra la trata de personas y las migraciones ilegales en territorio ecuatoriano. Las nuevas y estrictas normas penales, los derechos de los niños y adolescentes, y demás nor-

mas y estrategias adoptadas deben ceñirse a los dictados de la seguridad de las víctimas, y en todo caso, al respeto de los derechos humanos de los ciudadanos, sean estos víctimas, victimarios, parte de la sociedad civil o servidores públicos.

En Ecuador, la lucha contra los fenómenos del crimen transnacional organizado es una tarea que se está llevando a cabo día a día bajo el amparo de los derechos humanos. El camino por recorrer es largo y difícil, pero las autoridades públicas y la sociedad civil, con el apoyo de organismos internacionales, están comprometidos en la prevención, investigación y sanción de las conductas relacionadas con la trata de personas y las migraciones ilegales.



.....

**SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS  
DE TRATA DE PERSONAS:  
EL CASO ESPAÑOL**





## **SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS: EL CASO ESPAÑOL**

**Francisco Morenas Fernández,**

Inspector Jefe, Jefe de Servicio

Dirección General de la Policía Comisaría General de Extranjería y Documentación

En los últimos años la presión migratoria ha aumentado de forma considerable debido principalmente a dos factores complementarios: uno de ellos es la gran depresión económica existente en los países “poco desarrollados económicamente”, dando lugar a situaciones de verdadera miseria y una total falta de expectativas hacia el futuro; el otro factor, es el desarrollo económico y la estabilidad política de los países “ricos”, condiciones que alimentan las esperanzas humanas de conseguir y mejorar el futuro de los emigrantes y de sus familias. Es precisamente este último elemento el que ha convertido a la Unión Europea, y particularmente a España, en una región atractiva para los emigrantes, y en una zona de destino donde ellos pueden ver satisfechas sus necesidades humanas y económicas.

Como consecuencia de la presión migratoria, se ha dado lugar a migraciones masivas e incontroladas que, por un lado, perjudican a los países de origen, al quedarse éstos sin población activa que permita el desarrollo económico e industrial de los mismos, pues las personas que emigran suelen ser las más jóvenes y capacitadas, y por otro lado, perjudican a los países de destino, cuyo mercado laboral no puede absorber la mano de obra que llega desde el extranjero, quedando los emigrantes en manos de empresarios inescrupulosos que los emplean en la economía paralela o en la prostitución, en condiciones infrahumanas y con salarios más bajos a los que en realidad les corresponden.

El hecho de que exista un gran número de personas dispuestas a emigrar a otros Estados más desarrollados económicamente ha dado lugar a la aparición de organizaciones criminales internacionales dedicadas a la inmigración irregular y a la trata de personas<sup>6</sup>, dispuestas a “ayudar” a los candidatos a la emigración, facilitándoles el acceso a los “paraísos económicos” a cambio de importantes cantidades de dinero, lo que hace que el emigrante se encuentre hipotecado durante un largo período de tiempo.

Por lo que se refiere a la prostitución, durante los últimos años, en Europa y concretamente en España, se ha producido un considerable aumento de la trata de

---

<sup>6</sup> En su ponencia el Inspector Francisco Morenas Fernández utilizó, acorde a la ley española, el término de tráfico de personas para referirse a lo que el Protocolo de Palermo denomina como trata de personas. El editor, para mayor claridad del texto, utilizó en esta versión el término trata de personas.

personas con fines de explotación sexual y de la prostitución coactiva, especialmente de mujeres extranjeras, las cuales ejercen esta actividad en prostíbulos, edificios particulares y en las calles. Se calcula que en España ejercen la prostitución unas 350.000 mujeres, de las cuales el 70 por ciento son extranjeras en situación irregular, provenientes de Brasil, Colombia, Nigeria, Rumania, Rusia y Ucrania.

El incremento de la trata de personas se debe, entre otras causas, a la proliferación de organizaciones criminales dedicadas a esta actividad y cuyo número ha aumentado considerablemente por cuatro razones:

1. Los importantes beneficios económicos que se obtienen con este tipo de actividad, que son comparables, y en muchos casos superan a las ganancias obtenidas en el tráfico de estupefacientes y de armas.
2. Las penas señaladas en los distintos códigos penales, en muchos países de la Unión Europea, son sensiblemente inferiores a las impuestas en el caso de otro tipo de tráfico ilegal, como el tráfico de drogas o armas. En España, tras la última reforma del Código Penal, ha aumentado el número de las penas aplicadas a los tratantes y a los que favorecen la inmigración irregular. Por ejemplo, para el favorecimiento de la inmigración irregular y la trata de personas en general, la pena es de cuatro a ocho años de prisión, agravándose la conducta cuando el fin de la trata de personas es la explotación sexual, en cuyo caso la pena aumenta de cinco a diez años.
3. Existe una gran dificultad para desarticular este tipo de organizaciones ya que se trata de delitos transnacionales y los "capos" de la organización viven en Estados en los que estas actividades ilícitas no están tipificadas y, en consecuencia, ellos no son perseguidos.
4. La colaboración de las víctimas con las autoridades policiales y judiciales, ante las posibles amenazas que sufren por parte de la propia organización criminal es escasa, cuando no nula.

Estas causas exponen el por qué de la proliferación de estas organizaciones criminales. Se ha detectado que algunas de ellas se dedicaban anteriormente al tráfico de drogas o al contrabando de tabaco, pero han cambiado su actividad y se dedican actualmente a la trata de personas porque les resulta más rentable desde el punto de vista económico y es menos peligroso desde el punto de vista de la sanción penal. Estas organizaciones han extendido

su infraestructura en los países de origen de las víctimas, en los de tránsito y, por supuesto, en los de destino, en donde las víctimas son obligadas a ejercer la prostitución.

Este tipo de delincuencia responde a los parámetros establecidos para ser considerada como delincuencia organizada, ya que:

- está integrada por una pluralidad de personas;
- tiene una jerarquía definida y un reparto de roles entre los miembros de la organización (captadores, sponsor, transportistas o pasadores y receptores y explotadores);
- tiene estabilidad en el tiempo, es decir, no se trata de una unión esporádica de delincuentes para la comisión de un hecho delictivo;
- realiza estas conductas delictivas de forma permanente o reiterada.

## **I. PROCEDENCIA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

Los flujos migratorios irregulares más importantes son los procedentes de África, América Latina, Europa del Este y Asia:

De la emigración procedente del África cabe distinguir la nativa del Golfo de Guinea y de la zona norte-africana. Respecto al África subsahariana, los Estados exportadores de emigrantes más importantes son Nigeria, Ghana, Senegal y Malí. Dichos emigrantes son captados en los países de origen y trasladados vía terrestre durante varios meses hasta el norte de Marruecos o El Aaiún en donde embarcan en pateras para dirigirse a las costas españolas –archipiélago Canario y estrecho de Gibraltar.

En relación con los flujos migratorios procedentes del centro y sur de América, fundamentalmente de Ecuador, Colombia, Brasil y República Dominicana, se eligen como puntos de entrada en el Espacio Schengen diversos aeropuertos de los Estados de la Unión Europea, entre los que cabe destacar, además de los aeropuertos españoles, otros como el de Ámsterdam (Países Bajos), el de París (Francia) y el de Frankfurt (Alemania), para posteriormente entrar por la frontera interior –terrestre o aérea– a España, que en este caso es el país de destino.

La Unión Europea y específicamente España están enfrentando actualmente un importante incremento del flujo migratorio irregular procedente de los países del Este europeo, especialmente de Bulgaria, Lituania, Rusia, Ucrania y Rumania (la inmigración irregular rumana se ha visto favorecida por la supresión del visado). Estos emigrantes entran

por las fronteras terrestres de Alemania y Austria como falsos turistas para luego llegar a España por la frontera franco-española.

El flujo migratorio irregular más importante procedente del continente asiático corresponde a China, utilizando para ello documentos de viaje falsos y visados sustraídos en blanco que después llenan con los datos del emigrante.

## **II. SÍNTESIS DEL MODUS OPERANDI DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES DEDICADAS A LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL**

Las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas con mayor incidencia en España son: las subsaharianas, principalmente las nigerianas; las sudamericanas, en particular las colombianas y brasileñas; las de Europa del Este, especialmente las rumanas.

El *modus operandi* de estas organizaciones es semejante y divide su actividad en las siguientes fases: captación, financiación, traslado y explotación.

En lo que refiere a la captación, la organización criminal recluta a las mujeres de un determinado perfil en los países de origen, fundamentalmente en las zonas de mayor depresión económica, para lo que utilizan anuncios con ofertas de empleo engañosas que son publicadas en los medios de comunicación. Estas ofertas de empleo suelen estar vinculadas al sector hostelero (bailarinas, camareras, actrices, cantantes, etc) o al servicio doméstico (cuidado de ancianos, niños, enfermos, etc). En otras ocasiones, estas organizaciones actúan y realizan las citadas ofertas de empleo a través de agencias matrimoniales, de viajes, o de modelos, siendo éstas verdaderas “tapaderas” de la organización. Asimismo, hay mujeres que conocen cuál va a ser la actividad que van a ejercer una vez que lleguen al país de destino, pues las organizaciones les ofrecen la posibilidad de venir a España a prostituirse, pero en condiciones mucho más ventajosas de las que en realidad encuentran al llegar a cualquiera de los Estados del territorio Schengen. Claramente, estas mujeres son engañadas de alguna manera y los miembros de estas organizaciones se aprovechan del estado de necesidad en el que se encuentran las víctimas en sus países de origen, en donde deben afrontar una difícil situación económica.

En materia de financiación, normalmente el emigrante carece de medios económicos suficientes para afrontar los gastos que le ocasionará el viaje, por lo que es la propia organización la que sufraga los gastos del mismo. La financiación corre a cargo de los sponsors, quienes facilitan a las víctimas lo que se denomina “la bolsa de viaje”, en la que

se incluye la documentación necesaria (pasaporte y visado), los tiquetes del transporte, los demás gastos que pueda generar el viaje y las sumas de dinero que le van a exigir las autoridades fronterizas para justificar que poseen medios económicos suficientes para permanecer en territorio español, haciendo que la víctima se endeude con la organización. Esta “deuda” suele incrementarse paulatinamente, entre otras cosas, por las comisiones de los intermediarios y los intereses usureros que oscilan entre el 10 y el 18 por ciento.

Una vez que el viaje está preparado y las mujeres listas para partir, son trasladadas al país de destino (España) por la ruta que previamente ha elegido la organización, y acompañadas en algunas ocasiones por un miembro de la red denominado “pasador”. Él será el encargado de facilitar la entrada de estas mujeres a España, instruyéndolas sobre las conductas que han de mantener ante los agentes encargados del control cuando se encuentren en la frontera española o en cualquier frontera exterior de otro Estado Schengen.

La explotación se manifiesta una vez que estas mujeres llegan a España. Son recogidas por miembros de la red, residentes en este país, quienes les retiran la documentación personal y las alojan en pisos u hostales controlados por la organización y que ellas mismas tienen que pagar con su actividad. Es en ese momento cuando les comunican cuál es el importe real de la “deuda” que tienen que devolver a la organización (en general, muy superior a la que pensaban haber contraído) y las condiciones en las que van a ejercer la prostitución, comenzando así el calvario para las víctimas.

En muchas ocasiones, los miembros de la organización les facilitan la ropa, enseres de aseo y belleza a un precio superior al que se encuentran en el mercado y además les imponen multas por no respetar las normas y exigencias impuestas por los proxenetas o miembros de la organización, lo que genera un importante incremento de la deuda. Como consecuencia, las mujeres tienen que prostituirse durante largos períodos de tiempo, incluso años, sin recibir en muchos casos, cantidad alguna de dinero o como máximo el 25 por ciento de lo que recauden con su actividad, ya que el dinero va a quedar en poder de la organización hasta que la víctima pague la deuda en su totalidad. Por ejemplo, la deuda de las nigerianas está entre 48.000 euros y 60.100 euros y suelen tardar dos o tres años para saldarla. Para las sudamericanas, la deuda generalmente oscila entre 4.200 euros y 9.000 euros y tardan entre tres y seis meses en pagarla. En el caso de las rumanas la deuda es de unos 3.000 euros y suelen tardar unos dos o tres meses en pagarla, tiempo durante el cual todo lo que recaudan como producto de su actividad queda en manos de la organización.

Estas mujeres han de estar disponibles las veinticuatro horas del día, e incluso son obligadas a mantener relaciones sexuales los días que tienen la menstruación. Aquellas que se niegan a mantener relaciones sexuales o a prostituirse las amenazan de muerte al igual que a sus familiares. Estas víctimas se encuentran en una situación de “esclavitud sexual”.

### III. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA FRENTE A LA TRATA DE PERSONAS

España, al igual que muchos países, firmó en Palermo el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Este Protocolo en su artículo 3, establece qué es lo que debe entenderse por trata de personas:

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

b. El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

c. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considera trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d. Por niño se entenderá a toda persona menor de 18 años.

Como consecuencia de la ratificación del citado Protocolo, hecha por España, el 13 de diciembre de 2000, y a pesar de que ya existían en nuestro Código Penal conductas que tipificaban como delito la prostitución coactiva y la explotación laboral, el legislador español introdujo nuevas conductas delictivas más concretas, que permitieran adaptar nuestra legislación al mencionado Protocolo y hacer frente al problema de la trata de personas. Así pues, en el año 2000 tras la entrada en vigor de la ley orgánica 4/2000, por la que se modificaba, entre otras normas legales, el Código Penal, se introdujo en el citado texto legal el artículo 318 (bis) en el que se tipifican los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros.

Este artículo, tras la reforma que sufrió con la ley orgánica 11/2003, castiga con penas de cuatro a ocho años de prisión a quien, “directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o destino a España”. Como puede observarse, esta conducta no exige que la trata<sup>7</sup> o la inmigración clandestina se lleve a cabo con un propósito concreto, basta con que se promueva, favorezca o faciliten estos delitos. En el caso de que la finalidad fuera la explotación sexual, la conducta se agrava y la pena a imponer será entre cinco y diez años de prisión. Tampoco se exige que el sujeto activo del delito obtenga un beneficio económico ni que pertenezca a una organización, pues la pena se agrava si se obtiene un lucro o pertenece a una organización, aunque ésta sea de carácter transitorio.

Otro de los tipos penales que pueden ser aplicados con independencia del anteriormente citado, es el delito de prostitución coactiva (artículo 188 del Código Penal), siempre que además de haber favorecido la trata de personas o la inmigración irregular, obligue a una persona mayor de dieciocho años, empleando violencia, intimidación o engaño, o abuse de una situación de superioridad, necesidad o vulnerabilidad de la víctima. Incluso el mismo precepto penal sanciona al que se lucre de la prostitución de una persona mayor de edad, aunque cuente con el consentimiento de la víctima.

Asimismo, como es lógico, también se castiga penalmente, inducir, promover o favorecer la prostitución de personas menores de edad o incapaces, atentar contra los derechos de los trabajadores promoviendo o favoreciendo la inmigración clandestina de trabajadores a España (artículo 313 del Código Penal) y contratar a un trabajador extranjero sin permiso de trabajo, siempre que se restrinjan, supriman o perjudiquen los derechos que le fueran reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual (artículo 312 del Código Penal). Otro tipo de conductas que pueden ser aplicadas a los tratantes y explotadores son: delitos de violación, detención ilegal, secuestro, coacción, amenazas, lesiones, asociación ilícita y blanqueo de capitales.

#### **IV. ASPECTOS RELEVANTES EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE CUALQUIER DELITO, EN GENERAL, Y DE LA TRATA DE PERSONAS, EN PARTICULAR**

En España, al igual que en la mayoría de los países –desde que el Estado asumió el monopolio de la justicia– la víctima había sido la gran olvidada del derecho penal, ya que prácticamente se reconocían de forma pormenorizada los derechos del agresor, olvidando en muchos casos los derechos de las víctimas de las infracciones penales. En junio de 1985,

---

<sup>7</sup> Véase nota # 6

el Comité de Ministros del Consejo de Europa dictó una recomendación<sup>8</sup>, la cual instaba a los Estados a que dentro del objetivo de la justicia penal, no sólo se tuviera en cuenta la relación delincuente-Estado, sino que además se tuvieran presentes en dicho proceso, las necesidades de las víctimas y la salvaguarda de sus intereses<sup>9</sup>.

Ante tal Recomendación, el legislador español reacciona – al igual que los legisladores de otros países de la Unión Europea – desarrollando una serie de normas encaminadas a la protección de las víctimas, regulando el resarcimiento de éstas.

## A. Medidas de protección de las víctimas

Podemos clasificar estas medidas en medidas jurídicas, medidas policiales y operativas, y medidas preventivas.

### 1. Medidas jurídicas

En España, con carácter general, la ley de enjuiciamiento criminal reconoce en sus artículos 109 y 110, el derecho que tienen las víctimas de cualquier delito a ser instruidas acerca de los derechos que les asisten: a mostrarse parte del procedimiento, la reparación del daño y a la indemnización de los perjuicios causados por la infracción penal.

Asimismo, tras la reforma parcial de la ley de Enjuiciamiento Criminal, introducida por la ley 38/00, del 24 de octubre, en el artículo 771.1 se impone a la policía judicial la obligación de informar por escrito a las víctimas, ofendido o perjudicado de cualquier delito, los siguientes derechos:

- a mostrarse parte en la causa sin necesidad de formular querrela;
- a nombrar abogado o a que le asista uno de oficio;
- en general, a instar lo que convenga a su derecho.

Por otra parte, la ley 35/95, del 11 de noviembre, reconoce una serie de ayudas públicas y asistencia de carácter económico a las víctimas de los delitos violentos y contra

---

<sup>8</sup> Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1985:

- cuando la víctima de un delito se dirija a la policía debe ser tratada de tal forma que no sufra ningún tipo de daño psíquico adicional;
- será informada de las posibilidades de recibir en instituciones públicas o privadas ayudas materiales, médicas y psicológicas;
- se le deberá informar de los derechos que tiene contra el delincuente o contra el propio Estado;
- deberá ser interrogada de forma cuidadosa y considerada, de forma que no sufra daño en su honorabilidad;
- los menores sólo podrán ser interrogados ante sus padres, tutores o guardadores.

<sup>9</sup> Esto significa que en el moderno derecho penal deben estar recogidos no sólo los derechos del delincuente, sino también los de la víctima, lo cual había sido olvidado. De ahí que en la actualidad exista la obligación por parte de la policía judicial de informar, en sus primeras actuaciones, de los derechos que le asisten a la víctima.

la libertad sexual. Como es lógico, las víctimas de los delitos de trata de personas e inmigración irregular también pueden beneficiarse de los derechos citados anteriormente. Ante la dificultad que conlleva la investigación de estos delitos transnacionales, hay que añadir la falta de colaboración de las víctimas con la justicia<sup>10</sup>, razón por la cual, el legislador español ha arbitrado las siguientes medidas jurídicas específicas con el fin de hacer frente de forma eficaz a las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas y ejercer una protección mucho más concreta sobre las víctimas de estos delitos.

En primer lugar, se trata de establecer una tipificación penal adecuada que recoja todas aquellas conductas relacionadas con la trata de personas y su explotación, estableciendo importantes penas de prisión que permitan disuadir y, en su caso, castigar a los autores de la comisión de este tipo de conductas, evitando de esta manera la impunidad de los mismos. En segundo lugar, el objetivo es aplicar la ley de Testigos Protegidos y Peritos en Causas Criminales (ley 19/94) a aquellas personas que han denunciado su explotación sexual, con el fin de evitar que los miembros de las organizaciones puedan identificarlos y, en consecuencia no logren atentar contra su vida o la de sus familiares en los países de origen. La citada ley se aplica a los testigos y peritos que intervengan en causas criminales, siempre que así lo determine la autoridad judicial competente, después de que esta autoridad haya identificado un peligro racional y grave en la persona, libertad o bienes de quien pretende ampararse en ella, su cónyuge, o persona a quien se halle ligado por análoga relación de afectividad, o sus ascendientes, descendientes o hermanos.

Las medidas de protección que se pueden adoptar, son las siguientes:

- preservar la identidad de los testigos;
- preservar el lugar de trabajo;
- preservar cualquier dato que pueda identificarlo;
- a los efectos de notificación, el domicilio, será el del órgano judicial.

Cualquier medida de protección que se adopte se mantendrá mientras subsista el peligro grave. En casos excepcionales, incluso se le podrá proporcionar a la víctima una nueva identidad y medios económicos para el cambio de residencia o de lugar de trabajo.

---

<sup>10</sup>La negativa de las víctimas a colaborar con la policía judicial y la autoridad judicial se debe fundamentalmente a:

- el miedo a las represalias de la propia organización, que pueden ser materializadas en los familiares residentes en su país de origen o en ellas mismas (dichas amenazas se mantienen hasta que la mujer ha pagado con su actividad la cantidad fijada por la organización o el proxeneta.);
- porque al encontrarse prácticamente secuestradas están impedidas para acudir a la policía para denunciar;
- por el temor a ser deportadas por la policía por encontrarse en situación irregular.

En tercer lugar, la ley orgánica 4/2000, modificada posteriormente por las también leyes orgánicas 8/2000 y 14/2004, recoge en su artículo 59 una excusa absolutoria que permite exonerar de responsabilidad a aquellas personas que hayan sido víctimas, perjudicados o testigos de actos de trata de personas, inmigración ilegal, o de trata de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su estado de necesidad, teniendo la posibilidad de obtener un permiso de residencia por circunstancias excepcionales o ser repatriadas al país de origen, según lo elijan, siempre y cuando cooperen activamente con las autoridades policiales y judiciales en la desarticulación de la organización.

Los requisitos imprescindibles para la aplicación del artículo 59 son:

1. Que el extranjero haya entrado a España sin cumplir los requisitos exigidos por la legislación de extranjería o se encuentre en situación irregular, esté trabajando sin permiso de trabajo, sin documentación o con documentación irregular.
2. Que haya sido víctima, perjudicado o testigo de:
  - trata de seres humanos;
  - inmigración ilegal;
  - trata de mano de obra;
  - explotación sexual, abusando de su estado de necesidad.
3. Podrá ser eximido de responsabilidad administrativa y no ser expulsado, siempre que:
  - presente denuncia ante las autoridades competentes para perseguir el delito.
  - preste la cooperación y colaboración necesaria a las autoridades policiales y judiciales, al aportar datos esenciales que permitan detener a los autores.
  - testifique en el proceso penal que se siga contra los autores de los hechos.
4. En estos casos, el instructor podrá proponer la exención de responsabilidad administrativa y decretar la no expulsión del territorio nacional.
5. En el caso de que la autoridad administrativa competente dicte resolución eximiendo de responsabilidad, se le podrá conceder al extranjero:
  - permiso de residencia;
  - permiso de residencia y trabajo;
  - facilitarle el retorno a su país de origen.

## **2. Medidas policiales y operativas**

Además de las medidas citadas anteriormente, cabe citar otras de carácter policial y operativo, que permiten luchar de manera eficaz y eficiente contra las organizaciones criminales dedicadas a la trata e inmigración ilegal, como son:

- creación, dentro del cuerpo nacional de policía, de las unidades contra redes de inmigración y falsedad documentales, UCRIFD. Estas unidades están integradas por funcionarios especializados en la investigación de este tipo de delitos.
- cooperación con otras instituciones del Estado, comunidades autónomas o locales como por ejemplo con la Inspección de Trabajo, con Instituciones Penitenciarias, con el Consejo General de la Notaría, con el Registro Mercantil, etc.
- cooperación con los cuerpos policiales de otros países a través de los Oficiales de Enlace y órganos supranacionales como EUROPOL e INTERPOL, pues no puede olvidarse de que se trata de delitos transnacionales que afectan a los países de origen, de tránsito y de destino.
- cooperación con ONGs las cuales proporcionan a las víctimas liberadas alojamiento, asistencia médica y psicológica.

### **3. Medidas preventivas**

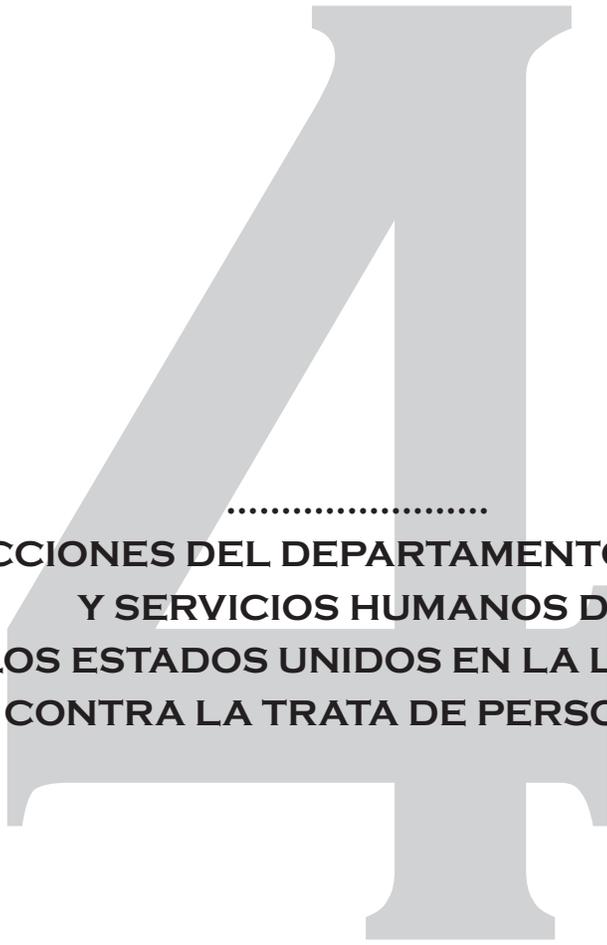
- cursos de formación a las unidades policiales encargadas de la investigación de este tipo de delitos;
- dotación de medios técnicos avanzados en los puestos fronterizos: Sistema FADO, API y verificación de documentos;
- asistencia de miembros de las UCRIFDs a reuniones y seminarios nacionales e internacionales para la especialización de sus integrantes.

### **B. Resultados de la actuación policial**

Estas medidas han sido sumamente eficaces, aunque sin lugar a duda pueden mejorarse, y como prueba de ello podemos señalar los resultados obtenidos por el Cuerpo Nacional de Policía en 2004, en el que se desarticularon 194 redes de prostitución, deteniendo a 731 personas responsables y liberando a 1.719 víctimas. Adicionalmente, de las 827 personas que solicitaron acogerse a la excusa absoluta prevista en el artículo 59, se dictaron 505 resoluciones favorables.

En conclusión, puede decirse que la trata de personas con fines de explotación sexual es un fenómeno internacional, criminal y organizado, del que se obtienen grandes beneficios, que no representa sino un mínimo riesgo para los tratantes y que afecta gravemente a la seguridad, al bienestar y a los derechos humanos de las víctimas, destruyendo su calidad de vida y en muchos casos su vida misma, por lo que no es exagerado denominar a esta actividad como la esclavitud del siglo XXI. Por todo ello, sobre la comunidad internacional, pesa la obligación jurídica de luchar contra esta lacra social, que tanto desprecia cualquier sociedad civilizada.





.....

**LAS ACCIONES DEL DEPARTAMENTO DE SALUD  
Y SERVICIOS HUMANOS DE  
LOS ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA  
CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**





## **LAS ACCIONES DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS DE ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

**Gabriel Sánchez-Zinny,**  
Departamento de Salud y Servicios Humanos

La trata de personas<sup>11</sup> es una forma moderna de esclavitud. Los tratantes utilizan la fuerza, el fraude y coerción para explotar a miles de seres humanos en el mundo. Después del tráfico de drogas, la trata de personas es la segunda industria criminal en términos monetarios, y de más rápido crecimiento. La ley de Protección a las Víctimas de la Trata de Personas de 2000 (Trafficking Victims Protection Act, TVPA) define las “formas graves de la trata de personas” de la siguiente manera:

- la trata sexual, en la cual un acto sexual comercial se comete mediante la fuerza, el fraude o la coacción, o en la que la persona inducida a realizar tal acto es menor de dieciocho años;
- la captación, acogida, transporte, provisión u obtención de una persona con fines de trabajo o servicios, recurriendo al uso de la fuerza, el fraude o la coacción, con el propósito de someterla a la servidumbre involuntaria, cautiverio por endeudamiento o esclavitud.

En ambas formas, la víctima es un participante involuntario obligado por la fuerza, el fraude o la coerción.

### **I. VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, entre 800.000 y 900.000 personas son víctimas de la trata de personas cada año a través de las fronteras internacionales, de las cuales, entre 18.000 y 20.000 se encuentran en los Estados Unidos. Estas cifras estimadas incluyen mujeres, hombres y niños provenientes generalmente de Asia, América Central, América del Sur y Europa Oriental. Muchas de las víctimas que ingresan a Estados Unidos de manera ilegal no hablan ni comprenden el idioma inglés y, por lo tanto, están aisladas y no pueden comunicarse con los prestadores de servicios, las autoridades judiciales y otras personas que podrían ayudarlos.

---

<sup>11</sup>El Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos utiliza indistintamente el término “trata” o “tráfico” de personas para el delito considerado por el Protocolo de Naciones Unidas de 2000 como “trata de personas”. En esta ponencia se utilizó el término “trata” para mayor claridad conceptual y homogeneidad con el Protocolo de Naciones Unidas.

Para mayor información, dirigirse al sitio Web: [http://www.acf.hhs.gov/trafficking/about/victim\\_assist\\_spanish.html](http://www.acf.hhs.gov/trafficking/about/victim_assist_spanish.html)

## **A. Ley de protección a las víctimas de la trata de personas (trafficking victims protection act, TVPA)**

Esta ley, aprobada por el Congreso en octubre de 2000, define la trata de personas como un crimen federal y fundamenta su acción en la prevención, la protección y la persecución de los tratantes. Antes de la promulgación de la TVPA, no existía ninguna ley federal integrada que permitiera proteger a las víctimas de la trata de personas o procesar a los tratantes. La TPVA es amplia para abordar las diversas formas de combatir la trata de personas, incluidas la prevención, la protección y la judicialización de los tratantes.

Las víctimas de trata de personas que no poseen la ciudadanía estadounidense están facultadas para solicitar una visa especial y pueden recibir beneficios y servicios a través de la TVPA, de igual manera que los refugiados. Por otro lado, las víctimas de este delito que tengan la ciudadanía estadounidense están facultadas para recibir gran parte de estos beneficios debido a su calidad de ciudadanos.

### **1. Prevención, protección y procesamiento de los tratantes**

La TPVA contempla varias medidas de prevención como programas educativos y de concientización pública. La protección y la asistencia para las víctimas de la trata de personas incluyen el alojamiento, la educación, la asistencia médica, la capacitación laboral y otros programas del servicio social federal para ayudar a las víctimas en la reconstrucción de sus vidas.

La ley estableció además el visado tipo T, el cual permite a las víctimas convertirse en residentes temporales en los Estados Unidos. Además, la TVPA autoriza hasta 5.000 víctimas cada año para recibir el estado de residencia permanente después de tres años de la emisión de sus visados temporales. Adicionalmente, permite que las víctimas de la trata de personas puedan acceder al programa de protección a testigos y ser elegibles para solicitar y obtener ventajas y servicios de los programas federales o estatales, una vez han sido certificadas por el Departamento de Salud y Beneficios Humanos, HHS, de los Estados Unidos.

Las víctimas adultas deben ser certificadas como prerrequisito para tener acceso a estas ventajas y servicios. Una vez certificadas, podrán ser elegibles para aplicar a los servicios de cualquier programa federal o estatal lo que incluye subsidios en dinero, asistencia médica y servicios sociales. Las víctimas menores de 18 años no tienen que ser certificadas, el HHS emite unas cartas para que los proveedores de servicios sepan

que estas víctimas han sido elegibles para obtener los servicios y beneficios. Las víctimas de trata de personas que no son ciudadanos estadounidenses son elegibles de recibir los beneficios y servicios a través de la TPVA con las mismas condiciones de los refugiados. Las víctimas estadounidenses no tienen que ser certificadas por HHS y son elegibles para recibir más beneficios por ser ciudadanos de este país.

El TVPA también creó nuevos instrumentos de aplicación de la ley para fortalecer la judicialización y el castigo de los tratantes, haciendo de la trata de personas un crimen federal con penas severas. Por ejemplo, si un crimen de trata causa la muerte, incluye secuestro o intento de secuestro y si además hay abuso sexual agravado, intento de abuso sexual agravado o una tentativa de muerte, el tratante podría ser condenado a cadena perpetua. Los tratantes que exploten niños menores de 14 años por medio de la fuerza, fraude o coerción, cuyo objetivo sea la trata con fines de explotación sexual – un acto sexual comercial – también pueden ser condenados a cadena perpetua. Si la víctima es un niño o niña entre los 14 y 18 años y el delito de trata con fines sexuales no implica el uso de la fuerza, el fraude o la coerción, el tratante podría recibir una condena hasta de 20 años. Además, la ley contempla a las víctimas de servidumbre, coerción psicológica, engaño y retención de documentos, actividades que eran difíciles de procesar ante la inexistencia de normas sobre la servidumbre involuntaria.

## **2. El visado tipo T**

Conforme al TVPA, la visa T fue establecida para brindar a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de ser residentes temporales de los Estados Unidos. Esta ley reconoce que devolver a las víctimas a su país de origen no es necesariamente de su interés y que necesitan la oportunidad de reconstruir su vida sin tener que afrontar la amenaza de la deportación. Un residente beneficiario de la visa T, después de un período de tres años, puede ser elegible para obtener la residencia permanente si posee las siguientes condiciones:

- ser una persona con una buena conducta;
- haber colaborado con la investigación durante el período de los tres años;
- si la persona corre algún riesgo en su país de origen al ser sacada del país.

La visa T significa un cambio en la política de inmigración, la cual consideraba a las víctimas de la trata de personas como extranjeros ilegales sujetos de deportación.

### **3. El proceso de certificación**

El HHS es el departamento encargado de certificar que una víctima es tal. Este proceso sólo toma unos días, una vez se haya notificado que una persona ha aplicado para que se le conceda la visa T. Si el estatus de una persona que ha recibido la certificación por parte del HHS cambia, deja de ser beneficiario de ventajas y servicios y por tal motivo el HHS deberá desertificar a esta persona. ¿Cómo se puede verificar la certificación de las víctimas?

Antes de que las víctimas puedan recibir ayuda o beneficios deben llamar a la línea de verificación para comprobar la validez de las cartas e informarse sobre las ventajas federales de las cuales son beneficiarias. La verificación de la certificación de las víctimas de trata de personas puede hacerse al número gratuito 1-866-401-5510.

#### **B. Ley de reautorización de la protección de las víctimas de la trata de personas (trafficking victims protection reauthorization act, TVPRA)**

En 2003, la administración Bush autorizó más de 200 millones de dólares para combatir la trata de personas a través de la ley de reautorización de la protección de las víctimas de la trata de personas, TVPRA, renovando así el compromiso del gobierno estadounidense para identificar y asistir a las víctimas de la trata de personas que han sido explotadas laboral o sexualmente en Estados Unidos.

La TVPRA proporciona recursos e iniciativas para la asistencia de 18.000 a 20.000 personas que son víctimas de la trata de personas en este país cada año. Este instrumento da mayores herramientas para atacar a los tratantes a partir de la colaboración de las víctimas con las autoridades. Se busca llevarlos a juicio ante los tribunales federales para que sean judicializados y castigados por sus delitos. Estas medidas impulsan a las 21.000 agencias nacionales a aplicar las leyes locales y estatales y a participar en la detección e investigación de casos de este delito. En este sentido, el HHS tiene un papel significativo en la implementación de leyes especializadas en las víctimas, fomentando de la mejor manera posible el reencuentro con sus seres queridos.

Las personas mayores de edad – de 18 años en adelante – que sean víctimas de la trata de personas y que hayan obtenido la certificación del HHS podrán recibir servicios y beneficios financiados por el Estado en la misma medida que los refugiados. Para recibir esta certificación, el interesado deberá:

- Ser víctima de un caso de trata de personas según definición de la TVPA;
- Estar dispuesto a colaborar con la investigación y el procesamiento de los tratantes;

- haber diligenciado una solicitud para obtener una visa T o haber recibido el estado de Continued Presence (Presencia Continuada) del U.S. Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad del Territorio Nacional).

Los niños que sean víctimas de la trata de personas – menores de 18 años – están facultados para recibir inmediatamente los beneficios; no es necesario que soliciten una visa T ni que tengan el estado de Presencia Continuada. En el caso de tales víctimas, el HHS emite una “carta de aprobación” al recibir evidencia de que el menor es víctima de este delito. La víctima o su defensor legal pueden, posteriormente, presentar la carta a los prestadores de servicios sociales como prueba de su derecho a recibir los beneficios.

Las víctimas de la trata de personas que cuenten con la debida certificación y aprobación están facultadas a recibir los beneficios y servicios correspondientes a fin de salvaguardar y proteger sus vidas, entre ellos: asistencia para alojamiento o asilo; capacitación en idiomas; asistencia alimentaria; asistencia para atención médica; ayuda económica; servicios de asistencia mental; asistencia y capacitación laboral; asistencia a las víctimas de casos de tortura.

## II. CONDICIÓN DEL INMIGRANTE

La TVPA significó un giro a la ley de inmigración, ya que bajo la legislación anterior muchas víctimas de la trata de personas fueron deportadas como extranjeros ilegales. La TVPA estableció la visa T para conceder a las víctimas de este delito un status transitorio en los Estados Unidos. Esta ley reconoce que el hecho de regresar a las víctimas a su país de origen suele no ser lo mejor para ellas y que se les debe dar la oportunidad de volver a construir sus vidas sin enfrentar la amenaza de una deportación. Transcurridos tres años, el portador de una visa T puede solicitar la condición de residente permanente. En ciertas situaciones, la ley permite a las víctimas de la trata de personas obtener visas T para los integrantes de su familia.

A continuación, se detallan algunos de los programas de beneficios específicos que pueden solicitar las víctimas:

PROGRAMA	DESCRIPCION
TANF, Asistencia temporal a familias necesitadas (Temporary Assistance for Needy Families)	Programa que ofrece oportunidades laborales y un subsidio en dinero para familias necesitadas con niños menores de 18 años.
Programa de cupones para alimentos (Food Stamp Program)	Programa para obtener alimentos a través de cupones.
SSI, Ingreso de seguridad suplementario (Supplemental Security Income)	Beneficio mensual para personas ciegas, con discapacidades graves o para mayores de 65 años que tengan escasos recursos e ingresos.
Programa de tratamiento para víctimas de tortura (Torture Treatment Program)	Servicios sociales, legales, médicos y psicológicos financiados por el HHS para víctimas de tortura.

PROGRAMA	DESCRIPCION
SCHIP, Programa estatal de seguro médico para niños (State Children's Health Insurance Program)	Programa de seguro de salud pública para jóvenes de 18 años o menores de esa edad, de bajos ingresos y sin seguro médico, que no reúnan las condiciones para gozar de las prestaciones de Medicaid.
Programa para menores refugiados sin compañía (Unaccompanied Refugees Minor Program)	Ayuda a los refugiados menores de edad que se encuentran solos y a las víctimas de trata de personas para que reciban una capacitación que les permita lograr independencia económica y social una vez alcancen la mayoría de edad. Ofrece asistencia para la reunificación familiar.
Asistencia médica (Medicaid)	Programa de seguro de salud pública para personas con bajos ingresos y recursos limitados.
Controles de salud (Health Screening)	Ofrecido por el State Department of Public Health (Departamento de Estado de Salud Pública) para el diagnóstico, tratamiento y prevención de cualquier enfermedad incluye controles para tuberculosis, parásitos y hepatitis, así como vacunación de niños.
RCA & RMA, Programa de asistencia médica y subsidio en efectivo para refugiados (Refugee Cash and Medical Assistance)	Programa del HHS disponible para las víctimas que no reúnen los requisitos para otros programas de asistencia médica o económica, como TANF, SSI y Medicaid. Las víctimas pueden recibir esta ayuda durante el término de ocho meses posteriores a la emisión de la carta de certificación o aprobación.
Sistema integral del centro de empleos (One-Stop Career Center System)	Búsqueda de empleos y centros de contratación laboral que brindan información y asistencia a personas que no tienen trabajo o a quienes necesitan educación y capacitación para conseguir un empleo.
Corporaciones de trabajo (Job Corps)	Programa de educación laboral y residencial del Department of Labor, (Departamento de Trabajo) para jóvenes de entre 16 y 24 años de edad
Programa para refugiados (Matching Grant)	Programa independiente financiando por el HSS y administrado por organismos privados. Brinda asesoramiento e inserción laboral, ayuda económica y de manutención.
Vivienda (Housing)	Derecho a recibir asistencia en vivienda.
Programas específicos del Estado (State-Specific Programs)	Los Estados ofrecen otros programas. Comuníquese con el HSS Refugee Coordinator (Coordinador para refugiados del HSS) de un estado en particular para obtener más información: <a href="http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/partners/coordina.htm">www.acf.hhs.gov/programs/orr/partners/coordina.htm</a>

### III. RESCUE AND RESTORE (RESCATE Y RECUPERACIÓN). PUBLIC AWARENESS CAMPAIGN “BUSQUE MÁS ALLÁ DE LO SUPERFICIAL”. CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN PÚBLICA

Conforme a la TVPA, el HHS es la agencia que ayuda y ofrece los beneficios que otorga la legislación a las víctimas de la trata de personas para permitirles reconstruir su vida en Estados Unidos. Como parte de este esfuerzo, y con el fin de ayudar a identificar a las víctimas, el HHS ha iniciado la Campaña para el rescate y recuperación de las víctimas de la trata de personas. La intención de la campaña consiste en identificar el número de víctimas de este delito y ayudarles a recibir las ventajas y los servicios que otorga el HHS.

La primera fase de la campaña está enfocada hacia aquellos individuos que diariamente padecen la explotación sin que su situación sea reconocida, razón por la cual es difícil que sean atendidos o denunciados como víctimas de la trata de personas.

La campaña incluye una línea de atención telefónica gratuita, disponible las 24 horas del día, atendida por expertos en el tema de la trata de personas. Con estos expertos se puede hablar en inglés o en español y además se puede tener acceso a tele-conferencias con traductores en 150 lenguas diferentes. En un comienzo se hará difusión a los proveedores de asistencia médica, organizaciones de servicio social y a la comunidad en general. El objetivo es que ellos identifiquen posibles víctimas y situaciones en donde se presente el delito.

Uno de los principales desafíos para el HHS es lograr que las víctimas de la trata de personas tengan la iniciativa para denunciar su situación puesto que en la mayoría de los casos han sufrido presiones psicológicas que les impide buscar ayuda, al igual que con las víctimas de la violencia domestica y el abuso infantil.

Las estrategias de comunicación de esta campaña son:

- utilización de diferentes contactos con organizaciones para difundir el mensaje a quienes probablemente tengan alguna relación con víctimas de la trata;
- ampliar la difusión en medios de comunicación locales así como en medios de comunicación nacionales para aumentar la conciencia general sobre este delito;
- producir y difundir materiales dirigidos a organizaciones y personas que atienden a las víctimas para que puedan establecer un plan de acción cada vez que se les presente un caso;
- desarrollar alianzas locales para que sus miembros puedan reconocer a las víctimas de la trata de personas y remitirlas a los servicios ofrecidos por los programas de asistencia y protección.

Para desarrollar el mensaje de la campaña y generar conciencia sobre la trata de personas se plantearon los siguientes objetivos de comunicación:

- sensibilizar a la población objetivo sobre el delito de trata de personas;
- incentivar a las personas a denunciar los casos de este delito, teniendo en cuenta las posibilidades de protección que tienen las víctimas de la trata de personas en los Estados Unidos;
- dar a conocer los servicios y beneficios con los que cuentan las víctimas de la trata de personas.

- brindar herramientas a los intermediarios para que tengan una adecuada ruta de acción que les permita identificar o reconocer una víctima de trata.

El objetivo de la campaña es educar a los intermediarios sobre el delito de trata de personas proporcionándoles elementos necesarios para que puedan identificar a las víctimas de la trata de personas y los mecanismos para acceder a los servicios que la ley provee.

Los intermediarios se definen como:

- proveedores de servicios sociales.
- proveedores de asistencia médica.
- organizaciones religiosas.
- organizaciones laborales (sindicatos).

Para incrementar la conciencia pública sobre la trata de personas a nivel interno, el HHS reconoce la necesidad de desarrollar una identidad institucional que logre transmitir información clara sobre los servicios que este departamento brinda. Se busca que la campaña se centre en la lucha contra la trata de personas de una manera creíble, comprensiva y sencilla que permita llevar un mensaje claro. El HHS tardó varios meses en el diseño de mensajes, materiales y recursos para desarrollar el contenido de la campaña. Al final, elaboró una estrategia centrada en la víctima, con el fin de combatir la trata de personas.



.....

**THE NETHERLANDS  
AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS:  
PROTECTION AND ASSISTANCE TO VICTIMS**



## **THE NETHERLANDS AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: PROTECTION AND ASSISTANCE TO VICTIMS**

**Monika Smit,**  
Bureau of the Dutch National  
Rapporteur on Trafficking in Human Beings

In order to explain the Dutch approach in fighting against trafficking in human beings (THB), it is necessary to present first some information about the Netherlands, the National Rapporteur and her Bureau, and about the policy on prostitution.

The Netherlands is a small country: just 41.500 square kilometres. Between one of the most southern Dutch cities, Maastricht, and one of the most northern, Groningen, the distance is 350 kilometres, from east to west it is only 200. Therefore, it is quite easy to arrange meetings or consultations on a national level if someone is located in the centre of the country: Utrecht. It will take participants no more than a couple of hours by car, no matter which part of the country they come from. The country is flat and almost all of it has been cultivated.

Since knowledge is one of the key elements in a successful counter trafficking strategy, the Dutch government appointed a National Rapporteur on THB in 2000. She and her small bureau have the task to report to the Dutch government on THB, and to come up with recommendations on how to improve the approach. They do not have operational tasks. It is important to explain that, although they have been installed by the government, and although they are being financed by five different departments, they hold an independent position. There is no authoritative relationship between the government and the bureau. When they talk about the Dutch laws and policy on THB, they are free to evaluate it critically.

### **I. THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL RAPPORTEUR**

So far, the National Rapporteur, has published three reports. These contain information on perpetrators, modus operandi, and victims, but also on topics like prevention, legislation, governmental policy and important developments in these fields, nationwide and overseas. The reports contain not only quantitative and qualitative information on criminal investigations and prosecutions, but also information with regard on prevention and victim support. They know for example that in 2003 the police successfully completed 42 investigations into THB and 157 perpetrators were registered with the Public Prosecutor's Office. Every year between 80 and 90 per cent of those brought before the judge are sentenced, mostly a prison sentence.

The information sources they use, apart from literature, meetings, some empirical research, and bilateral contacts with all the different players in the fight against trafficking, are:

- data from the Public Prosecutor's Office;
- data from the immigration services, concerning the application for and the granting of the B9-procedure (the temporary residence permit for victims of trafficking);
- the victim registration by the Dutch Foundation Against Trafficking, which is an ONG that provides assistance to victims and is in charge of the national victim registration;
- a police system in which the police registers victims and possible victims they encounter during their work.

The reports are very informative, but they do not give a complete picture of what is going on as far as THB is concerned. Their knowledge mainly concerns certain groups who are at risk of becoming victims, and victims and perpetrators who have officially been identified either by the police and/or NGO's. It is difficult to know anything about victims who remain unidentified by these bodies. This probably goes for most researchers in this field. An additional problem is that there are certain limitations to all of the sources they used.

The Public Prosecutors data contains only information on the articles for which a perpetrator was primarily prosecuted. So if he or she trafficked a person and raped him/her, and the prosecutor considered rape –which is often more difficult to prove– in the first instance, and trafficking in the second, that information is not going to be part of the data; data from the immigration services do not distinguish among victims, witnesses or their children. The STV data on victims are not complete, as not every NGO, nor every police force registers the victims they encounter. The police register contains info on victims as well as potential ones. And not every police force enters information into the system.

## **II. DUTCH LEGISLATION**

According to the Dutch policy, forced prostitution (trafficking) has been punishable since 1911. Prostituting oneself never was and still is not punishable. But the organisation of prostitution or the running of a brothel was forbidden until the 1st of October 2000. At that moment the Netherlands lifted the ban on brothels. Since then, it is –under certain conditions– possible to run a brothel legally, consenting only adults who are allowed to work

in the Netherlands to be employed. As prostitution was believed to be a working fact of life and brothels had been tolerated for decades, thus the Netherlands opted for a realistic approach. The lifting of the ban on such places was considered to give an extra impetus to the fight against THB. Some of the objectives were:

- to have better ways and means to control and regulate the running of (legal) prostitution business;
- to improve the fight against the organisation of involuntary prostitution (exploitation);
- to protect minors from commercial sexual abuse.

So, the lifting of the ban on brothels does not mean that everything is allowed in the Netherlands, far from that. A licensing system has been developed. Anyone running an establishment where sexual services are being provided should have a municipal licence. The municipalities set the conditions and in order to acquire a permit, strict criteria must be met concerning, among other things, the owner's behaviour and the employment conditions of the prostitutes. Regular controls are held to check the compliance with this criteria. If it is not accomplished, the local government can temporarily close the brothel or, in case of flagrant violation, withdraw the licence and close it. This is for example the case when minors are found working there. Apart from and next to these administrative measures, prosecution according to penal legislation can be started.

The Dutch law on THB and recent developments in that area, focussing on the position of victims of trafficking, just until January 1st, 2005, was limited to trafficking for the purpose of sexual exploitation. The concrete article on this issue was article 250a of the Dutch Penal Code. This article covered the recruitment, abduction and transportation of persons across the borders –in an active way or by facilitating the transportation– for the purpose of sexual exploitation. Placing and holding individuals in prostitution and other sexual services by means of coercion or deception, placing and holding minors in prostitution and other sexual services and making profits from such exploitation were also punishable. Depending on the circumstances, the punishments were from imprisonment for maximum six years and/or a fine of maximum 45,000 euros, to a maximum of ten years and/or the fine mentioned.

On January 1st, 2005, a new trafficking law came into force that brought other forms of labour exploitation and the removal of human organs within the scope of the trafficking provision in the penal law, as well. This new article 273a brings the Dutch trafficking law in line with the UN Trafficking Protocol and has virtually the same wordings as the protocol. The sentences did not change, but in case of severe bodily injuries or endangering the victim's life, a sentence up to twelve years is possible, and if the offence results in death: up to fifteen years.

The mandate of the Bureau is explicitly linked to the text of the trafficking article in the Penal Code, so the mandate was broadened as well. The Bureau organized a national conference with all possible actors in the fight against THB. The objective was to inform participants about the new law, and to activate them in being alert on what they do –in order to differentiate from sexual exploitation– often call ‘other forms of exploitation’. And they are now trying to get an idea of the occurrence of other forms of exploitation: ¿how often do they occur? ¿In which economic areas? ¿Who are the victims?

Talking about victims takes us to the so-called B9 regulation. Until very recently, it only applied to alien victims and witnesses of trafficking for sexual exploitation. It is necessary to explain first an outline of the regulation as it was, then bring up to date on the adaptations announced on March 16, 2005 and that were made because of the broadening of the trafficking law. The aim of the B9 regulation, which is only applicable to aliens, is twofold: providing facilities for shelter and for protection for victims of trafficking, including insurance and costs of living, and providing facilities for the criminal investigation and prosecution of perpetrators. In short, the B9 regulation creates the possibility for granting a temporary residence permit to victims of trafficking, in order for them to report the crime or testify in court.

The victim is granted a three months reflection period in order to consider whether or not s/he wants to report the crime. If, upon expiry of the reflection period, the victim – for whatever reason – decides not to report the offence, s/he must leave the country. The B9 for a part also applies to witnesses<sup>12</sup>.

Once the temporary residence permit is issued, it must be renewed every year. It is granted for maximum the duration of the criminal investigation and the court proceedings. After that, victims are supposed to return to the country of origin. However, they can apply for a (permanent) residence permit on other grounds, which includes humanitarian reasons. Yet, such a permanent residence permit is rarely issued.

It is very important to have something like the B9, but in practice, the regulation and the utilization thereof know some short-comings. Although the police are obliged to inform a possible victim about the B9 regulation in general and the possibility of a reflection period, these are not always offered. As not all officials are well-informed about the content of B9, in practice there is sometimes lack of clarity about who is responsible for what, and about the victims’ rights.

---

<sup>12</sup> Besides this B-9 regulation, the normal witness protection programme is applicable in cases of trafficking. This concerns the rules for the position of an intimidated witness.

Another problem is the conditionality of the B9. It is only offered in case of co-operation with police and prosecution. Understandable in a way –it is important to capture perpetrators–, but at the same time it is harsh to notice that no protection whatsoever is offered to victims who, for one reason or another—and this can be well-founded fear of the perpetrators— can or dare not to come forward with their story. The Bureau recommended making shelter and assistance available not merely to victims who cooperate with investigation and prosecution. A more or less formal assessment of victim status remains desirable, but there are victims about whom there is little or no doubt regarding their victim status, even though they do not have the courage to report. Even without a report they may provide useful information, perhaps after they had some time to come to themselves. It seems now that if repatriation is dangerous, applying for asylum might be an option when B9 is not taken.

Another limitation is that the B9 offers only temporary facilities. A victim hardly ever receives a permanent residence permit after expiration of the temporary right to residence. But what happens after the proceedings, when victims in most cases have to return to their country of origin? Can they count on any kind of protection there? In dealing with victims of trafficking, there is a shared responsibility for countries of origin, transit and destination. But when it comes to repatriating a victim, there is a special obligation to the returning state party. Art. 8 of the Protocol states that such return should be ‘with due regard to the safety of the person’. Of course safe return cannot be ‘guaranteed’ to the full extent in another country, but a state should at least make more efforts than simply returning a victim. So the Bureau recommended to the Dutch government that minimum standards for a safe return should be developed, next to an individual risk assessment of the victim before sending him or her back.

Until very recently it was not permitted to work under the B9. That was a big drawback because economic problems are often the reason to end up being trafficked in the first place, but there was no possibility to earn any money during the years a criminal case can take. Some victims therefore disappeared, and sometimes returned to prostitution, either voluntarily or under coercion. It is an important step forward that followed a recent EU Council directive, the possibility to work during B9 was created.

The most important change recently in the B9 is that it now also applies to victims of trafficking who were exploited outside the sex industry. However, they do not have the right of a reflection period, but have to decide immediately whether or not to cooperate with police and justice. This is probably to avoid an increase of people in the reflection period, but the Bureau wonders whether this is a fair limitation. They also seriously wonder where victims of other exploitation, who have a right for shelter during the B9, and of whom many will probably be men, will be accommodated. Most victims of sexual exploitation are women

and so far most of them have been accommodated in shelters for battered women. They will not accommodate male victims.

Apart from the law and the B9 regulation, some concrete measures taken within the framework of the fight against THB have to be mentioned. Apart from having a national rapporteur, there is a national (co-ordinating) public prosecutor in the field of human smuggling and trafficking. They have specialised public prosecutors on human smuggling and trafficking in all regional prosecutions' departments. There is a national project consisting of police experts on trafficking and on prostitution issues. There is an operational consultation of police-officers to discuss matters with regard to THB. In the Immigration and Naturalisation Office there are regional contact-officers on THB. These bodies all meet on a regular basis.

It is important to mention some of the more than sixty recommendations stated in the most recent report to the Dutch government, focussing on those that have to do with the victims. One of these was to make a national action plan, as this would make it easier to monitor developments in the policy against THB. In December last year a national action plan was indeed sent to Parliament. Two of the many actions mentioned in the plan are: first of all, to adjust the existing list of signals the police currently uses to identify possible victims so that it can be used to identify victims of exploitation in other economic areas; secondly, to monitor the application of the B9 and the situation of victims under it.

Another recommendation was to define more clearly the term exploitation outside the sex industry. It would be necessary a more precise definition by the legislator. As it is now, it is not entirely clear where illegal employment becomes trafficking for exploitation outside the sex industry. If it follows the intent of the UN trafficking protocol: THB concerns the excesses, situations in which human rights are seriously violated. It will have to wait and see what the jurisprudence is going to do on this matter. Another important recommendation was to provide sufficient opportunities for legal assistance to victims. Not only regarding their residence status, but also –very important– to help them in the procedures to get compensation. In the Netherlands this is a possibility in the penal procedures, as well as under civil law. Also important on this issue is the recommendation to invest more and earlier on financial investigations within police investigations into THB. This serves the confiscation procedure, but it also makes it easier to establish the amount of compensation a victim should be awarded.

The Bureau advised to seriously consider the advantages and the disadvantages of reception by category, which is the usual method in the neighbouring country of Belgium, and of reception in general facilities, not especially tailored to victims of trafficking (such as

the centres for battered women where are accommodate many of the victims in the country). Finally, the Bureau again recommended a public awareness campaign to make the general public aware of the phenomenon of THB. It recommended this in the first report as well, but the government considered this less expedient. Now, with the broadening of the definition, the government will need to put across the message that exploitation and abuse of people cannot be tolerated, and also to announce where violations can be reported.





.....

**SISTEMAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS  
DE LA TRATA DE PERSONAS:  
EL CASO DE ITALIA**





## **SISTEMAS DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS: EL CASO DE ITALIA**

**Maria Teresa Artigiani,**

Embajada de Italia en Colombia, en representación de

**Alexandra Barbieri,**

Secretaria Técnica de la

Comisión Interministerial contra la Trata de personas del Gobierno de Italia.

Para entender el panorama legal en el cual se enmarca la legislación italiana contra la trata de personas, cabe destacar que el gobierno italiano ha dado una respuesta eficaz a la creciente alarma constituida por la trata de personas con la introducción de la disciplina del artículo 18 del decreto legislativo N° 286 de 1998. Este artículo de ley hace parte del Texto Único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero.

El artículo 18 del Texto Único de las disposiciones relativas a la disciplina sobre la inmigración y sobre la condición del extranjero prevé la expedición del permiso de estadía por motivos de protección social con el objeto de “permitir al extranjero liberarse de la violencia y de las imposiciones de la organización criminal y de participar en un programa de asistencia y de integración social” (art. 18, 1). La característica más importante de esta clase de permiso consiste en la clara voluntad del legislador de ayudar a la víctima de la trata de seres humanos. Dentro de esta perspectiva se concede a la víctima la posibilidad de cortar el vínculo que la ata a su opresor y paralelamente le permite iniciar una etapa de inserción que pueda ser duradera y definitiva.

El artículo 18 ha sido reconocido, tanto nacional como internacionalmente, como una reglamentación eficaz para la lucha contra el fenómeno de la trata de seres humanos. Más detalladamente, la medida introduce el elemento innovador de la “doble vía” de protección: la vía judicial y la vía social, las cuales se desarrollan independientemente sin que una perjudique a la otra. En efecto, la expedición del permiso de estadía por motivos de protección social no está de ninguna manera subordinada a la obligación de presentar denuncia alguna por parte de la víctima. Esto permite a la víctima la posibilidad de una recuperación social y psicológica que conlleve posteriormente a un clima de confianza fundamental para la sucesiva y eventual colaboración judicial.

La propuesta de expedición del permiso de estadía puede ser efectuada por el “fiscal de la República, en los casos en los que se haya iniciado un proceso” y además “por los servicios sociales de las entidades locales o por las asociaciones, entidades y otros organismos” encargados de los proyectos de protección social. Después, el jefe de policía se encarga de la expedición del permiso de estadía por motivos humanitarios. El permiso

de estadía por protección social tiene una duración de seis meses y puede ser renovado por un año.

Además, es relevante mencionar la aprobación de la ley No. 228 de 2003, llamada “medidas contra la trata de personas”. Mediante tal ley se buscó, ante todo, rediseñar algunas tipificaciones de delito de la legislación italiana, precisamente aquellas de reducción a la esclavitud, la trata de personas y el comercio de esclavos, e introducir algunas nuevas tipificaciones. Esto en consideración con algunas de las tipificaciones ya previstas por la legislación anterior no eran idóneas para describir y contener dicho fenómeno. La nueva ley acoge ahora las indicaciones contenidas en el Protocolo de Palermo (diciembre de 2000), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, configurando la trata de seres humanos como una específica y autónoma hipótesis de delito.

Además, ha sido previsto un agravante específico que comporta el aumento de un tercio a la mitad de la pena que se aplica cuando las víctimas de los delitos son menores de 18 años o si la reducción a esclavitud o a servidumbre tiene como fin la explotación de la prostitución o la extracción de órganos. Para la aplicación de la ley sobre la trata de personas, han sido conducidos los primeros operativos de las fuerzas del orden, actualmente en curso, que han llevado a la incriminación de numerosos tratantes.

## **I. PROYECTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Para la aplicación del artículo 18, que prevé para la víctima la posibilidad de participar en un programa de asistencia e integración social, el Departamento para la igualdad de oportunidades del gobierno de Italia ha publicado 6 avisos desde 1999 hasta 2005, (el último es del 3 de febrero de 2005), solicitando la presentación de proyectos de protección a las víctimas de trata. De estos ha co-financiado 294 proyectos. Dichos proyectos se han desarrollado en todo el territorio nacional. El decreto ministerial del 23 de noviembre de 1999 contiene indicaciones de los criterios y modalidades para la selección de los programas de asistencia y de integración social. Asimismo, el Departamento ha cofinanciado, además de los proyectos antes citados, tres actividades de sistema y una campaña de información y sensibilización.

Los 294 proyectos de protección social han sido desarrollados por entidades locales y privadas, legalmente inscritas en la tercera sección del Registro de las asociaciones y entidades que desarrollan actividades a favor de los inmigrantes, como prevé el reglamento

de procedimiento. Estos proyectos están “financiados por el Estado en un 70 por ciento, sobre los recursos asignados al Departamento para la igualdad de oportunidades, según el artículo 58. 2, y por la entidad local, en un 30 por ciento, sobre los recursos relativos a la asistencia.”

Con el mismo decreto del Presidente de la República está instituida, ante el Departamento para la igualdad de oportunidades, “la Comisión interministerial para la ejecución del artículo 18 del Texto Único, la cual está compuesta por representantes de los Ministros para la Igualdad de Oportunidades, para la Solidaridad Social (actual Ministerio del Trabajo y de Políticas Sociales), del Interior, y de Gracia y Justicia (actual Ministerio de Justicia)”. La Comisión lleva a cabo tareas de guía, de control y de programación tanto de los recursos como de los programas de asistencia e integración social. En especial juega un papel fundamental en la selección de dichos programas.

## II. ALGUNOS DATOS SOBRE LOS PROYECTOS DEL ART. 18

Los 294 proyectos de protección social llevados a cabo sobre todo el territorio nacional han acogido y ayudado aproximadamente a 7.359 víctimas de la trata de personas, de las cuales 343 son menores de 18 años<sup>13</sup>. Las intervenciones realizadas han sido particularmente complejas y delicadas, sobre todo para la condición de aislamiento psicológico en el cual se encuentran las mujeres víctimas de la trata, procedentes de situaciones de extremo malestar social, de violencia, marginalización, abusos, con grandes tasas de desempleo (como en el caso de los países del Este de Europa) y con baja escolarización (como en el caso de las mujeres nigerianas).

En consideración a la diversidad y dificultad del perfil psicológico de las víctimas, cada proyecto de protección social dura alrededor de un año y está adaptado a las exigencias y necesidades de la persona. Tiene como objetivo general el de llevarla al máximo grado de autonomía posible a través de un recorrido de reinserción socio-laboral.

Un proyecto de protección social está compuesto esencialmente por varias fases, que podemos describir sintéticamente así:

---

<sup>13</sup> Estos datos se refieren a proyectos relativos a los primeros cuatro avisos (marzo de 2000/marzo de 2004); el aviso No. 5 se halla aún en desarrollo.

- La primera, centrada sobre todo en la recuperación física y psicológica de la víctima, prevé: (1) un recorrido de asistencia y protección social – a través de la asistencia social en la calle, el número verde, intervención de las fuerzas de policía, el cliente
- que desde el primer contacto conlleva formas de acogida protegida en hogares de acogida de emergencia, familias o en habitación autónoma; (2) la obtención del permiso de estadía; (3) la asistencia legal; (4) el soporte psicológico con el objetivo de devolver la propia autonomía y la identidad socio-cultural.
- La segunda fase tiene como objetivo principal la integración y la inclusión social. Esta prevé: intervenciones encaminadas a la orientación y a la inserción socio-laboral, mediante cursos de formación, de aprendizaje del idioma italiano, bolsas de trabajo, prácticas laborales de capacitación dentro de empresas con asesoría individualizada, etc. Paralelamente se pueden iniciar las acciones jurídicas a través de la eventual denuncia por parte de la víctima.

En el curso de los primeros cuatro años (del 2000 al 2004) de la implementación de los proyectos de protección social, se ha visto un crecimiento no sólo cuantitativo, sino también cualitativo de los proyectos dirigidos a combatir la trata de personas. Esto ha asegurado no sólo la continuidad de los proyectos, sino también el crecimiento de la experiencia adquirida en el campo, demostrando un creciente profesionalismo y competencia del personal involucrado. Durante el período comprendido entre marzo de 2000 a marzo de 2004 se han contactado 29.097 víctimas que fueron acompañadas a los distintos servicios sociales (médicos, psicológicos y legales): 7.359 víctimas fueron insertadas en los proyectos de protección social; 5.865 víctimas estuvieron en cursos de formación y capacitación, de alfabetización, recibieron becas y bolsas de trabajo; finalmente, se hicieron 3.734 inserciones laborales.

### **III. ¿CÓMO SE EFECTÚA EL CONTACTO ENTRE LAS VÍCTIMAS Y LOS PROYECTOS?**

El primer contacto con las víctimas de la trata pasa a través de la asistencia social en la calle, la línea telefónica nacional gratuita, la policía, las instituciones locales y otros proyectos del art. 18. Entre éstos, el trabajo llevado a cabo por la unidad móvil de la calle tiene un papel central. Estos contactos son importantes para crear las bases de una relación de confianza: los operadores que actúan en la calle llevan socorro, acogida, ayuda, escucha e información, sin forzar la situación y mostrando un auténtico interés por la persona.

Otro canal a través del cual las víctimas entran en contacto con los proyectos de protección social es mediante los operadores de las fuerzas del orden (policía y carabineros). Este ha sido muy eficaz no sólo para la parte de investigación y de represión del fenómeno, sino también para la colaboración que con el tiempo ha madurado entre la policía, las asociaciones y las entidades locales. Según lo reportado por las fuerzas del orden, después de un primer período de acogida y asistencia, las víctimas se adhieren al programa de protección social. Y de allí la efectiva colaboración con las oficinas de investigación – que reciben las denuncias y las declaraciones de las víctimas – y con las Fiscalías de la República competentes.

Otro instrumento de utilidad para entrar en contacto con los proyectos de protección social sin duda es la Línea Telefónica Nacional de Ayuda a las Víctimas de Trata (número verde), cuya finalidad primordial es la de orientar y sostener a las víctimas de la trata en los caminos de salida. El número verde se caracteriza no sólo por tener una función informativa, sino también por ser un enlace con los proyectos de protección social ubicados en todo el territorio, trabajando en cooperación con los servicios sociales tanto públicos como privados.

#### **A. El acompañamiento de las víctimas a los servicios**

Las personas contactadas o que entran en contacto con los proyectos reciben una primera asistencia, que en la mayoría de los casos es de tipo médica, psicológica y legal. Muy a menudo el acompañamiento se solicita porque las mujeres se sienten más seguras si los operadores sirven de mediadores con los servicios, siendo por esto muy importante el profesionalismo y la capacidad de comunicación con las mujeres para crear una relación de confianza.

En efecto, los acompañamientos no son sólo un servicio de asistencia sino que representan también un momento de confrontación y encuentro entre los operadores y mediadores culturales con las personas que se intenta ayudar. Durante el acompañamiento, pueden generarse las condiciones para la instauración de una relación más profunda y de más confianza que puede crear las bases para nuevos caminos. Estos pueden ser la educación, el acceso a los servicios y la solicitud de ayuda para resolver problemas más complejos, como por ejemplo, la construcción de un camino de salida de la prostitución. Además, la mayor parte de las mujeres víctimas de la trata, siendo ilegales, no se dirigen directamente a las estructuras médicas públicas por miedo a las sanciones legales o por el temor de venganza por parte de los tratantes. Las solicitudes que las mujeres expresan ante los servicios médicos se relacionan esencialmente con visitas ginecológicas e información sobre higiene personal, anticonceptivos, la interrupción voluntaria del embarazo y enfermedades de transmisión sexual. Cabe resaltar también el aumento de solicitudes de acompañamiento por parte de las mujeres procedentes de los países de la ex Unión Soviética, gracias a la ayuda de mediadoras lingüístico-cultural rusas.

Por lo que respecta a la legislación nacional se registra un mejoramiento en materia de asistencia médica para los extranjeros ilegales con las leyes sobre la estadía. De hecho el Código ETP (STP) (Extranjero Temporalmente Presente), que asigna la unidad médica pública responsable de entregar los servicios necesarios, permite al extranjero utilizar los servicios médicos sin pago o con tarifas reducidas. Por el análisis de los datos se nota que, respecto al pasado, la asistencia médica a los extranjeros se ha adecuado a las leyes vigentes, con la apertura de servicios de atención a través de ventanillas ad hoc también para los inmigrantes ilegales. De todas maneras, todavía falta una cierta uniformidad respecto al procedimiento de asignación y de distribución de las prestaciones de los servicios de salud.

Las otras clases de acompañamiento prevén asistencia para problemas de tipo jurídico-legal aunque también de apoyo y acompañamiento para la regularización jurídica. Las relaciones entre ayuda y los servicios de consulta psicológica consisten sobre todo en la orientación dentro de los recorridos de escape de los tratantes y sostén en la reestructuración de la propia vida, en la perspectiva de analizar el propio proyecto de emigración.

## **B. Nacionalidad de las víctimas de la trata de personas involucradas en los proyectos**

Según un análisis de los primeros cuatro años de implementación de los proyectos, se revela la presencia constante de mujeres procedentes de Nigeria y de los países de Europa del Este. En los últimos tiempos, especialmente, se ve una disminución de la trata de las mujeres de Albania y un aumento de la presencia de otros países del Este europeo, principalmente de Moldavia, Rumania y Ucrania.

La prostitución es un fenómeno escondido y desconocido por definición y la reciente tendencia a ser ejercida en lugares cerrados, como apartamentos o locales privados, abandonando la calle – la cual es considerada menos segura por la criminalidad – hace que sea aún más difícil conocer el problema. Las mujeres viven en la clandestinidad y por tanto se hallan en condiciones de mayor sujeción, tanto psicológica como física, ante sus propios explotadores.

Esta situación se presenta sobre todo para las mujeres de Europa del Este. En cambio la prostitución nigeriana continúa llevándose a cabo más que todo en las calles. En los locales se prostituyen muchas sudamericanas y recientemente se han encontrado también mujeres chinas. Por lo que respecta a la edad se ha encontrado que, entre el 2003 y el 2004, además de un descenso general en la edad de las víctimas, hay también un aumento de las mujeres menores (aproximadamente del 6,7 por ciento del total), procedentes más que todo de los países de Europa del Este, específicamente de Rumania.

## **C. Tipología de alojamiento de acogida de las víctimas**

Como ya se ha dicho anteriormente, todo recorrido social se adapta a las exigencias y a las necesidades de la persona, en consideración a la diversidad y a la dificultad del perfil psicológico de la víctima. Esto se manifiesta claramente en el caso de la forma de alojamiento de acogida de las víctimas.

La acogida a la protección, en casos de fuga o de primera intervención, es la primera fase de verificación de la motivación en el proceso de escape de los tratantes. Durante este período se adoptan varias formas de apoyo psicológico que van desde el análisis de las motivaciones del escape, y por tanto del análisis de las necesidades, a recobrar la potencialidad individual, a la reconstrucción de la experiencia traumática y el proyecto personal migratorio. La acogida en las familias se utiliza tanto en el primer período del escape como en los períodos más largos, y se utiliza principalmente para las menores, para las cuales la inserción en un ambiente familiar facilita el logro de una autonomía. Normalmente las familias forman parte de una red de voluntarios y por

tanto están enteradas del tema, aunque no siempre se logra mantener una relación fácil.

La autonomía habitacional usualmente es una fase auto manejada que admite a las mujeres que han terminado el proyecto individual y/o que gozan de bolsas de trabajo o están a la espera de un contrato, pero que aún no son económicamente independientes de irse a vivir solas. El paso a su propia casa está previsto desde el momento en el cual son contratadas. Sin embargo, según el análisis de los proyectos, surge una gran dificultad ligada a la localización de los alojamientos para las mujeres, sobre todo porque la población local no está muy dispuesta a arrendar casas a los extranjeros a precios razonables.

Una nueva modalidad de acogida que en principio se ha desarrollado experimentalmente dando buenos resultados es la “toma a cargo territorial”. Se trata de una admisión semejante a la semi-autonomía: la mujer no es huésped de una habitación de la asociación pero vive en el territorio con recursos propios y es constantemente apoyada por una operadora, con servicios de consulta, orientación y ayuda socio-psicológica y legal.

Se evidencia que el porcentaje de permisos de estadía concedidos con relación a los permisos solicitados ha aumentado constantemente en el curso de los tres años anteriores, con una ligera variación en este último año. Según los datos del Ministerio del Interior, los permisos de estadía por motivos de protección social para las víctimas de trata concedidos desde 1998 hasta el 31 de agosto de 2004 son 4.287.

#### **IV. INSERCIÓN SOCIO-LABORAL**

Las personas que han recibido una formación profesional, escolar y han gozado de bolsas de trabajo suman un total de 5.865. Las personas que han empezado a trabajar después de dicha formación suman 3.734. En general, el grado de escolarización de las mujeres procedentes de Europa del Este es medio-alto (escuela superior), mientras que el de las nigerianas es bajo (escuela obligatoria y en algunos casos casi analfabetismo). Dicha situación pone en evidencia la escasa formación profesional de origen con una relativa falta de capacidades que puedan ser inmediatamente utilizadas en el mercado laboral. En muchos casos, la formación profesional se efectuó individualmente con formación práctica en la empresa (bolsas de trabajo), con breves períodos (entre 2 y 4 meses) o más largos (1 año o más). Dicha modalidad ofrece la ventaja de poderse poner a la prueba en condiciones laborales reales, de adquirir los conocimientos necesarios y experimentar la propia actitud y comportamiento.

No obstante, no han sido pocas las dificultades afrontadas, tanto para encontrar las empresas dispuestas a contratar a las mujeres después del período de formación, como por el general endurecimiento del mercado laboral. La mayor dificultad, es la de insertar personas en un circuito ocupacional “normal”, o sea en una actividad productiva, mientras que en la realidad son “parqueadas” en pseudo-trabajos de tipo asistencial, que en la mayoría de los casos consisten en trabajos domésticos o de servicios a las personas (niñeras, asistencia a ancianos, etc.). En general también se ha notado que la búsqueda de trabajo es un objetivo primario de las mujeres insertadas en los programas, puesto que tienen un proyecto migratorio orientado a una inmediata estabilidad económica para sostener a sus familiares en el país de origen. Además, el deseo de una inserción laboral inmediata está dictado por la necesidad de lograr un estatus de “normalidad”, para el cual el trabajo se convierte en un medio para el rescate de su propia condición. De hecho, las mujeres, mediante una ocupación, comienzan a considerarse capaces de ser y de ejercer algo diferente a la prostitución.

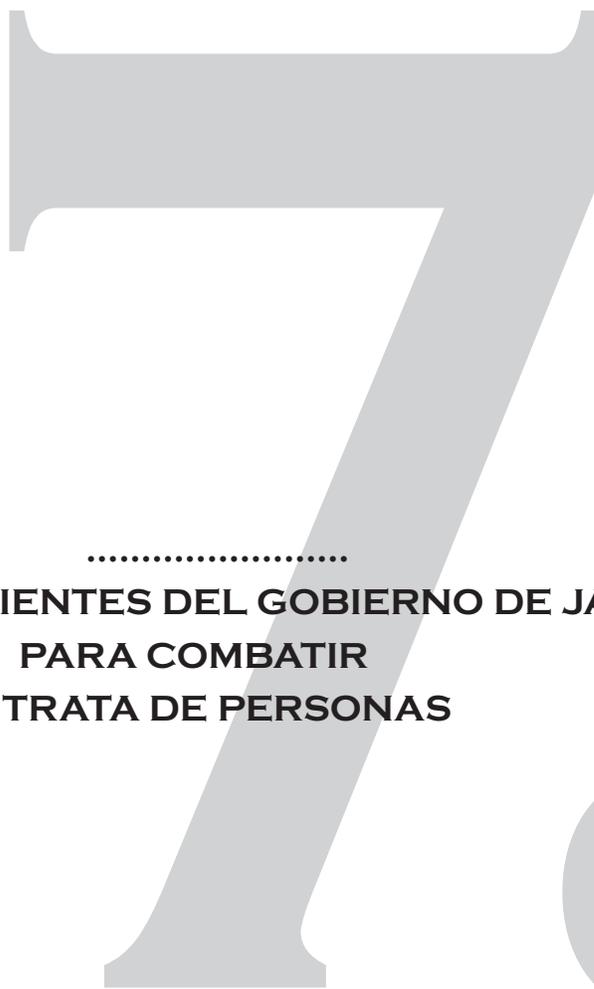
## **V. ACCIONES DE ORIENTACIÓN PÚBLICA**

En el marco de las acciones de orientación, la Comisión Interministerial ha comenzado una campaña de sensibilización mediante anuncios en televisión, anuncios radiofónicos y avisos murales en los diez idiomas de los principales países de origen de las víctimas de trata. La obra de sensibilización se ha concretado también mediante la publicidad del proyecto llamado Número Verde Anti Trata – Línea Telefónica Nacional que representa un instrumento fundamental para permitir a las víctimas ponerse en contacto con quienes las pueden ayudar.

El servicio Número Verde (800 290 290), que empezó a finales de julio de 2000, está compuesto por un centro nacional (con aproximadamente veinte operadores activos día/noche) y por 14 puntos locales (con aproximadamente 80/90 operadores con turnos de 6 horas). Los puntos locales están a cargo de entidades locales, las cuales se valen de la colaboración de organizaciones sin ánimo de lucro y operadores expertos. Los puntos están localizados en varias regiones a nivel interregional, donde están activos los proyectos de protección social. De esta manera se lleva a cabo una importante actividad de enlace y de conexión entre los servicios y las víctimas. Entre julio de 2000 y diciembre de 2004, se han recibido un total de 418.689 llamadas.

El Departamento para la igualdad de oportunidades también ha financiado otros dos proyectos: por un lado está el “monitoreo nacional acerca de los resultados obtenidos por las Fiscalías de la República en las denuncias contra los tratantes”. Según dicha

investigación, el número de personas sometidas a investigación/imputadas/condenadas por delitos inherentes a la trata con fines de explotación ha sido de 7.582 entre junio de 1996 y junio de 2001. Por otro lado, el Ministerio del Interior, con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones, coordina la “acción de orientación para asegurar el regreso voluntario y la reintegración de las víctimas de la trata en sus países de origen”. Dicho programa se propone facilitar la opción de regreso voluntario asistido y de reinserción socio-laboral en los países de origen. Desde la fecha de inicio del programa en julio de 2001 hasta hoy, se han llevado a cabo 160 repatriaciones asistidas.



.....  
**ACCIONES RECIENTES DEL GOBIERNO DE JAPÓN  
PARA COMBATIR  
LA TRATA DE PERSONAS**



## **ACCIONES RECIENTES QUE JAPÓN HA TOMADO PARA COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS**

**Yirouki Makiuchi,**  
Ministro Consejero de la  
Embajada de Japón en Colombia.

La trata de personas es una grave violación de la dignidad y los derechos humanos que requiere una pronta y apropiada respuesta desde una perspectiva humanitaria, dado el dolor emocional y físico que causa a las víctimas, especialmente a mujeres y niños, y cuya recuperación es muy difícil de atender. En esta perspectiva, Japón estableció el Inter-Ministerial Liason Committee (Grupo de Acción Especial) en Kantei (Oficina del Primer Ministro) en abril de 2004. Este grupo, compuesto por los miembros de ministerios y agencias tales como el Gabinete Secretarial, la Agencia Nacional de Policía, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, ha tomado varias medidas efectivas como se describirá a continuación.

### **I. LA LEGISLACIÓN JAPONESA EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS**

Japón, en los últimos años, ha modificado su legislación con el fin de adaptarla a los retos planteados por la trata de personas. En este sentido, el Grupo de Acción Especial adoptó el Plan de Acción Nacional de Gran Alcance el 7 de diciembre de 2004 para tomar medidas contra la trata de personas. La reunión del gabinete sobre medidas contra el crimen lo aprobó el 14 de diciembre del mismo año. La conclusión del “Protocolo para Prevenir, Suprimir y Reprimir la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, por su lado, ha sido sometida a la sesión de la Dieta para aprobación. También se hicieron diferentes reformas legislativas, que están bajo discusión para aprobación:

- Código Penal: para criminalizar la conducta de compra y venta de personas, y la conducta de transportar, trasladar y albergar víctimas de secuestro, retención, compra o venta.
- Ley para Castigar Crímenes Organizados, Control de los Ingresos Provenientes de Crímenes y Otros Asuntos: para clasificar la trata de personas como una ofensa igual a la del lavado de dinero.

- Ley para Control y Mejoramiento de los Negocios de Entretenimiento: para obligar a los empleadores de negocios relacionados con el entretenimiento y el sexo a verificar documentos tales como la categoría de residencia de los extranjeros que ellos contraten.
- Control de Inmigración y Reglamento de Reconocimiento de Refugiado: para reglamentar que un permiso de categoría especial de estatus pueda ser dado a una víctima de trata de personas con el propósito de protección, así como para contribuir al castigo de los delincuentes, criminalizando la conducta de conseguir, proveer o poseer un pasaporte extranjero falso con el objetivo de facilitar la entrada ilegal al Japón.
- Ley de Pasaporte: para prevenir la producción de pasaportes falsos y el uso ilegal de estos al incorporarles chips IC, así como para criminalizar la conducta de conseguir, proveer o poseer un pasaporte japonés falso.
- Orden Ministerial para Proveer Criterios conforme al artículo 7, párrafo 1(2) de Control de Inmigración y Reglamento de Reconocimiento de Refugiado: para prevenir que la categoría de residente de un artista del entretenimiento legalmente establecido sea motivo de abuso, como en el caso de la trata de personas.

## II. MECANISMOS DE PREVENCIÓN

A continuación se exponen brevemente tres mecanismos de prevención en tres áreas diferenciadas: artista del entretenimiento, control de las fronteras y turismo ligado a la explotación sexual infantil. Los criterios de permiso para la categoría de residente de un “artista del entretenimiento” fueron revisados con el fin de prevenir que la categoría de residente de estas personas sea motivo de abuso para la trata de personas etc. Esto se ha implementado y cumplido desde el 15 de marzo de 2005.

Un control estricto de las fronteras se realizará a través de un monitoreo efectivo de las posibles víctimas de la trata de personas por medio del sistema Pre-Clearance (Pre-autorización) en algunos aeropuertos en Taiwán y Corea, y del Secondary Inspection System (Sistema Secundario de Inspección) en los principales aeropuertos a partir de abril de este año.

El Ministerio de Tierra, Infraestructura y Transporte ocasionalmente da instrucciones a las agencias de viajes para que ayuden a prevenir la explotación sexual de niños y niñas. . Además, la Asociación de Agencias de Viajes del Japón, OTOA, la Asociación Japonesa de Operadores de Turismo y sesenta de los principales agentes de viajes firmaron el “Proyecto de Código para la Protección de la Explotación Sexual en Viajes y Turismo”. Este es apoyado e impulsado, entre otros, por UNICEF, para prevenir la explotación sexual infantil.

### III. MEDIDAS SEVERAS Y PROCESAMIENTO JUDICIAL

En este aspecto se quieren mostrar indicadores de acción y su incidencia escalonada como fenómeno creciente y que exige acciones judiciales. Así, el número de casos solucionados, personas arrestadas y víctimas ha aumentado.

	2002	2003	2004
Número de casos solucionados	44	51	79
Número de personas arrestadas	28	41	58
Número de víctimas	55	83	77

ASIMISMO, el número de procesos judiciales ha aumentado: en el 2002 hubo 20 infractores, en el 2003 se reportaron 37 y en el 2004, 48.

### IV. PROTECCIÓN Y CONCIENTIZACIÓN

Es muy importante proteger adecuadamente a las víctimas. Por lo tanto, el gobierno de Japón ha establecido el proceso de protección de víctimas y ha intentado difundir la información tanto a las víctimas como al público en general. Debido a los esfuerzos del gobierno, la cantidad de víctimas protegidas en las Women’s Consulting Offices (Oficinas de Consultas de Mujeres) ha aumentado: las víctimas protegidas el pasado año fueron cuatro veces más que en años anteriores. El gobierno de Japón continúa haciendo grandes esfuerzos para asegurar la efectiva protección de las víctimas.

El número de víctimas que fueron protegidas por las Oficinas de Consultas para Mujeres, ha aumentado.

AÑO FISCAL	NUMERO DE VICTIMAS
2002	2 (2 tailandesas)
2003	6 (3 tailandesas y 3 filipinas)
2004 (a marzo 1)	25 (17 tailandesas, 4 taiwanesas, 2 filipinas, 1 colombiana, 1 coreana)

La Comisión de protección temporal para refugio privado comienza a partir del 1 de abril de 2005. El gobierno ha presupuestado cerca de 100.000 dólares para refugios privados con el fin de proteger a las víctimas. La ayuda para la repatriación de las víctimas a través de la OIM comienza a partir del 1 de abril de 2005. El gobierno financió a la OIM cerca de 160.000 dólares para esta ayuda. Se han enviado a todas sus oficinas en Japón, las notificaciones del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, el Ministerio de Justicia y la Agencia Nacional de Policía, acerca de cómo proteger a las víctimas.

El conocimiento del tema y la generación de respuestas por parte de la población en general y de la opinión pública en particular son maneras de incidir en la disminución de la trata de personas. Por lo tanto, se planteó la utilización de los siguientes canales de difusión y concientización del público:

- emisiones por TV (TV Fuji, TV Kansai, CS Ashi) y Radio (TBS Radio );
- publicidad en periódicos (Yomiuri , Hokkaido-Tokio, Nishinohon, Sankei, Mainichi, 64 periódicos locales, Miyako-Mainichi, Nikkei) y revistas (Toki-no-ugoki);
- panfletos y volantes para las víctimas traducidos en inglés, español, tagalong, thai, chino y ruso.

## V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el tratamiento del tema se han realizado acercamientos con diferentes Estados, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, brindando apoyo financiero. Adicionalmente, se ha promovido la difusión de este tema desde distintos escenarios como el académico y mediante la utilización de nuevas tecnologías como la implementación de páginas Web.

Una delegación del gobierno japonés visitó varios países. En septiembre de 2004 estuvo en Filipinas y Tailandia; en enero de 2005 en Colombia, Estados Unidos y Filipinas. El objeto de las visitas era discutir cómo prevenir la trata de personas y compartir información con gobiernos, organizaciones internacionales, ONGs y grupos religiosos (como por ejemplo de la Iglesia católica). Así, en materia de cooperación con organizaciones religiosas (Faith

Based Organizations), el gobierno japonés ha desarrollado vínculos con la Iglesia católica en las Filipinas, Colombia y con la Santa Sede para la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas. Además, ha apoyado la creación de campañas de sensibilización a través de la Iglesia católica y ha solicitado la cooperación de importantes asociaciones budistas en Tailandia.

En cooperación con organizaciones internacionales tales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, la OIM, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la Organización Mundial de la Salud, OMS, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, entre otros, el gobierno apoya varios programas para la prevención de la trata y la protección de las víctimas de este delito utilizando el Fondo Fiduciario para Seguridad Humana (Trust Fund for Human Security), establecido en la ONU por iniciativa de Japón. Este fue creado especialmente para ayudar a los niños que sufrieron más severamente las consecuencias de los desastres causados por los terremotos en la costa de Sumatra y el tsunami en el Océano Indico.

Por este motivo, Japón implementó el Japan's Children Support Plan for Tsunami Victims (Plan de Apoyo Infantil de Japón para Víctimas del Tsunami), el cual se enfoca tanto en la protección infantil – incluyendo medidas contra la trata de personas – como en la supervivencia de los niños – adoptando medidas contra enfermedades infecciosas. Se están utilizando cerca de 86 millones de dólares como parte de la ayuda de emergencia de 250 millones de dólares ya entregados a organizaciones internacionales, incluso a UNICEF, como respuesta a su solicitud de emergencia.

La ayuda oficial al desarrollo es utilizada para la prevención de la trata de personas. Por ejemplo, el gobierno japonés aportó fondos a una ONG en Colombia para promocionar la difusión de información sobre trata de personas a través de panfletos y volantes, así como para instalar centros de información (kioskos) en los principales aeropuertos.

En el marco de la cooperación regional, la participación y contribución financiera al Proceso de Bali (en cuanto al seguimiento de la Conferencia Ministerial Regional sobre Contrabando, Trata de Personas y Crímenes Transnacionales Relacionados) busca contrarrestar la trata de personas. Se invirtió cerca de 10.000 dólares para el rediseño y mantenimiento de la página Web de dicho proceso.

Por último, varios simposios y seminarios han sido organizados por el gobierno japonés, como por ejemplo:

- primera Reunión de Contacto para la Trata de Personas, realizada el 17 de diciembre de 2004.
- establecimiento de una red entre el gobierno, las embajadas en Tokio, diferentes organizaciones internacionales y ONGs para discutir el asunto de la trata de personas e intercambiar información.
- XVIII Seminario sobre Control Migratorio, realizado del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2004. Este contó con la cooperación de varios países como Filipinas y de organizaciones internacionales como la ONU y la OIM. En este encuentro se discutió la situación de la trata de personas en los países participantes y cómo proteger y aliviar a las víctimas.



.....

**THE TREATMENT OF TRAFFICKED VICTIMS:  
THE ROLE OF IOM**





## **THE TREATMENT OF TRAFFICKED VICTIMS: THE ROLE OF IOM**

**Theodora Suter,**  
Programme Officer Counter Trafficking Service,  
International Organization for Migration (IOM)

Trafficking in persons is one of the most serious and urgent challenges to migration policy makers and practitioners around the world. Trafficking affects mainly, but not exclusively, women and children. They are most frequently trafficked for sexual and/or labor exploitation, though they sometimes end up in situations of forced begging, delinquency, false marriage, or as victims of human organs trade. Victims of trafficking can be exposed to physical and psychological abuses, and they are often denied legal and labor rights and medical care, considered as illegal or irregular in a country, or otherwise as crime offenders, and is often found in forced and unwanted relationships of dependency with their traffickers or other persons.

IOM's counter-trafficking (CT) activities over the last three years have substantially increased and continue to target the most vulnerable group of victims: women and children. The activities of counter trafficking service have responded to individual government's needs in the field of prevention, awareness raising, capacity-building and legislation, as well as to the protection and assistance of individual trafficking victims' needs, including voluntary return reintegration to their countries of origin.

In this context, this article shows the work of the counter trafficking service programme in the treatment of trafficked victims.

### **I. ASSISTANCE TO AND PROTECTION OF VICTIMS OF TRAFFICKING IN PERSONS**

The Convention against Transnational Organized Crime, signed in Palermo in December 2000, supplemented by the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children makes emphasis on the protection of women and children. It promotes and facilitates cooperation among State parties in order to meet this objective.

In terms of assistance and protection the Protocol emphasizes the fact that it is necessary to protect the privacy and identity of victims of trafficking in persons; implement

measures to provide for their physical, psychological and social recovery, including, in appropriate cases, cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other entities of civil society. It also works in provision of:

- appropriate housing;
- counseling and information, in particular regarding their legal rights, in a language that the victims of trafficking can understand;
- medical, psychological and material assistance;
- employment, educational and vocational training opportunities.

It is necessary to consider the age, gender and special needs of the victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care. The programs for assisting victims must provide physical safety and ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered.

Moreover, the office of the United Nation High Commissioner for Human Rights, UNHCHR, made the following recommendations on the Principles and Guidelines on Human Rights: in terms of assistance to and protection of victims of trafficking in persons it is important that the human rights of trafficked persons should be at the centre of all counter- trafficking efforts. Trafficked persons should not be detained, charged or prosecuted for the illegality of their entry into countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities to the extent that such involvement is a direct consequence of their situation as trafficked persons.

States should ensure that trafficked persons are protected from further exploitation and have access to adequate physical and psychological care. Such protection and care should not be made conditional upon the capacity or willingness of the trafficked person to cooperate in legal proceedings.

## **II. STRATEGIC APPROACH**

Legal and other assistance should be provided to trafficked persons for the duration of any criminal, civil or other actions against suspected traffickers. States should provide protection and temporary residence permits to victims and witnesses during legal proceedings.

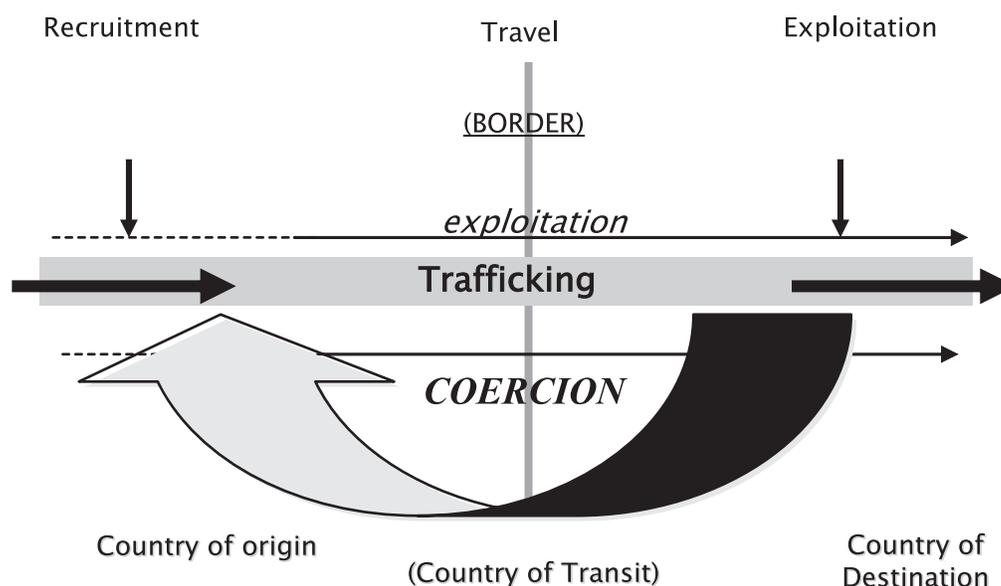
Children who are victims of trafficking should be identified as such. Their best interests should be considered at all times. Safe (and, to the extent possible, voluntary) return should be guaranteed to trafficked persons by both the receiving State and the State of origin. Trafficked persons should be offered legal alternatives to repatriation in cases where it is reasonable to conclude that such repatriation would create a serious risk to their safety and/or to the safety of their families.

As other part of the strategy it is fundamental to evaluate the victim's needs. The victims should be treated as victims of a serious crime and must not be re-victimised and criminalized. The safety of the victims and their family is the main consideration at all times. Persons who have suffered a severe form of trauma will be less willing to speak about their experience. For this reason, the programme should stabilise the victim through the provision of security and specialised assistance. This implies provision of shelter, health care, psychological assessment and counselling, interpretation of procedures in the native language of the victim and legal advice and support.

Protection of the human rights and safety of victims of trafficking should be the main preoccupation of IOM's direct assistance activities. Some basic principles to deal with victims are: ensure safety, security, comfort, privacy, ensure confidentiality and provide information, request informed consent, ask questions in a sensitive manner and listen actively and responsively. Specific programs for the assistance and protection of children who are victims of trafficking should be developed in all regions of the world, taking into account the characteristics of each form of trafficking as well as the particular needs of children.

The special needs of children who are victims of trafficking in persons need to be considered. It is important to respect the interest and welfare of the children and recognise their rights. Interviews should be carried out only by skilled personal. Initial questioning by a non-expert should collect only basic information. If there is any doubt as to the exact age of child victim, s/he should be consider a minor until proven the contrary, and it is fundamental acting without discrimination.

## IOM Voluntary Return and Reintegration Assistance



Data collection, research and analysis are of crucial importance to understand and address new forms, trends, mechanisms and patterns of trafficking globally. Information should be collected and exchanged with all partners concerned in the combat against trafficking. Some of the assessment indicators in the pre-interview screening process are: sex, age, nationality, documentation, last location, context, signs of abuse, assessment of the referring agency, current IOM knowledge and experience. The assessment questions have to differ in each phase in which the victim could be: 1.recruitment phase, 2.transportation phase, 3.exploitation phase; and it has to be coherent with corroborative IOM material.

The International preparation procedures have to include all the steps to prepare the victims to travel to their country of origin: pre-departure medical assistance, temporary accommodation, temporary documents and/or visas, pre-departure reintegration plans; travel grant and pre-departure preparation of the victim. The different travel procedures are: travel planning, transfer assistance to the departure point, escorts, departure assistance, transit assistance and arrival assistance. As for the reception and reintegration phase, the central goal is that the victim can have safe<sup>14</sup>, dignified<sup>15</sup> and sustainable<sup>16</sup> conditions to reinsert into society and to enjoy a normal life.

### III. REINTEGRATION PROCEDURES

Reintegration assistance should be an integral part of voluntary return programs to address the root causes of trafficking and avoid potential re-trafficking of victims after return. Reintegration elements to be included are: inter alia, medical and psychological assistance, protection, vocational training, job referral, subsidized employment, self-employment, and micro-credits tailored to each individual case, with a view to empowering victims in their country of origin.

In terms of the implementation of the individual reintegration assessment, it is important to evaluate the needs of the victim, what the victims wants, the possibilities available to the victim and the victim's level of motivation. In that perspective, reintegration procedures are based on three phases.

First, the reintegration plan which is developed together with an NGO partner needs to set realistic goals in accordance with the reintegration assessment. Further on, the reintegration plan must be based on real possibilities of IOM and/or its cooperation partners and current programs and should be developed in writing. Some of the mechanisms of reintegration assistance are: IOM direct support to the victim, IOM support through an NGO or other partner organization and government support to a victim.

Secondly, in the reintegration activities, the goal is to provide reintegration assistance such as: medical/health, financial (direct or family or dependent support grants), legal (criminal/civil proceedings), educational system reinsertion vocational training, micro-enterprises (or "income-generating projects"), salary subsidies and apprenticeship programmes, housing, rehabilitation centers, shelters and halfway houses, and special assistance to minors.

Finally there is the reintegration monitoring activities. The importance of this special phase is based on the ability to address any issues during the reintegration process, to receive verifiable indicators of success and to be able to find gaps in reintegration systems.

Risk assessment has to be evaluated. The effective risk assessment involves generic risk assessment, where the prevailing circumstances have to be analyzed.

---

<sup>14</sup> It is understood as physical and psychological well-being not only for the victims but also for beneficiaries, close ones, and staff.

<sup>15</sup> In terms of dignified, it is important to consider: orderly, human rights, consent, non-discrimination, confidentiality and self-determination.

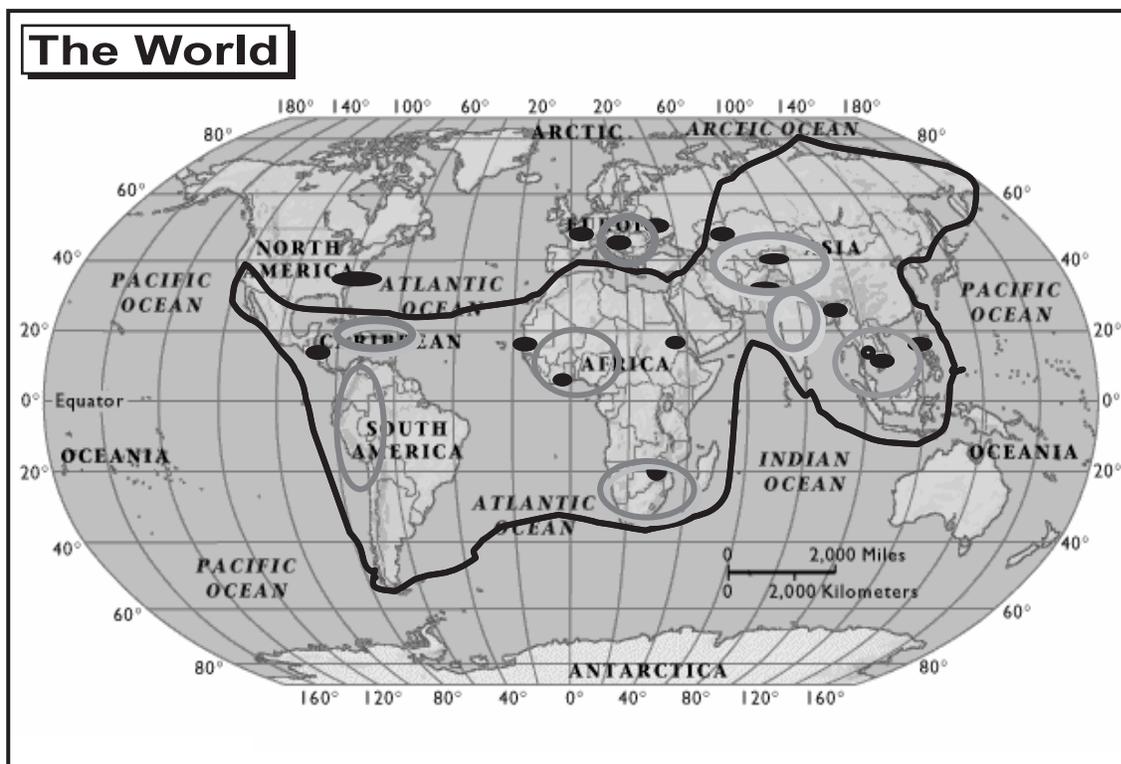
<sup>16</sup> Has to be physical, psychological and social.

In all these phases, IOM works in cooperation with governments, law enforcement agencies, NGOs and other international organizations. In this sense, working in the field of counter-trafficking should be part of program development and implementation, in order to make a better and more cost-effective use of resources through a coordinated approach. When dealing with assistance and reintegration, cooperation with local NGOs should be strengthened so as to ensure sustainability and establish a clear exit strategy for IOM.

#### IV. SOME RESULTS OF IOM ACTIVITIES

IOM'S counter-trafficking activities over the last three years have substantially increased and continue to target the most vulnerable group of victims, that is, women and children. As of mid-2003, there were 85 counter-trafficking projects implemented in the world.

#### IOM counter trafficking sets



The activities have responded to individual governments' needs in the field of prevention awareness raising, capacity-building and legislation, as well as to the protection and assistance needs of individual victims of trafficking, including their voluntary return to and reintegration into their countries of origin.

As a result of these activities, between 2000 and 2004, 274 victims were assisted by the program.

YEAR	TOTAL
2000	7
2001	38
2002	98
2003	47
2004	84
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

About the origin, some of the countries with more victims are: Dominican Republic (62), Indonesia (32), Uzbekistan (28), Mali (19), Benin (19), Ecuador (15) and Colombia (15).

NACIONALITY	TOTAL
Benin	19
Burquina Faso	6
Cambodia	6
Colombia	15
Congo, DR	2
Ivory Coast	4
Dominican Republic	62
Ecuador	15
El Salvador	1
Honduras	4
Indonesia	32
Kazakhstan	1
Kenya	1
Kyrgyzstan	1
Mali	19
Moldova	3
Nigeria	5
Perú	3
Philippines	1
Romania	4
Russian Federati3n	6
Tajikistan	2
Togo	1
Uganda	1
Ukraine	10
Uzbekistan	28
Vietnam	1
Unknow country	10
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

In all these cases most of the type of trafficking is international

TYPE OF TRAFFICKING	TOTAL
Internal	1
International	263
N/A	10
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

The biggest percentage of cases is between the ages of 18 to 25 years (41 por ciento)

AGE RANGE	TOTAL (%)
Under 18 years	66
18 to 25 years	112
25 to 35 years	56
Over 36 years	32
N/A	8
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

The following results shows some other characteristics of the victims, such as the educational level, marital status, sex of the recruiter, relationship with the recruiter, and the kinds of jobs that victims did before they have been trafficked.

EDUCATION LEVEL	TOTAL
Primary school	80
Middle/elementary school	13
High school	33
Trade/technical/vocational school	7
College/university	7
N/A	99
None	28
Other	7
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

MARITAL STATUS	TOTAL
Single	155
Married	16
Divorced	8
Separated	8
Common-law	9
Widowed	4
N/A	74
<b>TOTAL</b>	<b>274</b>

## RESUMENES - ABSTRACTS

### COLOMBIA: REALIDAD Y PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

#### Resumen

Este texto es el resultado del trabajo conjunto de unas instituciones responsables de combatir la trata de personas en Colombia. El documento se divide en cinco partes: un panorama del fenómeno en Colombia; los logros y dificultades más relevantes en la lucha contra la trata en el país; las estrategias utilizadas contra este delito; el análisis del sistema de protección a víctimas y testigos vigente; sugerencias y medidas para implementar un sistema de protección adecuado a la realidad colombiana.

#### Abstract

This article was elaborated by a group of some State agencies in charge of combating trafficking in persons in Colombia. The document is divided in five sections: an overview of the situation of trafficking in Colombia; the achievements and difficulties more relevant in the fight against trafficking in persons; the strategies to fight against the crime; an analysis of the victim and witness protection system; suggestions and measures to create a successful system for the Colombian reality.

### PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR

#### Resumen

Este documento analiza la situación de la trata de personas y las migraciones en Ecuador. El ordenamiento jurídico ecuatoriano aborda este tema en tres niveles; constitucional, tratados internacionales y normas ordinarias. El programa de protección y asistencia, por un lado, y el plan de derechos humanos, por el otro, constituyen los dos ejes principales de orientación de las intervenciones de las autoridades en materia de trata de personas y migraciones irregulares.

#### Abstract

This document analyzes the situation of trafficking in persons and migration in Ecuador. The Ecuadorian legislation deals with this topic at three levels: constitutional, international treaties and ordinary norms. The program of protection and assistance, on the one hand, and the human rights plan, on the other hand, represent the two main axes the interventions implemented by the authorities in terms of trafficking in persons and irregular migration.

### SISTEMAS DE PROTECCIÓN PARA VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS: EL CASO ESPAÑOL

#### Resumen

En los últimos años la presión migratoria en España ha aumentado de forma considerable. El hecho de que exista un gran número de personas dispuestas a emigrar a otros Estados más desarrollados económicamente ha dado lugar a la aparición de organizaciones criminales internacionales dedicadas a favorecer la inmigración irregular

y la trata de personas. Por tal razón se ha incrementado este delito, sobre todo con fines de explotación sexual, el cual es un fenómeno internacional, criminal y organizado. España firmó en el 2000 en Palermo el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” de Naciones Unidas. Por este motivo, está adaptando su legislación penal para luchar contra la trata de personas. El texto presenta las medidas adoptadas por el gobierno español para luchar contra este delito.

### **Abstract**

In the last years migration pressure has significantly increased. The fact that a great number of people want to migrate to developed countries has given rise to the appearance of international criminal organizations dedicated to smuggling in migrants and trafficking in persons. Trafficking in persons, especially for sexual purposes, is a form of organized transnational crime. Spain signed in 2000 the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. The government has been adapting its penal legislation to the Protocol in order to fight against trafficking. The article presents the measures implemented by the Spanish government to fight trafficking in persons.

## **LAS ACCIONES DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y SERVICIOS HUMANOS DE ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

### **Resumen**

Desde el 2000, los Estados Unidos han desarrollado una legislación especial para proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas. La ley de protección a víctimas de la trata de personas de 2000, TVPA, incluye una serie de medidas para enjuiciar y castigar a los tratantes, proteger y asistir a las víctimas y prevenir este delito. Durante el 2003 el Congreso de Estados Unidos ratificó la ley de reautorización de la protección de las víctimas de la trata de personas, TVPRA, en donde se fortalecen ciertas herramientas para enjuiciar a los tratantes y aumentar la asistencia a las víctimas de la trata de personas. Bajo esta legislación las víctimas de la trata de personas están facultadas para tener una visa especial – la visa T – y para recibir ciertos beneficios, una vez son certificadas por el Departamento de Salud y Servicios Humanos, HHS. En este artículo se presenta el proceso y los programas del Estado mediante los cuales las víctimas acceden a estos beneficios a través de HHS, así como algunas acciones realizadas para brindar asistencia a las víctimas, prevenir y combatir este delito en Estados Unidos.

### **Abstract**

Since 2000 the United States of America enacted a special legislation to protect and assist victims of trafficking in persons. The Trafficking Victims Protection Act of 2000, TVPA, imposes various actions in order to prosecute and punish traffickers, to protect and give assistance to victims and to prevent this crime. During 2003, the Congress ratified the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA, which strengthens the tools to prosecute human traffickers and increases assistance to victims: victims are eligible for a special visa (T Visa) and for receiving some services, once they are certificated by the Department of Health and Human Services, HHS. The article describes the process and the State programs offering services to the victims, as well as actions to provide assistance to victims, prevent and combat this crime in the United States.

## **THE NETHERLANDS AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: PROTECTION AND ASSISTANCE TO VICTIMS**

### **Resumen**

Este artículo presenta el trabajo que viene realizando el gobierno holandés, especialmente la labor de la Relatora Nacional y su Oficina sobre la trata de personas. Hace énfasis en la legislación holandesa contra este delito y sus desarrollos recientes como el decreto B9. Este decreto, cuyo ámbito de aplicación son los extranjeros, provee medidas para brindar protección y asistencia a víctimas de la trata de personas. Además, brinda la posibilidad de que las víctimas obtengan una residencia temporal mientras deciden si denuncian el delito o testifican ante la corte. El artículo también incluye una breve descripción de los tres reportes publicados por la Relatora Nacional y su Oficina sobre la trata de personas, un análisis de sus resultados y su impacto. Los reportes incluyen información cuantitativa y cualitativa sobre investigación criminal, judicialización, prevención y apoyo a las víctimas.

### **Abstract**

This article presents the work performed by the Dutch government, specially the National Rapporteur and her Bureau, to fight trafficking in persons. It considers the counter-trafficking Dutch legislation and its recent developments as the B9 regulation, applicable to aliens, which provides protection and assistance to victims of trafficking in persons. It creates the possibility for granting a temporary residence permit to victims of trafficking, in order for them to report the crime or testify in court. The article also includes brief description of the three reports published by the National Rapporteur and her Bureau on trafficking in persons, analyses of their results and impacts. The reports contain quantitative and qualitative information on criminal investigations and prosecutions, and information on prevention and victim support.

## **LA EXPERIENCIA DE ITALIA EN LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS**

### **Resumen**

La representante de Italia presenta el marco legal con el que Italia ha dado una respuesta a la trata de personas. Con este fin se presenta el artículo 18 del decreto legislativo No. 286 de 1998, artículo que hace parte del Texto Único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, que prescribe especiales beneficios para las víctimas de la trata de personas. Junto a este instrumento legal, se presenta el proyecto “Monitoreo nacional de los resultados obtenidos por las policías de la República en las denuncias contra los tratantes” y el programa “Acción de orientación para asegurar el regreso voluntario y la reintegración de las víctimas de la trata en sus países de origen”, coordinado por el Ministerio del Interior, con la ayuda de OIM.

### **Abstract**

The Italian representative presents the Italian legal framework to respond to trafficking in persons. Such response is based on the article 18 of the 1998 Bill No. 286 of 1998, that establishes special conditions for the victims of trafficking. This article is part of the legislation on the discipline of immigration and norms on the condition of the foreigner. Furthermore, two projects linked to this law are presented: “Monitoring of the denounces against traffickers”

and “Support to voluntary return and reintegration of victims of trafficking”, coordinated by the Italian Ministry of Interior, with the support of IOM.

## **ACCIONES RECIENTES DEL GOBIERNO DE JAPÓN PARA COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS**

### **Resumen**

La trata de personas constituye una preocupación para el gobierno de Japón a la que ha respondido con recientes acciones, entre las cuales se encuentran la conformación desde el 2004 del Comité Inter-Ministerial de Enlace y la adopción de un Plan de Acción Nacional para combatir este delito. La política se enmarca en el “Protocolo para Prevenir, Suprimir y Reprimir la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” que ha sido sometido a sesión de la Dieta de Japón para su aprobación. Del mismo modo, en tal política se hace énfasis en la prevención y el desarrollo de medidas severas y de procedimientos judiciales para castigar a los tratantes, buscando proteger a las víctimas. Este esfuerzo hace especial énfasis en la importancia de la sociedad civil y la cooperación internacional en el combate de este crimen organizado transnacional.

### **Abstract**

Trafficking in persons is a serious concern for the Government of Japan; thereby it established recent actions to fight this crime, among them, the creation in 2004 of an Inter-Ministerial Committee and a National Plan to fight this crime. These policies are framed in the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Human Beings, Specially Women and Children, which is in the Japanese Parliament waiting for its ratification. Such policies of the Japanese government emphasize prevention, development of severe measures and judicial procedures to punish traffickers, in order to guarantee the protection of the victims. These efforts recognize the importance of the civil society and the international cooperation to combat trafficking in persons as a transnational organized crime.

## **THE TREATMENT OF TRAFFICKED VICTIMS:THE ROLE OF IOM**

### **Resumen**

La lucha contra la trata de personas es uno de los retos más serios y urgentes de los tomadores de decisión y ejecutores de política migratoria. Durante los últimos tres años, las actividades del Programa de Lucha contra la Trata de Personas de la OIM se han ido incrementando y continúan llegando a las poblaciones más vulnerables: mujeres y niños. Este artículo muestra el trabajo realizado por este programa en el tema de asistencia a las víctimas de la trata de personas, algunos de sus resultados y retos.

### **Abstract**

Trafficking in persons is one of the most serious and urgent challenges to migration policy makers and practitioners around the world. IOM's counter-trafficking activities over the last three years have substantially increased and continue to target the most vulnerable group of victims, that is, women and children. This article shows the work of the counter trafficking service program in the treatment of trafficked victims, some of the results and challenges.

## EDITORES

Coordinación Editorial:

David Khoudour-Castéras

Universidad Externado de Colombia

Organización Internacional para las Migraciones, OIM

La edición de los textos de la conferencia ha sido realizada por varios integrantes de la Línea de Investigación en Migraciones Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

*María Claudia Archila*

Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursando la Maestría en Derecho de los Recursos Naturales.

Temas de investigación: migraciones y derecho internacional.

*David Khoudour-Castéras*

Doctor en Ciencias Económicas del Instituto de Estudios Políticos de París. Coordinador de la Línea de Investigación en Migraciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Temas de investigación: sistemas cambiarios y movilidad del trabajo, remesas y desarrollo.

*Ana Maria Lara Salinas*

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursando la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado.

Temas de investigación: migraciones internacionales y seguridad.

*Jairo Libreros*

Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Candidato a Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia.

Temas de investigación: seguridad y defensa nacional, protección a víctimas y testigos, y crimen transnacional organizado.

*Javier Niño*

Profesional en ciencias políticas y antropología de la Universidad de los Andes. Candidato a Doctor en Estudios Europeos de la Universidad Complutense de Madrid.

Temas de investigación: comunidades transnacionales, políticas migratorias.

