Haciendo visible lo invisible

Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica

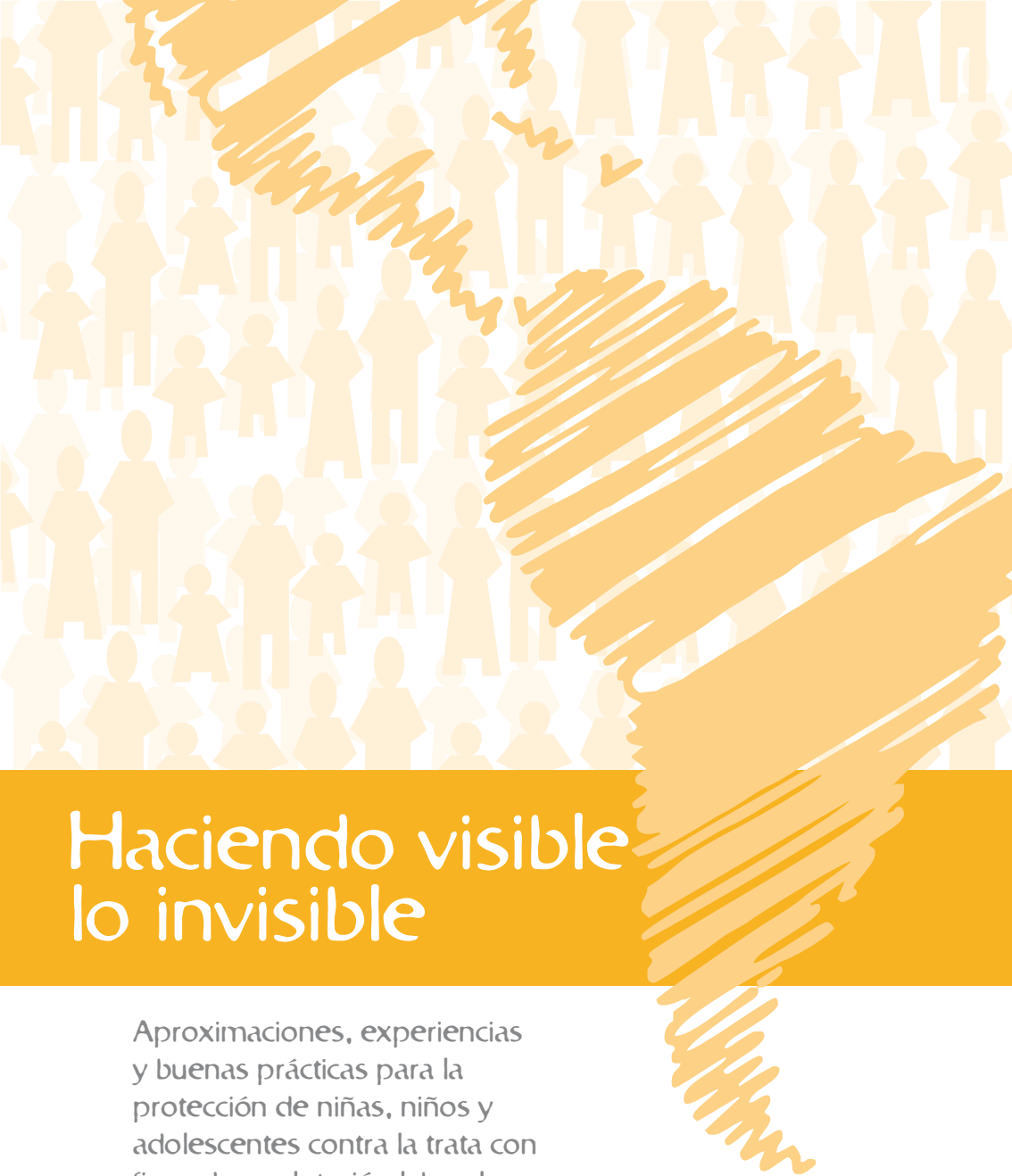
Proyecto
Protección a niñas, niños y adolescentes del *criadazgo* y la trata

Save the Children

GLOBAL... INFANCIA

Este proyecto es cofinanciado por la Unión Europea

La distribución de esta publicación es gratuita y no puede ser comercializada por ningún medio. Están autorizadas su reproducción y/o divulgación siempre que se cite la fuente, tal como figura en la ficha bibliográfica.



Haciendo visible lo invisible

Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica

SAVE THE CHILDREN
Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica. Asunción, 2014. 296p.

TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
Y SUS RELACIONES CON LA EXPLOTACIÓN LABORAL DOMÉSTICA

Equipo de investigadoras e investigadores:
Dominique Demelenne (coordinación metodológica).
José Manuel Grima (Argentina).
Raúl Araujo (Brasil).
Dominique Demelenne, Milena Pereira Fukuoka, Andrea Vera Aldana (Paraguay).
Christian Mirza Perpignani (Uruguay).

Investigadoras e investigadores colaboradores:
Lourdes Barboza, Silvina Francezón, Roberto Stark, Fernando Luz, Víctor Giorgi.

Redacción del documento integrado: Milena Pereira Fukuoka.

Revisión y edición del texto: Amaya Algarra, Dominique Demelenne, Francesca Sorbara.

TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL EN CENTROAMÉRICA

IEEPP - Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
Managua, Nicaragua.

Directora ejecutiva: Claudia Pineda Gadea.

Coordinadora de investigaciones: Claudia García Rocha.

Investigación: Mireya Zepeda Rivera.

Asistencia tecnica: Rosamaría Sánchez Lang.

Coordinación: Francesca Sorbara. Save the Children - Oficina Paraguay.

Revisión de estilo: Diego Brom.

Diseño: Comunicación Visual.

Impresión: AGR.

Abril de 2014.

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del proyecto *"Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en Paraguay y las regiones sudamericana y centroamericana"*, ejecutado por Save the Children y Global Infancia y co-financiado por la Unión Europea.

El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de Save the Children y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

PREFACIO

Save the Children es una Alianza Internacional de Organizaciones No Gubernamentales que trabaja por la defensa y promoción de los derechos de los niños y las niñas desde 1919. Una de las principales aéreas de trabajo de la Fundación Save the Children en su intervención a nivel internacional es la promoción de sistemas de protección a la infancia, y la erradicación de la violencia contra la infancia. La explotación infantil es una forma de violencia y una vulneración de los derechos de los niños y niñas penalizada por el derecho internacional. En este contexto, y de la mano de la experiencia internacional de nuestros aliados y socios, es desde donde se trabaja sobre la trata de niños y niñas con fines de explotación desde una perspectiva de Derechos de la Infancia.

Dimensión del problema

La trata de seres humanos con fines de explotación es a menudo definida como la forma adoptada por la esclavitud en el mundo contemporáneo, constituyendo una flagrante vulneración de los derechos humanos y un lucrativo negocio que genera unos 7000 millones de dólares anuales según el Departamento de Estado de EEUU. Según el informe sobre la Trata de Personas de 2010 (Trafficking in Persons Report) del Departamento de Estado de Estados Unidos, se calcula que unos 12,3 millones de adultos, niños y niñas están sometidos a explotación para la realización de trabajo forzoso o servidumbre sexual. Frente a esta estimación, el número de víctimas identificadas fue 49.105 personas, lo que supone un porcentaje del 0.4% de víctimas identificadas respecto a las víctimas estimadas.

Uno de los mayores retos que plantea la lucha contra este fenómeno es la dificultad a la hora de cuantificar su alcance, dada la naturaleza clandestina de las propias actividades, y el modo en que se han integrado en el funcionamiento de las redes transnacionales de movilidad de personas y capitales del mundo global.

El segundo reto es el relativo al tratamiento a las miles de víctimas de esta forma de esclavitud. En particular a las víctimas más vulnerables de este fenómeno, los niños y las niñas.

El tercer reto son las circunstancias que complican la identificación de los niños y niñas víctimas de trata, que van desde la ausencia de documentación (en manos del explotador generalmente); el uso de documentación falsa proporcionada por la red o individuo que les explota (ya sea para certificar su mayoría de edad o para declarar que el niño o niña es tutelado por el adulto que le acompaña); el alto nivel de vigilancia y control al que son sometidas las víctimas; el miedo y recelo hacia las autoridades por desconocimiento de sus derechos; temor a la repatriación forzosa; a ser imputadas por delitos de inmigración ilegal o por estar involucradas en otros delitos derivados de la propia situación de explotación que sufren.

Frente a estos retos, diversas organizaciones especializadas en la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación, hablan de un número mucho mayor de víctimas o potenciales víctimas menores de edad que se han identificado a partir de la intervención directa y la identificación proactiva llevada a cabo por parte de estas organizaciones. Además las cifras oficiales responden, en general, sólo a un tipo de fin de explotación (sexual) de las víctimas, y existen fines de explotación diferentes a la explotación sexual a la que la población infantil es especialmente vulnerable, sobre todo determinados colectivos en una situación de mayor riesgo social, y no existen mecanismos ni estadísticas oficiales que recojan la realidad de los menores de 18 años víctimas de explotación laboral, explotación para la comisión de actos ilícitos y criminales, y para el ejercicio de la mendicidad.

Finalmente, el propio desconocimiento de la realidad de este fenómeno por parte de la sociedad en su conjunto y muy particularmente de aquellos sectores en los que es susceptible de producirse la localización o identificación de un niño o niña víctima de trata, hace que sea imprescindible llevar a cabo actividades de sensibilización y formación encaminadas a integrar al conjunto de la sociedad en la lucha contra la trata, y de manera muy particular, permita una identificación de estas situaciones que ponga en marcha la actividad de los poderes públicos.

Retos

El reto fundamental consiste en incorporar una perspectiva de derechos de infancia a las medidas, legislación y políticas públicas que se promuevan para la lucha contra la trata de seres humanos, sea en España, en América Latina y el Caribe y/o a nivel global.

En concreto:

1. Mejorar los sistemas de identificación, protección, derivación y atención de las víctimas de trata menores de edad, fundando cualquier decisión que se adopte en estos procesos en el interés superior de la víctima concreta.
2. Garantizar que las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación menores de edad, reciban una atención y protección acorde a su condición y a sus derechos.
3. Contemplar la situación de las víctimas de trata menores de edad que han sufrido un tipo de explotación diferente a la explotación sexual.

Trabajo de Save the Children en España

El trabajo en España se ha desarrollado en dos vertientes:

a. Trabajo de incidencia política.
b. Trabajo de sensibilización y formación

a. Desde 2006, SCE forma parte de la Red Española de ONG contra la Trata de Personas, y desde la Red, Save the Children ha realizado aportaciones desde el enfoque de derechos de infancia al Plan Integral contra la Trata. También se han llevado a cabo acciones conjuntas pidiendo la rendición de cuentas sobre la implementación de la legislación y compromisos internacionales adoptados por España. Save the Children ha colaborado en la edición de la Guía básica para la Identificación, Derivación y Protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación, entre otras acciones.

b. Save the Children ha organizado en España diferentes foros de discusión e intercambio, con el objetivo de generar espacios de reflexión sobre estrategias para el fortalecimiento de los sistemas de protección, así como la definición de elementos para la identificación y la intervención con los niños y niñas víctimas de trata en España.

   También, se han elaborado spots publicitarios para la sensibilización general sobre trata y difundido materiales en formato de CD, en los cuales se recogen diferentes documentos elaborados íntegramente o con la colaboración de Save the Children con experiencias y conclusiones de interés para todos los actores implicados en la lucha contra la trata de niños y niñas.

Acciones de Save the Children en el marco de la Cooperación Internacional

En el marco de la Cooperación Internacional, Save the Children ha supervisado y apoyado la elaboración de los mapas de rutas de trata, especialmente en Centroamérica y en la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay). Se han desarrollado procesos de capacitación destinados a funcionarios -estatales y privados- y se han elaborado materiales de formación y difusión. A raíz de estos proyectos se ha logrado una mayor visibilidad y reconocimiento del delito en los diferentes países donde hemos intervenido en los medios de comunicación, las instancias de gobierno, la sociedad civil y otros actores de la cooperación internacional, lo que ha repercutido en un mayor número de acciones para combatir el delito. Se trabaja en las reformas de los marcos jurídicos nacionales y en el fortalecimiento de los procesos de judicialización de casos. Fomentamos y participamos en las alianzas, coordinación y trabajo en redes nacionales, regionales e internacionales y en eventos regionales e internacionales.

En estos proyectos, Save the Children trabaja directamente con los niños y niñas para que conozcan sus derechos y adopten medidas que contribuyan a su protección. Escuchamos sus voces, tomando en cuenta sus opiniones, y elaboramos materiales que los mismos niños y niñas puedan entender fácilmente para un mejor acceso a la información. También trabajamos en el fortalecimiento de las redes sociales como un sistema local de protección en vinculación con los servicios públicos.

¿Por qué esta doble publicación?

Una evaluación efectuada en el seno del Convenio entre AECID y Save the Children *"Fortalecimiento de las capacidades de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil para la protección integral de la niñez y adolescencia con especial incidencia en la trata de niños, niñas y adolescentes"* para el período 2008 – 2012, planteó que una de las limitantes en el combate del delito es la precariedad de la información existente y la insuficiencia de los estudios, y recomendó que las investigaciones independientemente de su ámbito geográfico, fueran definidas y dirigidas en una óptica regional, y que se hicieran de común acuerdo con los actores implicados para promover su uso practico posteriormente.

Una revisión preliminar de los estudios realizados en los diferentes países nos mostró que una buena parte de ellos se han concentrado en los aspectos jurídico-normativos y las capacidades institucionales, mientras otro grupo de trabajos abordan el tema de la explotación sexual comercial, la experiencia de las víctimas y sobrevivientes, así como los mapas geográficos y sociales. Sin embargo, debido a la amplitud y complejidad del problema, hay muchos otros aspectos que no se han abordado todavía.

Por todas estas razones, elegimos presentar y difundir de manera conjunta los dos estudios regionales contenidos en la presente publicación:

- *Trata de niñas, niños y adolescentes y sus relaciones con la explotación laboral doméstica. Problemática, políticas públicas y lecciones aprendidas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.*
- *Trata con fines de Explotación Laboral en Centroamérica: Caso Costa Rica y Nicaragua.*

Ambos esfuerzos se insertan en un más amplio proceso de articulación que mira a fortalecer la cooperación internacional a través del diálogo, el intercambio de experiencias entre Estados miembros y asociados del Mercosur e Instancias Centroamericanas, para aumentar las capacidades de prevención, protección y sanción de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral. De este proceso formó parte el Seminario Internacional *Combatiendo la Trata con fines de Explotación Laboral, Protegiendo a las niñas, niños y adolescentes*, realizado en Asunción, Paraguay, en marzo de 2014, y que también sirvió para validar, enriquecer y difundir las publicaciones y los hallazgos que aquí presentamos.

CONTENIDO

Trata de niñas, niños y adolescentes y sus relaciones con la explotación laboral doméstica

Problemática, políticas públicas y lecciones aprendidas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

Presentación 15

Agradecimientos 19

Glosario de siglas y abreviaturas 21

Introducción 23

Aspectos metodológicos 28

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES 30

1.1. Violencia contra niños, niñas y adolescentes 31

1.2. Explotación laboral infantil 32

1.3. Trata de personas 34

a. Relación entre migración, tráfico de migrantes y trata de personas 37

b. Relación entre trabajo forzoso y trata de personas 38

c. Trabajo infantil, trata de niñas, niños y adolescentes, y trabajo forzoso 39

1.3.1. Trata de niñas, niños y adolescentes 39

1.3.2. Trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico 41

1.4. Trabajo infantil 42

a. Peores formas trabajo infantil 45

b. Trabajo infantil doméstico 46

c. Criadazgo 50

1.5. Vinculación entre la trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico 51

2. FACTORES HISTÓRICOS, SOCIOECONÓMICOS Y POLÍTICOS INSTITUCIONALES QUE INCIDEN SOBRE EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO Y LA TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 53

2.1. Raíces histórico-culturales 53

2.1.1. Raíces culturales 53

a. Adultocentrismo 53

b. Patriarcado 55

c. Desvalorización del trabajo humano en el sistema económico y del trabajo doméstico en el mercado de trabajo 57

d. La discriminación y el racismo como resultado del colonialismo cultural 57
2.1.2. Antecedentes históricos del trabajo infantil doméstico y de la trata de personas 60
a. La naturalización y legalización de la servidumbre indígena y afrodescendiente 60
b. La trata de personas como problema en América 62
c. El trabajo infantil como preocupación política en Europa 63
2.2. Factores socioeconómicos y sus efectos 63
2.2.1. Factores socioeconómicos 63
2.2.2. Efectos de la violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito laboral 65
2.3. Factores político-institucionales 66
2.3.1. El goce de la condición de sujeto de derechos 67
2.3.2. Cruce y potenciación de violencias que afectan a ciertos sectores 68
2.4. Síntesis de factores facilitadores y de sus impactos 69

3. SITUACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO Y DE LA TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA REGIÓN Y EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS 71

3.1. Situación regional 71
3.2. Situación en cada país 73
3.2.1. Argentina 73
3.2.2. Brasil 78
3.2.3. Paraguay 81
3.2.4. Uruguay 87
3.3. Síntesis comparativa: relaciones entre la trata y el trabajo infantil doméstico 92
3.3.1. Con relación a la trata de niñas, niños y adolescentes 92
3.3.2. Con relación al trabajo infantil doméstico 92

4. NORMATIVA VIGENTE 95

4.1. Nuevos paradigmas para la garantía de derechos humanos 95
a. Protección integral de niños, niñas y adolescentes 95
b. Avances en el reconocimiento igualitario del trabajo doméstico remunerado 97
4.2. Marco normativo vigente en los países 97
a. Trata de niñas, niños y adolescentes 98
b. Trabajo infantil y trabajo infantil doméstico 101
c. Trabajo infantil peligroso o peores formas de trabajo infantil 105
d. Trabajo infantil doméstico 106
4.3. Síntesis de la normativa vigente 108

5. MARCOS NACIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA 109

5.1. Rol del Estado en el enfrentamiento de la trata de niñas y niños con fines de explotación laboral doméstica y niveles de políticas públicas involucrados 109

5.1.1. Abordaje del trabajo infantil doméstico y de la trata desde la perspectiva de la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Ámbitos de intervención 111

5.1.2. Precisiones sobre las acciones estatales que se identifican 116

5.2. Antecedentes principales en el Mercosur 116

a. Proyecto "Estrategia regional de lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en el Mercosur" (Pair Mercosur) 116

b. Acciones de enfrentamiento al trabajo infantil 119

c. Campaña "Mercosur libre de trata de mujeres" 120

5.3. Políticas nacionales 120

5.3.1. Argentina 120

5.3.2. Brasil 125

5.3.3. Paraguay 131

5.3.4. Uruguay 137

5.4. Síntesis de la situación en materia de políticas públicas 141

6. BUENAS IDEAS Y BUENAS PRÁCTICAS 145

6.1. Criterios para identificar las buenas prácticas 145

6.2. Los contextos en los cuales se diseñan e implementan las buenas prácticas 146

6.3. De la buena idea a la buena práctica 147

6.4. Casos de trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica 148

6.5. Buenas ideas 149

6.6. Buenas prácticas 165

7. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES 177

7.1. A manera de conclusiones 177

7.2. Retos y desafíos 178

7.2.1. Fortalecimiento de las políticas nacionales 178

7.2.2. Fortalecimiento de las estrategias regionales 182

Anexo 1: Dos casos de trata con fines de explotación en el trabajo doméstico 183

Bibliografía 194

Materiales de referencias sobre trabajo infantil en Paraguay 197

Listado de las figuras, tablas y gráficos 199

Trata con fines de explotación laboral en centroamérica:

Caso Costa Rica y Nicaragua

Agradecimientos 203

Glosario de siglas y abreviaturas 205

Presentación 207

Introducción 209

Aspectos metodológicos 213

1. CONCEPTUALIZACIÓN Y DIMENSIÓN DEL DELITO 215

1.1. ¿Qué es la trata de personas? 215

1.2. Trata de personas con fines de explotación laboral 220

1.2.1. Trabajo Forzoso 221

1.2.2. Servidumbre 223

1.2.3. Mendicidad 224

1.3. Estimaciones del delito de Trata de Personas 226

1.3.1. Costa Rica 228

1.3.2. Nicaragua 229

2. MARCO LEGAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL 232

2.1. Marco internacional e interamericano 232

2.2. Marco normativo regional 235

2.3. Legislación nacional 237

2.3.1. Costa Rica 237

2.3.2. Nicaragua 238

3. TRATA LABORAL: UN DELITO DEL CRIMEN ORGANIZADO 241

4. JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA LABORAL 243

4.1. Ruta del proceso judicial 244

4.1.1. Caso Costa Rica 245

4.1.2. Caso Nicaragua 252

4.2. Ruta de protección y asistencia a víctimas 256

5. MINISTERIO DEL TRABAJO Y SU INTERVENCIÓN EN LA TRATA LABORAL 264

Conclusiones 266

Recomendaciones 269

Anexos 272

Bibliografía 292

Listado de las tablas y flujogramas 294

TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y SUS RELACIONES CON LA EXPLOTACIÓN LABORAL DOMÉSTICA

PROBLEMÁTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY

PRESENTACIÓN

Save the Children trabaja desde el 1919 para la protección de los niños y las niñas más vulnerables.

Nuestro esfuerzo de siempre y de hoy contempla la incorporación de una perspectiva de derechos de infancia y de protección integral a las medidas, legislación y políticas públicas que se promuevan para la lucha contra la trata de seres humanos, y contra la explotación laboral de las niñas y niños más vulnerables.

Con el presente estudio, queremos visibilizar la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral y la trata de niñas y niños en sus múltiples relaciones con la explotación laboral infantil, en particular con una de sus formas más invisibles: la explotación laboral doméstica.

Save the Children comenzó a trabajar en torno a la trata de niños y niñas con fines de explotación laboral, fenómeno muy grave y extendido, por diferentes motivos.

La trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral, en relación con la explotación laboral doméstica, es una problemática invisible e invisibilizada. Como ocurre en la mayor parte del mundo, en América Latina, los esfuerzos e inversiones se han concentrado en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Cuando hablamos de niños y niñas cuyas vidas se ven gravemente afectadas por la trata, y por la explotación laboral y laboral doméstica, estamos hablando de niñas y niños sumamente vulnerables e invisibles. Son niñas y niños que llegan a las redes de la trata por situaciones previas de extrema vulnerabilidad y derechos negados y que en su gran mayoría sufren múltiples violaciones de derechos, explotación y abuso físico y psicológico, encierro y separación de sus familias. Muchas veces, estas niñas y niños no tienen acceso a derechos tan básicos como educación y salud.

La mayor parte de las víctimas de estas violaciones son niñas: en América latina, el porcentaje de niñas empleadas en servicio doméstico supera a menudo el 80% o el 90% del total. La explotación en el trabajo doméstico, que en algunos casos puede configurarse como trata, es uno de los ámbitos prioritarios que hemos querido abordar en nuestra intervención, porque es una de las situaciones con mayor grado de invisibilidad y desprotección.

En la región, la trata de niñas y niños con fines de explotación laboral doméstica se configura a menudo como trata interna, y por ello acaba siendo aún menos reconocida y se presenta como un fenómeno complejo, menos visible, más tolerado socialmente, y al cual es realmente difícil dar respuestas adecuadas.

Uno de los mayores retos que plantea la lucha contra este fenómeno es la dificultad a la hora de cuantificar su alcance, dada la naturaleza clandestina

de las propias actividades, y el modo en que se han integrado en el funcionamiento de las redes transnacionales de movilidad de personas y capitales del mundo global. La disparidad de criterios para la cuantificación de víctimas o potenciales niños o niñas víctimas supone un grave problema a la hora de destinar los recursos específicos necesarios para su protección y atención. La producción de conocimiento en materia de trata de niñas y niños, y específicamente trata con fines de explotación laboral, sigue siendo escasa, fragmentada y de difícil alcance. Dimensionar el problema, conocer las modalidades y el alcance de la problemática es un primer paso para que se puedan diseñar e implementar las reformas legislativas, las políticas y los programas y dispositivos para un abordaje consecuente y efectivo de estas problemáticas.

El presente estudio culmina un proceso de más de dos años de trabajo en el marco del proyecto "Protección a niñas, niños y adolescentes del criadazgo y la trata"[1], apoyando y cofinanciado por la Unión Europea. Esta acción incluyó procesos de capacitación destinados a agentes de protección, campañas masivas de comunicación y sensibilización contra el criadazgo, con la participación del sector privado y de niñas y niños, y el acompañamiento del proceso de reforma del marco jurídico nacional en Paraguay. Se ha impulsado, acompañado y fortalecido la articulación entre agentes de protección e instancias responsables de la prevención, protección y punición de la trata, y de la explotación laboral y laboral doméstica en Paraguay.

A nivel regional, se ha trabajado en el fortalecimiento de la cooperación internacional a través del diálogo, el intercambio de experiencias y la articulación a nivel regional, en Mercosur y en Centroamérica, para aumentar las capacidades de prevención, protección y sanción de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral.

El presente documento, que recoge también los hallazgos y resultados del seminario internacional "Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a los niñas, niños y adolescentes"[2], es pionero tanto por su enfoque, como por la amplitud de las experiencias y buenas prácticas recogidas, siendo un paso importante hacia un mayor reconocimiento y conocimiento de esta problemática: la trata de niñas y niños con fines de explotación laboral.

Es un avance que abre un proceso de reflexión y que esperamos que diferentes instancias nacionales y regionales, y organismos internacionales presentes en la región continúen construyendo, para diseñar y mejorar las políticas

1 Proyecto "Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en el Paraguay y en las regiones sudamericana y centroamericana", contrato DCI–HUM/2011/266-482.

2 Evento realizado en Asunción el 13 de marzo de 2014, y que contó con la participación de exponentes de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Uruguay, Nicaragua y El Salvador), y representantes destacados de las principales instancias nacionales y regionales de protección: ministerios, mesas nacionales y coaliciones regionales contra la trata de personas, representantes de las comisiones nacionales para la erradicación del trabajo infantil y también representantes de la sociedad civil empeñados en el combate contra la trata y la explotación laboral infantil.

y los dispositivos existentes en la respuesta a esta grave violación de derechos.

Por último cabe resaltar que todavía se requiere de una mayor articulación entre todas las instituciones responsables de dar protección a las víctimas de trata con fines de explotación laboral, y principalmente a las niñas y los niños. Es necesario dar mayor visibilidad al delito y lograr que la prevención y la protección de la trata sean consideradas una prioridad tanto para los tomadores de decisiones como para las instancias de protección, las instituciones públicas y la sociedad civil de la región.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente estudio regional representó un desafío complejo y requirió la colaboración, el compromiso y el esfuerzo de investigadores, expertos, agentes de protección e informantes clave de cuatro países de América Latina, y el acompañamiento del Departamento de Programas Internacionales de Save the Children, en Madrid, y de nuestra socia Global Infancia, en Paraguay.

En primer lugar, nuestro agradecimiento va al equipo de investigación: Milena Pereira, Andrea Vera, Dominique Demelenne (Paraguay y coordinación regional), José Manuel Grima (Argentina), Raúl Araujo (Brasil), Christian Mirza (Uruguay) y a las investigadoras e investigadores que colaboraron en la primera etapa de este proceso: Lourdes Barboza, Silvina Francezón, Roberto Stark, Fernando Luz y Víctor Giorgi.

Agradecemos además la colaboración y el interés demostrado por las organizaciones internacionales de referencia en la región en las temáticas de trata de personas y de trabajo infantil: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que nos han brindado –a través de sus representantes y funcionarios– valiosas orientaciones y contactos.

Cabe destacar que la elaboración de este estudio ha comportado un amplio proceso de consulta, recolección de información y construcción colectiva de conocimiento, por lo que queremos hacer extensivo nuestro agradecimiento a las instituciones y las organizaciones que han participado en este proceso poniendo a disposición de los investigadores datos, reflexiones y experiencias, sea como participantes y ponentes en el seminario internacional *"Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a los niños, niñas y adolescentes"*, que se realizó en Asunción el 13 de marzo de 2014, sea como referentes consultados y entrevistados por el equipo de investigación.

En Argentina: la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), y en particular el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (MJSDH); la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Salta.

En Brasil: el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR); el Ministerio de Justicia (MJ).

En Paraguay: la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), y en particular el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de la Mujer; el Ministerio Público; las ONG Base Investigaciones Sociales y Global Infancia.

En Uruguay: Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), y en particular el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS); la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual; el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Finalmente, un especial agradecimiento a la **Unión Europea**, que creyó en nuestra propuesta y cofinanció el proyecto "Protección a niñas, niños y adolescentes contra el criadazgo y la trata"[3], del cual este estudio es una parte importante.

3 Proyecto "Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en el Paraguay y en las regiones sudamericana y centroamericana", contrato DCI–HUM/2011/266-482.

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CETI	Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (Uruguay)
CMC	Consejo del Mercado Común (Mercosur)
CONANDA	Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (Brasil)
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Argentina, Paraguay)
CONATRAE	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo esclavo (Brasil)
CREAS	Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (Brasil)
CT	Consejos Tutelares (Brasil)
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguay)
ECA	Estatuto da Crianca e do Adolescente (Brasil)
ETP	Estrategia contra la Trata de Personas (Brasil)
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística (Uruguay)
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social (Brasil)
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Paraguay)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)
MJ	Ministerio de Justicia (Brasil)
MJDH	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (Argentina)
MM	Ministerio de la Mujer (Paraguay)
MP	Ministerio Público (Paraguay)

MTESS	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina, Paraguay)
MTSS	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (Uruguay)
NEPT	Núcleo Estadual de Prevención y Enfrentamiento de la Trata de Personas (Brasil)
NNyA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTIA	Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (Argentina)
PANES	Plan de Atención Nacional ante la Emergencia Social (Uruguay)
PCO	Programa Conjunto Oportunidades (Paraguay)
PETI	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (Paraguay)
PRONASCI	Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (Brasil)
RAADDHH	Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur
RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer
SAS	Secretaría de Acción Social (Paraguay)
SDH/PR	Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (Brasil)
SENNAF	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Argentina)
SNNA	Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (Paraguay)
SUAS	Sistema Único de Asistencia Social (Brasil)
UE	Unión Europea
UFASE	Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (Argentina)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

* En este documento se usan las diferentes expresiones: "niñas, niños, adolescentes", "niños y niñas", "niñas y niños" e "infancia". Con ellas, nos referimos igualmente a personas menores de 18 años, incluyendo a los y las adolescentes.

** Se eligió evidenciar el género femenino y usar preferentemente la expresión "trata de niñas, niños y adolescentes" para resaltar la especial vulnerabilidad sufrida por niñas y mujeres frente a esta grave violación de derechos.

INTRODUCCIÓN

LA HISTORIA DE VERÓNICA

La familia de Verónica es numerosa, viven en un asentamiento campesino en el departamento de Caaguazú, Paraguay. Su casa tiene paredes de tablas de madera y techo de chapas. La cocina y el baño están a la intemperie. Utilizan el agua de una canilla que provee a toda la comunidad. Todas las personas de su familia y su comunidad hablan principalmente el guaraní y, cuando es necesario, el *jopara*[4].

Su mamá, doña Petrona, trabaja en un pueblo cercano: hace limpieza, vende cosas, hace changas en general. Mientras la madre va a trabajar, Verónica se encarga del cuidado, atención y alimentación de sus hermanos más pequeños. Ella es la cuarta de los ocho hijos de la pareja. Sus hermanos más grandes se fueron de la casa: una de sus hermanas se fue a trabajar a la capital de Caaguazú, que no está muy lejos del asentamiento, pero casi no viene a visitarles porque ya se concubinó. Su papá los abandonó y nunca más se supo de él.

Hace más de un año, Verónica no va a la escuela, porque no tiene ropa y además su mamá la deja al cuidado de sus hermanos para ir a trabajar. Verónica tiene 12 años, y solo hizo hasta el cuarto grado de la enseñanza primaria.

La dueña de una de las casas que limpia su mamá, la señora Zuny, le dijo a Petrona que si quería, podía tener en su casa a Verónica, para mandarle a la escuela y darle una mejor vida y, de paso, ganaría un poco de plata porque podría ayudarla con la limpieza y el cuidado de su hijo de un año. La mamá de Verónica pensó que, como su otra hija ya tiene 10 años, podría encargarse de sus hermanitos y Verónica podría trabajar para ayudarla, y además iría de nuevo a la escuela.

Es así que Verónica se fue a trabajar a la casa de la señora Zuny. Allí limpiaba, lavaba la ropa del bebé, planchaba, cocinaba y de noche se iba a la escuela. Cuando volvía, dormía con el bebé, y si éste se despertaba, ella le preparaba la leche, le cambiaba, es decir, hacía tanto labores domésticas como de cuidado. Por estos trabajos, la señora le pagaba 200.000 guaraníes al mes, dinero que entregaba en su totalidad a doña Petrona. Verónica no tenía descanso, porque vivía en la casa. No volvió más a la casa de su familia, y con el paso del tiempo, su mamá dejó de visitarla y sólo la veía a fin de mes, cuando venía a recibir el pago por su trabajo.

Pasó el tiempo y la señora Zuny se mudó a Ciudad del Este, frontera con Brasil, y llevó a Verónica con ella, quien entonces ya tenía 15 años. Su cuerpo se había desarrollado y el marido de doña Zuny comenzó a mirarla con otros ojos. Su vida se hizo aún más difícil cuando él comenzó a abusar de ella. Lloraba a escondidas y se callaba ante la indiferencia de su patrona, quien apa-

4 En Paraguay, se denomina jopara a la combinación de la lengua guaraní con la castellana.

rentaba no darse cuenta de lo que ocurría, a la vez que comenzó a maltratarla con insultos y a hacerle trabajar sin parar.

Doña Zuny decidió llevarla junto a una señora que se encargaba de colocar empleadas domésticas. Sin embargo, tras la apariencia de una agencia de empleo doméstico que funcionaba regularmente, la dueña del local también captaba niñas y adolescentes para su venta en el Brasil.

Verónica fue vendida a un prostíbulo de una ciudad del estado de Paraná. La hicieron ingresar al país vecino sin documentación alguna, de manera ilegal. Fue retenida en un local alejado. Las personas que la rodeaban hablaban un idioma que no conocía. Se sentía totalmente sola, desamparada y se daba cuenta de que nadie fuera de esa casa sabía lo que le estaba pasando.

Estuvo encerrada por casi un año, hasta que finalmente logró escapar. No sabía dónde estaba, ni adónde ir. No tenía dinero, ni documentos, ni conocidos. Sólo miedo. Siguió la primera ruta que encontró y cuando llegó a una ciudad, intentó explicar a un policía lo que le estaba sucediendo. Éste comunicó el hecho a sus superiores, quienes dieron parte a las autoridades paraguayas.

En Paraguay, nadie la esperaba. No tenía vínculos con sus parientes, ya no quería regresar a su casa y no había posibilidades de hogares transitorios. Tenía que buscar trabajo y lo único a su alcance era, nuevamente, el empleo doméstico, al cual volvió con mucho temor, sola, sin protección, con 17 años de edad, siendo aún una niña/adolescente.

LA HISTORIA DE GRACIELA

Graciela nació en 1993 en Misiones, Argentina.

En 2008, cuando tenía 14 años, fue llevada por una conocida de su empleadora a Entre Ríos, donde la obligaron a realizar tareas domésticas. Regresó a su hogar un tiempo después, pero no recibió asistencia hasta 2011. Para esa fecha, ya con 17 años y embarazada de su primera hija, Graciela había completado el sexto grado, residía en Villa Blanquita (Oberá) junto con su madre y cuatro hermanos, y trabajaba como empleada doméstica y cuidando niños. En 2011, fue incorporada al "Proyecto de asistencia para el retorno y la reintegración de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en Argentina", el cual puso nuevos recursos a su disposición[5].

LA HISTORIA DE LA NIÑA CUYO NOMBRE NO CONOCEMOS

Una señora desconocida vino a la comunidad a contratar a una niña indígena de 12 años, dijo que la llevaría como niñera a Yvy Yaú.

La señora se comprometió que después de 15 días de llevarle, las dos volverían de visita para el día de la madre en este 2011. Y no le volvió a traer.

5 Historia real de vida extraída de Pacceca, María Inés: *33 historias. La explotación laboral y sexual de la niñez y la adolescencia en Argentina. Experiencias en la asistencia.* Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación/Unicef/OIM, 2013. p. 64.

La niña no tiene documentos y su madre no sabe dónde está su hija.

Este caso ocurrió en el mes de abril del año 2011[6].

Tres historias abren este estudio, y nos hablan de niñas, de familias, de formas de relacionamiento y de roles asignados en la casa, en el mundo del trabajo y en la sociedad. Nos cuentan la vida de niñas, pero no la de todas las niñas. La historia de niñas que han nacido en determinados contextos y cuyos familiares han tenido muy pocas oportunidades. Niñas que pertenecían al mundo rural y cuya salida del hogar para trabajar en casas ajenas parecía aceptable como parte de un cierto "destino". Algunas de ellas habían aprendido a hablar en un idioma distinto al dominante en su lugar de origen.

Los relatos evidencian carencias materiales básicas, rupturas de vínculos, alejamientos, soledades en ambientes desconocidos y hostiles, explotaciones y abusos naturalizados. Nos transmiten temores, profundos desamparos y más soledad. No nos cuentan de las ilusiones, los sueños, los juegos, los afectos, la magia de cada una de ellas en sus primeros años de vida, pero los imaginamos.

Casi invisible permanecen también las funcionarias y funcionarios públicos de sus pueblos, de la capital de su país, de las ciudades por las que fueron forzadas a transitar, de las fronteras entre países. No parece una casualidad que de la niña indígena no conozcamos siquiera su nombre. Puede notarse que, aunque las historias iniciales de todas las niñas son parecidas, aquellas se tornan distintas cuando la asistencia y la atención de instituciones se hacen presentes.

En los países estudiados, el fenómeno de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral domestica aún no ha logrado configurarse como tema, asunto o preocupación política que amerite respuestas específicas a través de políticas públicas. A nivel de información, no se han encontrado estudios específicos, ni siquiera en Paraguay, país en el que sí se han realizado numerosas investigaciones sobre trabajo infantil doméstico y estudios que evidencian relaciones entre la trata y el trabajo doméstico, sobre todo, la experiencia de sometimiento a criadazgo o la realización de trabajo doméstico en hogares ajenos, en la trayectoria de vida de la mayoría de las mujeres paraguayas víctimas de explotación sexual y trata. En realidad, todo lo concerniente a la trata interna de personas, a la trata con fines de explotación laboral y a la trata de niñas, niños y adolescentes se encuentra aún poco estudiado en sus particularidades.

En el presente trabajo, a partir de la reflexión sobre estos casos concretos de criadazgo y trata de niñas con fines de explotación laboral doméstica, se formularon preguntas iniciales de investigación, las cuales sirvieron para ir definiendo los horizontes y contornos del estudio:

6 Testimonio de una lideresa indígena expuesto en el contexto de la investigación participativa sobre trata con fines de explotación sexual o laboral de niñas, jóvenes y mujeres indígenas, publicado en Caputo, Luis: Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay. Base IS, Sobrevivencia, IBISS-CO. Asunción, 2013, p. 70.

- ¿cuáles son los factores (sociales, culturales, económicos) que llevaron a estas situaciones?;
- ¿qué concepto de niño/a tienen los diferentes actores de estas historias? ¿Los ven como objetos de tutela o sujetos de derechos?;
- ¿qué responsabilidad tienen estos actores (padres y madres, Estado, comunidad, organizaciones de la sociedad civil, sociedad en general) frente a estas situaciones de graves violaciones de derechos?;
- ¿el Estado cuenta con mecanismos de prevención, protección y sanción respecto a la trata y a la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes? Y si cuenta con ellos, ¿cómo los aplica?;
- ¿cuáles son los marcos legales para prevenir o impedir la trata y la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes?;
- ¿la trata con fines de explotación laboral está tipificada como un delito en los países de la región? ¿Qué hechos se incluyen en ese delito?;
- ¿cómo es tipificada y abordada (penal y/o administrativamente) la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes en sus diversas formas (trabajo infantil doméstico, criadazgo, trabajo forzoso, etc.) en los países de la región?;
- ¿cuáles son las relaciones entre la trata de niños, niñas y adolescentes y el trabajo infantil o las peores formas de trabajo infantil?

OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS DE LAS CUALES PARTIMOS

Para responder a estas preguntas, se diseñó una investigación cuyos objetivos son:

- identificar los contextos y elementos que inciden en la trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico en el Mercosur;
- identificar las principales acciones y los actores que intervienen para prevenir, proteger y sancionar el delito de trata de niñas, niños y adolescentes, así como en el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico en la región Mercosur desde la creación del Grupo de Trabajo Niñ@Sur;
- sugerir criterios generales de evaluación y recomendaciones estratégicas para las acciones de atención a la problemática de trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico en el Mercosur.

En el presente estudio adoptamos tres criterios de partida.

1. Para entender estas problemáticas debemos contextualizar y problematizar lo que ocurre en los niveles normativos y de gestión institucional de los Estados. Parecería que tan importante como conocer las políticas públicas existentes es procurar comprender cómo es posible que en nuestros días, pese a la consagración jurídica del paradigma de la protección integral, existan niñas y niños que sufren cadenas de violencias y privaciones, llegando a ser víctimas de crímenes tan graves como la trata, por qué existe tanta contradicción entre lo que las leyes positivas reconocen como derechos de la niñez y las condiciones de vida que se ven obligados a enfrentar muchas niñas,

niños y adolescentes. Para responder a estos interrogantes, es necesario dar cuenta de los factores culturales, socioeconómicos y político-institucionales que facilitan el trabajo infantil doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes en la actualidad, aunque ello sólo pueda ser efectuado en este trabajo de modo somero.

2. En este estudio, las políticas públicas se observan y evalúan desde el enfoque de la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo que ello implica la protección integral, esto es, el respeto, protección y realización de todos los derechos de la niñez y la adolescencia en forma simultánea. Las historias de vida de las niñas y los niños que han sido víctimas de explotación laboral doméstica y de trata evidencian cuan indivisibles e interdependientes son los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Desde esta perspectiva, se reconoce la responsabilidad que tienen los Estados, las sociedades y las familias en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y en la protección urgente que requieren aquellas/os que sufren situaciones de violencia.

Para el análisis de las políticas específicas en materia de combate a la trata de niños, niñas y adolescentes se adoptan en este estudio los lineamientos del Protocolo de Palermo[7], en tanto la observación de las políticas específicas de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico por los Estados se efectúa considerando los lineamientos desarrollados por la OIT, así como las recomendaciones planteadas en el "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas", elaborado en el ámbito de las Naciones Unidas, en particular las referidas a la formulación de políticas y programas para enfrentar la violencia contra los niños y las niñas en los lugares de trabajo.

3. Atendiendo la perspectiva de derechos, en este trabajo se considera a las niñas, niños y adolescentes que sufren situaciones de trabajo infantil y trata no sólo como víctimas, sino también como sujetos de derecho, es decir, como agentes cuyas capacidades y talentos deben ser promovidos, cuyas opiniones y anhelos deben ser tomados en cuenta, y cuya participación en condiciones de sujetos es necesaria para la mejora de la sociedad en su conjunto.

7 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.

ASPECTOS METODOLÓGICOS Y CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Para cumplir con los objetivos del estudio, se desarrolló una investigación de tipo cualitativa, descriptiva[8] y exploratoria que buscó caracterizar y calificar al objeto de estudio (acciones emprendidas para el enfrentamiento de la trata de niños, niñas y adolescentes y el trabajo infantil doméstico). Para lograrlo, se analizó la bibliografía publicada en torno a las causas de la trata de personas y de la violencia contra mujeres, niñas y niños en el trabajo doméstico. A su vez, se examinaron marcos normativos, políticas, planes y proyectos de combate a la trata de personas y de abordaje del trabajo infantil doméstico, particularmente los planes y proyectos que aludían a ambas problemáticas.

Con miras a profundizar las informaciones obtenidas, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes claves y referentes personales e institucionales vinculados a la problemática de la trata y el trabajo infantil doméstico en cada país.

Todos estos datos e informaciones sirvieron para construir una primera aproximación al tema y precisar la metodología y los criterios de identificación y análisis de las buenas prácticas. Para la selección de estas buenas prácticas se definió que se considerarían relevantes iniciativas estatales o sociales que tuvieran como objeto:

- prevenir el trabajo infantil doméstico y/o proteger a las niñas, niños y adolescentes en dicha situación, entendiendo que ello contribuye a disminuir un factor facilitador de la trata;
- prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes y/o proteger a estas víctimas de trata;
- prevenir y sancionar la trata con fines de explotación laboral, la trata interna (porque, en general, la explotación laboral en el trabajo doméstico es resultado de un desplazamiento que se da a nivel interno), o cuando se conjugaran varios de estos elementos.

Sin embargo, luego de indagar con mayor profundidad sobre las políticas públicas existentes en los países estudiados, se constató que las acciones más vinculadas a dicha problemática eran en general de reciente aplicación, en la mayoría de los casos no se encontraban aún evaluadas, y muchas se encontraban en proceso de ampliación de la llegada y de articulación con otras instituciones con miras a lograr la protección integral de las niñas, niños y adolescentes atendidos. Por ello, se optó por exponer las principales acciones y estrategias impulsadas en cada uno de los cuatro países que se encuentren relacionadas con la prevención, protección y sanción de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, procurando extraer las lecciones centrales aprendidas con respecto a este último objetivo.

8 Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986). Miden o se evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir.

En cuanto a los pasos de la investigación, el estudio contó con:

- una fase de exploración y de diseño;
- una fase de identificación de las políticas públicas vinculadas a la problemática que existían en los países y a nivel regional, seguida de una recopilación de acciones relevantes;
- una fase de análisis general de la problemática y las políticas, y de formulación de recomendaciones.

En este caso, teniendo en cuenta la complejidad de la problemática, la fase de exploración fue la más larga.

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

La exposición del análisis efectuado sobre la temática en cuestión se realiza del siguiente modo:

- en los capítulos 1 y 2 se enuncian los principales conceptos utilizados y sus relaciones; se identifican los factores histórico-culturales, socioeconómicos y político-institucionales que se encontrarían en la raíz de la problemática;
- en el capítulo 3 se da cuenta de la magnitud y características del trabajo infantil doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes a nivel regional y en los cuatro países estudiados, en base a los datos e informaciones a los que se ha podido acceder;
- los capítulos 4 y 5 dan cuenta de la normativa vigente y del marco de políticas públicas existente en cada país para el abordaje del problema, incluyendo una referencia de los principales antecedentes a nivel Mercosur;
- en el capítulo 6 se precisa la metodología de selección e identificación de buenas prácticas, y se enumeran los principales instrumentos y acciones nacionales que de modo específico han contribuido o contribuyen a enfrentar la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, distinguiendo cuáles constituirían buenas ideas y cuáles pueden ser considerados ya como buenas prácticas. Luego se procede a describir y analizar cada uno de estos instrumentos, identificando el ámbito en el cual inciden y el aprendizaje central que aportan;
- el informe finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones generales para la mejora de la prevención, protección y sanción de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica en la región y en los niveles nacionales.

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

Desde la conquista y colonización europea, fueron naturalizadas en el territorio americano prácticas de traslado de personas desde sus lugares de vida originarios a otros sitios, a través de la fuerza física o el engaño, con finalidades de explotación laboral y/o sexual. Al interior del continente se trasladaba forzosamente a personas que habían nacido en esta parte del mundo y se recibían contingentes de personas esclavizadas provenientes fundamentalmente de África. Lo que hoy se identifica como trata de personas ha existido históricamente, configurando la base de relaciones de poder que persisten hasta la actualidad. Un fenómeno reciente es la consideración como hecho punible de las situaciones de trata, sin que el origen étnico o la posición socioeconómica de la persona víctima puedan excluir la antijuridicidad del hecho, como ocurría en el siglo XIX.

También, la construcción del marco conceptual en torno a la violencia contra las mujeres, y contra niños, niñas y adolescentes, es relativamente nueva, así como el desarrollo de sistemas de protección especiales para garantizar los derechos de dichos sectores poblacionales.

Por ello, la problemática del presente estudio está contextualizada en la conceptualización de la persona del niño, niña o adolescente a lo largo del proceso histórico y de construcción de nuestras sociedades.

Hasta no hace mucho tiempo el sistema que contenía la mirada hacia los niños, niñas y adolescentes era el tutelar, y consideraba a éstos como "objeto de protección, cuidado o represión" por parte de la familia, la sociedad y el Estado, como buenos "padres de familia", trasladando casi toda la competencia sobre la vida del sujeto al ámbito privado de la familia, convirtiendo al niño, niña y adolescente en "objeto de propiedad afectivo-social" de quien lo criara. El paso de esta mirada a la actual, que sustenta a los niños, niñas y adolescentes como "sujetos de derechos", se desarrolla en lo que se conoce como la doctrina de la protección integral.

Sin embargo, la deconstrucción de viejas prácticas e incorporación de nuevos paradigmas no se dan cuando cambian las normas, que incorporan nuevas percepciones, sino fundamentalmente cuando la sociedad cambia su mirada y articula en sus acciones nuevas estrategias. En este sentido, hoy día, aún las practicas inquisitivas y tutelares siguen vigentes, y en consecuencia muchas de las actuaciones que rozan la legalidad se dan por la consideración de la persona del niño, niña y adolescente como un "ser menor", con "menos derechos" y aún "objeto del ámbito privado y propietario", en consecuencia, fuera del sistema de protección.

Es en esta esfera en la que se desarrollan prácticas como la trata de niños, niñas y adolescentes, el trabajo infantil peligroso como lo es, el trabajo infantil doméstico, generando y constituyendo –a más de la violación de otros derechos básicos– la explotación laboral infantil, sin que opere un sistema de real protección, justamente por la clandestinidad de los actos, la esfera privada

de su intervención, y la falta de visibilización por la "menor consideración del sujeto" también por parte del Estado, todo lo cual amerita investigar y relevar estados de situación específica para promover la intervención pública.

El Estado de Derecho, que contiene en su estructura normas ratificadas, como la Convención sobre los Derechos del Niño, que incorpora la doctrina de la protección integral, debe promover políticas públicas de protección y visibilización de prácticas de "menor consideración" pero de "grave daño" a sujetos de derechos, a los efectos de erradicarlas mediante la adecuación legislativa, de políticas públicas e iniciativas que promuevan cambios de los comportamientos sociales.

1.1. VIOLENCIA CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El "Informe mundial sobre la violencia y la salud" del año 2002 de la OMS define a la violencia como "el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos al desarrollo o privaciones"[9].

Desde el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño puede considerarse que: "toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual" son formas de violencia ejercidas hacia aquellos. Así, la falta de cumplimiento de los deberes de protección y cuidado hacia niños, niñas y adolescentes configura violencia y compromete la responsabilidad de los sujetos obligados.

Ambas definiciones fueron tomadas en el "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas", elaborado y divulgado por las Naciones Unidas en el año 2006, y que analiza las formas de violencia en los ámbitos o entornos en los que transcurre la niñez (en el hogar y la familia, la escuela, los sistemas de protección y de justicia, el lugar de trabajo y la comunidad). Con relación a la violencia contra niños, niñas y adolescentes en los lugares de trabajo, dicho estudio señala que de todos los entornos en los que los niños y niñas están expuestos a la violencia, el lugar de trabajo es el más difícil de abordar. Refiere que, de acuerdo a los instrumentos internacionales y la mayoría de las leyes nacionales, los niños y niñas menores de cierta edad (usualmente, 15 años, pero a veces menos) no deben estar en el entorno laboral y menos aún en un lugar de trabajo donde puedan estar sujetos a violencia. Resalta, sin embargo, que millones de niños y niñas en todo el mundo sí trabajan, con edades tanto por debajo como por encima de la edad mínima legal, y que muchos sufren maltrato, violencia física y psicológica y abuso verbal y sexual[10].

Un espacio donde se desarrollan no solo casos, sino relaciones continuadas de violencia ejercidas por quienes poseen más poder, es el ámbito doméstico. Numerosos estudios muestran cómo en dicho espacio operan diferentes ti-

9 Véase: Unicef: Resultados preliminares del Estudio cualitativo sobre explotación sexual comercial 2010. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/Resultados_Preliminares_del_Estudio_Cualitativo_de_ESC(1).pdf.

10 Pinheiro, Paulo Sérgio. Op. cit., p. 233.

pos de violencia contra personas que se encuentran en los niveles considerados "subordinados" dentro de la jerarquía social: niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas enfermas, personas adultas mayores o personas con discapacidad[11].

Las formas más comunes de violencia contra los niños y niñas en los lugares de trabajo son la violencia física, la violencia psicológica o emocional y la violencia sexual. El daño más frecuente para el bienestar de los niños y niñas que trabajan y experimentan violencia parece ser una baja autoestima. Este daño es el resultado del abuso verbal, la humillación y la intimidación[12].

La explotación infantil y la explotación laboral infantil son ambas formas de violencia a los niños, niñas y adolescentes.

1.2. EXPLOTACIÓN LABORAL INFANTIL

La explotación laboral infantil[13] puede ser considerada como: trabajo de los niños y niñas que impide su educación, amenaza su salud física o psíquica y les impide jugar; jornadas que superan las 12 horas; remuneraciones ínfimas y trabajos que afectan a su dignidad o autoestima. Las niñas sufren una doble discriminación por su condición de mujeres, y son más vulnerables a todas las formas de explotación, sobre todo al abuso sexual y a la prostitución.

La explotación laboral infantil abarca a los tipos de trabajos considerados trabajo infantil peligroso, y en este sentido la OIT no admite para los niños, bajo ningún concepto, independientemente de su edad y naturaleza de la actividad, aquellos trabajos peligrosos. Se define como trabajo peligroso -en relación a los Convenios 182 y 138 de la OIT- aquel que por sus características puede producir efectos perjudiciales en la seguridad, la salud (física o mental) y el desarrollo moral de los niños. Estos efectos pueden referirse a una carga de trabajo excesiva, a las condiciones físicas, su intensidad, duración, número de horas, peligrosidad o seguridad de la actividad.

Actualmente, las listas de actividades consideradas peligrosas son definidas por las normativas de cada país sobre las definiciones y presupuestos establecidos en los convenios de la OIT y ratificados por los Estados Parte.

"Explotación de los menores" es, según una tipología elaborada por Unicef, aquel trabajo que implica ocupación a tiempo completo a una edad precoz, elevado número de actividades laborales, indebida presión física, social o psicológica, vida por las calles y en malas condiciones, paga inadecuada, excesivas responsabilidades; o bien que impide al menor recibir una educación, compromete la dignidad niño, perjudica su desarrollo físico, social y psicológico.

11 Save the Children (2012): *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*. Managua, Save the Children, p. 22.

12 Ibíd., p. 242.

13 OIT: *Perfil del trabajo infantil doméstico en Brasil, Colombia, Paraguay y Perú*. Glosario y colección bibliográfica. OIT/IPEC Sudamérica. Lima: OIT/IPEC Sudamérica, 2004. pág. 12.

Las "**peores formas de explotación del trabajo de menores**", según lo que afirma el Convenio 182 de la OIT, adoptado en Ginebra el 17 de junio de 1999, ratificado ya por 150 países, son todas las formas de esclavitud y prácticas análogas, como la servidumbre por deudas, el trabajo forzado, el reclutamiento de menores en las fuerzas armadas y su utilización en conflictos; la trata de niñas y niños con fines de prostitución y de producción de material pornográfico; la utilización de los menores en actividades ilícitas; **cualquier trabajo que por su naturaleza o por las circunstancias en que desarrolla, signifique un riesgo para la salud, la seguridad o la moral del niño**[14].

La Convención sobre los Derechos del Niño no define expresamente la explotación laboral infantil, sin embargo, establece criterios y restricciones en varios de sus apartados. Así, el artículo 32 dispone:

1. *los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social;*

2. *los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:*

a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;

b) dispondrán la reglamentación apropiada de los honorarios y condiciones de trabajo;

c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Dispone también, en el artículo 34, que "Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: a) la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos", y finalmente manifiesta el artículo 36 que: "Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar".

La trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico son escenarios de explotación laboral infantil y "las víctimas de trata son explotadas en una amplia gama de sectores: pueden terminar realizando trabajos agrícolas en pequeñas fincas y plantaciones, en minas, en fábricas de

14 Observatorio de Corporaciones Transnacionales (2004): *Boletín 5: la explotación laboral de la infancia*. Ideas, pág. 4.

distintos tipos, lugares de entretenimiento como bares o clubes, así como en la calle, por ejemplo, en ventas callejeras o mendicidad organizada o en conflictos armados. Muchos niños son víctimas de trata con fines de explotación laboral como trabajadores domésticos" (OIT-IPEC, 2009).

En la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación económica o laboral, se pueden dar expresiones concretas, de acuerdo a la actividad en la que son explotados. Por ejemplo, la mendicidad, la recolección en vertederos, el trabajo de costura en talleres clandestinos, el trabajo agrícola, el trabajo doméstico, entre otros.

Concluyendo, la **explotación infantil**, y en particular en el objeto del presente estudio, la **explotación laboral infantil**, está presente y es elemento común tanto en la **trata de niños, niñas y adolescentes** como en el **trabajo infantil doméstico**. Este hecho amerita que se realicen de manera urgente revisiones normativas en la región, que habiliten y faciliten el control por parte de los órganos del Estado a las residencias particulares, a los efectos de la erradicación del trabajo infantil peligroso.

1.3. TRATA DE PERSONAS

La definición de este concepto ha sido consensuada por la comunidad internacional a partir del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños –**Protocolo de Palermo**– que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)[15]. Es a fines de la década del 80 que a nivel internacional se comienza a sustituir el término "trata de blancas" por el de "tráfico de personas" o de "seres humanos", hasta que a finales del siglo XX se logra arribar al término que actualmente se utiliza para denominar este crimen: "trata de personas" o "trata de seres humanos".

El Protocolo de Palermo, junto con la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, define:

a) *por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud[16] o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*

15 Ibíd.

16 Se incluye, a modo de referencia, lo que la Constitución paraguaya dispone en el artículo 10: "De la proscripción de la esclavitud y de otras servidumbres. Están proscriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales a favor del Estado".

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

c) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "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 toda persona menor de 18 años.

De acuerdo[17] al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tanto las víctimas de trata como las personas objeto de tráfico que se ven obligadas a ponerse a merced de las redes criminales internacionales, se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad y están expuestas o son sometidas a todo tipo de vejámenes y maltratos. Para la OIM (2009), la trata de personas es un acto criminal, una forma de violación a los derechos humanos, una forma de explotación y un acto de violencia.

El Protocolo de Palermo identifica cuatro características en la trata de personas: el consentimiento adquirido a través de coerción, engaño o por abuso; la explotación; la transnacionalidad, considerando que la trata puede ocurrir dentro de un país o trasladando a la víctima a otros países, una o varias veces; y su condición de bien jurídico protegido, que lo convierte en delito ya que atenta contra la vida, la libertad general y sexual de la víctima, y lesiona su dignidad e integridad física. El Protocolo también identifica los propósitos de la trata de personas, aunque menciona que esos tipos no son únicos y en muchas ocasiones adquieren diferentes matices.

Entonces, se describe a la trata como un delito continuo que, iniciándose en la captación, termina sometiendo totalmente a la persona afectada en el momento de la explotación, utilizando para el efecto diversos medios dirigidos a engañar o torcer la voluntad.

De esta manera, se asume que existe trata "(...) cuando una persona es trasladada de un lugar a otro por otras personas o por un grupo, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, y es sometida a una situación de explotación[18]".

Marjan Wijers[19] ha señalado la importancia de las definiciones como orientadoras del tipo de estrategias para prevenir y combatir la trata de personas, así como de la clase de tratamiento que se da a las víctimas. Según los enfoques del problema, las definiciones resultantes conciben la trata como[20]:

17 Op. cit.

18 OIT-IPEC (2009): *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral*, sexual y de otros tipos. Ginebra, 2009.

19 Integrante del Grupo de Expertos sobre Trata de Personas de la Unión Europea.

20 Wijers, M. y Lap-Chew, L. (1996): *Trafficking in women, forced labour and slavery-like practices in marriage, domestic labour and prostitution*. STV-GAATW, Utrecht. Citado en: Grupo Luna Nueva (2005): La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Buenos Aires y Asunción, OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores, pp. 17-18.

- problema moral;
- problema de crimen organizado;
- problema migratorio;
- problema de orden público;
- problema laboral; y
- problema de derechos humanos.

Sin excluir los demás enfoques, en este estudio se aborda la trata de personas sobre todo como violación de derechos humanos y como hecho punible.

La trata de personas constituye una violación de derechos y es una problemática que afecta el desarrollo de la persona tanto física como emotiva. Las consecuencias psicológicas son permanentes y requieren de una asistencia profesional especializada. Afecta prácticamente todos los aspectos de la vida de la persona, ya que al violar la libertad, vulnera prácticamente todos los demás derechos.

Desde un enfoque de derechos humanos, la trata de personas lesiona el principio de dignidad humana y afecta varios derechos como la libertad, la seguridad, la integridad personal y la salud.

La violencia expresada en todo tipo de abusos, en la desvinculación con la familia y la comunidad, en la explotación económica, se interrelaciona con el desarraigo, dado por la migración no segura.

La trata de personas resulta por su naturaleza un ilícito que se relaciona con otros delitos, tales como el tráfico de drogas, la explotación sexual, el trabajo forzoso o esclavo, el tráfico de órganos, entre otros. La trata de personas es para los delincuentes un lucrativo negocio que les genera importantes ingresos[21].

En los países de América se estima que la trata de personas cada año afecta entre 700 mil y 2 millones de personas, entre países de origen, tránsito y destino[22]. A pesar de contar con estos datos globales, tanto a nivel mundial como regional (Mercosur), aún no es posible dimensionar la situación de la trata en toda su globalidad por las múltiples dificultades del tipo de fenómeno.

El engaño y/o la coacción están muchas veces presentes en los momentos de la trata, como así también es posible que los tratantes recurran a otros medios, por lo que el Protocolo de Palermo hace referencia también al consentimiento de las personas victimizadas. En este sentido, establece que el consentimiento no será tomado en cuenta cuando fue dado a raíz de que los tratantes han recurrido "(...) a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación

21 La trata de personas moviliza un estimado de 6 600 millones de dólares al año en América Latina, de un total de 32 mil millones en el mundo, según el secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, Adam Blackwell.

22 Universidad Johns Hopkins, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados: Trata de personas, en especial mujeres y niños en los países de América. Un informe regional del alcance del problema y la respuesta gubernamental y no gubernamental. Disponible en: www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/11302/MattarJohnHopkins.pdf.

de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pago o beneficios (...)" ya que en este caso el consentimiento está viciado.

También es posible que las diversas modalidades y expresiones de la trata de personas se vayan sucediendo en un ser humano afectado. Por ejemplo, la persona victimizada por trata con fines de explotación sexual pudo haber sido previamente explotada sexualmente y una persona victimizada por trata interna puede luego ser objeto de trata internacional. En el proceso de la trata, la persona afectada va sufriendo un proceso en el cual muchas veces va agudizándose la violencia y el consecuente daño de la explotación, ya que las personas son para el tratante objeto de intercambio y de uso, se encuentran totalmente cosificadas.

a. Relación entre migración[23], tráfico de migrantes y trata de personas

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define el tráfico ilícito de migrantes como "la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

El tráfico de migrantes puede transformarse en trata de personas cuando éstas son captadas por redes delictivas para explotarlas, aprovechándose de la vulnerabilidad propia de quien está en condición de migrante o residente ilegal. Paralelamente, el cruce de fronteras en forma irregular puede ser uno de los componentes del proceso de la trata de personas[24].

Un reciente estudio centroamericano[25] expresa que:

> *Recientemente, la trata de personas como concepto y como delito fue redefinido por las Naciones Unidas y se le diferenció claramente del tráfico de migrantes. La Acnur explica que los términos "trata de seres humanos" y "tráfico de migrantes" han sido utilizados como sinónimos, pero que se refieren a situaciones distintas.* ***La trata de personas tiene como principal objetivo la explotación de la persona*** *y para que se produzca el hecho delictivo no es indispensable que la persona cruce las fronteras.*

23 La OIM ha advertido que la cifra de menores víctimas de la trata que recibieron ayuda de la agencia en 2011 experimentó un aumento del 27%, hasta situarse en 2040, en comparación con los datos recabados en 2008, en que los menores que fueron atendidos por esta causa ascendieron a 1565. Los casos de trata con fines de explotación laboral se incrementaron 43%, de 2031 en 2008 a 2906 en 2011. Por el contrario, los de trata con fines de explotación sexual cayeron 19%, de 1866 en 2008 a 1507 en 2011. También descendieron los casos de trata internacional, al pasar de 4066 en 2008 a 3531 en 2011 (-13%). Sin embargo, los de trata interna se dispararon en 140%, de 713 en 2008 a 1708 en 2011 (OIM: *Datos 2012 de los estudios de casos de trata de personas: cifras y pautas mundiales*).

24 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Guía Mercosur. Atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. RMAAM, pp. 28-29.

25 Save the Children (2012): *Violencia y trata de personas en Centroamérica. Oportunidades de intervención regional*. Managua, pág. 24 y sgtes.

Además, la trata consiste en utilizar a las personas para provecho propio, de tal manera que la explotación incluye como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, **los trabajos o servicios forzados**, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos. Un informe presentado en el año 2005 por *Global Rights*, Sin Fronteras e IAP ante la CIDH plantea que la trata es un delito cometido contra la persona, mientras que la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes son violaciones contra el Estado. Ambos hechos no son necesariamente conexos, sin embargo, hay ocasiones en las que el o la migrante termina siendo víctima de trata de personas y esto se da cuando en el proceso migratorio es explotada, ya sea durante el tránsito o en el país de destino.

b. Relación entre trabajo forzoso y trata de personas

No todo trabajo forzoso se enmarca en una situación de trata. Sin embargo, el aprovechamiento del trabajo forzoso de la persona víctima o su sometimiento a formas de servidumbre, puede ser una de las finalidades de la trata. En estos casos, el trabajo forzoso o la servidumbre serían modalidades de la trata, referidas a aquellos casos en los cuales las personas han sido captadas o reclutadas y transportadas mediante coacción o amenaza, abuso de poder o aprovechamiento de su situación de vulnerabilidad o bajo la recepción de pagos, con el propósito de proceder a su explotación laboral de manera forzosa o su reducción a servidumbre.

El Convenio 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso establece que "la expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente" (art. 2.1), citándose a continuación los casos excluidos de dicha definición.

En un estudio publicado en 2012 sobre la estimación mundial del trabajo forzoso, la OIT lo caracterizaba en los siguientes términos:

> *"Trabajo forzoso" es la expresión utilizada por la comunidad internacional para referirse a las situaciones en las que las personas afectadas –mujeres y hombres, niñas y niños– **son obligadas a trabajar en contra de su voluntad**, coaccionadas por sus patronos o empleadores, por ejemplo, mediante violencia o amenazas de violencia, o por medios más sutiles como la acumulación de sumas adeudadas, la retención de los documentos de identidad o la amenaza de denuncia a las autoridades de inmigración. Dichas situaciones también pueden considerarse como trata de personas o prácticas análogas a la esclavitud, que son expresiones similares aunque no idénticas en términos jurídicos*[26].

26 OIT (2012): *Estimación mundial sobre el trabajo forzoso. Resumen ejecutivo*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_182010.pdf, consultada en fecha 7 de diciembre de 2013. Las negritas son nuestras.

El trabajo forzoso incluye dos elementos distintivos básicos: el trabajo o servicio es ejecutado bajo amenaza y se lleva a cabo de forma involuntaria[27].

c. Trabajo infantil, trata de niñas, niños y adolescentes y trabajo forzoso

Dado que el trabajo forzoso es el *trabajo o servicio exigido bajo* amenaza de una pena o castigo y realizado contra la voluntad de la persona, los niños y niñas sometidos a trabajo infantil son víctimas frecuentes de esta forma de violencia. Así lo señala el "Informe mundial sobre violencia contra los niños y niñas", explicando que los niños y niñas que se encuentran en condiciones de trabajo forzoso y servidumbre representan las dos terceras partes de todos los que están involucrados en las peores formas del trabajo infantil. Indica que una proporción desconocida pero significativa de niños y niñas víctimas de trabajo forzoso son a su vez víctimas de trata[28], al haber sido trasladados desde sus lugares de origen para su explotación.

1.3.1. Trata de niñas, niños y adolescentes

La distinción conceptual de la trata de personas, en la de trata de niños, niñas y adolescentes, se realiza porque esta modalidad reviste de otras particularidades más complejas que la genérica, por cuanto los sujetos de este ilícito tienen la particularidad de normalmente no poder defenderse o salir a denunciar debido a que el sujeto niño, niña y adolescente es más vulnerable que el adulto, razón que amerita una mayor profundización en el análisis de esta modalidad delictual.

Las acciones de captar y trasladar niñas, niños y adolescentes son realizadas con fines de explotarlos en la actividad sexual y en la actividad laboral, incluso en la extracción de sus órganos para la comercialización.

El Protocolo de Palermo expresamente consigna en el artículo 3 inc. c) que "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado 3(a)"[29].

Este mismo instrumento consigna que no se tendrá en cuenta el consentimiento, en ningún caso, cuando la víctima de trata sea un niño, una niña, o un adolescente. Esto es, **la captación, trasporte, traslado recepción y acogida de niños, niñas y adolescentes, con fines de explotación, será siempre trata de personas.** En este sentido, el Protocolo de Palermo considera niño a toda persona menor de 18 años.

En la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación económica o laboral se pueden dar expresiones concretas, de acuerdo a la actividad de explotación que sufre la víctima . Por ejemplo, la mendicidad, la recolección

27 Cfr. OIM (2011): *Trata de personas y servicio doméstico. Guía de talleres ¡Quitémonos las vendas, desatemos cadenas!* Bogotá, OIM, pp. 29-30. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/Trata_de_personas.pdf.

28 Pinheiro, Paulo Sérgio, op. cit., p. 233.

29 OIT-IPEC (2009): *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral, sexual y de otros tipos.* Ginebra, OIT.

en vertederos, el trabajo de costura en talleres clandestinos, el trabajo agrícola, el trabajo doméstico, entre otros. A pesar de estos matices particulares, se mantienen todos los elementos que configuran la trata de personas.

Ésta, en sí misma, constituye un tipo penal de base punible en todos los países de la región, fundados en la ratificación del Protocolo de Palermo.

Ésta, en sí misma, constituye un tipo penal de base punible en todos los países de la región, fundados en la ratificación del instrumento internacional que ha promovido los cambios legislativos ya mencionados.

El Protocolo ofrece definiciones de delitos como "venta de niños", "prostitución infantil" y "pornografía infantil". También obliga a los gobiernos a criminalizar y castigar las actividades relacionadas con estos delitos. Exige castigos no solamente para quienes ofrecen o entregan niños y niñas para su explotación sexual, transferencia de órganos, obtención de beneficios o trabajos forzados, sino también para todo aquel que acepte a un niño o niña destinado a estas actividades.

El Protocolo[30] protege también los derechos y los intereses de las víctimas infantiles. Los gobiernos deben proporcionar servicios jurídicos y otro tipo de apoyo para estas víctimas. Esta obligación incluye tener en cuenta el interés superior del niño en cualquier tipo de actividad relacionada con el sistema de justicia criminal. Los niños y niñas deben también recibir apoyo médico, psicológico, logístico y financiero que contribuya a su rehabilitación y reintegración. Como complemento de la Convención sobre los Derechos del Niño, este texto debe interpretarse siempre a la luz de los principios de la no discriminación, del interés superior del niño y de su participación.

El texto hace también hincapié en el valor de la cooperación internacional, que es importante para combatir estas actividades que se realizan a menudo más allá de las fronteras nacionales. Las campañas de concientización, de información y de educación públicas contribuyen también a proteger a la infancia contra estas graves conculcaciones de sus derechos.

Sin embargo, y si bien se sanciona la trata , surge la necesidad de pensar la situación que genera y en la que se enmarca el ilícito, es decir, cuando la trata tiene por fin último el trabajo infantil. Es decir, se captan niños, niñas y adolescentes como mano de obra barata, y se importa, exporta o traslada en el propio país como mercancía, fuera de cualquier mecanismo de control y protección.

En el ámbito del derecho internacional, las peores formas de trabajo infantil están definidas en el **Convenio 182** sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999.

La OIT menciona que la trata infantil es una de las peores formas de trabajo infantil[31]:

30 Extraído de http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30204.html.

31 OIT-IPEC (2008): *Combatir la trata infantil con fines de explotación laboral: carpeta de recursos para responsables de la formulación de políticas y profesionales.* Ginebra, OIT, pág. 12.

Cuando un niño toma un trabajo, aunque esté por debajo de la edad mínima de admisión al empleo, esto se considera como "trabajo infantil". Se considera que los niños son víctimas de una "peor forma de trabajo infantil" cuando trabajan en condiciones que resultan peligrosas para su salud, seguridad o condición moral. Ello se debe a que los niños que han sido víctimas de trata se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad: lejos de su hogar, por lo general separados de sus familias y comunidades, posiblemente aislados en un país o región cuyo idioma no conocen, donde no pueden recibir ayuda y donde no tienen forma de regresar a su hogar. Tal aislamiento los hace a menudo víctimas de abusos de poder. Los niños víctimas de trata se encuentran ***completamente a merced de sus empleadores*** *o de las personas que tengan el control de sus vidas, lo que los pone en riesgo de sufrir abusos sexuales, hambre, pérdida de libertad, violencias físicas u otras. Todo niño víctima de la trata (así como todo niño víctima de alguna de las peores formas de trabajo infantil) debe ser retirado de inmediato de esta situación y recibir la asistencia necesaria para su recuperación y la reconstrucción de su vida en condiciones seguras.*

La idea de esta construcción es visibilizar la trata con fines de explotación laboral y contextualizarla frente a otras, con el fin de generar intervención estatal o cuanto menos la dispersión de la información, tornando posible la creación e implementación de políticas y programas pertinentes, por los órganos de control y protección del Estado.

1.3.2. Trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico

Especificando aún más, resulta que una finalidad de la trata de personas puede ser la explotación de niñas, niños, adolescentes a través del trabajo doméstico.

La trata de niñas y niños con fines de explotación en el trabajo doméstico se configuraría cuando aquellos son trasladados desde sus hogares con la finalidad de explotar su fuerza de trabajo en otro ámbito doméstico. Tratándose de personas adolescentes que cuentan con la edad mínima requerida para la realización de trabajos domésticos remunerados, podría configurarse el hecho punible de trata cuando las mismas son trasladadas desde sus hogares y comunidades con la finalidad de que se dediquen al trabajo doméstico en casas ajenas en condiciones abusivas, sin cumplir los requisitos legales de protección especial, tanto para la formalización de la relación laboral como respecto de la observancia de las condiciones de trabajo especiales previstas para el trabajo doméstico adolescente (duración de la jornada de trabajo, escolarización y descansos obligatorios, remuneración, entre otras).

A su vez, se ha hecho notar que en ciertas condiciones el criadazgo podría configurarse como trata interna con fines de explotación laboral, pues se contaría con un mecanismo de captación, traslado y encierro

que culminaría en la explotación de la fuerza de trabajo del niño y la niña, prácticamente sin posibilidades de contacto con su origen ni con las redes de protección[32].

La OIT advierte que la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica existe, pero señala que no corresponde calificar todo desplazamiento de niños y niñas para el trabajo doméstico como trata, sino que es necesario distinguir las situaciones en las cuales ésta se configura:

> ***Aunque el reclutamiento y el desplazamiento de los niños trabajadores domésticos puede, en un primer momento, parecer voluntario, la participación de intermediarios puede transformar la situación en trata. Este fenómeno afecta de forma desproporcionada a las niñas, quienes pueden ser víctimas de la trata, en particular para el trabajo doméstico****. En estas situaciones, el aislamiento de los niños y la separación de sus familias y comunidades son muy comunes*[33].

Ahora bien, cuando la trata tiene por finalidad el trabajo infantil doméstico, se complica la posibilidad de visibilización e intervención, debido a que este acto se produce en el ámbito de lo privado-familiar, como algo natural (socialmente aceptado), y se convierte en un acto de caridad, por cuanto el niño, niña o adolescente "pobre" tiene "oportunidades" gracias al patrón/a que lo recibe.

Así, la invisibilidad se da por la propia modalidad del "trabajo" ya que no se percibe socialmente como un ilícito en sí mismo, y no se investiga el origen de cómo un niño, niña o adolescente llega a esa casa para trabajar. Entonces, no hay "clientela" y la posibilidad de socialización del niño, niña o adolescente se da si está escolarizado, y si no, simplemente no se registra y no existe.

Esta invisibilidad hace que se produzca justamente la mayor lesión y alteración del estado de derecho del sujeto objeto de trata, por cuanto no se percibe como un ilícito, y en consecuencia no se denuncia, y el niño, niña o adolescente tampoco lo hace, motivado quizás por razones de supervivencia.

1.4. TRABAJO INFANTIL

En los Convenios 138 y 182 de OIT, se define al "trabajo infantil" como todo trabajo que priva a niños y niñas de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Así pues, se alude al trabajo que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño/a, e interfiere con su escolarización, puesto que:

- le priva de la posibilidad de asistir a clases;
- le obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o

32 Celma, Luis Claudio y Francezón, op. cit., p. 10.

33 OIT-IPEC (2013): *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas.* Ginebra, OIT-IPEC. Los resaltados son nuestros.

- le exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo.

En los países que han ratificado los **Convenios 138 y 182 de la OIT** sobre la edad mínima de admisión al empleo y peores formas de trabajo infantil, los Estados Partes son obligados a establecer medidas muy concretas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, primero, y erradicar toda forma de trabajo infantil, después.

Para la OIT[34]:

> *Existen diferencias considerables entre las numerosas formas de trabajo realizadas por niños. Algunas son difíciles y exigentes, otras, más peligrosas e incluso reprobables desde el punto de vista ético. En el marco de su trabajo, los niños realizan una gama muy amplia de tareas y actividades. No todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar. Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positivo. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo. Este tipo de actividades son provechosas para el desarrollo de los pequeños y el bienestar de la familia; les proporcionan calificaciones y experiencia, y les ayudan a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta.*

En las formas más extremas de trabajo infantil, los niños son sometidos a situaciones de esclavitud, separados de su familia, expuestos a graves peligros y enfermedades y/o abandonados a su suerte en las calles de grandes ciudades (con frecuencia a una edad muy temprana). Cuándo calificar o no de "trabajo infantil" a una actividad específica dependerá de la edad del niño o la niña, el tipo de trabajo en cuestión y la cantidad de horas que le dedica, las condiciones en que lo realiza y los objetivos que persigue cada país. La respuesta varía de un país a otro y entre uno y otro sector.

> *Tanto Unicef como las estructuras del comercio justo y solidario aceptan una categoría de niños trabajadores: aquellos que ayudan en el ámbito de la familia campesina o artesana que trabaja por su cuenta, siempre y cuando sea: por pocas horas y que se trate de actividades leves y no peligrosas para el crecimiento; y, sobre todo, siempre que para el menor sea posible ir a la escuela. Un trabajo auto-organizado o en familia, que no interfiera con la educación escolar, con el tiempo de ocio, ya sea este de diversión o reposo, que favorezca el desarrollo físico, mental y social del niño.*
>
> *Pero, lamentablemente, en base a los datos de la OIT, esta situación se puede aplicar meramente al 30% de los 352 millones de niñas, niños y*

34 Referencia de la pagina oficial de la OIT; http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm. Dentro del programa IPEC/27-09-2013.

adolescentes que trabajan en el mundo. ***El 70% se ve sometido a situaciones de explotación laboral de la infancia***[35]*.*

Save the Children[36] considera el trabajo infantil en su sentido más amplio, es decir, como las actividades que realizan los niños y niñas para contribuir a su propia economía o la de sus familias. Esto incluye las tareas domésticas al igual que las actividades que generan ingresos, ya sea dentro o fuera del hogar.

El término trabajo infantil generalmente ha estado asociado a prácticas de trabajo peligrosas y/o explotadoras en las cuales los niños son partícipes. Sin embargo, no todos los trabajos realizados por niñas y niños pueden ser considerados un perjuicio o una forma de abuso. Implícito en este artículo se encuentra la noción de que los niños y niñas solamente necesitan ser protegidos contra el trabajo nocivo, y que dicha labor tiene una serie de componentes, entre ellos, el daño a la salud, el desarrollo y la educación. Para Save the Children, para poder distinguir entre las distintas formas de trabajo se requiere la participación de los niños y las niñas trabajadores.

Dentro de esta categoría general de trabajo nocivo, conviene asimismo hacer una distinción entre diferentes grados. En algunas formas de trabajo, el daño puede ser parte inevitable del trabajo, mientras que en otras en ocasiones es posible prevenir que el daño ocurra. Por consiguiente, según Save the Children, se pueden distinguir tres categorías de trabajo:

1. trabajo en el que el daño al niño o niña es extremo, y en el que es imposible prevenir las violaciones de derechos, requiriendo por lo tanto la separación urgente del niño o niña del trabajo, por ejemplo, el **trabajo forzoso o la prostitución**. Esto corresponde al Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil;

2. trabajo en el que se vulneran derechos, pero en el que es posible prevenir las violaciones de derechos mediante mejoras a las condiciones laborales o apoyo a los niños y niñas para encontrar alternativas mejores al trabajo nocivo;

3. trabajo en el que no se violan derechos y que puede contribuir a la realización de derechos. El trabajo que contribuye a la realización de derechos puede ser alentado.

La Convención de los Derechos del Niño da a entender que no todo el trabajo es perjudicial para los derechos de la niñez. El reconocimiento de que el trabajo puede ser tanto nocivo como beneficioso para la realización de los derechos de la infancia debe constituir la base de todas las respuestas al trabajo infantil. En consecuencia, Save the Children no promueve las prohibiciones generalizadas del trabajo infantil. Al mismo tiempo, no promueve

35 Observatorio de Corporaciones Transnacionales (2004): Boletín 5: *la explotación laboral de la infancia.* Ideas, págs. 4 y 5.

36 Extraído de www.savethechildren.es/docs/.../posicionamiento_trabajo_infantil.pdf, consultado el 27 de septiembre de 2013.

el "derecho a trabajar" incondicionalmente. Ningún artículo de la CDN hace alusión a este derecho[37].

El abordaje del trabajo infantil desde la perspectiva de los derechos humanos implica reconocer al sujeto-agente como persona con derechos, y con particularidades en el sentido de sujeto en desarrollo. Por ello, la explotación laboral infantil presenta una particularidad subjetiva frente a la explotación laboral genérica, por cuanto ésta se relaciona con la condición misma del agente y su fuerza de trabajo. De este modo, a menor edad, menor capacidad para el desarrollo de actividades continuas que impliquen el uso de fuerza física e intelectual. En el caso de niños, niñas y adolescentes, la explotación laboral implica la afectación de derechos necesarios para su desarrollo integral, por ejemplo, la educación y la recreación, por ello su protección se traduce en mayores niveles de tutela. Existen países en los cuales la explotación del trabajo infantil se encuentra sancionada penalmente, como es el caso de Argentina.

a. Peores formas de trabajo infantil

El Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo , ambos de la OIT, establecen los límites de los trabajos permitidos y de aquellos que se consideran inaceptables para que los desempeñe una persona de menos de 18 años de edad. Dichas actividades se encuentran divididas en tres categorías:

- las peores formas de trabajo infantil, entendiendo como tales a la esclavitud, la trata de personas, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzado; el reclutamiento forzoso de niños y niñas para utilizarlos en conflictos armados, prostitución, pornografía; así como el uso o la oferta de un niño o niña para actividades ilícitas, especialmente la producción y tráfico de drogas (C 182);
- un trabajo realizado por un niño o niña que no alcanza la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate, según la legislación nacional, de acuerdo con normas aceptadas internacionalmente, y que impida la normal educación y el pleno desarrollo del niño (C 138);
- un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño o niña, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza y que se denomina "trabajo peligroso". La legislación de cada Estado debe reglamentar qué actividades se considerarán trabajo peligroso bajo su jurisdicción, atendiendo la definición establecida por el Convenio 182.

37 El cuerpo normativo de la ONU no puede ser leído de forma fragmentada. En temas de trabajo infantil y de la aplicación del art 32, el Comité apunta también al cumplimiento de los dos convenios de la OIT (138 y 182) que son instrumentos específicos del cuerpo normativo de la ONU.

b. Trabajo infantil doméstico

Para la OIT, el 'trabajo infantil doméstico' hace referencia de manera general al trabajo realizado por niños (es decir, personas menores de 18 años) en el sector del trabajo doméstico, con o sin remuneración, en hogares de terceros o empleadores. Este concepto general engloba tanto situaciones permitidas – según lo defina cada país – como situaciones no permitidas (a erradicar)[38].

Por su parte, el "trabajo infantil doméstico" en hogares de terceros puede ser definido como:

> *El conjunto de actividades que implica la participación de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en actividades domésticas bajo cualquier modalidad contractual o forma de compensación en aquellos hogares de terceros, ajenos o casa particular con los cuales la niña, niño o adolescente no tiene relación de parentesco en línea directa, que impide el acceso, rendimiento y permanencia en la escuela, y que se lleva a cabo en condiciones que afectan el desarrollo psicológico, físico, moral o social de las niñas, de los niños y de los adolescentes[39].*

El trabajo infantil doméstico se distingue de las tareas domésticas en el hogar, o ayuda doméstica, pues estas se refieren a las actividades domésticas realizadas por las niñas, niños y adolescentes en sus propios hogares cuando se hacen cargo de ayudar en las tareas propias del hogar (hacer su cama, levantar la mesa, lavar platos, etc.), siempre y cuando no interfieran en su educación, no dañen su salud, su seguridad o su moralidad[40].

El trabajo infantil doméstico abarca a todas las niñas y niños que trabajan en el servicio doméstico que no han cumplido la edad mínima legal de admisión al empleo y a los que superan esa edad pero que son menores de 18 años y trabajan en condiciones peligrosas o de explotación. La explotación es económica cuando la niña o niño debe trabajar durante horarios prolongados, sin disponer de tiempo libre, y recibe un salario bajo o ninguna remuneración. A los trabajadores infantiles domésticos se los explota porque normalmente carecen de protección social y jurídica y se los somete a duras condiciones de trabajo y a realizar tareas peligrosas como la manipulación de sustancias tóxicas. A estas personas menores de edad se les niega los derechos que, como niñas y niños, les concede el derecho internacional: a estudiar, a jugar, a la salud y a estar a salvo del abuso y el acoso sexual; a visitar a su familia o ser visitados por ella, a reunirse con amigos, a un alojamiento digno y a la protección contra el maltrato físico y mental[41].

38 OIT- IPEC. Disponible en: http://www.ilo.org/ipec/areas/Childdomesticlabour/lang--es/index.htm, consultado el 27 de septiembre de 2013.

39 Proyecto de prevención y erradicación del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Sudamérica del IPEC-OIT.

40 Ibíd.

41 OIT- IPEC. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=169, consultado el 20 de octubre de 2013.

Save the Children –así como la OIT– considera el trabajo infantil doméstico inaceptable y señala que los gobiernos deben actuar para eliminarlo y para rescatar a las niñas y niños que lo padecen tan rápido como sea posible[42].

Las niñas y niños trabajadores domésticos viven en condiciones de alta vulnerabilidad y explotación, y posiblemente se trate del sector más difícil de proteger[43].

Para la OIT[44], este fenómeno con frecuencia permanece oculto y es difícil de abordar debido a sus vínculos con los modelos sociales y culturales vigentes. En muchos países, el trabajo doméstico infantil no sólo es aceptado a nivel social y cultural, sino que es percibido de manera positiva como un tipo de trabajo no estigmatizado y preferido a otras formas de empleo, en particular para las niñas. La perpetuación de los papeles y responsabilidades tradicionalmente adjudicadas a las mujeres dentro y fuera del hogar, así como la percepción de que el trabajo doméstico forma parte del "aprendizaje" para la edad adulta y el matrimonio, también contribuyen a la persistencia del trabajo doméstico como una forma de trabajo infantil.

Los peligros vinculados al trabajo infantil doméstico son materia de grave preocupación[45]. La OIT ha identificado varios peligros a los cuales están particularmente expuestos los trabajadores domésticos y por los cuales el trabajo doméstico es considerado en algunos países como **una de las peores formas de trabajo infantil**. Algunos de los riesgos más comunes que los niños enfrentan en el trabajo doméstico incluyen: jornadas laborales largas y agotadoras; el uso de químicos tóxicos; el transporte de cargas pesadas; la manipulación de objetos peligrosos, como cuchillos, hachas u ollas calientes; alimentación y alojamiento insuficientes o inadecuados; el trato humillante o degradante, incluyendo violencia física o verbal, y el abuso sexual. Los riesgos aumentan cuando el niño vive en el domicilio del empleador. Estos peligros deben ser evaluados dentro del contexto de la **privación de los derechos fundamentales del niño, como, por ejemplo, el acceso a la educación y a la atención médica, el derecho a descansar, a tener tiempo libre, a jugar y a realizar otras actividades recreativas, así como el derecho a recibir cuidados y a tener contacto regular con sus padres y amigos. Estos factores pueden tener un impacto físico, psicológico y moral irreversible en el desarrollo, salud y bienestar del niño.**

42 Save the Children: Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico, s.l., sf., p. 4.

43 OIT: *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro santiago/documents/publication/wcms_178179.pdf, consultado el 17 de noviembre de 2013.

44 Idem nota 22.

45 Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico.* Pág. 5.

Características del trabajo infantil doméstico[46]

- El trabajo doméstico figura entre las ocupaciones de menor categoría, con menos reglamentación y peor remuneración, esté realizado por un niño o por un adulto.
- La mayoría de los trabajadores domésticos infantiles viven en casa de su patrón y están sometidos a su control exclusivo y constante (suele ser una mujer que ejerce de cabeza de familia); disfrutan de escaso tiempo libre y libertad.
- Aproximadamente el 90% de los trabajadores domésticos infantiles son niñas[47]; su desprotección en el hogar las vuelve particularmente vulnerables ante el abuso sexual.
- Debido a que los niños pequeños pueden realizar tareas domésticas sencillas, la edad de acceso al trabajo puede ser de sólo cinco años.
- Muchos trabajadores domésticos infantiles no manejan su sueldo; algunos no cobran; en otros casos, el sueldo se da generalmente a los padres o a personas a las que se suele llamar "tías" y que son en realidad agentes de contratación[48].
- El trabajador doméstico infantil interno es separado de su familia, tiene escasas oportunidades de hacer amigos y apenas tiene contacto social con sus iguales.

Las peores formas de trabajo infantil doméstico se dan cuando los niños han llegado al servicio doméstico por vía de la trata, viven una situación de esclavitud o de cuasiesclavitud, padecen abusos o explotación sexuales o realizan un trabajo que en la legislación nacional se define como peligroso, tomando en consideración la Recomendación 190 de la OIT. La comunidad internacional, a través del Convenio 182, así como Save the Children, afirman que todas las peores formas de trabajo infantil doméstico son inaceptables y deben ser erradicadas, y que se debería rescatar urgentemente a los niños que se encuentren en este tipo de situaciones.

Cabe señalar que existen países como Paraguay y Brasil, en los cuales el trabajo doméstico es considerado como una de las peores formas de trabajo infantil[49]. Asimismo, el criadazgo –el cual es considerado como una de las peores formas de trabajo infantil doméstico– se encuentra específicamente prohibido en Paraguay.

46 Unicef, Innocenti Research Centre (1999): *Trabajo doméstico infantil*. Disponible en: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest5s.pdf.

47 Según un estudio de la Cepal, en la mayoría de los países la proporción de niñas que dice dedicarse principalmente a los quehaceres domésticos triplica a los niños. En la zona de Centroamérica, la realidad marca que Guatemala es el país con más niñas dedicadas al trabajo doméstico (14,4%), seguido por Honduras (10,3%), Nicaragua (9,8%) y El Salvador (6,7%).

48 Anti-Slavery International: *Child servitude: children working as domestic servants*. Informe remitido por ASI al Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud en junio de 1996.

49 Paraguay, decreto N° 4951 del 22 de marzo de 2005 por el cual se reglamenta la ley N° 1657/2001 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.

Brasil, decreto N° 6481 del 12 de junio de 2008. Lista de peores formas de trabajo infantil.

En el presente estudio se adoptan las siguientes definiciones:

- **trabajo infantil doméstico**: es entendido como aquel que es realizado en hogares ajenos por niñas y niños "que no han cumplido la edad mínima legal de admisión al empleo y a los que superan esa edad pero que son menores de 18 años y trabajan en condiciones peligrosas o de explotación"[50]. El trabajo infantil doméstico, por implicar ilegalidad y explotación, es inaceptable y debe ser erradicado;

- **trabajo doméstico adolescente**: se considera aceptable el trabajo doméstico realizado por niñas y niños que han superado la edad mínima de admisión al empleo y que se ajusta a las normas laborales[51]. Asimismo, se considera aceptable el "trabajo ligero" que un niño o niña realiza en su propio hogar como contribución a las tareas familiares, siempre y cuando no interfiera con su asistencia a la escuela, impida su ocio, ni se realice en condiciones de peligro o explotación[52].

Se considera que las trabajadoras y trabajadores domésticos adolescentes que cuentan con la edad mínima de admisión al empleo y con las condiciones de trabajo y seguridad social previstas en la legislación vigente deben ser protegidos de modo especial, con sistemas de registro, inspección y control eficientes que garanticen el respeto y realización de sus derechos. Esta protección especial es imprescindible, debido a la situación de vulnerabilidad que se genera en razón de la edad de la persona trabajadora y de las características del lugar de trabajo, pues se trata de un ámbito privado y de difícil control.

A su vez, se comparte una perspectiva particularmente crítica respecto del trabajo doméstico en hogares ajenos bajo la modalidad sin retiro, esto es, cuando la persona trabajadora vive en su lugar de trabajo. Esta suele ser la forma típica de labor cuando se ha migrado de zonas rurales a zonas urbanas para trabajar, con la consiguiente pérdida del contacto cotidiano con el núcleo familiar y comunitario. La modalidad "sin retiro" o "cama adentro" facilita que la persona trabajadora sea víctima de situaciones de explotación laboral, violencia y vulneración de otros derechos humanos. Tratándose de niños, niñas y adolescentes, el trabajo doméstico sin retiro vulnera el derecho de los mismos a desarrollarse con su núcleo familiar, el derecho al juego, el derecho a la protección, entre otros.

De las enunciaciones precedentes surge con claridad que el trabajo infantil doméstico realizado en hogares de terceros debe ser erradicado, en tanto que cada país defina que el mismo constituya un trabajo infantil peligroso y lo enmarque en las peores formas de trabajo infantil, conforme a las definiciones ya esbozadas.

Bajo las condiciones de trabajo digno establecidas en los Convenios 138 y 182 de la OIT y las garantías de la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 32, 33, 34, 35), el trabajo infantil doméstico por lo general se presenta

50 OIT- IPEC. Disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=169.

51 OIT (2004): *Helping hands or shackled lives.* Citado en Save the Children, op. cit, p. 4.

52 Ibíd.

como una práctica de explotación, conforme a las características laborales señaladas precedentemente, razón que hace que sea considerado como una de las peores formas de trabajo infantil en varios países de la región.

c. Criadazgo

El criadazgo constituye una forma de trabajo infantil doméstico. Es una práctica tradicional por la cual un niño o una niña es entregado por su familia en relación de confianza a otra que, a cambio de la realización de tareas domésticas, le ofrece techo, comida y la posibilidad de ir a la escuela[53]. Se trata de niñas, niños y adolescentes que se incorporan a una familia, en muchos casos desde muy pequeños, bajo la figura del amparo, realizando actividades domésticas a cambio de techo, comida, ropas, y en algunos casos educación, sin recibir remuneración alguna en dinero[54].

Si bien los orígenes de dicha práctica se remontan en esta región al periodo colonial, en algunos países como Paraguay sería relativamente frecuente aún, pese a su ilegalidad. En este país se han realizado varios estudios sobre la problemática, considerándolo como trabajo infantil doméstico posibilitado por la conjunción de una serie de factores económicos, legales, históricos y sociales interiorizados y justificados culturalmente. A partir de investigaciones efectuadas, se han esbozado algunos parámetros que permiten identificar cuando una niña o niño se encuentra sometido a una situación de criadazgo, diferenciándolo de otras formas de trabajo infantil doméstico[55]:

- las edades más propensas a la práctica del criadazgo se encontrarían entre los 5 y 14 años (que corresponderían al periodo de educación básica);
- es un trabajo que se realizaría durante las 24 horas del día (ya que el lugar de trabajo es el mismo que el de descanso y no están definidos los términos de "empleo");
- la relación laboral, social y afectiva entre los niños, las niñas y las familias "encargadas" se caracterizaría por su ambigüedad;
- se suele producir algún tipo de discriminación respecto al resto de integrantes de la familia;
- la libertad de decisión de estas niñas y niños estaría condicionada por las circunstancias externas, tanto de las familias de origen como de las encargadas.

A esto se puede agregar:

- aislamiento y prohibición de relacionarse con otros vecinos o grupos de iguales;
- pérdida del vínculo familiar y de identidad personal;
- ausencia de salario;

53 Celma, Luis Claudio (2010): *Tan sola y tan lejos de casa.* Presentación en el encuentro nacional "Erradicación del trabajo infantil. Meta de una Argentina Bicentenaria". Córdoba, octubre de 2010.

54 Pusineri, Adelina (2009): *De la naboria al criadazgo* (mimeo).

55 Leyra Fatou, Begoña et al (2002): *Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay.* Global Infancia, Asunción, pp. 31-32.

- el trabajo doméstico que realizan está legitimado como pago o colaboración de la supuesta "crianza".

La preocupación que se ha generado en torno a esta práctica no proviene sólo de que implica la explotación de la fuerza de trabajo infantil, sino que la explotación de la niña o del niño viene asociada a la separación y el distanciamiento geográfico de su familia y comunidad de origen en aras de su supuesto bienestar. La dimensión emocional en el desarrollo del niño y la niña se vería así significativamente afectada por la desvinculación de sus propios entornos de referencia (su familia, su comunidad, su idioma) y se vería reforzada por las diferencias de género en la sociedad (las mujeres deben hacerse cargo del trabajo doméstico), el adultocentrismo (los niños y las niñas deben obedecer a las personas adultas) y el sometimiento de las personas en condición de pobreza (las familias pobres "tienen suerte y deben agradecer si son ayudadas por las familias ricas")[56].

Desde la perspectiva de derechos humanos, el criadazgo adquiere para los niños y niñas, en su figura y en su práctica, transgresiones elementales. Entre otras:

- a crecer en su familia;
- a que su familia sea apoyada por el Estado;
- a la protección contra los malos tratos;
- a la protección contra todo tipo de explotación;
- a la protección contra toda discriminación;
- a la educación;
- a la salud;
- a la protección contra la privación arbitraria de su libertad;
- al descanso, la recreación y el juego[57].

1.5. VINCULACIÓN ENTRE LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO

La trata de niños, niñas y adolescentes y el trabajo infantil doméstico son fenómenos considerados complejos[58] porque confluyen en ellos una diversidad de elementos que hacen a la dinámica social actual, a la cultura, a la economía, a los procesos de producción, al desarrollo tecnológico, entre otros. Se puede observar que la trata de niños, niñas y adolescentes y el trabajo infantil doméstico no se darían de la manera que se dan si no estuvieran presentes estos elementos, por lo tanto se da una interrelación entre todos ellos.

Para la OIT[59]:

Existen muchas causas del trabajo infantil doméstico, pero en términos generales podemos diferenciar entre **los factores de "inducción y los de**

56 Celma, Luis Claudio y Francezón, Silvina. Op. cit., pp. 9-10.

57 Leyra Fatou, Begoña et al. Op. cit., pp. 26-27.

58 Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico*.

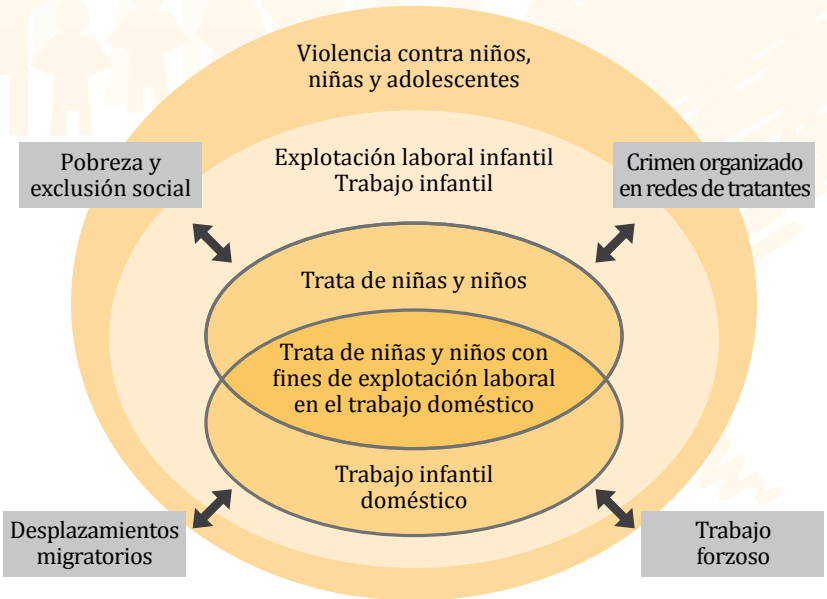
59 Extraído de: http://www.ilo.org/ipec/areas/Childdomesticlabour/lang--es/index.htm, consultado el 28 de setiembre de 2013.

atracción". Entre los primeros, se encuentran la pobreza y su feminización; la exclusión social; la falta de educación; la discriminación étnica y de género; la violencia de la cual son víctima los niños en sus hogares; los desplazamientos; la migración desde las zonas rurales a las urbanas; y la pérdida de los padres a causa de conflictos y/o enfermedades. Entre las segundas, se puede incluir el incremento de las desigualdades económicas; la servidumbre por deudas; la percepción de que el empleador simplemente forma parte de la familia ampliada y por lo tanto ofrece un ambiente protegido al niño; la creciente necesidad de las mujeres de tener un "sustituto" en el hogar que permite a un número cada vez mayor de mujeres ingresar al mercado laboral; y la ilusión de que el servicio doméstico ofrece a los niños trabajadores una oportunidad de instrucción.

Entonces, es posible identificar elementos comunes que permiten la existencia de la trata de niños, niñas y adolescentes para fines laborales, así como el trabajo doméstico como antesala de la trata de niños, niñas y adolescentes.

Podemos distinguir elementos exógenos y endógenos de la problemática investigada, mencionados por la OIT, como de "inducción" o de "atracción", significando en realidad los elementos típicos que permiten la consolidación de los ilícitos referenciados en la investigación.

Gráfico N° 1: Síntesis conceptual



2. FACTORES HISTÓRICOS, SOCIOECONÓMICOS Y POLÍTICOS INSTITUCIONALES QUE INCIDEN SOBRE EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO Y LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

> *Toda sociedad, sin importar sus antecedentes culturales, económicos o sociales, puede y debe detener ahora la violencia contra los niños y niñas. Esto requiere la transformación de la "mentalidad" de las sociedades y de las condiciones económicas y sociales subyacentes asociadas a la violencia*[60].
>
> ***Paulo Sérgio Pinheiro, experto independiente para el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños***

El abordaje del problema de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica requiere comprender los factores que inciden en que esta forma de violencia contra niñas, niños y adolescentes exista. El trabajo infantil doméstico y la trata con fines de explotación laboral doméstica de personas que no han cumplido la mayoría de edad tienen raíces históricas y culturales comunes. Asimismo, los factores socioeconómicos e institucionales que facilitan estas situaciones son similares.

2.1. RAÍCES HISTÓRICO-CULTURALES

Existen sistemas de dominación en la raíz de la trata y de la explotación laboral doméstica de niñas, niños y adolescentes. En ambas formas de violencia se presenta un rasgo común, que es la no consideración de las personas sometidas a estas formas de violencia como sujetos plenos; su "utilización" como si se tratara de seres reductibles a medios en el marco de relaciones de poder y dominación de diversa índole que se entrecruzan y potencian.

Atendiendo la necesidad de transformar ciertas construcciones culturales que han intentado naturalizar la subordinación de determinados grupos sociales, se citarán a continuación los principales sistemas de dominación que se encontrarían en las raíces del trabajo infantil doméstico y de la trata de niñas, niños y adolescentes.

2.1.1. Raíces culturales

a. Adultocentrismo

La palabra "infancia" proviene del latín "infans", que significa "el que no habla". No es casualidad que la infancia haya sido materia de amplios estudios de tipo pedagógico y psicológico, pero que no haya merecido igual atención en el campo de la revisión histórica de sus condiciones reales de vida. Ulivieri[61] y De Mause[62] coinciden en afirmar que la ausencia de una amplia y completa historia de la infancia se debe, entre otros factores, a la incapacidad por

60 Pinheiro, Paulo Sérgio: *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas.* Pág. 6. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf.

61 Ulivieri, S. (1986): *Historiadores y sociólogos en busca de la infancia. Apuntes para una bibliografía razonada.* Revista de Educación.

62 De, Mause, LLoyd (1991): *La evolución de la infancia. Historia de la infancia.* Alianza Universitaria, Madrid.

parte del adulto de ver al niño en una perspectiva histórica: cuando los hijos adquieren autonomía, pertenecen al mundo de los adultos, y sólo cuando se accede a ese mundo se comienza a formar parte de la historia; en consecuencia, al negarse al sujeto como tal, tampoco existiría su historia.

El adultocentrismo es un paradigma complementario del patriarcado, en torno a cuyos sentidos es el mundo adulto el que hegemoniza el lugar del poder entre las generaciones.

Hasta no hace mucho tiempo, nuestros sistemas legales eran de carácter tutelar pues veían a los niños, niñas y adolescentes como objeto de protección, cuidado o represión por parte de la familia, la sociedad y el Estado. La primacía estaba puesta en el primer ámbito, en los "padres de familia", circunscribiendo a este ámbito privado prácticamente toda la incumbencia sobre la vida del sujeto. Niñas y niños quedaban reducidos a "objeto de propiedad afectivo-social" de quien los criara.

El jurista Luigi Ferrajoli[63] resume con claridad dicho enfoque:

> *En nuestra tradición jurídica, derecho-derechos e infancia son términos tendencialmente antinómicos. Por una parte, estando los niños privados de la capacidad de actuar, siempre han sido tratados, y antes de ello incluso pensados, mucho más* ***como objetos que como sujetos de derecho****. En los orígenes de esta exclusión de los niños del horizonte del derecho, se encuentra una paradoja vinculada a la rígida separación entre* ***esfera pública y esfera privada*** *que se genera con el nacimiento del derecho moderno. Producto de esa separación, los derechos de libertad de los individuos machos y adultos se han consolidado, en el viejo Estado liberal, como una* ***garantía de inmunidad del derecho a la esfera privada, esfera a la que pertenecen, junto al patrimonio, la familia y la casa****. El* ***universo doméstico****, no muy diversamente de la fábrica, se ha configurado como* ***sociedad "natural", dentro de la cual los "menores" y las mujeres resultan ajenos al derecho y en cambio sometidos al poder absoluto –paterno y conyugal–, consecuencia lógica de las libertades "civiles" del padre-patrón****.*

El inicio de una construcción socio-política y jurídica de la infancia propiamente dicha se produce entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. El movimiento social que la genera es el llamado movimiento de los "reformadores" o "salvadores" en Estados Unidos de Norteamérica.

Las ideas de este movimiento influyeron en la internalización de normas en varios países latinoamericanos, así como en la propia Sociedad de Naciones, cuya asamblea de 1924 aprobó una "Declaración sobre los Derechos de los Niños". Para Cillero, dicho documento normativo no contiene un desarrollo de los derechos específicos de los niños, sino que constituye un conjunto de principios humanitarios e indicaciones de deberes de la humanidad para con

63 Ferrajoli, Luigi (1999): *Infancia, ley y democracia en América Latina.* Mary Beloff y Emilio García Méndez (comp.) Buenos Aires, Temis-Depalma. Los resaltados son nuestros.

los niños[64]. La Declaración apuntaba a que la humanidad haga esfuerzos para proveer a los niños de alimentación, asistirlos en la enfermedad, promover su asistencia a la escuela, prestarles socorro ante emergencias y protegerlos de la explotación económica.

Se cuestiona a esta concepción el hecho de "que alienta la imagen de un niño con derechos especiales, construidos al margen de los derechos reconocidos a todas las personas. En lugar de protección complementaria, se promovió la separación del tratamiento jurídico del niño con el del adulto"[65].

En la actualidad, existiría consenso con respecto a las críticas al movimiento de los reformadores. Se considera que sus reformas no anunciaban un nuevo sistema de justicia, sino más bien facilitaban las políticas tradicionales que se habían ido desarrollando informalmente durante el siglo XIX.

Esta diferencia de enfoque es relevante, pues la concepción ideológica subyacente consistía en asumir al niño, antes que en un sujeto de derechos específicos, en un mero objeto de protección jurídica. Y esta consideración fue, precisamente, la que dio sustento a la doctrina de la situación irregular, que orientó al llamado "derecho tutelar de menores" que se instaló en los países de Latinoamérica en las primeras décadas del siglo XX.

Las autoras y autores especializados en cuestiones de infancia han reunido todos los postulados originados en el marco de la actuación de los "salvadores del niño" bajo la denominación de doctrina o paradigma de la situación irregular, conocida también como "Patronato del Estado" o "Derecho tutelar de menores". Puede definirse como la legitimación de una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de dificultad[66].

b. Patriarcado

En el trabajo infantil doméstico, además de la idea de subordinación y mayor docilidad que suele vincularse a niños, niñas y adolescentes, se agrega la realización de un tipo de labor que ha sido históricamente configurada como inferior y femenina. Para comprender por qué el trabajo doméstico es una labor hasta hoy discriminada se torna necesario recordar muy brevemente de qué modo fue construida socialmente la identidad de lo femenino, de aquello que sería estimado propio y natural de las mujeres, y por ende, del lugar social asignado a ellas.

Los atributos y roles que se han naturalizado como femeninos han sido producidos a partir no de la naturaleza, sino de relaciones de poder. Así, la ima-

64 Este instrumento es conocido como la Declaración de Ginebra. Miguel Cillero señala que dicha declaración se elaboró en base a un documento preparado por Engantine Jebb (fundadora de Save the Children), quien promovió organizaciones destinadas a salvar a los niños de los males de las guerras. Véase: Cillero Bruñol, Miguel (1997), "Leyes de menores, sistema penal e instrumentos internacionales de derechos humanos", en: Mera Figueroa, Jorge y Medina, Cecilia (editores): *Sistema jurídico y derechos humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile.* Santiago de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, p. 487.

65 Ibíd.

66 Ibíd.

gen desde la cual se creó la identidad de lo femenino fue construida como el complemento opuesto y funcional de aquella que se concibió como propia de los hombres. Por ello, desde la visión patriarcal, la diferencia biológica entre mujeres y hombres se ha constituido como deficiencia, esto es, como inferioridad ética de las primeras. Bourdieu[67] sostiene que esta forma de concebir la división sexual ha sido impresa desde hace milenios en el mundo social como su estructura fundamental y que, aunque no todas las sociedades han sido estudiadas, puede pensarse con suficiente probabilidad que la supremacía masculina es universal.

En el poder patriarcal, lo esencial se encuentra en la dimensión simbólica, denominada por el citado autor como "violencia simbólica". Así, el mundo ha sido simbólicamente estructurado y las relaciones sociales de dominio y explotación que se han instituido entre los sexos han inscrito sus símbolos en dicha estructura. Los principios de división que conducen a pensar y categorizar clasificando todas las cosas y todas las prácticas según pares de opuestos son reducibles a la oposición constituida entre lo masculino y lo femenino.

> *Al estar clasificadas por la taxonomía oficial del lado de lo interior, lo húmedo, lo bajo, lo curvo, lo continuo,* ***las mujeres ven cómo se les atribuyen todas las tareas domésticas, es decir, privadas y ocultas, o dicho de otro modo, invisibles o vergonzosas, como el cuidado de los niños y los animales*** *[...]* ***y en especial las tareas más sucias*** *[...],* ***las más monótonas, las más penosas y las más humildes****. En cuanto a los hombres, al estar situados del lado del exterior, de lo oficial, lo público, la ley, lo seco, lo alto, lo discontinuo, se arrogan todos los actos breves, peligrosos y espectaculares que, como el degüello de una res, la labranza o la cosecha, por no hablar del asesinato o la guerra, marcan rupturas en el curso ordinario de la vida[68].*

Este **sistema simbólico dualista** es continuamente confirmado y legitimado mediante las prácticas mismas que determina y legitima. Al internalizarse progresivamente, ha desembocado en la institución de dos "naturalezas" diferentes, es decir, dos sistemas de diferencias sociales naturalizadas inscriptas en todo el orden social[69]. Dicho principio de división primordial atribuyó a los hombres la completitud y a las mujeres, así como a niñas y niños, la falta.

La división del **rol masculino como productivo y del rol femenino como reproductivo** ha configurado una división sexual del trabajo que hasta hoy sigue generando desigualdades que afectan principalmente a las mujeres y a las niñas. No sólo la visión predominante continúa considerando a las labores domésticas como responsabilidad exclusiva o principal de aquellas, sino que a la vez se sigue entendiendo al trabajo doméstico –esto es, a las

67 Bourdieu, Pierre, "La dominación masculina", en Bordieu, P. et al (1998): *La masculinidad: aspectos sociales y culturales,* Quito, Abya Yala. Los resaltados son nuestros.

68 Ibíd., pp. 18-19.

69 El concepto de género ha sido definido como la construcción social y cultural de las diferencias sexuales. Este concepto cuestiona el carácter determinante del sexo biológico y las características diferenciales atribuidas.

tareas imprescindibles para la reproducción de la vida– como un trabajo "no productivo". La subvaloración del trabajo doméstico se ha proyectado en la esfera económica, en el ámbito del reconocimiento social y en su valoración técnica, pues suele considerarse que no se requieren mayores competencias o habilidades para realizarlo.

c. Desvalorización del trabajo humano en el sistema económico y del trabajo doméstico en el mercado de trabajo

El más famoso economista clásico, Adam Smith, reconocía que el origen de la riqueza se encuentra en el trabajo humano, es decir, que los demás factores de la producción –naturaleza, tecnología y capital– carecen por sí mismos de la potencia para producir nuevos bienes. Sin embargo, son conocidas las tremendas condiciones de explotación a las que eran sometidos los trabajadores y trabajadoras, incluyendo niños, tras las revoluciones liberales, que si bien liberaron a los siervos del poder feudal, dejaron libradas a su suerte a enormes masas de personas carentes de posesiones materiales, cuyo único recurso de supervivencia era la venta de su fuerza de trabajo.

Una característica propia de este orden ha sido **la creciente desigualdad en la distribución y goce de las riquezas socialmente producidas.** Ello se acentúa con la división internacional del trabajo y las relaciones centro-periferia; con la división sexual del trabajo y la persistencia de una faz informal en la economía que funciona al margen de las protecciones y beneficios sociales reconocidos legalmente a los trabajadores y trabajadoras. Otra característica ha sido **la invisibilización del trabajo**, de las trabajadoras y trabajadores que producen los bienes y servicios que hacen posible la vida y, en consecuencia, la desvalorización económica y social del trabajo humano.

El trabajo que se consideraba productivo, el que formaba parte del mercado laboral, ha sido pensado en un principio como fundamentalmente masculino, y a través de luchas obreras fue adquiriendo protecciones, beneficios, garantías. Con el tiempo, las mujeres se fueron incorporando al mercado laboral, primero en forma lenta y luego de modo masivo. Pero el trabajo reproductivo fue considerado históricamente como femenino y no se lo concebía siquiera como trabajo, así que cuando estas labores fueron pasando al mercado laboral lo hicieron como trabajo de menor valor económico y social.

d. La discriminación y el racismo como resultado del colonialismo cultural

Bauman (1997) analiza con claridad la dinámica del renovado y complejo sistema de dominaciones vinculado a la conformación de las sociedades modernas.

La modernidad es entendida como la forma peculiar de vida nacida hace cuatro siglos en el extremo noroccidental industrializado de la península europea. Esta forma de vida partía de una visión del mundo considerado como totalidad esencialmente ordenada (y, por tanto, ordenable) que permitía un

tipo de explicación de los acontecimientos, que constituía una herramienta de predicción y de control. El control era concebido como "dominio sobre la naturaleza", "planificación o diseño de la sociedad". Lo efectivo del control dependía de que el conocimiento se adecuara al orden "natural".

La efectividad del control y la corrección del conocimiento proporcionaban los criterios para clasificar las prácticas existentes como superiores o inferiores. Dicha clasificación era considerada objetiva, vale decir, públicamente demostrable, siempre que se aplicaran los criterios mencionados; en tanto que las prácticas que no podían justificarse "objetivamente" (por ejemplo, las que se justificaban por las costumbres u opiniones vinculantes en un lugar o momento particulares) eran consideradas inferiores, porque distorsionaban el conocimiento y limitaban la efectividad del control[70].

Al menos desde el siglo XVII y hasta bien entrado el XX, la élite europea concibió su modo de vida como la unidad "dada", "normal" de la oposición binaria que relativizaba al resto del mundo y de los tiempos históricos como lo problemático, anómalo, distinto en tanto carente de atributos juzgados indispensables para la identidad de la era más avanzada.

El grupo distinguido por un modo de vida ilustrado se veía como decididamente superior en relación con sus propias clases trabajadoras o aldeanas, ignorantes y supersticiosas. Juntos, los europeos educados y no educados constituían una raza que ya se había situado en el lado de la historia que otras razas –en el mejor de los casos– recién luchaban por alcanzar. En vez de deducir la confianza en sí misma de su creencia en el progreso, **la élite educada forjó la idea de progreso a partir de la inmaculada experiencia de su propia superioridad**[71].

Es posible ver en esta construcción de lo parecido y lo distinto, a partir del juego especular y la "carencia", una similitud clara con la forma de construcción de la antiquísima dominación patriarcal descrita por Pierre Bourdieu.

La compleja forma de dominación que se instauró en la modernidad implicó una conjunción de poderes avasallantes. La jerarquía de valores que se impuso resultó incuestionada por dos siglos debido a la potencia de dicho complejo de poder, hasta el punto de tornase "sentido común".

> *Resultaba evidente para todos, salvo los ciegos y los ignorantes, que el oeste era superior al este, el blanco al negro, el civilizado al vulgar, el culto al inculto, el cuerdo al insano, el saludable al enfermo, el hombre a la mujer, el normal al criminal, el más al menos, la riqueza a la austeridad, la alta productividad a la baja productividad, la alta cultura a la baja cultura*[72]*.*

70 Zygmunt Bauman (1997): *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales.* Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, p. 12.

71 Ibíd., pp. 159-160. Las cursivas son nuestras.

72 Ibíd., p. 172.

Así, la modernidad habría consagrado el modo de ver el mundo de la clase más poderosa en dicho periodo histórico, esto es, la forma de concebir el orden económico, jurídico-político, ético, estético y científico de la burguesía, fundamentalmente europea. Lo propio de la modernidad fue que la articulación de la dominación exigía excluir cualquier idea de jerarquía natural, de legitimación del ejercicio del poder político basada en el nacimiento y la tradición; de allí su carácter emancipatorio respecto del antiguo orden. La nueva referencia, lo que sería elevado e inventado como principio filosófico de la comunidad política era el derecho, y la regla objetiva de ese derecho fueron los derechos del individuo, individuos concebidos como libres e iguales ante la ley.

La dominación en el orden moderno habría sido tan potente porque las categorías inferiores serían configuradas como tales en un doble movimiento, el de la realidad práctica a través de las estructuras de poder económicas y sociales que aseguraban la desigualdad, y el de la teoría, a través de la producción de un tipo de conocimiento considerado indiscutible –el científico– que asociaba a aquellas personas y grupos a una jerarquía de valores inferior[73]. Con relación a las diferencias étnicas, es a partir sobre todo de la teoría de la evolución de Darwin, aplicada al mundo social, que se refuerza la legitimación de subordinar a ciertas poblaciones bajo la idea de que constituyen "razas inferiores". De esta cultura nace la matriz colonial de los Estados latinoamericanos. En América Latina, luego de las luchas de las colonias por su independencia, la unidad de los proyectos nacionales se habría dado en torno a los jefes militares y políticos, y ese periodo de constitución de los primeros gobiernos independientes se caracterizó por la búsqueda de modelos organizativos que reemplazaran a las instituciones coloniales[74].

El modelo político y jurídico de la estatalidad naciente fue el modelo de Estado liberal-oligárquico que se importó y aplicó el prototipo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, republicano, democrático-representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración solemne de los derechos civiles[75].

Dicho régimen político se impuso a las clases, grupos y regiones mayoritarios. En muchos casos, no correspondía al conjunto de la realidad política y social, y privaba a los sectores más amplios de la población de los medios para expresarse y dar a conocer sus reivindicaciones. Dentro de este contexto, indígenas, campesinas y campesinos, obreras y obreros, mujeres y hombres afrodescendientes, habrían sido excluidos de la esfera pública.

73 Pereira Fukuoka, Milena (2009): *Arriba los crean y abajo se juntan: la confluencia de sistemas de dominación en la discriminación del trabajo doméstico remunerado.* Primeras jornadas sobre experiencias latinoamericanas en derechos humanos, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

74 Cfr. Marcos Kaplan, "El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina", en: González Casanova, Pablo (2003): *El Estado en América Latina: teoría y práctica.* México, Siglo XXI, p. 71.

75 Ibíd., p. 72.

2.1.2. Antecedentes históricos del trabajo infantil doméstico y de la trata de personas

a. La naturalización y legalización de la servidumbre indígena y afrodescendiente [76]

La servidumbre indígena fue legalizada en las colonias españolas a través de diversas figuras jurídicas incorporadas a las Leyes de Indias. Entre dichas instituciones se encontraba la encomienda, institución jurídica y social que regulaba las relaciones de explotación de mano de obra entre los señores españoles y los vasallos indígenas. Las formas de encomienda utilizadas eran la mita, un impuesto de servicio que rigió a los indígenas libres, varones de entre 15 y 50 años, quienes debían servir 30 días al año a un encomendero, y la yanacona, forma de servidumbre aplicada a los indígenas capturados, sin importar sexo ni edad, que duraba de por vida y la condición servil se transmitía hereditariamente[77]. Una derivación de esta clase de encomienda era la **naboría**[78], una categoría integrada por criados y criadas domésticos en situación de dependencia. A veces eran niñas o niños de corta edad que servían en casas de las familias españolas o criollas.

El criadazgo en Paraguay[79]

Los indígenas encomendados ostentaron una modalidad diferente en Paraguay, a diferencia de otras posesiones coloniales hispanas. Eran los encargados de las faenas agrícolas, del hilado del algodón y del trabajo doméstico. Su condición era más bien la de un criado o de una criada. Con el debilitamiento del sistema encomendero, sólo se registraban dos o tres indígenas al servicio de un español o de un criollo. En contrapartida, hacia la segunda mitad del siglo XVII, en las tierras desocupadas por la diezmada población aborigen, comenzaron a diseminarse posesiones campesinas de familias mestizas. El campesinado mestizo libre creció con el auge de la actividad económica, y por consiguiente se incrementó la demanda de fuerza de trabajo. Desde muy corta edad, los niños y las niñas se empleaban en las haciendas para efectuar los trabajos concernientes al campo.

Al mismo tiempo, otros grupos humanos ocuparon la condición servil, entre ellos, los esclavos negros trasladados desde África. En Paraguay nunca existió un mercado de esclavitud debido a las trabas a su importación, por lo tanto las primeras "piezas" fueron introducidas por la vía del contrabando, provenientes de Brasil o del Río de la Plata. Posteriormente, los poseedores de los primeros esclavos empezaron a vender a las "crías" entre los vecinos y de esta manera se acrecentó su población. No obstante, la cantidad de esclavos –a quienes se denominaba pardos– era ínfima. Como los esclavos y escla-

76 Cfr. Leyra Fatou, Begoña et al (2002): *Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay.* Asunción, Global Infancia, pp. 12-16; y Pereira, Milena y Valiente, Hugo (2007): *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del Mercosur.* Montevideo, Oxfam.

77 En Paraguay, los yanaconas fueron totalmente destinados al servicio doméstico en casa de sus patrones, ya que al ser indígenas capturados, no se les podía dar trabajos en los que pudieran huir y volver a los montes.

78 Naboría, término antillano que significaba servidumbre doméstica (Leyra Fatou, Begoña et al., op. cit., p. 15).

79 Ibíd., pp. 17-20.

vas no tuvieron personalidad civil y en todos los aspectos eran considerados "menores de edad", tuvieron un status de criados, pese a que a veces eran objeto de vejámenes, azotes y hasta de ejecución en casos de rebeldía o fugas.

Igualmente, a partir de la segunda mitad del siglo XVI, periodo en que los "conquistadores viejos" iban desapareciendo, empezó a extenderse una modalidad española muy tradicional: el amparo a los **entenados**. Estos eran los hijastros de un enlace anterior de uno de los cónyuges o eran los hijos nacidos en uniones ilegales antes del matrimonio legal. Más tarde el término se extendió a los sobrinos y a los parientes huérfanos menores, quienes recibían hospedaje a cambio de un servicio. Si se trataba de un niño, debía aprender las labores agrícolas, los oficios artesanales, como herrería, albañilería, sastrería, etc., o el cuidado de los animales. **Si era niña, trabajaba en las tareas domésticas**. En el "Padrón de las familias españolas y sus criados", levantado por el gobernador Hernandarias en 1615, se consigna a cada familia española o criolla con sus respectivos entenados y criados, niñas y niños. En dicho padrón puede observarse claramente que la edad de las mencionadas personas oscilaba entre los siete y los 20 años.

La práctica de tener entenados en una familia fue generalizada y ya no se trataba sólo de parientes huérfanos, sino también de los hijos o las hijas de campesinos pobres, quienes eran entregados por sus padres a personas acomodadas que residían en un centro urbano o en la capital.

En el periodo independiente (desde 1811) se registraron a varios individuos habitantes en una casa. Los miembros de la familia, los criados, los esclavos y también se sumaban los arrimados (exesclavos que consiguieron su libertad, pero preferían vivir en casa de sus antiguos amos y seguir sirviendo por la comida y el techo). **Si la familia no tenía esclavos, siempre los parientes pobres o los hijos de los campesinos hacían las veces de criaditos o criaditas.**

En Paraguay, la esclavitud fue abolida en 1869. La Constitución promulgada en 1870, tras finalizar la Guerra de la Triple Alianza, confirmaba el decreto del año anterior.

Pese al despojo a que fue sometida la capital y algunas zonas del interior del país por parte de los vencedores, Asunción y los pueblos aledaños fueron repoblándose paulatinamente por personas de diversos orígenes y procedencias. Un gran porcentaje de mujeres, niñas y niños fue llegando a la ciudad. Grupos de campesinas con sus hijos e hijas recorrían las arenosas calles en busca de sustento y alojamiento.

En esta etapa se acentúa de manera considerable el criadazgo, especialmente del sector femenino. Niñas de corta edad eran entregadas por sus progenitoras a otras mujeres que trabajaban en diversos oficios. Como escaseaban los individuos del sexo masculino, fueron las mujeres las encargadas de reconstruir el país. Fueron las mujeres de todas las condiciones sociales quienes se dedicaron a las tareas agropecuarias, al comercio y a la pequeña industria. Comercializaban sus productos en los mercados. Viajaban de una localidad

a otra comprando y vendiendo, abasteciendo de esta manera a la población. Trabajaban como estibadoras de diversos rubros en los puertos del país. Estas mujeres empleadas en los diversos oficios, aparte de sus hijos, que cooperaban en sus menesteres, contaban también con la ayuda de varias criaditas.

Este patrón de vida fue intensificándose en el transcurso de los años siguientes. Al iniciarse el siglo XX, era común observar en Asunción y los principales centros urbanos cierta cantidad de mujeres ofreciendo a sus hijas pequeñas para trabajar en las casas en calidad de criadas a cambio de techo, comida, ropa y, si "era posible, cierto aprendizaje en costura y cocina, para poder desempeñarse en el futuro cuando desapareciese la patrona". *La mayoría de las criadas provenían del interior del país y gran parte de ellas nunca más volvía a contactar con sus progenitores.*

b. La trata de personas como problema en América

A finales del siglo XIX, la práctica considerada como trata de mujeres tuvo proporciones significativas en América. Estaba estrechamente asociada a las corrientes migratorias hacia el nuevo mundo. Mujeres polacas, rusas y francesas eran trasladadas a países de Sudamérica con la promesa de matrimonio o de mejoras sustantivas en su calidad de vida y status. Medios de transporte como los barcos de vapor, los ferrocarriles y medios de comunicación como el telégrafo fueron utilizados para expandir el comercio sexual. Entre 1860 y 1930, la trata de mujeres se realizó desde Europa hacia América y también, aunque menor, hacia África o Asia. Era el fenómeno conocido como "trata de blancas"[80].

En este contexto surgió un primer antecedente de movilización internacional: la Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, adoptada el 2 de diciembre de 1949 por las Naciones Unidas. Esta convención fue el resultado de una larga lucha abolicionista y feminista, que nació en 1866 y que fue llevada a cabo en Inglaterra por Josephine Butler. Mientras que la esclavitud acababa de ser abolida en la mayor parte de los países europeos, Butler consideraba que el sistema de la prostitución constituía una forma contemporánea de esclavitud que oprimía a las mujeres y que atentaba contra la humanidad en su conjunto. En el preámbulo de la Convención se estipula que la prostitución y la trata son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana.

El convenio permanece dentro del marco ideológico abolicionista internacional de los primeros acuerdos internacionales sobre la trata y la prostitución, puesto que establece un nexo de unión entre la prostitución y la trata[81].

Se observa de este modo que la trata emerge como problema social, abordado por los Estados, a partir de que mujeres europeas sufren traslados desde sus lugares de origen con la finalidad de explotarlas sexualmente.

80 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur.* RMAAM, p. 24.

81 Ibíd.

c. El trabajo infantil como preocupación política en Europa

Hasta la revolución industrial del siglo XIX, se percibía el trabajo como algo inevitable para los niños y niñas pobres, desde muy pequeños. Como en buena parte del mundo en desarrollo hasta la actualidad, los niños y niñas hacían un aporte a la economía familiar. El trabajo infantil se convirtió en asunto público cuando grandes cantidades de niños y niñas dejaron el ambiente relativamente protegido de la familia o del taller familiar y se expusieron a condiciones peligrosas en las fábricas y en las minas. Aunque ha habido interpretaciones enfrentadas por parte de los historiadores sobre las razones de la disminución del trabajo infantil durante el proceso de industrialización de los siglos XIX y XX, sin duda un factor importante fue el cambio ideológico con respecto a la niñez. En la Europa del siglo XIX, el trabajo infantil comenzó a ser percibido como incorrecto porque iba en contra de la idea de que los niños y niñas tenían derecho a la niñez y de que el Estado debía proteger dicho derecho. Por primera vez apareció la afirmación pública de que los niños y las niñas tenían derecho a no trabajar y a no estar expuestos a peligros, explotación y abuso en el "nuevo" (organizado e industrializado) lugar de trabajo[82].

Para responder a lo que se había convertido en el fenómeno notorio del trabajo infantil se implementaron una variedad de intervenciones: investigaciones públicas, legislación sobre edad mínima, educación obligatoria, inspecciones laborales y acceso a la educación para los niños y niñas que trabajan[83].

La atención específica hacia el trabajo infantil doméstico ha sido más reciente. Esta forma de trabajo infantil fue por primera vez objeto de atención de las organizaciones que activan contra el trabajo infantil hace aproximadamente una década y media, llegando a ser calificada como una de las peores formas de trabajo infantil en aplicación del Convenio 182 de la OIT en varios países.

2.2. FACTORES SOCIOECONÓMICOS Y SUS EFECTOS

2.2.1. Factores socioeconómicos

El experto en derechos de la niñez y la adolescencia Paulo Pinheiro explica que la práctica de recibir en el hogar a niños y niñas procedentes de otras familias para realizar tareas domésticas ha sido percibida en muchas sociedades, durante mucho tiempo, como una forma de sustitución de la familia, una forma de adopción o como una manera de ayudar a un niño o niña de una familia más desfavorecida o menos afortunada.

Refiere que en la actualidad tales prácticas se han vuelto cada vez más comerciales, y que millones de niños y niñas viven en los hogares de otros, a distancias cada vez mayores de su familia, y realizan trabajos domésticos como "ayudantes" o empleadas/os. Aunque una pequeña proporción son va-

82 Pinheiro, Paulo Sérgio, op. cit., pp. 238-239.

83 Ibíd.

rones, el trabajo infantil doméstico afecta mayoritariamente a las niñas y es la categoría en la que más se emplean las niñas menores de 16 años en todo el mundo. En el marco del "Estudio mundial sobre violencia contra niñas y niños", se resalta una relación central entre el trabajo infantil doméstico y la trata, observando que **en muchas regiones del mundo, los reclutadores y los tratantes ofrecen niñas de áreas rurales y deprimidas, de grupos desfavorecidos y de países vecinos, para alimentar la demanda urbana de ayuda doméstica**. Indica que, cada vez más, esto se ha convertido en una forma de empleo no reglamentado y de explotación, incluso de servidumbre[84].

Con respecto a la trata de personas, Unicef señalaba en 2012 que casi 2,5 millones de personas están sometidas a trabajos forzosos como resultado de la trata, y que entre el 22% y el 50% de aquellas son niños y niñas. Refería que algunas formas de trata de niños tienen lugar primordialmente en las zonas urbanas; por ejemplo, la trata con fines de trabajo sexual y la que se enfoca en los niños y niñas que viven o trabajan en las calles de las ciudades. Pero también que muchos niños y niñas de las zonas rurales son víctimas de tratantes que los trasladan a las zonas urbanas[85].

Los principales factores que inciden en el trabajo infantil doméstico serían la pobreza y las percepciones culturales de aceptación del trabajo doméstico, sobre todo de niñas. Este último factor incidiría fuertemente también en las dificultades de protección de las niñas y niños en situación de trabajo infantil doméstico, pues en muchos casos se sigue considerando "que los empleadores practican un acto de caridad al contratar a los niños como sirvientes"[86]. Normalmente, los progenitores de los niños y niñas que son empleadas y empleados domésticos consideran que sus hijos están seguros porque pueden vivir en mejores condiciones que en su propio hogar, pueden comer mejor y están bajo la protección del empleador y de los miembros de su familia. Sin embargo, la naturaleza cerrada del hogar, el aislamiento de los niños y niñas y la naturaleza "invisible" del empleo les coloca en una situación de riesgo considerable. Están a merced del empleador y de otros miembros de la familia. Donde la estigmatización social de los grupos de menor status está muy arraigada, una empleadora puede actuar con impunidad, sometiendo a la niña o niño a exigencias imposibles, formas extremas de castigo físico y violencia grave. Además, las niñas pueden sufrir abuso sexual por parte de los hombres que viven en el hogar[87].

Con relación a la trata de niñas, niños y adolescentes, también la pobreza constituye un factor que aumenta el riesgo, así como las situaciones de conflictos familiares y de violencias en el ámbito comunitario. Se señala también que existen factores institucionales y personales que pueden aumentar dicha vulnerabilidad.

84 Pinheiro, Paulo Sérgio, op. cit., p. 244.

85 Ibíd., p. 31.

86 Cfr. Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico.*

87 Ibíd.

A continuación se expone un cuadro que sintetiza los factores que aumentan la vulnerabilidad de niños, niñas al trabajo infantil doméstico y a la trata de personas. Puede notarse que la pobreza constituye un factor estructural común. También son comunes los factores institucionales vinculados a las brechas del desarrollo social y los déficits de las políticas públicas en materia de inclusión social.

Cuadro 1: Factores que aumentan la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil doméstico y a la trata de personas

<table>
<tr><th colspan="2">Factores que aumentan la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes</th></tr>
<tr><th>Trabajo infantil doméstico</th><th>Trata de niñas, niños y adolescentes</th></tr>
<tr><td>Factores que empujan a las niñas al trabajo doméstico:
• Pobreza de la familia.
• Estatus de las mujeres y las niñas.
• Percepción del trabajo doméstico como un “trabajo de mujeres”.
• Desconocimiento sobre los efectos dañinos del trabajo infantil doméstico.
• Falta de acceso a la educación o baja calidad de ésta.
• Estrategia de supervivencia frente a enfermedades.
• Incremento de las desigualdades que fortalecen la tradición.</td><td rowspan="2">Factores que aumentan el riesgo de ser víctima de trata en general:
• Pobreza.
• Conflictos familiares.
• Catástrofes y emergencias.
• Violencia doméstica.
• Violencia comunitaria.
Factores específicos que aumentan el riesgo de que niños sean víctimas de trata:
• Brechas del desarrollo social, a la falta de acceso a la educación, a políticas discriminatorias que marginan a algunos grupos étnicos dentro un país.
• Sistemas débiles o no utilizados de registro de nacimientos que hacen imposible el seguimiento de los niños respecto a las prestaciones sociales que reciben.
• Situaciones en las que los niños están separados de sus familias y se encuentran entre ellos a través de canales de reunificación.
• Discriminación, discapacidad, involucramiento en actividades criminales o en drogas.
• Pertenecer a una etnia minoritaria que está en situación de desventaja con respecto al trabajo y a los servicios sociales.
• La edad también es un factor para evaluar el perfil de riesgo de los niños.</td></tr>
<tr><td>Factores que animan a las niñas hacia el trabajo doméstico:
• Percepción del trabajo doméstico como una preparación para el matrimonio.
• Percepción del empleador como benefactor.
• Percepción del empleador como una extensión de la familia.</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia en base a Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico;* y OIT (2009): *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral, sexual y de otros tipos.* Ginebra, pp. 23-26.

2.2.2. Efectos de la violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito laboral

En el trabajo infantil doméstico, la violencia de todo tipo es común. Dichas experiencias provocan en las niñas y los niños profundos sentimientos de inferioridad y una autoestima crónicamente baja88. Unicef coincide con esta apreciación sobre los posibles impactos de la violencia sufrida por los niños y las niñas que trabajan en el servicio doméstico, señalando que dichas experiencias pueden afectar su salud y ocasionar trastornos psicológicos. Refiere, por ejemplo, una investigación realizada en Kenia, la cual mostró que

88 Ibíd., p. 245.

los niños y niñas trabajadores domésticos tienen más probabilidades que los demás niños de sufrir insomnio, enuresis nocturna y depresión[89].

También la OIT ha señalado la relación entre el trabajo infantil doméstico, la violencia y la trata de niñas y niños. En un estudio publicado en el año 2013, la organización internacional identifica las siguientes características e impactos del trabajo infantil doméstico[90]:

(i) existencia de una relación ambigua entre la niña o niño y la familia empleadora;

(ii) discriminación y aislamiento sufridos por las niñas y niños trabajadores;

(iii) presencia de desplazamientos para trabajar con sus impactos;

(iv) el trabajo infantil doméstico representaría un peligro para la salud, ubicaría a las niñas y niños trabajadores en una situación de alta vulnerabilidad a la violencia y al maltrato, y constituiría un impedimento para la educación[91].

Con relación a la trata de niñas y niños con fines de explotación laboral doméstica, la OIT plantea que: *"los niños objeto de trata son más vulnerables que los demás niños trabajadores a maltrato físico y emocional grave. Las largas jornadas de trabajo, las cargas pesadas, la exposición a herramientas peligrosas y sustancias tóxicas, el miedo y la intimidación, el castigo violento y el abuso sexual los exponen a graves daños físicos y psicológicos"*[92].

2.3. FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Ya en la introducción de este trabajo se ha señalado el importante rol que tienen los Estados en el desarrollo de garantías institucionales que posibiliten el goce efectivo de sus derechos por parte de niñas, niños y adolescentes. Las deficientes políticas de desarrollo socioeconómico y de inclusión social; la falta de universalidad y adecuabilidad en las políticas educativas; la invisibilización de sectores discriminados históricamente por razones étnicas o económicas y su imposibilidad de expresarse en la esfera pública para expresar sus demandas e intereses favorecen la reproducción de situaciones de pobreza y exclusión social que afectan a numerosas familias y a los niños, niñas y adolescentes que las integran.

La sistemática imposibilidad de ejercer derechos constituye una experiencia presente en la trayectoria de vida de la mayoría de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trabajo infantil doméstico y de trata. Dichas situaciones influyen en el modo en que aquellas/os comprenden el mundo y se com-

89 Unicef (2012): *Estado mundial de la infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano.* Nueva York.

90 Si bien no es posible conocer con precisión la cantidad de niñas y niños trabajadores domésticos, se estima que existen alrededor de 40 millones en todo el mundo (Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico*, p. 4).

91 OIT-IPEC (2013): *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas.* Ginebra, pp. 27-38.

92 Ibíd.

prenden a sí mismos, y nos remiten a una noción que suele utilizarse con frecuencia, la del sujeto de derechos.

2.3.1. El goce de la condición de sujeto de derechos

Reflexionando sobre las subjetividades en las que los individuos devienen en sujetos de derechos, Magendzo señala que:

> *La emergencia del sujeto de derechos no es el resultado espontáneo o la consecuencia directa de una causa, sino que el producto de numerosas interacciones con los Otros/Otras y con su medio. El sujeto de derechos se hace en el estar en el mundo, pero no como un ser pasivo, sino como uno que reflexiona, siente y se expresa en y desde su propia subjetividad cotidiana, en el flujo de sus relaciones y en su contexto. La persona deviene sujeto de derecho en la propia práctica cotidiana con los derechos humanos*[93].

Un elemento central de la condición de sujeto de derechos se encontraría en el conocimiento de las normas que regulan su sociedad o comunidad donde habita, así como sus derechos, estando en capacidad de asumir la defensa y ejercicio de sus derechos.

Este es un factor que se considera importante de profundizar para comprender las causas del trabajo infantil doméstico y de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico, el relativo a la autopercepción que tienen de sí mismos las niñas, los niños y adolescentes sometidos a dichas situaciones. En general, aquellos llegan a estas situaciones como consecuencia de un proceso de exclusión sufrido no solo por ellos, sino por sus familias y sus comunidades.

No es de extrañar que una investigación sobre las trata de mujeres jóvenes indígenas en Paraguay refiera que muchas de las víctimas carecen de las herramientas que les permitan ser conscientes de que están siendo avasalladas en sus derechos y de la magnitud del crimen que están cometiendo los tratantes[94]. En un contexto de violencias intersectoriales, el trabajo infantil doméstico e incluso la trata pueden ser considerados por las niñas y adolescentes víctimas como una violación más. En esos casos, se torna difícil hablar de una restitución de derechos, pues se trata de personas que carecen de la experiencia de goce de la mayoría de los derechos fundamentales y, sobre todo, de personas a quienes las condiciones han acostumbrado a sufrir y aceptar situaciones de violencia y opresión. Además, la propia noción de Estado que sustenta el paradigma de derechos puede ser ajena a la experiencia concreta de vida de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y trabajo infantil doméstico. En vez de considerar al Estado como garante de derechos fundamentales, pueden existir temores y desconfianzas hacia las autoridades públicas, fundados en experiencias de violencias institucionales

93 Magendzo, Abraham: *Pensamiento e ideas-fuerza de la educación en derechos humanos en Iberoamérica.* Unesco, p. 18. Disponible en: http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/ideasfuerza.pdf.

94 Caputo, Luis, op. cit., p. 12.

sufridas en sus entornos, sobre todo tratándose de niñas y niños provenientes de sectores campesinos e indígenas.

El reconocimiento de estas situaciones constituye un paso necesario para desarrollar respuestas adecuadas y eficaces que garanticen una protección integral de niños, niñas y adolescentes.

2.3.2. Cruce y potenciación de violencias que afectan a ciertos sectores

Luego de citar los sistemas de dominación cultural, económica y política que se encontrarían en la génesis de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, se hará referencia a algunos conceptos que han sido construidos buscando dar cuenta de la institucionalización y articulación sistémica de múltiples formas de violencia.

El sociólogo e investigador Johan Galtung define la violencia estructural como el mecanismo mediante el cual sistemas sociales, económicos y políticos institucionalizan el daño. Desde su punto de vista, la discriminación institucionalizada, las inequidades e injusticias constituyen ejemplos de violencia estructural[95].

Otro concepto que se ha ido construyendo es el de la interseccionalidad. El término fue acuñado por la experta legal Kimberlé Williams Crenshaw en 1995. Ella define la interseccionalidad como la expresión de un "sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas". En su marco teórico, la subordinación interseccional es, a menudo, la consecuencia de un factor de discriminación que, al interactuar con otros mecanismos de opresión ya existentes, crean, en conjunto, una nueva dimensión de desempoderamiento[96]. Dos marcos conceptuales sustentan el paradigma creado por Crenshaw: "riesgo múltiple" y "opresiones entrelazadas". Existe una distinción entre interseccionalidad estructural e interseccionalidad política. La primera supone la convergencia de sistemas de discriminación (racial, de género y clase, entre otros) que producen formas específicas de subordinación. La segunda apunta a los puntos de intersección de los múltiples tipos de opresión que desempoderan a las mujeres, al posicionamiento relativo de los grupos subordinados, y a las agendas políticas, a menudo contradictorias, de los múltiples colectivos a los que pertenecen los sujetos excluidos[97].

Por su parte, la investigación más profunda que se ha encontrado sobre la trata interna de niñas, niños y adolescentes, la cual fue realizada en Paraguay, avanza en el análisis de las causas del fenómeno utilizando el concepto de "expulsión social". El estudio afirma que:

95 Galtung, Johan, "Violence, peace and peace research", Journal of Peace Research 3, 1969, citado en: Muñoz Cabrera, Patricia (2011): *Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica.* Tegucigalpa, Central America Women's Network, p. 7.

96 Crenshaw, Kimberlé Williams, "Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color", in Crenshaw et al. (1995): *Critical race theory.* New York, New Press, p. 359, citado en Muñoz Cabrera, Patricia, op. cit., p. 10.

97 Cfr. Muñoz Cabrera, Patricia, op. cit., pp. 10-13.

"La globalización y el sistema capitalista reproducen pobreza generacionalmente; y nuevos fenómenos sociales se configuran en una ***matriz de relaciones basadas en el modelo mercantilista, donde niñas, niños y adolescentes son vistos como mercancía y no como sujetos de derechos*** *(...). Si bien la trata interna puede afectar a niñas, niños y adolescentes de todas las clases sociales, fue también una decisión política centrar la investigación en quienes provienen de hogares "expulsados del orden social" (...) "La expulsión social produce un desexistente, un desaparecido de los escenarios públicos y de intercambio. El expulsado perdió visibilidad, nombre, palabra, es una "nuda vida" (...). Un ser de "nuda vida" es un ser al que se han consumido sus potencias, sus posibilidades"*[98].

Las niñas, niños y adolescentes victimizados por la trata interna con fines de explotación sexual pertenecen a ese territorio de personas expulsadas socialmente, a quienes se representa por lo que no tienen. No cuentan con identidad, no son parte del sistema educativo, no tienen acceso a salud, a seguridad alimentaria, perdieron vinculación familiar*. Son* ***«nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada»****, a quienes no se reconoce su existencia, ni siquiera cuando son víctimas o sobrevivientes de un delito que deja señales físicas y psicológicas para toda la vida*[99].

2.4. SÍNTESIS DE FACTORES FACILITADORES Y DE SUS IMPACTOS

Identificar la distinta naturaleza de los factores que inciden en el trabajo infantil doméstico y en la trata de niños, niñas y adolescentes, sus intersecciones e impactos, permite entender mejor la complejidad de la problemática que se aborda y los diferentes tipos de medidas que se requieren para prevenirla y para proteger a las niñas, niños y adolescentes sometidos a estas situaciones de violencia.

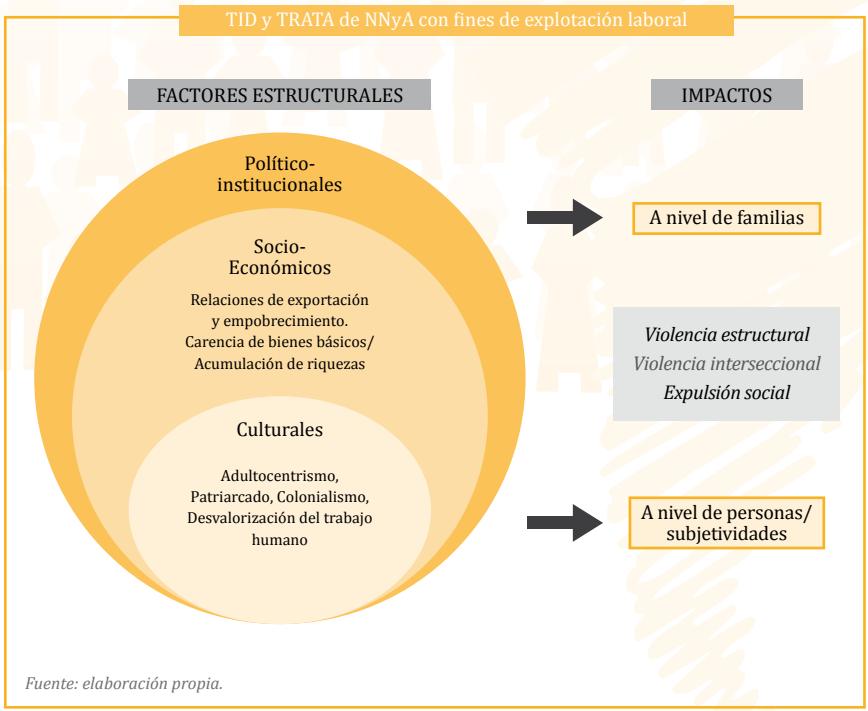
El imaginario que surge de los sistemas de dominación culturales, esto es, los sentidos construidos que justifican la imposición de voluntad de unas personas sobre otras por motivos etarios, de género, etnia, fisonomía, o posición en la estructura social, se encuentran en la raíz más profunda de la violencia en el ámbito laboral contra niñas y niños pertenecientes a los sectores sociales históricamente subalternizados. Este imaginario se proyecta hacia el campo de las relaciones económicas y políticas, reforzando las desigualdades en dichos ámbitos. A su vez, los prejuicios culturales, las situaciones de explotación laboral y pobreza, y las discriminaciones en las políticas y en los espacios institucionales públicos impactan en las comunidades excluidas, en las familias y en las niñas, niños y adolescentes que las integran.

98 Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina (2005): *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.* Buenos Aires, Paidós, p. 18, citado en: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC, op. cit., p. 10.

99 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC, op. cit., pp. 9-10. Las negritas son nuestras.

Es necesario, por tanto, que las acciones de prevención y protección apunten a mejorar los contextos de vida de los sectores más vulnerados en sus derechos; a transformar prejuicios culturales que justifican explotaciones y otras formas de violencia contra niñas y niños; a valorizar y profesionalizar el trabajo doméstico en hogares de terceros, superando situaciones extendidas de informalidad y precariedad, y a efectuar todo ello con un genuino enfoque de derechos, incluyendo también la generación de estrategias de participación de los sectores excluidos en los espacios de expresión y toma de decisiones sobre asuntos públicos, especialmente de los niños, niñas y adolescentes. Estos serían algunos de los procesos que pueden contribuir a que la condición de sujeto de derechos sea efectivamente experimentada por todas las personas desde la niñez.

Gráfico N° 2: Síntesis de factores facilitadores de la trata de niños, niñas y adolescentes y del trabajo infantil doméstico



Fuente: elaboración propia.

3. SITUACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO Y DE LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LA REGIÓN Y EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

A continuación se expondrán datos sobre la situación actual del trabajo infantil doméstico y de la trata de niños, niñas y adolescentes a nivel regional y en los países estudiados, así como las principales vinculaciones entre ambos fenómenos.

3.1. SITUACIÓN REGIONAL

En América Latina existen entre 17 y 19 millones de trabajadoras/es desempeñándose en hogares, representando alrededor del 7% de la ocupación urbana regional. Esta cifra podría ser más elevada, pues es frecuente la subestimación de la magnitud del servicio doméstico[100]. El trabajo doméstico constituye un fenómeno predominantemente femenino y urbano, siendo mujeres alrededor del 95% de los trabajadores domésticos en América Latina. Esta es no solo una ocupación básicamente femenina, sino que, desde el punto de vista cuantitativo, es la más importante para las mujeres de la región: el 15,3% de las mujeres ocupadas se desempeña como trabajadora doméstica. Este promedio oculta, sin embargo, importantes diferencias nacionales. Hay países en los que es muy significativo (Argentina, Brasil, Costa Rica y Paraguay), superando el 15% de las mujeres ocupadas; y otros en los que se observa una menor proporción, situándose entre 10% y 15% (Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay); por último, en un tercer grupo este segmento representa del 7% al 10% de las mujeres ocupadas[101] (Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú). **En la mayoría de los países de la región, el servicio doméstico es la puerta de entrada al mercado del trabajo para las mujeres más pobres, con menor nivel de educación y que viven en un entorno de mayor exclusión social**[102].

En lo relativo al trabajo infantil y la lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes, se ha intentando hacer una aproximación regional a la problemática desde diferentes programas/proyectos[103]. Estas iniciativas han incluido un diagnóstico participativo situacional sobre el estado de la problemática de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en 15 ciudades gemelas (siete de Brasil, tres de Argentina, cuatro de Uruguay y una de Paraguay)[104] y cuatro estudios rápidos cualitativos sobre la situación del trabajo infantil en zonas fronterizas. Es importante el análisis

100 OIT: *Panorama laboral 2012. Temas especiales.* Lima, p. 59.

101 Ibíd., pp. 59-60.

102 Ibíd., p. 61.

103 Proyecto "Estrategia regional de lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en el Mercosur" y "Proyecto de apoyo al Plan regional de prevención y erradicación del trabajo infantil".

104 Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Criancas e Adolescentes para Fins de Exploracao Sexual no Mercosul (2011): *Síntese dos diagnósticos nos municípios de fronteira,* pp. 125-132.

conjunto de ambos diagnósticos/estudios desde la óptica de comprensión de la dinámica del trabajo infantil doméstico en zonas fronterizas de la región y sus relaciones con la trata y otras formas de violencia.

Por otra parte, se realizó un diagnóstico regional en relación a la trata de mujeres con fines de explotación sexual, construido en base a diagnósticos nacionales efectuados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay[105]. Con relación a la magnitud del problema, se señala que en el contexto actual no es posible dimensionarlo a nivel regional. Considera que, sin perjuicio de las iniciativas que se están llevando a cabo en algunos países de la región respecto a la sistematización de la información, hasta el momento no se han logrado sistemas de registros, investigaciones y datos estadísticos unificados que les permitan cuantificar datos globales sobre la magnitud de la trata. Sin embargo, existen datos y fuentes sectoriales que permiten visualizar en forma parcial como este delito se expande en los distintos territorios de la región de Mercosur[106].

Con respecto a las zonas principalmente afectadas por este delito, en la región se identifican rutas de trata interna e internacional. **En la trata interna, las víctimas son principalmente adolescentes**, aunque existen también casos de adultas, y en los casos de trata internacional, la mayor parte de las víctimas son adultas, aunque se han detectado casos de adolescentes viajando con documentación falsa[107].

Cuadro 2: Principales zonas de captación y reclutamiento

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Misiones. Jujuy. Entre Ríos. Catamarca. Corrientes. Santiago del Estero. Chaco. Formosa. Santa fe. La Rioja. Salta. Tucumán	Región norte, nordeste y sudeste: trata interna. Región norte, nordeste, sudeste, centro-oeste: trata internacional.	Central. Caaguazú. Alto Paraná. Itapúa. Ñeembucú. Amambay.	Paysandú. Río Negro. Cerro Largo. Montevideo. Colonia. San José. Canelones. Lavalleja. Maldonado. Rocha. Treinta y Tres.

Fuente: Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur.* RMAAM, p. 37 (con base en los informes nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

En el documento citado también se señala la existencia de zonas de frontera con mayor vulnerabilidad y en las que se detectan redes de trata operando ya sea en la captación, traslado o explotación de las mujeres.

105 Se hizo referencia a este diagnóstico regional en la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur.

106 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur.* RMAAM, p. 34.

107 Ibíd., p. 37. Los resaltados son nuestros.

Cuadro 3: Zonas de fronteras altamente vulnerables

ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
Bolivia (Jujuy). Brasil (Misiones). Brasil. Paraguay (Misiones y Formosa).	Paraguay. Uruguay. Bolivia. Venezuela. Surinam.	Argentina (Itapúa, Alto Paraná, Ñeembucú). Brasil (Amambay, Alto Paraná. Bolivia (Alto Paraguay y Boquerón).	Argentina. Brasil (ciudades gemelas).

Fuente: Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur.* RMAAM, p. 43.

3.2. SITUACIÓN EN CADA PAÍS

3.2.1. Argentina

Cifras generales

De acuerdo al censo del año 2010, Argentina cuenta con una población de 12.333.747 niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años de edad, lo que representa el 30,7% de la población total del país. De dicho total, el 10,3% vive en condiciones que los ubica por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 2% lo hace en condiciones de indigencia o pobreza extrema. Cabe señalar que un informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, de acuerdo a datos relevados a fines de 2012, refiere que la pobreza afecta al 38,8% de quienes tienen menos de 18 años, con lo cual las carencias materiales marcarían la vida de casi cuatro de cada 10 niños, niñas y adolescentes. Si se proyecta esa tasa a todo el país, conforme a la información del censo nacional 2010, es posible estimar que unos 4,8 millones de niños viven en hogares sin ingresos suficientes para acceder a los bienes y servicios necesarios para la vida cotidiana. Y, de ellos, 800.000 (el 9,5%) se encontrarían en situación de extrema pobreza.

Trabajo infantil

En lo que respecta al trabajo infantil, una primera aproximación al tema son los datos que arrojó la "Encuesta permanente de hogares 2012" del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que señala que el 2,2% de los niños, niñas y adolescentes trabajan. Según la OIT, en 2004 el 6,4% de los niños de entre 5 y 13 años realiza alguna "actividad económica", bajando en 2012 al 2,2%. A la vez, se habría reducido de 5,9% a 2,4% en el mismo periodo la proporción de niños y niñas con "tarea doméstica intensa". Entre los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18, el porcentaje de mujeres que realizó actividades domésticas intensas alcanza al 13%, mientras que en el caso de los varones es de 5,1%. La OIT resaltó además que la participación infantil en "actividades productivas para autoconsumo" bajó a 1,4% en 2012, luego de haber llegado a un nivel de 3,4% en 2004[108]. La reducción del trabajo de niñas y niños de las edades citadas en aproximadamente dos tercios en un

108 Veáse: http://www.telam.com.ar/notas/201306/20667-la-oit-destaco-la-fuerte-reduccion-dle-trabajo-infantil-en-la-argentina.html.

periodo de ocho años fue puesta de relieve en el marco de una campaña de difusión del organismo, con motivo de celebrarse el Día Mundial contra el Trabajo Infantil.

La "Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes" del año 2012 determinó que el 14,6% de las y los adolescentes de entre 14 y 17 años desempeña "actividades económicas", lo cual implica una mejora frente al 19,1% de 2004. El 7,8% de esos jóvenes cumple tareas domésticas intensas (frente al 11,7% de hace ocho años), mientras que la producción para autoconsumo ocupaba al 4,9%, frente al 6% registrado en la primera encuesta realizada.

También se ha realizado un estudio sobre la temática por el Observatorio de la Deuda Social Argentina[109]. Según este estudio, el 14,7% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años realizaba algún trabajo en el espacio doméstico o en el mercado (6,3%, trabajo doméstico intensivo, y 10,7%, trabajo económico). Sin embargo, el mismo estudio señala que a lo largo del año 2012 ambas situaciones marcaron una tendencia a la baja del orden de 1,8% para el trabajo económico y 1,3% para el doméstico. La tendencia a una mayor prevalencia del trabajo infantil doméstico intensivo se daría en el estrato social más bajo.

Trabajo infantil doméstico

En sus últimas observaciones al Estado argentino, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas había manifestado su preocupación por el elevado porcentaje de adolescentes que son objeto de explotación económica, en particular en las zonas rurales. Entre otras medidas, recomendó al Estado recolectar "datos fidedignos y actualizados sobre los niños que trabajan, desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo, origen étnico o socioeconómico, y provincia, incluyendo a los niños que trabajan en el sector no estructurado, por ejemplo como trabajadores domésticos, o en sectores de mucho riesgo como las plantaciones de tabaco o yerba mate, y controle sistemáticamente sus condiciones de trabajo"[110].

Hasta la actualidad, no existirían en Argentina estudios específicos acerca del fenómeno del trabajo infantil doméstico, ni datos estadísticos concluyentes al respecto. De hecho, la posibilidad de que el trabajo infantil doméstico sea llevado adelante en un hogar extraño al niño o niña no suele ser siquiera considerada. Es verdad que el llamado criadazgo[111] fue una práctica habitual hasta hace no pocos años en el país. Sin embargo, pareciera ser que, o por haber desaparecido como práctica, o por una excesiva naturalización, o por la profesionalización y jerarquización de estas tareas, no existen investigaciones ni reflexiones actuales sobre el tema. Las personas entrevistadas para

109 El anclaje institucional de este esfuerzo es la Universidad Católica Argentina, la cual nuclea a un grupo de investigadores coordinados por el Dr. Agustín Salvia. Véase: http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/deuda-social-de-la-infancia/.

110 Comité de los Derechos del Niño (2010): *Observaciones finales: Argentina.* 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010, párr. 73. CRC/C/ARG/CO/3-4. Los resaltados son nuestros.

111 Niña o jovencita que era trasladada desde pueblos del interior del país a grandes capitales para realizar servicios domésticos a cambio de alojamiento, comida y estudios.

el presente estudio señalaron desconocer la presencia de este tipo de prácticas. Sin embargo, pueden mencionarse algunas informaciones que hacen referencia a la problemática.

En el año 2013, el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, recordado el 12 de junio, tuvo como lema "No al trabajo infantil en el trabajo doméstico". El representante de Unicef en Argentina señaló al respecto que el lema fue elegido para recordar que esta modalidad de explotación laboral tiene una fuerte connotación de género porque afecta principalmente a las niñas y adolescentes, suele ser invisible y en sociedades patriarcales se naturaliza con facilidad, perpetrando estragos silenciosos a los derechos de la infancia. A esto se suman las actividades domésticas intensas en el hogar, que están más difundidas entre las mujeres, especialmente entre las adolescentes. Este nuevo aniversario encuentra a Argentina con nuevos avances en el plano legislativo, con la penalización de la contratación de los chicos menores de edad y la creación del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que prohíbe esta modalidad de trabajo hasta los 18 años[112]. En Argentina está prohibido el trabajo de menores de 16 años en todas sus formas, y se encuentra sancionada penalmente con pena privativa de libertad la violación de dicha prohibición. Sólo se exceptúan las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente[113].

Con relación a la captación para trabajo infantil doméstico, de los pocos casos conocidos, la edad en la cual son trasladadas las niñas a los grandes centros urbanos es la que coincide con la finalización de los estudios primarios y comienzo de la etapa de formación media, es decir, la pubertad e inicio de la adolescencia (12 a 14 años). Generalmente, el lugar de origen de estas niñas y adolescentes son pueblos del interior del país en los cuales existen menores oportunidades de empleo y menores posibilidades de progreso personal.

Se considera que en el país las condiciones de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico están atravesadas por condiciones de pobreza, lugar de residencia y de origen, pertenencia étnica, género, sobre la base de la sistemática vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de las niñas y adolescentes afectadas.

Trata de personas

Con relación a la trata, el Comité Cedaw había manifestado al Estado argentino su preocupación por el carácter transnacional del delito de trata en este país, como, por ejemplo, la existencia de una red transfronteriza de agentes que captan mujeres para someterlas a trata. Además, observaba la necesidad de que el Estado federal colaborare con las estructuras conexas de ámbito provincial y municipal, especialmente en el norte de Argentina y en las zonas del noreste, donde más abundan los grupos en situación de riesgo. El Comité instaba al Estado a complementar la ley 26.364 de abril de 2008, garantizando la protección adecuada de todas las mujeres, con independencia de

112 Véase: http://www.unicef.org/argentina/spanish/media_25623.htm.

113 La legislación exime de pena a los padres, el tutor o guardador.

su edad, así como de las personas que hayan sido víctimas de la trata y que teman ser objeto de persecución si regresan a su país de origen, de conformidad con las normas internacionales. El Estado habría dado cumplimiento a esta recomendación con la sanción de la ley 26.842 en diciembre del año 2012[114]. A partir de la ley 26.364 "De prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas", se llevaron adelante 289 investigaciones por la posible comisión del delito de trata de personas. Con relación al tipo de explotación denunciada, en 139 casos el fin del delito de trata fue la explotación sexual. A su vez, en 51 investigaciones se pudo advertir la presencia de personas menores de edad[115]. También, en el mencionado informe se dice que "se ha logrado arribar a una aproximación a la magnitud del mismo (...) infiriendo (...) que desde la sanción de la ley en abril de 2008 hasta mayo del año 2011, la trata interna alcanzaría un 60%, siendo que la trata internacional llegaría a un 40%[116]".

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño hacía hincapié en la necesidad de que exista coordinación entre los distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales para el combate de la trata de niños y niñas, y manifestaba su preocupación por la levedad de las penas impuestas a los autores de la trata, lo que podría generar impunidad[117].

Desde el año 2002, la trata de personas se ha transformado en un tema de agenda pública en Argentina, a partir de la desaparición a manos de una red criminal de María de los Ángeles Verón y la denodada lucha de su madre por encontrarla. En esa búsqueda, la madre se encontró con un número importante de mujeres jóvenes que eran explotadas en whiskerías o prostíbulos. Este hecho instaló el tema en la opinión pública, permitiendo un salto cualitativo y cuantitativo en una tarea que venía desarrollándose desde tiempo atrás, principalmente por el movimiento de mujeres. De igual manera, varios años más tarde, a partir de intervenciones de la Agencia Federal de Ingresos Públicos realizadas en 2010, se toma conciencia de otras formas de explotación y servidumbre alimentadas por redes de trata. A partir de entonces se comprendió la existencia de la trata de personas con fines de explotación laboral en la producción agrícola y en talleres textiles.

Argentina es país de origen, tránsito y destino de personas que luego son sometidas a diferentes formas de explotación. Desde el año 2008, en que se sanciona la primera ley para el combate a la trata de personas, hasta el 30 de diciembre de 2013 se han rescatado un total de 6067 personas, de las cuales 5323 eran mayores de edad (88%) y 744 eran menores de edad (12%). El 50,8% había sido explotada laboralmente en diferentes actividades económicas, fundamentalmente en la producción agrícola y en talleres

114 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2010): *Observaciones finales al Estado argentino.* 46º periodo de sesiones, julio de 2010, párr. 29-30. CEDAW/C/ARG/CO/6.

115 Ibíd., pp. 34-35. Los resaltados son nuestros.

116 Ibíd., p. 35. Los resaltados son nuestros.

117 Comité de los Derechos del Niño (2010): *Observaciones finales: Argentina.* 54º periodo de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010, párr. 75. CRC/C/ARG/CO/3-4.

textiles clandestinos; y el 48,6% fue víctima de explotación sexual. Del total, el 44% era de nacionalidad argentina, mientras que el 56% era de origen extranjero[118].

En el informe de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, presentado en abril del año 2012 con motivo de una investigación orientada exclusivamente a la trata con fines de explotación sexual, se observa que "la problemática de la trata con fines de explotación sexual en la Argentina afecta principal y casi exclusivamente a las mujeres (98% de las víctimas) "[119]. Se destaca también en el informe que aproximadamente el 70% de las personas que resultaron damnificadas por este delito era mayor de edad, en tanto que el 30% tenía menos de 18 años de edad. Este dato debería ser tomado con cuidado. La experiencia indicaría que si bien estas personas son mayores de edad al momento de ser rescatadas de las redes, tal vez no lo fueran al momento de la captación. Continúa señalando el informe citado que cuando las chicas son de nacionalidad paraguaya, el porcentaje de presencia de menores se reduce al 9%, mientras que las ciudadanas argentinas representan el 46%. En lo que hace a la nacionalidad de las personas damnificadas por el delito de trata con fines de explotación sexual, en este relevamiento el 51% se correspondía con ciudadanas nativas, mientras que en segundo lugar se ubicaban ciudadanas paraguayas, con el 36%. Para el caso de explotación laboral en el sector agrícola como en talleres textiles clandestinos, es importante la presencia de ciudadanos bolivianos[120].

Con relación a la trata interna, las provincias del norte del país, como Misiones en el noreste y Salta en el noroeste, serían zonas de captación u origen, mientras que los grandes centros urbanos, como Buenos Aires o Córdoba, así como las provincias del sur, que sustentan su riqueza en un modelo de desarrollo extractivo (minería y petróleo), serían lugares de recepción y explotación.

Relaciones entra la trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico en el país

Las personas referentes entrevistadas para este trabajo no identificaron vínculos entre las situaciones de trata y trabajo infantil doméstico en Argentina. Sin embargo, en dos de las entrevistas realizadas se señaló la posibilidad de su existencia.

Es cierto que ambos fenómenos son complejos en su esencia y concreción, pero tienen ciertos puntos de coincidencia. Ambos se enmarcan en un siste-

118 Mayaud, Clara, P*rograma Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata,* ponencia presentada en el seminario internacional "Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica", Asunción, 13 de marzo de 2014. Véase también: Infojus, Sistema Argentino de Información Jurídica, "Trata de personas. Políticas de Estado para su prevención y sanción", disponible en: http://www.infojus.gov.ar/libros/ld00009-trata_personas.htm?3.

119 Inecip-Ufase, *La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito,* disponible en: http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Trata/Todo4deAbril.pdf.

120 Ibíd.

ma que los sobredetermina en su origen; la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra en la base de ambas realidades; y, por lo general, las poblaciones afectadas son parecidas en edad y género. Además, se reconoce que el trabajo doméstico, ya sea en su forma tradicional (quehaceres del hogar) como en el cuidado no especializado de personas, particularmente de niñas y niños (niñeras), constituye un fuerte elemento de captación engañosa para la trata con fines de explotación sexual, existiendo testimonios de jóvenes adolescentes que lo corroboran.

Cabe señalar que en una reciente publicación[121], en la que se analizan experiencias de acompañamiento a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación laboral y sexual[122], se describen casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata interna con fines de explotación laboral doméstica en este país[123]. En este mismo estudio también se señalan casos de trata internacional con fines de explotación sexual que siguen el mismo patrón en la captación descrito en el párrafo anterior, y con un perfil socio-económico muy parecido.

3.2.2.Brasil

Cifras generales

De acuerdo a los datos del censo de 2010, la población de 0 a 14 años en Brasil ascendería a casi 46 millones de personas. Con respecto a la incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes, en 2012 afectaba al 9,7% de la población de 0 a 15 años, aunque el promedio de ingreso real creció 8% por encima de la inflación en 2012 y la población extremadamente pobre disminuyó de 4,2% en 2011 a 3,6% en 2012[124].

En cuanto a los flujos migratorios internos, existen tendencias que son históricas, como, por ejemplo, la emigración de personas desde la región nordeste hacia el sudeste. Los dislocamientos entre las regiones brasileñas en el año 2000 involucraban a cerca de 3,3 millones de personas. La región nordeste presentó la mayor pérdida absoluta (760.000 personas), habiendo representado la emigración hacia el sudeste aproximadamente 2/3 de dicha pérdida poblacional. En los últimos años, el nordeste continuó siendo una región de expulsión poblacional. La región sur también presentó un pequeño saldo negativo, dándose el mayor volumen de emigración hacia el sudeste. Esta última región fue la que presentó un mayor crecimiento como resultado sobre todo de la inmigración nordestina. También el centro-oeste se ha tornado un polo de atracción de población de las demás regiones brasileñas. Cabe señalar que

121 Ibíd., p. 52.

122 Se explica que la gran mayoría de estos casos llegaron a las instituciones de asistencia como consecuencia de allanamientos y luego de periodos de explotación menores al año.

123 Pacceca, María Inés (2013): *33 historias. La explotación laboral y sexual de la niñez y la adolescencia en Argentina.* Experiencias en la asistencia. Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación/Unicef, OIM pp. 63-64.

124 Estudio del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), basado en el análisis de la nueva "Pesquisa nacional por amostra de domicílios" del año 2012.

el número de personas que se mudaron de estado ha ido disminuyendo en los últimos 15 años, según datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. La disminución también es percibida en la migración interregional. En relación con la migración internacional, las estimaciones de personas brasileñas que viven en el exterior varían de acuerdo a la fuente. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, el número de brasileños y brasileñas que residen en el exterior es de 3.122.813[125], siendo los principales lugares de destino Estados Unidos, Japón y algunos países de América del Sur y de Europa.

Trabajo infantil

De acuerdo con la "Pesquisa nacional por amostra de domicílios" del año 2012, 3.500.000 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad continuaban sujetos al trabajo infantil. Sin embargo, la estimación mostraba una disminución de 5,41% con relación al año 2011, es decir, 156.000 menos. Del total de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, 81.000 eran niñas y niños de entre 5 y 9 años de edad, 473.000 tenían entre 10 y 13 años, y unos 3.000.000 tenían entre 14 y 17 años. En todas las franjas de edad existía una mayoría de niños.

Los datos oficiales confirmarían la relación que existe entre vulnerabilidad social y trabajo infantil, ya que la incidencia de éste es mucho mayor entre niñas y niños en situación de vulnerabilidad. Así, en las familias en las cuales hay niños y niñas que trabajan, la renta media mensual es de R$ 452, es decir, inferior a un salario mínimo. Al examinar el perfil de los niños y niñas atendidos por el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en los diversos municipios del país, la evidencia es todavía mayor. En la mayoría de los casos, las familias acaban sometiendo a sus niñas y niños al trabajo precoz para intentar mejorar sus condiciones económicas.

Trabajo infantil doméstico

En 2004, el Comité de Derechos del Niño expresó al Estado brasileño su "profunda preocupación [por] la elevada tasa de empleo informal de niños, en particular en el servicio doméstico"[126].

Conforme a datos del año 2011, de los 42,7 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que se encontraban viviendo en Brasil, 3,7 millones tenían alguna ocupación, de los cuales 258.000 (7%) estaban ocupados en el servicio doméstico. El trabajo infantil doméstico representaba el 3,9% del total de trabajadoras y trabajadores domésticos del país en 2011 (unos 6,7 millones).

125 Véase: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf.

126 Comité de los Derechos del Niño (2004): *Observaciones finales: Brasil.* 37º periodo de sesiones, párr. 60. CRC/C/15/Add.241.

En el trabajo infantil doméstico predominan las niñas (93,7% en 2011). El 19,6% del total de niñas trabajadoras (unas 241.000) realiza trabajos domésticos; en tanto que 16.000 niños (0,7% de los que trabajaban) realizaba trabajos domésticos. En cuanto a la pertenencia étnica, el trabajo infantil doméstico estaba mayoritariamente compuesto por afrodescendientes, con el 67% de los menores con estas características. Vale señalar, sin embargo, que entre los años 2008 y 2011 la reducción de la cantidad de niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en el trabajo doméstico fue mayor que entre quienes no lo eran: 23,2% y 14,7%, respectivamente. Los estados de Amapá, Rio Grande do Norte, Maranhão y Tocantins presentaban en 2011 elevados porcentajes de niñas en el trabajo doméstico. A su vez, en números absolutos, Minas Gerais (29.651), Bahia (26.264) y São Paulo (20.381) tenían la mayor cantidad de niñas en esta situación.

Trata de personas

El diagnóstico regional sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual ya citado indica que no es posible medir la magnitud del problema de la trata en Brasil, pero contiene algunas informaciones al respecto. Señala que las víctimas en general son mujeres que tienen entre 15 y 30 años de edad, sus niveles educativos son variados –desde enseñanza básica hasta universidad– y en muchos casos tienen hijos. El informe indica que la mayoría de las mujeres no ejercía la prostitución previamente. En cuanto a los lugares de origen de las personas víctimas, en general provendrían de todos los estados de Brasil, con preponderancia de Goias, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro y la región nordeste. Las adolescentes serían captadas mayoritariamente para **trata interna y las mayores de 18 años, para trata internacional.**

En 2012, el Comité Cedaw había manifestado al Estado brasileño su preocupación "por la falta de información acerca de la magnitud del fenómeno de la trata de mujeres y niñas". Dicho organismo observaba "con especial preocupación la información recibida según la cual mujeres y niñas son explotadas con fines de prostitución y empleo en algunas regiones donde se llevan a cabo grandes proyectos de desarrollo y sobre la explotación sexual de mujeres y niñas en zonas turísticas en el noreste del país. Recomendaba al Estado, entre otras medidas, que estudie la posibilidad de adoptar una ley amplia contra la trata de personas, de conformidad con el Protocolo de Palermo, y que "haga un seguimiento sistemático y una evaluación periódica (…) de datos sobre la trata y la explotación de las mujeres en la prostitución, y realice estudios comparativos sobre la trata y la prostitución y aborde las causas profundas de esos fenómenos"[127].

Desde 2002, con la elaboración de la investigación sobre la trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes para fines de explotación sexual en Brasil, se visibilizó la problemática nacional y se pasó a considerar desde el ámbito

127 Comité Cedaw (2012): *Observaciones finales al Estado brasileño.* 51º periodo de sesiones, párr. 20-21. CEDAW/C/BRA/CO/7. Los resaltados son nuestros.

público las respuestas para el enfrentamiento al fenómeno, que era poco conocido en el ámbito interno. A partir de ese momento se verificó que Brasil era un país de destino (recibe víctimas de trata de personas de otros países, como fue identificado en Paraguay, Bolivia y Argentina) y, principalmente de origen, las víctimas brasileñas de trata son encontradas en otros países como España, Portugal, Suiza, Holanda, Surinam, entre otros. Estos hechos evidenciaron la necesidad de implementar políticas públicas para el enfrentamiento de este crimen con dimensiones transnacionales[128].

Relaciones entra la trata de niños y el trabajo infantil doméstico en el país

No se han encontrado estudios que aborden la relación entre la trata y el trabajo infantil doméstico en este país, ni casos judicializados o atendidos en ámbitos estatales especializados sobre trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico.

3.2.3. Paraguay

Cifras generales[129]

La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) estimaba que en el año 2013 existirían unos 2.600.000 niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años en Paraguay. Por su parte, la "Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes" del año 2011 indica que en el país se contaba con 1.880.109 personas de 5 a 17 años de edad. Casi la mitad se concentra en los quintiles más pobres (47,5% en quintiles 1 y 2), y solamente el 15% en el quintil más rico. De cada 10 niños, niñas y adolescentes, 2 hablan castellano y guaraní la mayor parte del tiempo, mientras que 4 de cada 10 solamente se comunican en guaraní[130].

Respecto al área de residencia, el país pasó de ser eminentemente rural a registrar en 1992 una leve supremacía de la población urbana. En la actualidad, el 59% de la población residiría en zonas urbanas y el 41% en zonas rurales[131]. Aunque ha decrecido, la ruralidad continúa siendo una característica del país en comparación con otros de la región[132].

Con respecto a la emigración internacional, según los censos de los principales países de destino y las encuestas de la DGEEC, se estimaría en más de medio millón la cantidad de migrantes. Sólo en el periodo 2001-2007 emigraron cerca de 280.000 personas, lo que representaría alrededor de una de cada 10 personas de la población económicamente activa, o una de cada 20 personas

128 Ibíd.

129 Los datos sobre pobreza, migración y empleo de este apartado han sido extraídos del diagnóstico "Situación económica, social y ambiental", realizado por la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República y la Unidad Técnica Pro Equipo Nacional de Estrategia País en el año 2012, disponible en: http://www.geam.org.py/v3/cgp/files/2009/01/DIAGN%C3%93STICO-PAIS-UT-2012.pdf.

130 OIT-DGEEC (2013): *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay.* Asunción, p. xiii.

131 DGEEC: Encuesta permanente de hogares 2010.

132 Fuente: http://www.eclac.org/celade/publica/bol63/BD6311.html.

de la población total actual[133]. Existiría, a su vez, una marcada feminización de la emigración. Asimismo, resulta inquietante el alto porcentaje de mujeres jóvenes, menores de 30 años, originarias del área rural que emigran al extranjero: el 83,5% del total de mujeres rurales emigrantes, frente al 68,2% de sus pares urbanas. El principal motivo de la emigración es la búsqueda de trabajo, alegada en más del 90% de los casos según las encuestas de hogares. Siguen, en menor importancia, los motivos familiares y las razones de estudio, los cuales no alcanzan en forma conjunta el 8% de los casos[134].

Una corriente de emigración poco estudiada y conocida es la que afecta a los pueblos indígenas de Paraguay y que en general podría calificarse como migración forzosa. Aquellos/as se han visto obligados/as a salir de sus antiguas posesiones ancestrales para ir hacia los principales centros urbanos del país, entre los que se destacan principalmente Asunción y su área metropolitana. Este fenómeno creciente se ha dado en los últimos 20 años en un proceso que coincide con el avance de la deforestación y la colonización que se dio en esta parte del país en los últimos 40 años[135]. Los hogares indígenas presentan los peores índices en materia de ingresos, acceso a recursos y servicios, y los mayores niveles de desnutrición y mortalidad general e infantil.

Particularidad: magnitud del trabajo infantil doméstico y el criadazgo, y aumento de la trata de personas

Los principales organismos internacionales de supervisión del cumplimiento de tratados de derechos humanos han llamado la atención al Estado paraguayo por la magnitud que han adquirido en este país el trabajo infantil doméstico y la trata de personas. En sus "Observaciones al Estado paraguayo" emitidas en el año 2013, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó su preocupación "por el número importante de niños, niñas y mujeres que siguen siendo víctimas de trata, y por la impunidad que prevalece en estos casos"[136]. En 2011, el Comité Cedaw había señalado al Estado que seguía: "**preocupado por la dimensión alarmante de la trata, dado que el Estado parte es país de origen, de destino y de tránsito**"[137].

En 2010, el Comité de los Derechos del Niño[138] expresó que: "**le preocupa que el Paraguay siga siendo un país de origen y destino de mujeres y niños víctimas de la trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso**", instando seguidamente al Estado a que adopte una serie de medidas para hacer frente a la problemática. Con respecto a la explotación económica, incluido el trabajo infantil, el Comité recomendaba al Estado paraguayo que

133 Ibíd.

134 Ibíd.

135 PNUD Paraguay (2009): *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya.* Asunción, p. 71.

136 Comité de Derechos Humanos (2013): *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º periodo de sesiones* (11 a 28 de marzo de 2013).

137 Comité Cedaw (2011): *Observaciones finales al Estado paraguayo,* 50º periodo de sesiones. CEDAW/C/PRY/CO/6.

138 Comité de los Derechos del Niño (2010): *Observaciones finales: Paraguay.* 53º periodo de sesiones. CRC/C/PRY/CO/3.

adopte medidas urgentes para supervisar y reducir las diferentes formas de explotación del trabajo infantil[139]. El Comité de Derechos del Niño se pronunció de manera específica sobre la práctica del criadazgo, señalando que "Preocupa profundamente al Comité la información recibida sobre la persistencia de la práctica denominada "criadazgo" y el hecho de que esta práctica aún no esté tipificada como delito en la ley". Cabe señalar que dicho Comité también llamó la atención respecto del limitado disfrute de los derechos por parte de los niños indígenas, y en particular su limitado acceso a los servicios de educación y salud. Asimismo, manifestó que "**le inquieta especialmente el elevadísimo número de niños indígenas que trabajan**"[140].

Trabajo infantil

De acuerdo a la "Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes" del año 2011, el 23,5% del total realiza alguna actividad económica, es decir, **436.419 niños, niñas y adolescentes están involucrados en la realización de algún tipo de trabajo**, mientras que otro 2,3% no lo hacía al momento de la encuesta, pero sí lo habría efectuado en los 12 meses anteriores[141]. A su vez, **395.954 niños, niñas y adolescentes se encontraban realizando actividades peligrosas[142]. De estos, 245.457 hablan idioma guaraní**[143].

Trabajo infantil doméstico

Dada la magnitud de las problemáticas del trabajo infantil doméstico y el criadazgo en el país, se han efectuado numerosos estudios al respecto144. El trabajo doméstico remunerado posee un importante peso en el país, constituyendo la tercera ocupación más importante de las mujeres145. En el año 2011, 173.095 personas trabajaban bajo la modalidad con retiro y 25.417 sin retiro[146]. Con relación a la edad, el promedio de las trabajadoras domésticas es de 33 años. No obstante, 1 de cada 5 no supera los 20 años de edad (22,2%), existiendo casos de menores de 18 años, contrariando lo ordenado por el decreto 4951/2005 que reglamenta el trabajo infantil peli-

139 Párr. 65. Los resaltados son nuestros.

140 Los resaltados son nuestros.

141 OIT-DGEEC (2013): *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay.* Asunción, p. xiv. Los resaltados corresponden al original.

142 Ibíd., p. 70.

143 Ibíd., p. 75.

144 A partir de 2002, la OIT financió una serie de estudios referidos al tema, varios de los cuales fueron publicados. Ver lista en bibliografía.

145 De acuerdo a la encuesta de hogares 2011, el 7,3% de las personas económicamente activas se dedica al trabajo doméstico, unas 231.000 personas. El 92% del total mencionado son mujeres, siendo esta la tercera ocupación más importante de las mujeres (después del trabajo por cuenta propia y de las empleadas del sector privado). En cambio, para los hombres el trabajo doméstico representa la última ocupación, con tan sólo 1% de aquellos en este tipo de ocupación. Véase: UNFPA (2013): *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible.* Documento de Trabajo 10. Programa Conjunto Oportunidades "Juventud, empleo y migración". Asunción, p. 56.

146 Ibíd., p. 64.

groso. En el caso del empleo doméstico sin retiro, existe un predominio de jóvenes menores de 25 años, cuyo porcentaje asciende al 55,7%[147].

Trabajo infantil doméstico

En relación con el trabajo infantil doméstico, el 12,2% de las niñas y niños en trabajo infantil realiza trabajos domésticos en hogares de terceros (50.969). Se destaca, sin embargo, que dadas las características "ocultas" e informales de estos "acuerdos laborales" y a la dispersión de las niñas y niños, las cifras serían mayores. Se trataría de un fenómeno más urbano que rural (22,5% y 7,2%, respectivamente).

La cifra de 50.969 niños, niñas y adolescentes en el trabajo doméstico refiere a situaciones de trabajo infantil peligroso, con realización de trabajo infantil doméstico. De ese total, el 81,6% (41.595) son niñas y el 18,4% (9375) son niños. A su vez, utilizando distintos criterios se ha estimado que en Paraguay existen 46.993 niños, niñas y adolescentes en situación de criadazgo, lo que representa el 2,5% del total de niños del país[148].

Trata de personas

Con relación a la trata de personas en el país, se remite en lo que ya ha sido expuesto al diagnóstico regional. A continuación, se mencionarán sólo algunos datos e informaciones adicionales que se consideran de relevancia.

un estudio del Grupo Luna Nueva[149], pionero con relación al problema de la trata con fines de explotación sexual, señalaba que en "algunos de los casos constatados las víctimas han sido afectadas por varios procesos de trata, y en otros, fundamentalmente los que afectan a adolescentes, la trata internacional ha sido precedida por la interna". Se destacaba la proporción de casos de trata interna (13%) con respecto a los de la internacional, porque la última empezaba entonces a visibilizarse, mientras que la trata interna permanecía invisibilizada[150]. El material explicaba que **la trata con fines de explotación sexual afectaba en mayor medida a niñas, adolescentes y mujeres de 12 a 35 años de edad**; que existía diversidad en la situación profesional de las personas víctimas; y "en muchos casos, especialmente de adolescentes, las v**íctimas de trata externa han sido previamente migrantes internas e incluso víctimas de trata interna con fines de explotación sexual**"[151].

En los años siguientes, instituciones públicas han efectuado estudios que han permitido comprender mejor algunos aspectos del problema. Entre ellos, en

147 Ibíd. pp. 64-65.

148Ibíd., p. xiv.

149 Grupo Luna Nueva (2005): *La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual.* Buenos Aires y Asunción, OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores.

150 Ibíd., p. 48.

151 Ibíd., p. 55.

el año 2009 se publicó una investigación[152] sobre los casos de trata de personas atendidos entre del año 2008 y julio del año 2009. En este periodo, el total de víctimas atendidas ascendía a 87, de las cuales casi la totalidad eran de sexo femenino (99% de los casos y 1% de hombres), y la mayoría tenía entre 15 y 19 años de edad (55% del total de víctimas). Conforme a lo señalado en el informe, "este dato confirma la especial vulnerabilidad de las adolescentes y jóvenes en relación a la trata".

En el año 2012, el Ministerio Público realizó un análisis sobre la trata de personas en Paraguay como país de origen[153]. En él se da cuenta que "la totalidad de las víctimas de trata internacional identificadas provienen de sectores que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza; con un bajo nivel educativo. El promedio de edad de las personas víctimas de explotación sexual oscilaría entre los 14 y los 40 años; en tanto la explotación laboral afectaba a personas de 17 a 55 años"[154]. Los principales destinos de las personas víctimas captadas en Paraguay eran, en primer lugar, Argentina, seguida de Chile, Bolivia, España, Brasil, Italia, Corea del Sur, Japón, Marruecos y Sudáfrica[155].

Los estudios estatales citados se centraban en la trata internacional. El del año 2009 reconocía que era una obligación pendiente del Estado "profundizar en lo que se refiere a la trata interna con diversos fines, para lo cual es necesario avanzar en el entrenamiento de las instituciones y servicios en cuanto a la detección de estos casos y el registro de los mismos"[156].

En 2011, el Grupo Luna Nueva publicó una investigación realizada sobre la trata interna de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual en Paraguay[157]. En relación a los factores generadores de vulnerabilidad, el estudio sostenía que "la pobreza y la desigualdad son las causas estructurales, mientras que los factores socioculturales son elementos que influyen en la problemática". Mencionaba además que "en los últimos años se había visibilizado la victimización de niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios"[158]. Debe mencionarse también una investigación sobre las situaciones de violencia y trata contra mujeres jóvenes indígenas de comunidades ubicadas en zonas fronterizas con Brasil[159], en la cual se identificaron los siguientes patrones: no predominaría la trata internacional ni definitiva; se da la trata interna temporal que consiste en retenerlas en cautiverio tem-

152 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC (2009): *Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños.*

153 Ministerio Público de la República del Paraguay, Aecid, STP: *La investigación penal de la trata de personas en el Paraguay como país de origen. Primera aproximación.* Asunción, s.f.

154 Ibíd., p. 10-12.

155 Ibíd., p. 13.

156 Ibíd., p. 61.

157 Grupo Luna Nueva (2011): *La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden.* Asunción.

158 Ibíd., p. 84.

159 Caputo, Luis (2013): *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay.* Asunción, Base IS/Sobrevivencia/IBISSCO.

poralmente y luego "liberar" a las víctimas de modo parcial, sin perder el control sobre ellas; y, por último, el silencio de las víctimas e impunidad de los victimarios, lo cual explica la presencia de grupos criminales organizados que operan prácticamente a cara descubierta[160].

Particularidad: claras relaciones identificadas entre la trata, el trabajo infantil doméstico y el trabajo doméstico remunerado

En los principales estudios efectuados en Paraguay sobre la trata de personas pueden encontrarse datos e informaciones que muestran relaciones entre el trabajo infantil doméstico, sobre todo en forma de criadazgo, el trabajo doméstico en hogares de terceros y la vulnerabilidad a la trata con fines de explotación sexual.

Si bien el estudio del Grupo Luna Nueva sobre trata con fines de explotación sexual (2005) señalaba haber constatado la existencia de diversidad en la situación profesional de las personas víctimas de trata con fines de explotación sexual, también afirmaba que "de las adolescentes vinculadas a la prostitución, casi el 90% de las mismas han tenido previamente experiencias como criaditas"[161]. El informe explicaba: "(...) Las niñas lo razonan así, ahí les explotan, abusan de ellas, las violan, y no reciben nada a cambio. Cuando cumplen una edad, escapan y la prostitución es de las pocas opciones que tienen, sienten que al menos ahí ellas tienen algo de control sobre la situación porque les pagan"[162].

En otro estudio cualitativo, se identificó como uno de los patrones más comunes en las trayectorias de vida la migración del campo a la ciudad para trabajar en casas de familia. Estas niñas migran a la ciudad habitualmente en busca de trabajo como empleadas de hogar o como criaditas en casa de algún familiar o persona conocida de su familia. La migración puede responder a una huida del contexto familiar de origen, a una expulsión o a una decisión estratégica individual o familiar para satisfacer necesidades materiales ante la falta de recursos. Estas niñas normalmente se han desvinculado de la escuela previamente a su llegada a Asunción, y tienen idealizada la ciudad como un lugar de oportunidades, aunque no cuentan normalmente con redes de apoyo, conocimientos y códigos de relacionamiento para desenvolverse en un ambiente que les resulta hostil. La soledad, la falta de protección y redes de apoyo afectivas e instrumentales son los principales factores de vulnerabilidad social y psicológica. En este contexto, están expuestas a recurrir a la explotación sexual como medio de supervivencia, a entrar en contacto con mujeres adultas en situación de prostitución o con otras adolescentes en

160 Ibíd., pp. 37-40.

161 Grupo Luna Nueva (2005): *La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual.* Buenos Aires y Asunción, OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 77. Las negritas son nuestras.

162 Ibíd. Las cursivas corresponden al original.

situación de explotación sexual comercial, y con "reclutadores profesionales" que las vinculan de forma estable a la explotación sexual comercial[163].

Por su parte, el principal informe oficial sobre la trata de personas de 2009 indicaba que de las 87 personas víctimas de trata identificadas, **el 58% trabajaba como personal doméstico antes de ser captada por los tratantes**[164]. A su vez, se identificaba al trabajo infantil doméstico como un factor social facilitador de la trata[165] y se señalaba que **la cantidad de niños, niñas y adolescentes que viven en casa de parientes, no parientes y empleadores lleva a suponer que muchos de ellos y ellas podrían estar privados del cuidado de sus padres y desarraigados de su lugar de origen a temprana edad**[166].

3.2.4. Uruguay

Cifras generales

Uruguay es un país que atravesó su transición demográfica mucho antes que el resto de las naciones sudamericanas. Los resultados del censo de 2011 ratifican la agudización del proceso de envejecimiento de la población uruguaya, propio de un país en una fase muy avanzada de la transición demográfica, similar a la que se encuentran los países desarrollados[167].

De acuerdo a la "Encuesta continua de hogares 2009", los niños, niñas y adolescentes representaban el 21% del total de la población uruguaya, lo que para ese año significaba unas 685.000 personas, de las cuales el 51,1% eran varones y el 48,9% niñas o adolescentes. Según el último "Censo nacional de población y viviendas", la población entre 0 y 14 años significó el 21,8% del total, habiendo descendido casi dos puntos porcentuales respecto al censo anterior realizado en el año 2004, cuando aquel tramo etario representaba el 23,9% del total de la población uruguaya.

En cuanto a la distribución de la población en el territorio nacional, se observa un temprano proceso de urbanización, que se refleja en un porcentaje del orden del 94,66%, frente al 5,34% de la población que vive en zonas rurales.

Con respecto a la incidencia de la pobreza, en los últimos ocho años habría descendido en 27 puntos porcentuales, llegando en el año 2012 al 8,4% del total de los hogares, mientras que la indigencia o extrema pobreza se ubicaba en 0,3% de hogares[168]. No obstante, en cuanto a la pobreza infantil, los indicadores se ubicaban aún en niveles muy altos, siendo del orden del 24,5% en

163 Casal Cacharrón, Martha (2007): Un día te dejan de mirar y te perdés… Verdades y desafíos de la explotación sexual comercial de la infancia y adolescencia. Asunción, Oficina Internacional del Trabajo, p. 90. Las cursivas son nuestras.

164 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC, op. cit., p. 48.

165 Ibíd., p. 67.

166 Ibíd., p. 61.

167 Instituto Nacional de Estadística, 2012.

168 Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

la franja etaria de 0 a 6 años y de 23,3% para la de 6 a 12 años, en tanto que el porcentaje para la franja de 13 a 17 años estaba en el mismo año en 20,4%[169].

Trabajo infantil

En el año 2007, el Comité de Derechos del Niño señalaba al Estado uruguayo su preocupación por el número de niños, especialmente los que viven en la pobreza, que seguían siendo víctimas de explotación económica, recomendándole que "redoble sus esfuerzos, incluso estudiando el alcance, la naturaleza y las causas fundamentales de la explotación económica y suministrando fondos presupuestarios suficientes para prevenir y combatir la explotación"[170].

En 2012, la OIT (Programa IPEC), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), publicaron el "Informe sobre la magnitud y las características del trabajo infantil en el Uruguay". Dicho material fue el resultado de la aplicación de la "Encuesta nacional de trabajo infantil" en el año 2009[171]. Los enfoques y marcos teóricos explicitados en el informe se sustentan en el concepto de actividades productivas económicas definidas dentro de la frontera de producción establecida por el Sistema de Cuentas Nacionales. Es con esta categoría que se determinó que el 14,7% de niños y adolescentes realizaban o habían realizado actividades económicas en el último año. De este porcentaje, el 11,6% manifestó estar realizando actividades económicas, implicando aproximadamente unos 79.000 niños, niñas y adolescentes, mientras que el 3,1%, es decir, unos 21.400 habían dejado de hacerlas en el último año.

El 9,9% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años del Uruguay se encuentra en trabajo infantil, definido en la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales, en tanto que aumenta a 13,4% cuando es definido en la frontera general de producción. De la descomposición del trabajo infantil en sus componentes, se observa que de los 9,9 puntos porcentuales de trabajo infantil definido en la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales, el 4,6% corresponde a niños de entre 5 a 14 años (1,4 en actividades no peligrosas y 3,2 en actividades peligrosas) y 5,3 puntos son adolescentes de entre 15 a 17 años en actividades peligrosas. Es de destacar que alrededor del 75% de la incidencia del trabajo infantil por debajo de la edad mínima corresponde a trabajo peligroso[172].

El mayor porcentaje se dio a nivel rural, con 21,1%, más del doble que las áreas urbanas, con 10,9% del total, siendo que los varones corresponden al 15,2% y las niñas y adolescentes al 7,7% del total de la población infantil que desarrolla actividades económicas. Si se toma en cuenta el tramo etario, tenemos que los adolescentes que realizaban actividades económicas repre-

169 Ibíd.

170 Comité de los Derechos del Niño (2007): *Observaciones finales: Uruguay.* 45º periodo de sesiones, párr. 61-62. CRC/C/URY/CO/2. Los resaltados son nuestros.

171 INE, OIT, 2011.

172 INE 2012.

sentaban el 29,3% del total, mientras que eran el 6,1% de los comprendidos entre los 5 a 14 años de edad.

La encuesta citada también incursionó en la intensidad de las actividades, medida por la cantidad de horas dedicadas. De este modo, por ejemplo, a nivel nacional los adolescentes le dedican en promedio unas 16,7 horas semanales, siendo que a nivel urbano el promedio es de 16,7 y en el área rural de 17,2 horas por semana. Al discriminar por sexo, los varones aplican unas 18,5 horas y las mujeres unas 13,2 horas por semana. Según el tramo de edades, los adolescentes dedicaban 21,7 horas, mientras que los del tramo 5-14 años, unas 9,4 horas semanales.

En la categoría de actividades productivas están comprendidas aquellas dedicadas al trabajo o servicio doméstico no remunerado realizadas en el propio hogar, básicamente aquellas que refieren a tareas de cuidado de hermanos, orden y aseo de la vivienda, entre otras. En este sentido, **el porcentaje de niños y adolescentes que afirmaban realizar algún tipo de actividad productiva a nivel familiar alcanzaba al 84,6% sobre el total de la población infantil a nivel nacional.** La participación de las niñas y adolescentes fue significativamente mayor que la de los varones. De aquel porcentaje, el 73,7% manifestó que apenas dedicaba menos de una hora por semana a aquellas tareas domésticas no remuneradas.

Respecto a la problemática del trabajo infantil doméstico, cabe mencionar lo señalado por el INE y la OIT: estamos ante una situación generalizada de mercantilización de la sobrevivencia, donde el trabajo infantil cumple una función central en una red de estrategias familiares, en principio, y grupales, en segunda instancia. Entendemos que los tres elementos que explican con mayor fuerza las situaciones encontradas son: 1) la mercantilización de la sobrevivencia, 2) la reproducción generacional de la pobreza y 3) la fuerte segmentación territorial, que genera situaciones de socialización entre pares, que reproducen las estrategias de trabajo infantil a partir de los propios niños.

Trabajo infantil doméstico

De acuerdo a las definiciones de trabajo infantil regulado a nivel nacional, la "Encuesta nacional de trabajo infantil" arrojó los siguientes resultados: el 11,6% de los niños, niñas y adolescentes manifestó estar realizando actividades económicas productivas remuneradas, mientras que el 3,1% declaró haber trabajado en el último año previo a la aplicación de la encuesta. Considerando los tramos etarios, las cifras se ubicaban en 7,9% para el tramo de 5-14 años y en 38,8% en el tramo de 14-17 años en el caso de los varones.

Entre las principales ocupaciones para el tramo de 5-17 años se identificaron los trabajadores no calificados en el sector de ventas y servicios, que incluyen el trabajo doméstico, siendo el porcentaje del orden del 23%, es decir, unos 18.000 niños, niñas y adolescentes. Para los varones, las principales ocupaciones eran peón en la construcción, con 8,1%; peón ganadero, 8%;

vendedor, 7,7%; y cortador de césped, con 5,8% del total. Por su parte, las niñas y adolescentes trabajaban como niñeras en el orden del 18,1% y como empleadas domésticas en 5,4%. En cuanto al trabajo en hogares privados con servicio doméstico, era de 8,6% para el tramo de 5-14 años y de 10% en el tramo de 15-17 años, siendo el promedio del orden del 9,4%, que representa unas 7400 niñas y adolescentes que trabajan en el servicio doméstico.

Trata de personas

El Comité de Derechos del Niño había expresado en 2007 su preocupación por el hecho de que la explotación sexual y la venta de niños sean problemas cada vez más importantes en Uruguay, especialmente en las zonas turísticas y a lo largo de las fronteras[173]. A su vez, en 2008 el Comité Cedaw manifestó su preocupación por la persistencia de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, desde y hacia Uruguay. Lamentaba que no existieran datos oficiales ni estadísticas y que no se hayan realizado estudios para evaluar la incidencia de dicho fenómeno[174].

El diagnóstico regional sobre trata de mujeres con fines de explotación sexual en el ámbito del Mercosur hace referencia a la ausencia de estadísticas que permitan dar cuenta de la magnitud del problema en el país. Sin embargo, en dicho estudio sí se señala con respecto a las personas víctimas que en Uruguay se han identificado casos de trata de adolescentes mujeres a partir de 16 años en adelante y de mujeres jóvenes. Las adolescentes en general serían captadas para trata interna –aunque también se identifican casos de adultas jóvenes– y en trata internacional, en general, son jóvenes entre 18 y 30 años con hijos[175]. En este diagnóstico, concretamente en el informe nacional, se expresa que "En el país no se producen estadísticas que releven la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, por lo que no es posible dar cuenta de la magnitud real del problema"[176].

Por su parte, desde la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual de este país se han caracterizado las situaciones atendidas señalando que las personas víctimas tienen entre 18 y 56 años de edad, siendo mayoritariamente mujeres responsables del núcleo familiar y del sustento, en general con baja escolaridad y con una historia laboral caracterizada por la informalidad; se han atendido sobre todo casos de trata internacional con fines de explotación sexual, laboral y otros fines, encontrándose invisibilizada la trata interna; el engaño es el principal método de reclutamiento; y el control de los tratantes sobre las personas víctimas se da sobre todo a través de la violencia física y psicológica, la vigilancia permanente, las deudas y la retención de documentos. La Mesa informó haber atendido 19 casos de trata de personas en el año 2011, 40 casos en 2012 y 40

173 Comité de los Derechos del Niño (2007): *Observaciones finales: Uruguay.* 45º periodo de sesiones, párr. 65. CRC/C/URY/CO/2. Los resaltados son nuestros.

174 Comité Cedaw (2008): *Observaciones finales al Estado uruguayo,* 42º periodo de sesiones, párr. 28-29. CEDAW/C/URY/CO/7.

175 Ibíd. p. 36. Los resaltados son nuestros.

176 Ibíd. p. 37.

casos en 2013. El mayor número de víctimas era de nacionalidad uruguaya, seguido de personas de nacionalidad china y dominicana, y en menor número pertenecientes a otras nacionalidades[177].

Se considera que existe multicausalidad de factores que inciden en el fenómeno: económicos, sociales, culturales, pobreza, exclusión social; inequidad de género y generacional, trabajo infantil y explotación sexual; falta de oportunidades educativas, violencia intrafamiliar, abuso sexual, así como la migración como estrategia de cambio[178].

Relaciones entra la trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico en el país

Son escasos los estudios específicos en el país vinculados a la problemática del trabajo infantil doméstico. Colateralmente, algunas investigaciones recientes relativas a la explotación sexual y comercial de niñas y adolescentes han intentado estudiar una posible relación entre el trabajo infantil doméstico y la trata. La problemática de referencia permanece invisibilizada, aun cuando en los últimos 10 años se han tomado medidas y aplicado políticas focalizadas en la infancia en general, y al trabajo infantil en particular.

Tampoco se trata de un asunto presente en la agenda pública. Si bien existen organismos creados especialmente para combatir el trabajo infantil, la escasa asignación de recursos presupuestales impiden desplegar acciones masivas de mayor impacto social. La inexistencia de evidencia fáctica que vincule el trabajo infantil doméstico con la trata es un factor elemental que incide en la asignación de recursos técnicos y financieros que resultasen en estudios exploratorios o investigaciones más profundas.

De acuerdo a las personas entrevistadas e informantes calificados consultados para este estudio, no se observaron o registraron casos que vinculen al trabajo infantil doméstico con la trata, lo que no supone su inexistencia como actividad más o menos puntual. En otras palabras, no existe evidencia empírica que demuestre que en Uruguay se dan fenómenos de trata de niños, niñas y adolescentes asociados al trabajo doméstico. Cabe señalar que la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual del Uruguay ha señalado al trabajo infantil entre los factores que facilitan la trata de personas en este país y ha tomado cuenta de un caso que se hizo conocido a finales del año 2013, cuando una mujer de origen peruano que trabajaba como empleada doméstica en Uruguay denunció a sus empleadores de nacionalidad uruguaya por trata laboral[179].

177 Perroni, Sandra, "Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual. Servicio público de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual", ponencia presentada en el seminario internacional "Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica", Asunción, 13 de marzo de 2014.

178 Ibíd.

179 Perroni, Sandra, op. cit.

3.3. SÍNTESIS COMPARATIVA: RELACIONES ENTRE LA TRATA Y EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO

3.3.1. Con relación a la trata de niñas, niños y adolescentes

Conforme a las informaciones encontradas:

- Argentina: Hay alto el número de personas víctimas de trata que han sido atendidas en los últimos años, y es muy alto el número de personas víctimas de trata de nacionalidad extranjera, el cual supera a las de nacionalidad argentina.
- Brasil: no se han encontrado datos cuantitativos.
- Paraguay: hay alto número de personas víctimas de trata que han sido atendidas en los últimos años, y órganos internacionales de supervisión de tratados de derechos humanos han caracterizado al fenómeno de la trata como de magnitud creciente y alarmante.
- Uruguay: el número de víctimas de trata es considerablemente menor a otros países.
- Con respecto a la trata de niñas, niños y adolescentes, la magnitud de la problemática sería aún más difícil de cuantificar. En ninguno de los países se han encontrado datos desagregados y específicos sobre los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata identificados y/o atendidos, aunque en Argentina y Paraguay se ha podido acceder a algunos datos sobre el porcentaje de personas menores de edad o jóvenes dentro del total de víctimas de trata identificadas.
- No se han encontrado estudios específicos de análisis de la problemática de trata de niñas, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica en ninguno de los países analizados, y son escasas las informaciones disponibles sobre el fenómeno de la trata interna y de la trata con fines de explotación laboral, tanto interna como internacional.
- En estudios de carácter internacional publicados por Unicef y OIT se da cuenta de la existencia de esta modalidad de trata, que afecta sobre todo a niñas y adolescentes mujeres provenientes de zonas rurales. La dinámica central de este tipo de crimen implica el traslado de niñas y adolescentes de áreas rurales y empobrecidas para satisfacer la demanda urbana de ayuda doméstica. Los dos factores principales que facilitan esta forma de trata serían la pobreza y la tolerancia cultural hacia el trabajo doméstico en casas ajenas de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a sectores excluidos.
- Se ha podido identificar la existencia de casos de trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica en Argentina y Paraguay.

3.3.2. Con relación al trabajo infantil doméstico

- Paraguay y Brasil presentan una elevada magnitud del trabajo infantil y del trabajo infantil doméstico.

- En Uruguay, el trabajo infantil doméstico es una problemática existente y cuantificada.
- Argentina carece de datos oficiales respecto de la magnitud de esta problemática.
- Existen estudios que vinculan el trabajo infantil y el trabajo infantil doméstico con estrategias familiares de vida de las familias más excluidas y que se encuentran en situación de mayor pobreza, lo que ubica a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a dichos estratos sociales en una posición de acentuada vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico, a la explotación del trabajo doméstico de las adolescentes, a situaciones de trabajo forzoso y a ser víctimas de trata.
- Existe una similitud en la situación de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata y los que se encuentran en situación de trabajo infantil doméstico, sobre todo cuando este adopta la modalidad sin retiro. En ambos casos existen vulneraciones de derechos (a relacionarse con la familia, al juego, a la protección, entre otros); un doble aislamiento de las niñas, niños y adolescentes, primero separados de su entorno familiar y comunitario, y luego ubicados en un ámbito privado, no visible, de difícil control. A su vez, en general, niños, niñas y adolescentes víctimas de trabajo infantil doméstico y trata provienen de hogares de escasos recursos económicos, lo cual dificulta la capacidad de acción de sus familiares adultos para lograr su protección. También existen factores culturales (relaciones intergeneracionales y de género) que aumentan la vulnerabilidad de estos niños y niñas, y que muchas veces naturalizan que sean sometidos a diferentes formas de violencia. Las condiciones materiales y culturales ubican a estos niños y niñas entre los más invisibles, los menos protegidos y los que menos condiciones poseen para hacer escuchar sus voces, exigir derechos y reclamar protección.
- Existe también una similitud en los factores estructurales e institucionales que aumentan la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil doméstico y a la trata. Sobre todo, la imposibilidad del goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales como contexto de vida previo de la mayoría de las víctimas de ambas formas de violencia.
- El trabajo doméstico en hogares ajenos bajo la modalidad sin retiro, así como el criadazgo, constituyen las formas más peligrosas de trabajo infantil doméstico. Los niños, niñas y adolescentes sometidos a estas situaciones estarían más expuestos a las redes de explotación sexual y de trata con esos fines, puesto que carecen de redes de sostén y de las herramientas personales suficientes para reconocer engaños o enfrentar amenazas.
- El trabajo doméstico en casas de terceros es un elemento que suele estar presente en el patrón de comisión del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, en el sentido de que constituye la oferta

laboral recurrente que suele emplearse para lograr la captación y traslado de la víctima. Al ser el trabajo doméstico la puerta de entrada de la mayoría de las niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza al mercado laboral, resulta creíble la oferta engañosa. Además, el desplazamiento de la víctima, la salida de su entorno familiar-comunitario, se ajusta a la dinámica de demanda del trabajo infantil doméstico, que es fundamentalmente urbana, encontrándose mayor "oferta" de fuerza de trabajo para satisfacerla en zonas rurales.

- En ciertas condiciones, el trabajo infantil doméstico –y el criadazgo en particular– pueden constituirse en trata interna con fines de explotación laboral. Esto ocurriría en los casos en que se da un mecanismo de captación, traslado y encierro de los niños, niñas y adolescentes, que culmina en la explotación de su fuerza de trabajo, sin posibilidades de contacto con su origen ni con las redes de protección[180].Sin embargo, como se advierte en estudios internacionales, no todos los niños y las niñas desplazados para el trabajo doméstico son víctimas de trata infantil, siendo necesario analizar y entender la variedad de factores desencadenantes y las motivaciones de esos desplazamientos, así como las formas en que esos niños viajan y las situaciones en las que terminan. La OIT recalca que "la etiqueta de "víctima de trata" debe utilizarse adecuadamente para que no se convierta en un obstáculo para la elaboración de respuestas centradas en los niños que privilegien el interés superior de los niños trabajadores domésticos"[181].

180 Cfr. Celma, Luis Claudio y Francezón, Silvina (2009): *Podemos proteger(nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso.* Asunción, Global Infancia, pp. 9-10.

181 OIT-IPEC (2013): *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas.* Ginebra, OIT-IPEC, p. 31.

4. NORMATIVA VIGENTE

4.1. NUEVOS PARADIGMAS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS

Las primeras disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos establecen el principio de igualdad y los derechos de todas las personas a la no discriminación, a la vida, a la libertad y a la seguridad.

> *Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*
>
> *Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.*
>
> *Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

Los dos pactos generales de derechos humanos establecen el compromiso de los Estados de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos, respectivamente, sin discriminaciones. Los derechos a la no discriminación, a la igualdad ante la ley y a la igual protección de la ley constituyen principios fundamentales que establecen la obligación para los Estados de garantizar a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción el mismo reconocimiento, respeto, protección y satisfacción de sus derechos humanos. Implican una doble vertiente de obligaciones: la abstención de realizar acciones discriminatorias y el deber de adoptar medidas positivas para revertir las situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades[182].

Desde la base de protección general establecida por los instrumentos que integran la Carta Internacional de Derechos Humanos se han ido generando instrumentos normativos y mecanismos de supervisión para la protección especial de ciertos sectores poblacionales y colectivos sociales que requieren de una protección suplementaria y específica para la garantía efectiva de sus derechos.

a. Protección integral de niños, niñas y adolescentes

Como se ha mencionado con anterioridad, de la invisibilidad político-jurídica del niño se pasó al reconocimiento como "persona sujeto de derecho".

182 Pereira Fukuoka, Milena (2009): *Arriba los crean y abajo se juntan: la confluencia de sistemas de dominación en la discriminación del trabajo doméstico remunerado.* Primeras jornadas sobre experiencias latinoamericanas en derechos humanos, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La declaración, al reconocer que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, fija implícitamente el principio del niño como sujeto pleno de derechos. En efecto, a la luz de la misma, los niños son también titulares de derechos inalienables que les corresponden por el hecho de ser personas. En cuanto al reconocimiento de derechos específicos, en ella se proclama que "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños [...] tienen derecho a igual protección social" (artículo 25.2).

La apertura incipiente del sistema de protección en materia de infancia está en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1959[183], siendo uno de los antecedentes más importantes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Pero es desde la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, adoptada en 1989, que se incorpora la perspectiva de derechos en materia de infancia, y con este instrumento se complementan aquellos que eran de contenido general en materia de derechos humanos.

La protección integral de la infancia, si bien tiene como pilar a la CDN, es una noción abierta a la influencia de todas aquellas disposiciones normativas, de origen nacional e internacional, que aseguren a la infancia nuevos y mejores niveles de reconocimiento y protección de sus derechos. Así, el modelo se nutre de todos los instrumentos en materia de derechos humanos[184].

En el siguiente cuadro se resumen los derechos de los cuales son titulares las niñas, los niños y las personas adolescentes en la actualidad.

Cuadro 4: Síntesis de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Derechos de niñas, niños y adolescentes	
Derechos a la supervivencia	Comprenden el derecho a la vida y a tener cubiertas las necesidades más básicas para la existencia, como alimentación, vestido, vivienda, acceso a los servicios de salud.
Derechos a la protección	Los niños, niñas y adolescentes deben disponer de un entorno familiar adecuado y ser salvaguardados de toda forma de maltrato, abandono, abuso y explotación. A su vez, deben ser protegidos en forma prioritaria en situaciones especiales.
Derechos al desarrollo	Alude a las condiciones necesarias para que niños, niñas y adolescentes puedan alcanzar su mayor potencial, como el derecho a la educación, al juego y al esparcimiento, a las actividades culturales, al acceso a la información y a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
Derechos a la participación	Niños, niñas y adolescentes deben poder asumir un papel activo en sus comunidades y países a través de la libertad de expresar sus opiniones, de expresarse sobre los asuntos que afectan su propia vida, de asociarse y reunirse con sus pares y con personas de otras edades. En la medida en que desarrollan sus capacidades, los niños y las niñas han de tener crecientes oportunidades de participar en las actividades de la sociedad.

Fuente: Luis Claudio Celma y Silvina Francezón (2009): *Podemos proteger(nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso.* Asunción, Global Infancia, p. 6.

183 Resolución 1386 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

184 Beloff, Mary (1998): *Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina*, en: García Méndez E. y Beloff, M. (comp.): *Infancia, Ley y Democracia en América Latina.* Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, pp. 89-90.

b. Avances en el reconocimiento igualitario del trabajo doméstico remunerado

Como ya se ha visto antes con la exposición del origen histórico del trabajo doméstico e infantil doméstico en la región, y con más detalle en Paraguay, han sido mujeres indígenas y afrodescendientes, incluyendo niñas y adolescentes, las que realizaban trabajos domésticos en casas de las familias europeas o criollas. Posteriormente, también las mujeres y niñas de familias empobrecidas, sobre todo rurales, fueron las que desempeñaron este tipo de labor.

Al estudiar la dogmática más clásica en el derecho laboral hispanoamericano, que intenta encontrar explicaciones o fundamentos a la exclusión y diferenciación que afecta al trabajo doméstico, se ha encontrado que los intentos de fundamentación aluden a ideas arraigadas en prejuicios sociales y culturales, tales como la improductividad económica del trabajo doméstico, la relación afectiva y cuasifamiliar con el patrón, la necesidad de protección de la familia, la afirmación de que no se trata de relaciones laborales, etc.

Así como la CDN marcó una nueva tendencia y doctrina en el campo de la protección de niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés) representó la base sobre la cual se desarrolló un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos de las mujeres en el mundo. Uno de sus principios fundamentales es el de la no discriminación.

Este tratado internacional es de suma importancia en lo que hace al derecho que tienen las trabajadoras domésticas a una protección igualitaria en su condición de tales, sobre todo por dos motivos: porque el trabajo doméstico remunerado es una ocupación con tasas de femineidad que superan en general el 90%; y porque la discriminación legal y material que han sufrido a lo largo del tiempo las personas que desempeñaban este tipo de labor se funda en prejuicios culturales y desvalorizaciones sociales enraizadas en construcciones de género.

A nivel internacional, fueron considerados relevantes en la lucha de las organizaciones de trabajadoras domésticas por la igualdad de derechos los Convenios de la OIT 100 sobre igualdad de remuneración (1951), el 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958) y el muy reciente 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011).

4.2. MARCO NORMATIVO VIGENTE EN LOS PAÍSES

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han ratificado la CDN, aunque, en el caso de Argentina, con algunas reservas en el marco del régimen de adopción y la especificación de la protección al niño desde la concepción. Es importante conocer el ámbito de aplicación de las normas locales en el sentido de la Convención para luego iniciar el proceso de referencia normativa más detallada.

Cuadro 5: Leyes marco de protección integral de niños, niñas y adolescentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

NORMATIVA POR PAÍS				
	ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Legislación	Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.	Ley 2169 que establece la mayoría de edad y el alcance de los términos niño, adolescente y mayor de edad.	Ley 17.823 - Código de la Niñez y la Adolescencia.	Ley 8069 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
Ámbito de aplicación del sistema de protección	La ley no define en forma expresa el concepto de niño, niña y adolescente, pero establece que la CDN es de aplicación obligatoria en las condiciones de su vigencia, en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de las personas hasta los 18 años de edad.	Niño: toda persona humana desde la concepción hasta los 13 años de edad. Adolescente: toda persona humana desde los 14 hasta los 17 años. Mayor de edad: toda persona desde los 18 años de edad.	Se entiende por niño a todo ser humano hasta los 13 años de edad y por adolescente a los mayores de 13 y menores de 18 años de edad. Siempre que este Código se refiere a niños y adolescentes comprende de ambos géneros.	Se considera niño a toda persona hasta los 12 años incompletos, y adolescente, entre los 12 y 18 años

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se expondrán las reglas y principios jurídicamente vigentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el abordaje de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico.

Se partirá de las normas de origen internacional vigentes en estos países, dando seguidamente cuenta de las normas nacionales aplicables a la trata de personas y al trabajo infantil doméstico.

a. Trata de niñas, niños y adolescentes

En el año 2000, con la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, se consolida el compromiso de la comunidad internacional de encarar esfuerzos concretos para hacer frente a estos crímenes.

Esta Convención complementa sus disposiciones a través de tres protocolos. En materia de enfrentamiento a la trata de personas, la normativa específica aplicable es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, también conocido como Protocolo de Palermo. Los Estados de los cuatro países incluidos en este estudio son parte de dicha Convención y del Protocolo de Palermo[185].

185 Han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Argentina, en el año 2002, con rango constitucional; Brasil y Paraguay, en el año 2004; y Uruguay, en 2005.

También, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, después de recibir las primeras 10 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, se convirtió en un documento jurídicamente vinculante el 18 de enero de 2002. Hoy en día, más de 100 países han firmado y ratificado este Protocolo.

Nivel regional

A nivel regional, en el año 2005 los Estados adoptaron la Declaración de Asunción contra la Trata de Personas en el Mercosur y Estados Asociados.

Con relación a la protección de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur, se creó la Iniciativa Niñ@Sur[186], dentro de la cual las temáticas de trata, tráfico, venta, explotación sexual y/o abuso han sido puestas en la agenda de trabajo como prioritarias. En este ámbito fueron aprobadas las "Recomendaciones sobre derechos y asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tráfico, explotación, abuso, y/o venta" como un instrumento para promover la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y avanzar en el establecimiento de políticas para erradicar los hechos punibles mencionados.

A su vez, en la Mesa Técnica contra la Violencia de Género de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) se promovió la elaboración de herramientas que permitan fortalecer el trabajo conjunto de enfrentamiento a la trata de mujeres, sus causas y consecuencias. Como resultado de ello, en el año 2012 el Consejo del Mercado Común (CMC), máxima autoridad del Mercosur, aprobó a propuesta de la RMAAM dos instrumentos que buscan fortalecer la acción conjunta de políticas regionales para enfrentar el problema. Fue creado un Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional, con vistas a articular una red que brinde especial atención y apoyo a las mujeres en situación de trata, estableciendo mecanismos de comunicación, intercambio y coordinación de acciones entre los Estados Parte. A su vez, el CMC recomendó a los Estados Parte adoptar y aplicar la "Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual"[187].

186 Véase http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno23-2-2009-1.htm.

187 Decisión Mercosur/CMC/DEC.Nº 32/12 y Recomendación Mercosur/CMC/REC Nº 09/12.

Cuadro 6: Legislaciones nacionales sobre trata de personas

LEYES NACIONALES EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS				
	ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Legislación	Ley 26.842 de trata de personas	Ley 4788 integral contra la trata de personas	Ley 18.250 de migración	Ley 6/2008- Combate el crimen de tráfico de personas
Contenido y alcance	La trata de personas incluye el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países. A los fines de la ley, se entiende por explotación la configuración de cualquiera de los siguientes supuestos, sin perjuicio de que constituyan delitos autónomos respecto del delito de trata de personas: a) cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad; b) cuando se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; c) cuando se promoviere, facilitare o comercializare la prostitución ajena o cualquier otra forma de oferta de servicios sexuales ajenos; d) cuando se promoviere, facilitare o comercializare la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido; e) cuando se forzare a una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho; f) cuando se promoviere, facilitare o comercializare la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos. El consentimiento dado por la víctima de la trata o la explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores. La norma expresa la consideración especial en los procedimientos del sujeto en desarrollo, cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente. Además, contempla agravantes de los tipos penales cuando la víctima sea una niña, niño o adolescente. Obs.: se especifica la trata interna e internacional.	La ley se aplica a todas las formas de trata de personas, sean en el territorio nacional o transnacionales y estén o no vinculadas a la delincuencia organizada. Se define a la trata de personas por la actividad, incluyendo la explotación sexual, régimen de servidumbre, matrimonio servil, trabajo o servicio forzado, esclavitud o cualquier práctica análoga a la esclavitud, extracción ilícita de sus órganos o tejidos, por los medios empleados, incluyendo captación, transporte, traslado, acogida o recepción a la víctima directa. El tipo penal se agrava cuando la víctima sea un/a adolescente entre 14 y 16 años y fuera pariente o fuere padre/madre, tutor, encargado o guardador del adolescente. Obs: se especifica la trata interna e internacional.	La ley entiende como trata a quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, así como quien favorezca o facilite la entrada, el tránsito interno o la salida de personas del país. Se reconoce el derecho a la intervención y reparación a la víctima. Son agravantes del tipo penal: cuando la víctima sea un niño o un adolescente o el agente se haya prevalecido de la incapacidad física o intelectual de una persona mayor de 18 años. Obs.: no refiere específicamente a trata interna e internacional.	La trata incluye ofrecer, entregar, atraer, reclutar, aceptar, transportar, transferir, alojar o acoger una persona para fines de explotación sexual, laboral o de los servicios de esa persona, incluyendo ,por lo menos, trabajos o servicios forzados u obligatorios, de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, o de extracción de órganos o de tejidos de origen humano, utilizando la violencia, la maniobra fraudulenta, abuso de autoridad resultante de la dependencia jerárquica, económica o trabajo familiar, aprovechamiento de incapacidad física o estados de vulnerabilidad; consentimiento de la víctima por coacción, es punible. A este tipo se agrega que fuera niño, niña u adolescente como agravante. También especifica como otro agravante cuando la víctima fuera menor de 14 años y para los casos de venta de órganos, así como la destrucción de documentos de identidad. Obs.: no se especifica la protección en materia de trata interna o internacional.

Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente.

b. Trabajo infantil y trabajo infantil doméstico

Los Convenios de la OIT, sobre todo el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y el 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, plantean a los Estados Partes los parámetros y criterios a ser adoptados en sus legislaciones nacionales para proteger a niñas, niños y adolescentes de la explotación laboral.

El Convenio 138 establece que los Estados adheridos asumen el compromiso de seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. En tal sentido, cada Estado deberá especificar, en una declaración anexa a su ratificación, la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio. Ninguna persona con una edad inferior a aquella deberá ser admitida al empleo o trabajar en ocupación alguna. El convenio establece que la edad mínima fijada no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a 15 años.

Además, dispone que la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no deberá ser inferior a 18 años. Para el cumplimiento de la finalidad legal, la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones de dicho Convenio.

Otro avance en este ámbito ha sido el consenso internacional en torno a una "Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para el 2016[188]", adoptada en 2010 en la Conferencia Mundial de La Haya sobre Trabajo Infantil[189].

En el ámbito del Mercosur, además de la adhesión de los países miembros a los principales instrumentos normativos de la OIT, también se han dado otros avances.

- En 1998 se adoptó una Declaración Socio Laboral, en el marco del Subgrupo de Trabajo 10. Esta Declaración tiene dos objetivos: el establecimiento de normas mínimas de empleo y la armonización legislativa. Se establece específicamente la abolición del trabajo infantil y adolescente, así como el reconocimiento a los derechos de igualdad, no discriminación, libre circulación de trabajadores y la eliminación del trabajo forzoso, entre otros.

188 Mayor información: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13454 (actualizado 10-11-2013).

189 III Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil, Brasilia, 8 al 10 de octubre del 2013, disponible en http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=23482.

- En el ámbito de las Cumbres de Presidentes del Mercosur, dos han sido las declaraciones sobre trabajo infantil. La primera fue adoptada en el año 2002 y ha sido conocida como la Declaración de Presidentes de Buenos Aires. A través de la misma, los Estados Partes se comprometieron a fortalecer los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil mediante la articulación de políticas, la participación activa de todos los actores sociales y la producción de información actualizada fiable y comparable. En el año 2012 fue adoptada una declaración sobre prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur, conocida como la Declaración de Presidentes de Mendoza, por la cual los Estados miembros se comprometen a profundizar las acciones destinadas a una efectiva prevención y erradicación del trabajo infantil, promoviendo un mayor grado de participación de la ciudadanía y la responsabilidad de llevar adelante dichos objetivos como bloque regional.
- En el año 2006 fue acordado un Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil[190]. El objetivo general fue desarrollar una política regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur.
- También se ha avanzado en la instrumentación de la inspección de trabajo del Mercosur (Res. GMC N 22/2009).

Cuadro 7: Marcos legales nacionales en materia de trabajo infantil y trabajo infantil doméstico

LEYES NACIONALES EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL Y TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO			
ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Trabajo Infantil / Legislación			
1) Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (art. 25). 2) Ley 26.390 - prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. 3) Ley 26.847 - trabajo infantil/Código Penal.	1) Ley 1680 - Código de la Niñez y la Adolescencia. 2) Ley 213 - Código del Trabajo.	1) Ley 17.823 - Código de la Niñez y la Adolescencia. 2) Ley 18.065 - trabajo doméstico.	Ley 8069 - Estatuto del Niño y Adolescente.

190 Res. GMC Nº 36/2006.

1) Se reconoce el derecho de las personas adolescentes al trabajo, debiendo, sin embargo, tender a la erradicación del trabajo infantil y limitar toda forma de trabajo legalmente autorizada cuando impida o afecte el proceso evolutivo. 2) Se prohíbe el trabajo de menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no. 3) Será reprimido con prisión el que aprovechare económicamente el trabajo de un niño o niña violando la prohibición del trabajo infantil. Se exceptúan las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente, y están exentos de pena los padres, tutor o guardador.	El Código de la Niñez y la Adolescencia establece como su ámbito de aplicación en materia laboral el trabajo por cuenta propia de adolescentes; los adolescentes que trabajan "por cuenta ajena"; y niñas/os que se ocupan del trabajo familiar no remunerado. Reconoce una serie de garantías a las personas adolescentes trabajadoras.	Se reconoce el derecho al trabajo adolescente. Se prohíbe el infantil.	Se reconoce el derecho al trabajo adolescente. Se prohíbe el infantil.
ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Trabajo Infantil / Edad mínima de admisión al empleo y otras disposiciones			
La edad mínima de admisión al empleo es de 16 años. Se exceptúa esta regla cuando el niño o niña sea mayor de 14 años y la actividad sea un emprendimiento del padre, la madre o tutor, en jornadas que no podrán superar 3 horas diarias o 15 semanales.	El Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual, en concordancia con la Ley 2169/2003 que establece la mayoría de edad, prevé que la edad mínima de admisión al trabajo es de 14 años. Dentro del régimen general del trabajo adolescente, dicho Código establece una diferenciación en las condiciones de trabajo de las personas de entre 14 y 16 años, y mayores de 16 y menores de 18 años.	Fijase en 15 años la edad mínima que se admitirá en los adolescentes que trabajen en empleos públicos o privados, en todos los sectores de la actividad económica, salvo las excepciones especialmente establecidas en los artículos siguientes, y aquellas que, teniendo en cuenta el interés superior del niño o adolescente, conceda el Instituto Nacional del Menor. Cuando el Instituto Nacional del Menor no las otorgue de oficio, las excepciones deberán ser gestionadas por los padres o quien acredite la tutoría legal y establecer como mínimo el nombre del representante legal del menor, la naturaleza de la actividad y la jornada diaria.	Se prohíbe el trabajo de niños y niñas menores de 14 años de edad, salvo en condición de aprendiz.

ARGENTINA	PARAGUAY	URUGUAY	BRASIL
Trabajo Infantil / Inspección laboral			
La inspección del trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de la prohibición de contratación por debajo de la edad mínima.	La instancia de control es el Ministerio de Justicia y Trabajo, y la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, que debe registrar la contratación del adolescente dentro de las 72 horas, con copia del contrato y a cargo del empleador.	El Instituto Nacional del Menor revisará las autorizaciones que ha prestado respecto al empleo de niños y adolescentes entre los 13 y los 15 años. Sólo serán permitidos trabajos ligeros, que por su naturaleza o por las condiciones en que se prestan, no perjudican el desarrollo físico, mental o social de los mismos, ni obstan a su escolaridad. 1) Los adolescentes mayores de 15 años no podrán trabajar más de seis horas diarias, equivalentes a 36 horas semanales, y disfrutar de un día de descanso semanal, preferentemente en domingo. El Instituto Nacional del Menor podrá excepcionalmente autorizar a los adolescentes entre 16 y 18 años a trabajar ocho horas diarias, correspondiéndoles dos días continuos de descanso, preferentemente uno en domingo, por cada cinco días de trabajo, previa evaluación técnica individual, estudio del lugar y puesto de trabajo, teniendo en cuenta el interés superior del niño. 2) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, vigilará el cumplimiento de la presente ley. A dichos efectos, podrá realizar inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, para lo cual deberá contar con orden judicial expedida con conocimiento de causa por Juzgado Letrado de Primera Instancia del Trabajo o Juzgado Letrado de Primera Instancia del Interior, debiendo presentar al juzgado competente, dentro de las 48 horas, testimonio de las actuaciones realizadas.	El órgano responsable de la inspección de las condiciones de trabajo es el Ministerio del Trabajo y Empleo, a través de los auditores del trabajo. También, el Ministerio Público del Trabajo, vinculado al sistema de justicia, puede recibir denuncias e iniciar acciones vinculadas al respeto de las normas laborales. Como el trabajo doméstico de personas menores de 18 años no está permitido en Brasil, estas situaciones entran dentro de las esferas de competencia de los Consejos Tutelares, el Ministerio del Trabajo y Empleo, el Ministerio Público del Trabajo, los cuales deben fiscalizar este tipo de violaciones de derechos de la niñez y la adolescencia. Asimismo, el servicio Disque 100, a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, puede recibir denuncias al respecto.

Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente.

c. Trabajo infantil peligroso o peores formas de trabajo infantil

Si bien los Estados reconocen el derecho al trabajo de personas adolescentes, en todos los casos está prohibido el trabajo de niños y niñas. Además de esta prohibición, que implica un avance significativo, también se reconoce la necesidad de especificar e identificar formas peligrosas de trabajo que no deben ser realizadas tampoco por adolescentes.

El Convenio 182 de la OIT (1999) señala a los Estados Partes la obligatoriedad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

De acuerdo a este instrumento, la expresión "peores formas de trabajo infantil" abarca: (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Cuadro 8: Reglamentaciones nacionales del trabajo infantil peligroso

REGLAMENTACIONES NACIONALES DEL TRABAJO INFANTIL PELIGROSO				
	ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Listado de trabajo infantil peligroso	No cuenta (en proceso).	Decreto 4951 del 22 de marzo de 2005, por el cual se reglamenta la Ley 1657/2001 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.	No cuenta (en proceso).	Decreto 6481 del 12 de junio de 2008. Lista de peores formas de trabajo infantil.
Consideración legal del trabajo infantil domésticoa	No expresa.	Considera trabajo infantil peligroso al trabajo infantil doméstico y al criadazgo. Establece que se podrá autorizar el trabajo doméstico a partir de 16 años, siempre que queden plenamente garantizadas la educación, salud, seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción profesional adecuada específica en la rama de actividad correspondiente.	No expresa.	Entre las actividades prohibidas se encuentra el trabajo doméstico.

Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente.

d. Trabajo infantil doméstico

De las normativas referenciadas en el marco normativo internacional sobre el trabajo infantil, puede notarse la inexistencia de una disposición que prohíba expresamente el trabajo infantil doméstico. Para considerarlo una las peores formas de trabajo infantil, el trabajo infantil doméstico es incluido dentro del inciso d) del Convenio 182 como "el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños".

El Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) dispone en su artículo 3 que todo miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos, la abolición efectiva del trabajo infantil. El artículo 4 establece que todo Estado Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos, compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima (138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general. A su vez, prevé que los Estados Miembros deberán adoptar medidas para asegurar que el trabajo efectuado por los trabajadores domésticos menores de 18 años, pero mayores de la edad mínima para el empleo, no los prive de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.

En el siguiente cuadro se expone una síntesis de las disposiciones vigentes en los ámbitos nacionales.

Cuadro 9: Legislaciones nacionales en materia de trabajo infantil doméstico

LEGISLACIONES NACIONALES EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO				
	ARGENTINA	**PARAGUAY**	**URUGUAY**	**BRASIL**
Legislación	1) Ley 26.390 - prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. 2) Ley 26.844 - régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares.	Ley 1680 - Código de la Niñez y la Adolescencia.	1) Ley 18.065 - trabajo doméstico. 2) Ley 17.823 - Código de la Niñez y la Adolescencia.	Decreto 6481 que aprueba la lista de las peores formas de trabajo infantil.
Edad mínima de admisión n al empleo doméstico	1) No podrán ser contratadas para el servicio doméstico las personas emparentadas con el dueño de casa, ni aquellas que sean exclusivamente para cuidar enfermos y conducir vehículos. No podrán ser contratadas las personas menores de 16 años.	El Código de la Niñez y la Adolescencia contiene un capítulo relativo al adolescente trabajador doméstico, estableciendo protecciones especiales para las trabajadoras y trabajadores adolescentes que desempeñan esta labor. En dicho capítulo no se modifica la edad mínima de admisión al trabajo, esto es, la edad de 14 años. Sin embargo, a partir de la reglamentación por decreto del trabajo infantil peligroso de 2005, la edad mínima de admisión al empleo doméstico prevista es de 18 años, pudiendo ser autorizada desde los 16 años.	1) La edad mínima para desempeñarse como trabajador/a de servicio doméstico se establece en 18 años. Sin perjuicio de ello, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay podrá, cuando medien razones fundadas, autorizarlo a partir de los 15 años de edad.	Se prohíbe el trabajo de menores de 18 años en las actividades descriptas en la lista de trabajo infantil peligroso. Este listado comprende el trabajo infantil doméstico, por estar sujetos a esfuerzos físicos intensos, aislamiento, abuso físico, psicológico y sexual, largas jornadas de trabajo, trabajo nocturno, calor, exposición al fuego, posiciones antiergonómicas y movimientos repetitivos, pudiendo comprometer su proceso de formación social y psicológico.
Disposiciones generales	1) La jornada de labor de la personas de hasta 16 años deberá realizarse exclusivamente en horario matutino o vespertino. 2) La jornada de trabajo de los adolescentes entre 16 y 18 años no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, las 6 horas diarias de labor y 36 horas semanales. Se prohíbe la modalidad laboral sin retiro. Cuando se contratase a menores de 18 años, deberá exigirse a ellos o a sus representantes legales un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo, como así también la acreditación de los reconocimientos médicos periódicos que prevean las reglamentaciones respectivas.	La jornada máxima de trabajo del adolescente trabajador doméstico será de 6 horas diarias, con intervalos de descanso, y de 4 horas para quienes asistan a instituciones educativas. Se contempla la modalidad sin retiro, estableciendo la obligación del empleador de garantizar una habitación independiente, cama, indumentaria y alimentación. Se prohíbe contratar a adolescentes para el servicio doméstico fuera del país. El adolescente debe contar con autorización del padre/madre, tutor o representante para el trabajo doméstico y se registrará en la Codeni del domicilio de aquel. Si la persona adolescente debiera trasladarse de una localidad a otra, la Codeni del lugar de domicilio del adolescente comunicará el hecho a la similar correspondiente del lugar de trabajo del adolescente. Se aplica en forma subsidiaria el Código del Trabajo (ley 213) en todo lo que no se encuentre expresamente establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.		

Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente.

4.3. SÍNTESIS DE LA NORMATIVA VIGENTE

- La trata con fines de explotación laboral se encuentra sancionada penalmente en los cuatro países.
- Argentina, Brasil y Paraguay cuentan con leyes especiales para el combate de la trata de personas, mientras que en Uruguay el marco normativo de enfrentamiento a dicho crimen está contenido en la Ley de Migración.
- Argentina y Paraguay tipifican expresamente la penalización de la trata interna, además de la internacional.
- La condición de niña, niño o adolescente de la persona víctima es considerada un agravante del tipo penal de trata de personas en los países estudiados.
- En la última década han existido importantes avances en la remoción de las disposiciones legales que discriminaban a las trabajadoras y trabajadores domésticos remunerados en Argentina, Brasil y Uruguay. En Paraguay, se estaría en proceso de lograr modificaciones sustanciales en el nivel legislativo.
- Las discriminaciones legales al trabajo doméstico remunerado afectan a las personas adolescentes que se dedican a este tipo de ocupación.
- El trabajo doméstico adolescente, esto es, el efectuado por personas que cuentan con la edad mínima para este tipo de empleo, posee protecciones legales especiales y condiciones de labor en materia de duración de la jornada, descansos y escolaridad obligatoria, diferenciadas respecto del régimen legal general para trabajadoras/es domésticos/as mayores de edad.
- En Brasil, Paraguay y Uruguay, la edad mínima de admisión al empleo doméstico es de 18 años, pudiendo ser autorizado por autoridad competente a partir de los 15 años en Uruguay y de los 16 años en Paraguay. En Argentina, es de 16 años.
- El trabajo infantil doméstico se encuentra prohibido en los cuatro países. En Brasil y Paraguay, el trabajo doméstico es considerado trabajo infantil peligroso. En Argentina, se encuentra sancionado penalmente. Con relación a la detección del trabajo infantil doméstico, al encontrarse prohibido, distintas instituciones de los Estados (Poder Ejecutivo, Ministerio Público, instituciones especializadas de derechos humanos y de protección de derechos de la niñez y de la adolescencia) son competentes para impulsarla.

5. MARCOS NACIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA

En la introducción de este estudio se sostuvo que se examinaría la problemática y las políticas existentes desde el enfoque de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entendiendo que ello implica su protección integral.

Ya se han señalado los sistemas de relaciones económicas y culturales que se encuentran en la base del trabajo infantil doméstico y de la trata de niñas, niños y adolescentes en la región. También se han expuesto las normativas vigentes en los niveles nacionales, esto es, el deber ser jurídico-positivo.

En este capítulo se presentará un recuento de las principales políticas existentes en cada uno de los países estudiados para el enfrentamiento del problema.

5.1. ROL DEL ESTADO EN EL ENFRENTAMIENTO DE LA TRATA DE NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL DOMÉSTICA Y NIVELES DE POLÍTICA PÚBLICA INVOLUCRADOS

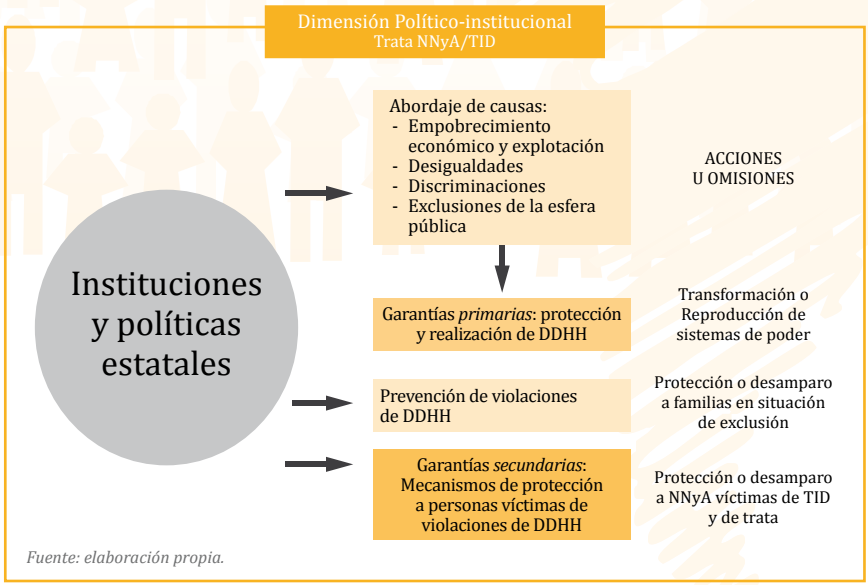
Es importante tener presente la diferencia que existe entre reconocer un derecho humano o fundamental en la norma jurídica, establecer/desarrollar garantías para su protección y realización, y el modo en el que funcionan en la práctica dichas garantías establecidas. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son consideradas como claves en las dinámicas sociales, pues pueden promover que se amplíe el disfrute de los derechos fundamentales o pueden contribuir a su vulneración, al omitir acciones necesarias para su garantía.

Para la prevención del trabajo infantil doméstico y de la trata de niñas, niños y adolescentes, sobre todo con fines de explotación en el trabajo doméstico, se consideran fundamentales las políticas públicas socioeconómicas que favorezcan la inclusión de los sectores poblacionales en situación de mayor exclusión y pobreza. Es necesario que el Estado aborde las causas profundas del empobrecimiento de ciertos sectores sociales y de aumento de las desigualdades, atienda los factores culturales que generan discriminaciones, así como los factores institucionales que invisibilizan y dificultan la expresión de algunos sectores sociales en la esfera pública. Ello implica el desarrollo de garantías para el ejercicio de los derechos sociales, del derecho a la participación y del derecho a la no discriminación de todas las personas, priorizando la garantía de derechos de las niñas, los niños y las personas adolescentes, en especial de aquellos que provienen de hogares excluidos. Es importante que existan medios de exigibilidad y tutela previstos para los casos en que los derechos se vean vulnerados, incluyendo los económicos, sociales y culturales.

Con ese objetivo, los Estados de la región se encuentran desarrollando sistemas de protección social. Asimismo, desde hace algunos años se vienen construyendo sistemas especializados de protección de derechos humanos a nivel nacional para coadyuvar en la protección y promoción de derechos. Así también, se vienen desarrollando sistemas institucionales de protección específicos, tanto con relación a ciertos sectores poblacionales que por históricas razones de discriminación requieren de protecciones adicionales para la efectiva garantía de sus derechos (mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, entre otros) y para el enfrentamiento de ciertos tipos de violaciones de derechos humanos que demandan políticas específicas para su superación (tortura, trata de personas, trabajo infantil, por mencionar algunas).

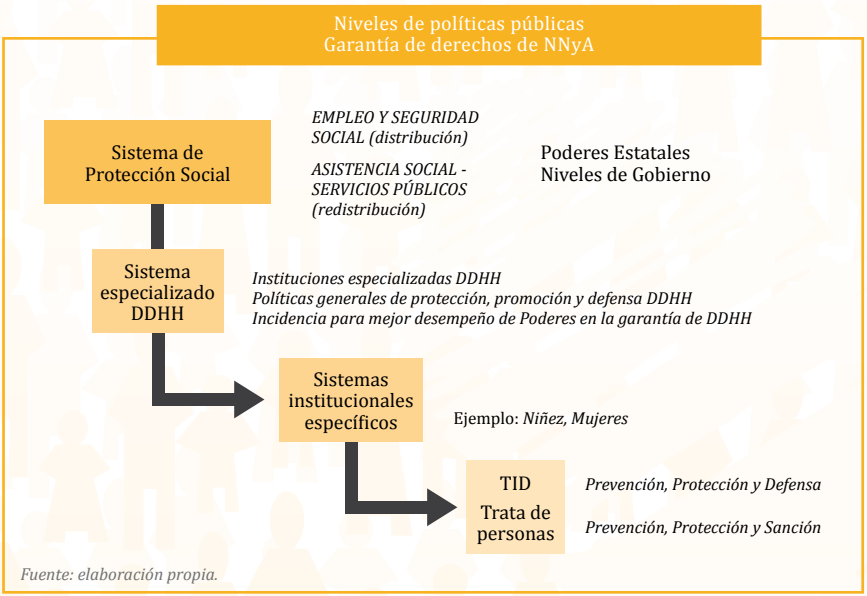
Todos estos ámbitos de políticas públicas deben ser observados si se apunta a realizar un análisis integral de las políticas en materia de lucha contra la trata y el trabajo infantil doméstico.

Gráfico 3: Rol de las instituciones estatales y las políticas públicas en el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas y niños



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4: Niveles de política pública para el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas y niños desde la perspectiva de la protección integral de derechos



Fuente: elaboración propia.

5.1.1. Abordaje del trabajo infantil doméstico y de la trata desde la perspectiva de la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Ámbitos de intervención

El trabajo infantil doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes constituyen formas de violencia y explotación contra esta población, por ello se considera importante recordar las recomendaciones que se han formulado en el "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas", elaborado en el ámbito de las Naciones Unidas, con relación a las características que deben tener las intervenciones para el contacto, rescate y rehabilitación de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia en el ámbito laboral, aunque podemos extender estas recomendaciones a otras situaciones, como las de trata. Estas recomendaciones deben ser tenidas en cuenta por los Estados al desarrollar las políticas específicas de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico y de combate a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico. Los dos principios centrales que deben guiar estas intervenciones son los siguientes[191]:

- los programas para sacar a los niños y niñas de los lugares de trabajo violentos tienen que asegurar que las razones por las que están allí (económicas, sociales y culturales) sean tratadas de manera simultánea; de lo contrario, tarde o temprano simplemente volverán a ellos;

191 Pinheiro, Paulo Sérgio: Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, pp. 233-234, disponible en: http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf.

- es importante no estigmatizar a los niños y niñas que trabajan castigándolos o criminalizándolos por circunstancias que están fuera de su control. Las niñas y niños trabajadores se sienten humillados cuando su trabajo se ve como algo negativo a ser abolido, desconociendo sus intentos sinceros por aportar a la supervivencia familiar.

Con respecto a las recomendaciones generales, el especialista Paulo Pinheiro señala que para abordar el problema de la violencia contra los niños y niñas en el ámbito laboral se requiere una amplia gama de medidas, destacando que el tema ha de ser encarado como un asunto de medios de subsistencia, derechos humanos, trabajo, salud, seguridad y aplicación de la ley. Debe comenzarse con los esfuerzos preventivos. El apoyo para el acceso universal a la educación básica y la intervención efectiva para eliminar el empleo de niños y niñas en las peores formas de trabajo infantil son acciones importantes, pero también se requieren acciones más amplias y estructurales, particularmente relacionadas con el combate a la pobreza y las necesidades familiares. Los niños y niñas por debajo de la edad mínima para trabajar requieren ayuda para dejar el trabajo, recibir educación, capacitación y mejorar sus opciones de la vida. Cuando trabajen legalmente, la prevención de la violencia se debe incluir explícitamente en el proceso de reglamentación e inspección, garantizando el acceso de los niños y niñas trabajadoras a los sistemas de denuncia, los procedimientos de queja y los tribunales[192].

A continuación se citan las recomendaciones principales que los Estados deben tener en cuenta al tiempo de formular políticas y programas de enfrentamiento al trabajo infantil[193]:

- formular planes de acción nacionales para acabar con el trabajo infantil;
- atacar la violencia en los lugares de trabajo como un todo;
- crear servicios para que los niños y niñas puedan denunciar o informar sobre la violencia que sufren y escapar de ella;
- ofrecer servicios para los niños y niñas que trabajan y para los que dejan de trabajar;
- colocar la participación de los niños y niñas en el centro de la creación e implementación de políticas, programas y servicios que les van a beneficiar;
- aumentar la capacidad de todos aquellos que entran en contacto con los niños y niñas que trabajan;
- los autores o responsables de la violencia contra los niños y niñas en los lugares de trabajo deben asumir su responsabilidad y rendir cuentas. Acabar con la impunidad de la que frecuentemente disfrutan los empleadores de niños y niñas menores de la edad legal para trabajar, así como los responsables de la violencia física, psicológica y sexual contra los niños y niñas;

192 Ibíd., p. 268.

193 Ibíd., pp. 269-270.

- la aplicación de la ley y los procedimientos judiciales deben ser amigables (adaptados a las necesidades y a los derechos de los niños y niñas). Debe respetarse su derecho a no sufrir más violencia, traumas o discriminación. Además, el principio del interés superior del niño se debe tener en cuenta en todas las acciones que se lleven a cabo y en todas las decisiones que se tomen;
- aumentar la conciencia pública sobre los efectos perjudiciales del trabajo infantil;
- conseguir el apoyo del sector privado y de la sociedad civil;
- recopilar datos acerca de la violencia contra los niños y niñas en los lugares de trabajo;
- las intervenciones de prevención y protección del trabajo infantil deben ser monitoreadas y evaluadas.

Cuadro 10: Ámbitos de intervención y principales tipos de medidas/instrumentos que deberían estar presentes en la política específica de combate a la trata de niñas y niños con fines de explotación laboral doméstica

Política específica de combate a la trata de niñas, niños y adolescentes					
Capacidades institucionales	Instituciones específicas creadas en el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial.			PARTICIPACIÓN Estrategias para la participación social activa en la lucha contra la trata, en especial de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad.	MONITOREO Y EVALUACIÓN Sistema de monitoreo y evaluación de las acciones implementadas. Identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas
	Espacios de articulación en el ámbito estatal.				
	Ley nacional.				
	Política nacional.				
	Plan nacional.				
	Directrices, manuales de procedimientos, guías de buenas prácticas en el ámbito de la protección, prevención o sanción.				
	Programas de capacitación de funcionarios/as de instituciones competentes.				
	Estrategias de articulación interinstitucional.				
Prevención	Políticas para la garantía progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, en el marco de la consolidación de un sistema de protección social.				
	Políticas para la efectivización de derechos de los sectores poblacionales en situación de pobreza, en especial de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad a la trata.				
	Producción de información sobre la problemática, investigaciones.				
	Programas educativos en el ámbito de la educación formal y/o informal. Campañas de información y sensibilización. Otras medidas educativas, sociales, culturales, orientadas a desalentar la trata de personas, incluyendo el trabajo conjunto con instituciones empresariales.				
Protección de las personas víctimas	Sistemas de control del trabajo doméstico adolescente.				
	Sistemas de detección del trabajo infantil doméstico/criadazgo.				
	Mecanismos de denuncia y atención especialmente dirigidos a niños en situación de trabajo infantil doméstico/criadazgo.				
	Acceso a la justicia	Protección de la identidad y privacidad.			
		Acceso a información sobre sus derechos en un idioma comprensible.			
		Asesoramiento e información sobre los procedimientos judiciales y administrativos que se impulsarán en el caso.			
		Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.			
	Seguridad	Medidas para garantizar su seguridad física.			
	Compensación y reparación	Programas integrales para la recuperación física, sicológica y social.	Asistencia médica, sicológica y material.		
			Oportunidades de empleo, educación y capacitación.		
			Alojamiento adecuado.		
			Medidas especiales de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata (alojamiento, educación, cuidados).		
		Reparación	Medidas que le brinden la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.		
Sanción	Tipificación penal conforme al Protocolo de Palermo.				
	Coordinación interinstitucional.				

Fuente: elaboración propia en base al Protocolo de Palermo y a las recomendaciones para enfrentar la violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito laboral contenidas en el "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas".

Cuadro 11: Ámbitos de intervención y principales tipos de medidas/instrumentos que deberían estar presentes en la política específica de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico a nivel nacional

<table>
<tr><th colspan="6">Política específica de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico</th></tr>
<tr><td rowspan="6">Capacidades institucionales</td><td>Marco legal</td><td colspan="3">Edad mínima de admisión al empleo doméstico.</td><td rowspan="20">PARTICIPACIÓN
Estrategias de participación social en el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico, en especial de niños en situación de vulnerabilidad al trabajo doméstico.</td><td rowspan="20">MONITOREO Y EVALUACIÓN
Sistema de monitoreo y evaluación de las acciones implementadas. Identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Consideración del trabajo infantil doméstico como una de las peores formas de trabajo infantil. Protecciones especiales previstas.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Tipificación penal de la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y previsión de sanciones administrativas en casos de incumplimiento de leyes laborales que afecten a niños, niñas y adolescentes.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Edad mínima de admisión al empleo doméstico.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Abordaje de la problemática en política nacional de niñez y adolescencia.
Abordaje de la problemática en plan nacional de niñez y adolescencia.
Plan y programa nacional de erradicación del trabajo infantil/programa de erradicación del trabajo infantil doméstico.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Instituciones específicas creadas.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Estrategias de transversalización en el ámbito estatal.</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Prevención</td><td colspan="4">Políticas para la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran en situación de pobreza. Consolidación de un sistema de protección social.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Políticas para la efectivización de derechos de los sectores poblacionales en situación de mayor exclusión y discriminación.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Producción de información sobre la problemática, investigaciones.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Estrategias, programas o proyectos específicos de prevención del trabajo infantil doméstico, incluyendo campañas de información y sensibilización. Estrategias de articulación con sectores empresariales y sindicales.</td></tr>
<tr><td rowspan="7">Protección y defensa</td><td>Sistemas de control del trabajo doméstico adolescente.</td><td colspan="2">Mecanismos de regularización de la situación laboral de adolescentes que cuentan con la edad mínima de admisión al empleo y no sufren explotación.</td><td rowspan="7">Articulaciones entre el sistema de inspección laboral, el sistema nacional de protección de niñez y adolescencia y el sistema de políticas sociales, en especial con los programas dirigidos a familias en situación de pobreza y pobreza extrema.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Sistemas de detección del trabajo infantil doméstico/criadazgo.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Mecanismos de denuncia y atención especialmente dirigidos a niños en situación de trabajo infantil doméstico/criadazgo.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Estrategias de intervención en casos de identificación de niñas y niños trabajadores domésticos que no cuentan con la edad mínima de admisión al empleo.</td><td>Garantía de derechos. Oportunidades. Búsqueda de retiro.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Estrategias de intervención en casos de identificación de niñas, niños o adolescentes víctimas de explotación laboral en el empleo doméstico o que sufren otras formas de violencia en su ámbito laboral.</td><td>Garantía de derechos. Oportunidades. Búsqueda de retiro.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Sanción a responsables de la explotación.</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia en base a convenios de la OIT y a las recomendaciones para enfrentar la violencia contra niños, niñas y adolescentes en el ámbito laboral contenidas en el "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas".

5.1.2. Precisiones sobre las acciones estatales que se identifican

Si bien el presente estudio es una primera aproximación al problema de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica en la región, se centra en la identificación de las políticas específicas existentes en materia de trata y de trabajo infantil doméstico. La problemática de niños, niñas y adolescentes afectados por dicha modalidad de trata se encuentra aún muy poco visibilizada. Con respecto a políticas más amplias, sólo se hará mención de los programas de mayor envergadura existentes en cada Estado para la lucha contra la pobreza, y se señalarán las vinculaciones entre el sistema especializado de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes, y las acciones de combate a la trata y al trabajo infantil doméstico, en los casos en que estas vinculaciones sean evidentes.

Antes de exponer las políticas nacionales, se mencionarán las acciones impulsadas en el ámbito del Mercosur que más se vinculan con la problemática de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica.

5.2. ANTECEDENTES PRINCIPALES EN EL MERCOSUR

a. Proyecto "Estrategia Regional de Lucha contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes para Fines de Explotación Sexual en el Mercosur" (Pair Mercosur)

En el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (RAADDHH) de 2006, se creó la Iniciativa Niñ@ Sur, que cuenta con una Comisión de Trabajo Permanente, regida por un sistema de coordinación de las autoridades de los países que promueve la cooperación intergubernamental con el fin de asegurar una protección integral a la infancia y la adolescencia en la región. Dentro de la Iniciativa Niñ@Sur, las temáticas de trata, tráfico, venta, explotación sexual y/o abuso han sido puestas en la agenda de trabajo como prioritarias. La RAADDHH ha aprobado las recomendaciones para la asistencia a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual.

Es en dicho contexto que se promovió la implementación de la Estrategia Regional de Lucha contra la Trata y el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes para Fines de Explotación Sexual en el Mercosur. Desde ésta, se buscó establecer mecanismos de cooperación internacional que permitieran la construcción colectiva de soluciones efectivas.

En la RAADDHH del año 2006 fue aprobado el documento de propuestas para el enfrentamiento de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes. Una de las tres líneas de acción priorizadas fue "la adopción conjunta de políticas públicas dirigidas al enfrentamiento de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en regiones de frontera". Con relación a esta línea de acción, en el año 2008 las autoridades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron la cooperación para la implementación del

proyecto Pair Mercosur[194], con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Pair Mercosur buscó organizar sus acciones a partir de cinco componentes, el primero de los cuales se refería al análisis institucional y el estado de la situación de la problemática, a través de un diagnóstico participativo situacional. Éste fue realizado en 15 ciudades gemelas (siete de Brasil, tres de Argentina, cuatro de Uruguay y una de Paraguay), con mapeo y análisis sobre las formas de explotación sexual y de la trata con esta finalidad, y con la cuantificación y cualificación de los programas, servicios y redes de servicios existentes de enfrentamiento a ese fenómeno en cada municipio[195].

Las instituciones gubernamentales designadas por los gobiernos de los países involucrados en el proyecto como organismos ejecutores fueron la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina; la Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidencia da República de Brasil; el Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay; y el Instituto del Niño y Adolescente y el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

El organismo ejecutor fue la Fundación de Apoyo a la Investigación de la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (Fapec/UFMS). Y los organismos ejecutores técnicos regionales, referenciados por sus países para la ejecución técnica del proyecto, fueron el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; el Programa Escola de Conselhos/UFMS - Universidade Federal do Paraná (UFPR) y la Universidade Federal do Rio Grande (UFRG) de Brasil; Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud de Paraguay y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales de Uruguay.

Las acciones del programa se iniciaron en cada ciudad con la sensibilización y movilización de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relevantes con relación a la problemática, para el desarrollo, de forma participativa, de diagnósticos y planes de acción locales. Posteriormente, esos planes locales buscaron ser articulados, armonizados e integrados a nivel binacional y transnacional (en el caso de la triple frontera) y, finalmente, a nivel regional.

194 El proyecto recibió esta denominación pues fue concebido a partir de la experiencia del "Programa Acciones Integradas y Referenciales de Lucha contra la Violencia Sexual hacia la Niñez y la Juventud en el Territorio Brasileño", conocido como Pair.

195 Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Criancas e Adolescentes para Fins de Exploracao Sexual no Mercosul (Pair Mercosur, 2011): *Síntese dos diagnósticos nos municípios de fronteira*, pp. 125-132.

Cuadro 12: Componentes y actividades de Pair Mercosur

Componente	Actividades
1. Diagnóstico de la situación de la explotación sexual en las 15 ciudades seleccionadas	Identificación y movilización de los organismos públicos de los tres niveles de gobierno que tengan representación en el municipio. Organización e implementación de reuniones de presentación, discusión y adecuación de la metodología y de los instrumentos de diagnóstico rápido participativo y para la planificación de las actividades. Visitas a las instituciones locales y recolección de informaciones sobre: (a) la situación de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y (b) las instituciones que prestan servicios de prevención, atención y responsabilidad en la ciudad y de su funcionamiento en red. Análisis de las informaciones recogidas. Elaboración del informe georreferenciado sobre la demanda y la oferta de servicios en las ciudades.
2. Planes de lucha contra esa situación	Realización de reunión preparatoria de las actividades para la elaboración de manera participativa de los planes operativos locales. Realización de seminarios locales con la participación de prestadores de servicios sociales y de justicia en las ciudades gemelas para la preparación de los planes operativos locales. Consolidación y presentación de los planes operativos locales. Realización de talleres para la preparación de los planes operativos binacionales y transnacionales (triple frontera).
3. Protocolos y flujos de servicios de prevención, atención y responsabilidad	Adecuación de los contenidos de capacitación de los operadores de las redes de servicios de atención a niños, niñas y adolescentes en los municipios seleccionados. Elaboración o adecuación de los materiales de capacitación. Realización de talleres para la construcción de protocolos y flujos de las redes de servicios. Ajuste de los planes operativos locales, binacionales y transnacionales elaborados. Elaboración de pactos de la sociedad en cada ciudad gemela.
4. Estrategia regional de lucha contra esa situación, que incluya mecanismos de consulta, cooperación y ejecución de intervenciones comunes a los diferentes países	Mejora del sitio web del Mercosur, de manera que permita la divulgación de los estudios, diagnósticos, planes operativos, informes y demás documentos de interés del programa. Realización de un seminario para la elaboración del plan estratégico de intervención regional y el desarrollo de la propuesta de implementación de una red regional. Desarrollo y firma de un pacto regional. Creación de un mecanismo de gestión compartida de la estrategia y de la red regional, que garantice la permanente articulación, movilización y la cooperación entre los socios.
5. Registro y sistematización de la experiencia de construcción del bien público y de las metodologías de articulación, movilización y desarrollo de los protocolos y flujos de servicios	Registro, sistematización y publicación de textos de referencia con registro de la experiencia de construcción del bien público y de las metodologías de articulación, movilización y establecimiento de pactos. Sistematización de las metodologías de construcción del bien público y de las metodologías de articulación, movilización y pacto. Realización de talleres para la preparación colectiva de los textos, con la sistematización de las buenas prácticas asociadas a la construcción del bien público. Elaboración de boletines trilingües semestrales con registro de las buenas prácticas, a ser distribuidos a los comités locales, binacionales o transnacionales. Elaboración y publicación de un documento de registro del referencial metodológico del programa.

Fuente: elaboración propia en base a informaciones disponibles en: http://mercosul.ledes.net/site/es_ES/index.php?toSection=15&ItemID=22, consultada en fecha 12 de enero de 2014.

En el mes de junio del año 2013 se realizó, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el seminario final del proyecto Pair Mercosur. En ese ámbito fue aprobada por las autoridades de la Iniciativa Niñ@Sur la propuesta de resolución que crea el Plan Regional de Enfrentamiento a la Trata y al Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes en regiones de frontera, a ser suscripto en la RAADDHH.

b. Acciones de enfrentamiento al trabajo infantil[196]

Con el propósito de coordinar, planificar y evaluar la implementación del Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil fue constituida una Unidad Ejecutora del Plan Regional de carácter tripartito. La Secretaría Técnica de esta Unidad Ejecutora ha funcionado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

La OIT financió a nivel regional la elaboración de indicadores para formular una línea de base de la situación del trabajo infantil a nivel regional. A finales del año 2012 se diseñó un proyecto de apoyo al plan regional, financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación, la unidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de este país y la OIT sede Brasil.

La primera de las acciones ejecutadas fue la campaña comunicacional "El Mercosur unido contra el trabajo infantil", que fue lanzada en abril de 2012 en los cuatro países y en forma simultánea por los ministerios del Trabajo. La campaña fue ejecutada en las ciudades fronterizas seleccionadas por la Unidad Ejecutora Regional: Posadas, Argentina-Encarnación, Paraguay; Uruguayana, Brasil-Paso de los Libres, Argentina; Rivera, Uruguay-Santana do Livramento, Brasil; y en la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay). Se elaboró un spot radial, así como tres piezas gráficas que abordaban tres modalidades de importante magnitud y gravedad en los países: trabajo infantil doméstico, trabajo infantil en agricultura y explotación sexual comercial infantil. Esta última problemática se habría trabajado a nivel local junto con el programa Pair, impulsado por la Iniciativa Niñ@Sur. A su vez, con la finalidad de apoyar el desarrollo de la campaña, se organizaron talleres de sensibilización y problematización de la temática del trabajo infantil, dirigidos a diferentes grupos sociales (periodistas, funcionarias y funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, docentes y fuerzas de seguridad).

También se elaboró un documento conteniendo el análisis comparativo de los instrumentos normativos e institucionales con los cuales contaban los países del bloque.

Asimismo, el proyecto de apoyo al plan regional destinó recursos para ejecutar cuatro estudios, con la modalidad de estudios rápidos cualitativos, en las cuatro zonas fronterizas anteriormente mencionadas[197].

196 Secretaría Técnica del Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur, "La prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur. Para ser presentado a la III Conferencia Global de Trabajo Infantil. Documento preliminar".

197 Los estudios estuvieron a cargo de consultores de Argentina y Brasil, que llevaron a cabo entrevistas a informantes calificados de diferentes organizaciones civiles y gubernamentales de las localidades mencionadas. Los resultados habrían sido volcados en un documento consolidado.

c. Campaña "Mercosur libre de trata de mujeres"

La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) es el órgano del Mercosur que reúne a las máximas autoridades de género de la región. En su Mesa Técnica contra la Violencia de Género, la RMAAM definió la elaboración de herramientas que orienten a fortalecer el trabajo conjunto de enfrentamiento a la trata de mujeres, sus causas y consecuencias. Primeramente, se realizaron diagnósticos nacionales en cada uno de los Estados Parte, así como un diagnóstico regional, los cuales fueron publicados en mayo de 2012. Estos diagnósticos habrían hecho visible la necesidad de contar con una herramienta específica para orientar el trabajo técnico, conceptual y operativo de todas aquellas personas y organismos que intervienen en la atención de situación de trata de mujeres, en especial en la atención directa de mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual[198].

Posteriormente, el Consejo del Mercado Común (CMC), máxima autoridad del Mercosur, aprobó a propuesta de la RMAAM instrumentos que buscan fortalecer la acción conjunta de políticas regionales para enfrentar el problema. Fue creado un Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional, para articular una red que brinde especial atención y apoyo a las mujeres en situación de trata, estableciendo mecanismos de comunicación, intercambio y articulación de acciones entre los Estados Parte. A su vez, el CMC recomendó a los Estados Parte adoptar y aplicar la "Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual"[199].

A partir de esta guía fue desarrollada una campaña de comunicación y difusión titulada "Mercosur libre de trata de mujeres". Ésta se diseñó y su primera fase se encuentra siendo implementada en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur", que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) lleva adelante junto a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur[200].

5.3. POLÍTICAS NACIONALES

5.3.1. Argentina

Argentina está organizada políticamente en forma federal, con 23 provincias y la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Cada una de las provincias se subdivide en departamentos o partidos.

Contexto general en materia de políticas sociales y de infancia

En el año 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la que fue ratificada por la República Argentina al año siguiente mediante la sanción de la ley 23.849. Con la

198 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual,* s.l., RMAAM, p. 5.

199 Decisión Mercosur/CMC/DEC.Nº 32/12 y Recomendación Mercosur/CMC/REC Nº 09/12.

200 Véase http://www.mercosurmujeres.org/es/campana-i71, consultada en fecha 2 de febrero de 2014.

reforma constitucional del año 1994, la incorporación al texto constitucional de la CDN y de otros tratados de derechos humanos fue un intento de poder avanzar en la efectivización de estas normativas.

En el año 2005, con la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se gestó una nueva etapa de cambios normativos e institucionales significativos para promover la adecuación de las acciones destinadas a la niñez a la luz de los principios de la CDN.

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) es, en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, el organismo especializado en materia de derechos de niñez y adolescencia. Depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. También es miembro titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales. Este es un instrumento estratégico, dado que imprime una mirada transversal, necesaria para generar políticas públicas integrales en materia de niñez y adolescencia.

A partir de lo estipulado en los decretos 415 y 416/2006 de reglamentación de la ley 26.061, la Sennaf desarrolló un trabajo con las provincias para que designen o identifiquen a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local; y promovió con cada gobierno provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los acuerdos con el objetivo de transferir los servicios de atención directa[201].

Con relación al principal programa social nacional orientado a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, el Gobierno argentino continúa con la implementación del programa "Asignación universal por hijo" (iniciado en 2009), consistente en un subsidio en efectivo para familias que tuvieran hasta cinco hijos menores de 18 años, en las que uno de los padres estuviese desempleado, fuese trabajador no inscrito que percibe un sueldo inferior al mínimo o fuese trabajador autónomo que paga un impuesto por pequeña empresa. El programa tiene por objeto mejorar la nutrición infantil, aumentar la asistencia escolar y reducir el trabajo infantil, dado que para cobrar la asignación mensual, las familias tienen la obligación de acreditar que los hijos asisten a la escuela y reciben las vacunas.

Avances institucionales en el enfrentamiento al trabajo infantil doméstico

Argentina participa del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT desde 1996. A partir de mayo de 1997, se tomó un rol más activo en la materia creando la Comisión de Trabajo Infantil, que en agosto del año 2000 fue formalizada por el decreto 719 bajo la denominación de Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI). La definición de trabajo infantil de esta comisión es una de las más utilizadas. Define por trabajo infantil a "toda actividad económica y/o

201 Unicef (2012): *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina.* Buenos Aires, Unicef.

estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso".

Con relación al trabajo infantil doméstico, no se han identificado acciones específicas. Sí se encuentra en plena vigencia el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015, diseñado tras la aplicación y evaluación del primer plan.

El plan nacional provee una serie de indicaciones acerca de las obligaciones del Estado en sus diferentes niveles para erradicar toda forma de trabajo infantil. Sin embargo, se ha avanzado poco en la implementación de las acciones más específicas y concretas. Existen políticas públicas de carácter universal que operan en la prevención de las diferentes formas de trabajo infantil, como la obligatoriedad de la escuela secundaria, la asignación universal por hijo, entre otras.

Dicho plan es coordinado por la Conaeti en articulación con las Comisiones Provinciales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETIS). La Conaeti tiene un carácter intersectorial e interministerial. Está presidida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Tiene a su cargo la coordinación, evaluación y el seguimiento de los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil, como así también la implementación del plan nacional, diseñado con el fin de constituirse en el marco referencial de los programas y proyectos nacionales, regionales, provinciales o locales, que se vinculen directa o indirectamente con la prevención y erradicación del trabajo infantil en la República Argentina.

La Conaeti está conformada también por representantes del sector sindical y de organizaciones como la Iglesia Católica y la Sociedad Rural Argentina. También, en el ámbito de la Conaeti existe un grupo de empresas comprometidas en la eliminación del trabajo infantil. El grupo de empresas ha desarrollado acciones de sensibilización y concientización sobre el tema.

En la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social existe también la Coordinación de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, la cual funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y Seguridad Social de la Secretaría de Trabajo del mencionado ministerio.

Fue creado también un Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), como uno de los componentes del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil, cuyo desarrollo inicial corresponde al año 2003, producto de un acuerdo entre el MTESS y el IPEC/OIT. A partir del año 2006, las actividades del Otia se enmarcaron sucesivamente en varios convenios que el MTESS suscribió con Unicef202, con el PNUD203 y, en forma conjunta,

202 Contribución al Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente".

203 ARG/04/036: "Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social".

con OIT, PNUD y Unicef. Este último convenio apunta a la implementación del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, vigente en la actualidad.

En materia de capacitación y sensibilización, la Conaeti continuó realizando, en el año 2012, seminarios con las 22 comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil, a fin de capacitar a las autoridades provinciales responsables de hacer cumplir las leyes laborales y de generar conciencia sobre la explotación en materia de trabajo infantil. Asimismo, continuó brindando asistencia técnica a distintas organizaciones no gubernamentales en torno al trabajo infantil en los sectores tabacalero y de recolección de residuos. Además, capacitó a integrantes de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil y fomentó la ampliación del programa "Jardines de cosecha", que brindó varias guarderías para niñas y niños en zonas tabacaleras. En agosto de ese mismo año, se inauguró el primer "Jardín de cosecha" fuera del sector tabacalero, en una zona de cosecha de frutillas.

Con relación a la recepción y abordaje institucional de los casos de trabajo infantil doméstico, no se cuenta aún con protocolos para abordar dichas situaciones. La Conaeti se encuentra diseñando un protocolo de actuación, pero no es específico para trabajo infantil doméstico, sino para toda forma de trabajo infantil.

Avances institucionales en el combate a la trata de personas

En el año 2011, el Gobierno argentino aumentó los esfuerzos para combatir la trata de personas, especialmente a través del aumento en las acciones penales y condenas. Argentina prohíbe toda forma de trata de personas en virtud de la ley 26.364, que establece penas privativas de la libertad que van de tres a 15 años. En diciembre del año 2012 se modificó la legislación, mejorándola respecto de la norma sancionada en 2008. La nueva ley elimina la figura del consentimiento y los medios comisivos pasan a ser agravantes. Además, se crea una nueva institucionalidad para la erradicación de este delito. Se generaron acciones de carácter preventivo, por ejemplo, a través de un convenio entre la Secretaría de Justicia y el Programa Conectar Igualdad se ha incorporado un módulo para trabajar pedagógicamente el tema en el software de las notebooks que reciben las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas. En cuestiones de persecución del delito, se ha jerarquizado la Ufase, transformándola en una procuraduría especializada204. En materia de asistencia, una medida importante ha sido que, por acuerdo entre el MTESS y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (MJDDHH), se ha establecido un subsidio por desempleo a toda persona que haya sido damnificada por el delito de trata.

204 En fecha 30 de abril de 2013, a través de la resolución PGN 805/13, se dispuso la creación, en el ámbito de la Procuración General de la Nación, de la Procuraduría de Trata de Personas y Secuestros Extorsivos, en reemplazo de la Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, manteniendo sus funciones y facultades.

Con relación al rescate y atención de las personas víctimas de trata, en el ámbito federal se creó por resolución 2149/08 la Oficina de Rescate de Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, dependiente de la Jefatura de Gabinete del MJDDHH. Esta oficina tenía competencia para brindar atención a la víctima desde la fase inicial de allanamiento hasta su declaración testimonial. Por resolución 731 del MJDDHH, se creó en mayo del año 2012 el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, con similares competencias a las de la oficina de rescate. La implementación de este programa se lleva a cabo a través de un equipo interdisciplinario que presta acompañamiento y asistencia jurídica a las víctimas. A partir de la declaración testimonial de la persona víctima, la competencia de asistencia y protección recae en la SENNAF, que cuenta con un Área para la Prevención de la Explotación Sexual Infantil y la Trata de Personas. Ésta presta asistencia a las víctimas del delito de trata y actúa articuladamente con el programa nacional, luego de que la víctima preste declaración testimonial. Su intervención será explicada con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Cabe destacar la promulgación del decreto 936 del año 2011 sobre prohibición de la publicidad de oferta sexual, que prohíbe los anuncios que promuevan la oferta sexual o hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual por cualquier medio, y establece la creación de la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual en el ámbito del MJDDHH.

Existen otros espacios de trabajo en el tema. Por ejemplo, la Subsecretaría de Protección de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos viene coordinando una mesa de trabajo en el tema trata de personas con fines de explotación laboral, en la cual participan otros ministerios y agencias gubernamentales, con el objeto de coordinar acciones dirigidas a maximizar el éxito en la causas penales en las cuales el Estado se presenta como querellante. También la Conaeti ha trabajado en el tema a través de su comisión de trabajo sobre peores formas de trabajo infantil. El Ministerio de Turismo viene trabajando con los operadores turísticos y hoteleros un código de conducta que busca erradicar la explotación sexual de jóvenes y adolescentes en dichos espacios.

En el ámbito del Ministerio Público, mediante resolución PGN 94/09, se aprobó un documento elaborado por la entonces Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público de la Nación y la Oficina de Atención Integral a la Víctima del Delito, dirigido a abordar la problemática de las declaraciones testimoniales y denuncias de las víctimas de trata de personas[205]. Asimismo, al menos 10 provincias mantuvieron sus propias unidades especializadas de aplicación de la ley para investigar delitos relacionados con la trata de personas. En el Ministerio de Seguridad, mediante la resolución 1679/2008, se dispuso la creación de divisiones es-

205 Documento disponible en la página web de Ufase, www.mpf.gov.ar, link "trata de personas".

pecíficas en el ámbito de cada una las fuerzas de seguridad federales a los fines de la prevención e investigación del delito de la trata de personas.

Con respecto a los protocolos de actuación, se cuenta con un Protocolo de Actuación de Autoridades Judiciales, Ministerios Públicos y Fuerzas de Seguridad, aprobado en 2009 por el Consejo Federal de Política Criminal. Luego, el Ministerio de Seguridad dictó varios protocolos y guías de actuación interna para las fuerzas de seguridad y policiales: Protocolo de Actuación para las Fuerzas Federales para el Rescate de Víctimas de Trata de Personas, Protocolo para la Detección Temprana de Posibles Casos de Trata de Personas en Pasos Fronterizos y Guía orientativa para la toma de denuncias ante la posible comisión de un delito de trata de personas.

Dificultades para el abordaje del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes

La principal dificultad es la fragmentación de los procesos de trabajo instituidos para operativizar la política pública. Se trata de problemas complejos que requieren abordajes complejos, y en la mayoría de las situaciones el Estado actúa de acuerdo a las lógicas de producción fragmentarias propias de su hacer burocrático.

Poder generar procesos de trabajo de diseño trasversal es un desafío que implica un giro radical en la cultura institucional. Sin embargo, sí han existido avances en esa dirección: la Conaeti es un esfuerzo de articulación, al igual que la nueva institucionalidad creada con la modificación de la ley de trata de personas, de reciente sanción. Los servicios especializados para las víctimas de la trata continúan siendo dispares en todo el país; la superposición de competencias y la falta de coordinación entre las autoridades federales y provinciales han causado demoras en algunas investigaciones, y la significativa cantidad de manifestaciones que dan cuenta de la supuesta complicidad de algunos funcionarios de gobierno en el ámbito local y nacional impidieron avances más sustantivos en la lucha contra la trata.

5.3.2. Brasil

Brasil es un Estado Federal formado por la unión de tres entidades políticas distintas: los 26 estados miembros, los municipios y un distrito federal.

Contexto general en materia de políticas sociales

Brasil cuenta con una fuerte institucionalidad construida en materia de protección especializada de derechos humanos y de participación social protagónica en la definición y evaluación de políticas públicas.

Las políticas de lucha contra la pobreza en Brasil, desde el año 2003, tienen como referencia más importante al programa Hambre Cero (*Fome Zero*). Dicho programa tenía como objetivo el combate al hambre y la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasileña. Entre las principales políticas y acciones articuladas inicialmente en el ámbito de esa es-

trategia, corresponde mencionar al programa Bolsa Familia, de transferencia de recursos; el Programa Nacional de Alimentación Escolar; y el Programa de Adquisición de Alimentos, este último orientado a la adquisición estatal de productos de la agricultura familiar para formación de stocks y atención a programas sociales.

El programa Bolsa Familia es un programa de transferencia directa de renta que beneficia a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza en todo el país. Dicho programa integra el plan Brasil sin Miseria, que tiene como foco de actuación a los 16 millones de personas con renta familiar per cápita inferior a 70 reales mensuales. Está basado en la garantía de ingresos, la inclusión productiva y en el acceso a los servicios públicos. En la llegada del programa se ha dado prioridad a la titularidad de mujeres como beneficiarias. El valor de la transferencia depende del tamaño de la familia, de la edad de sus miembros y de sus ingresos; existen beneficios específicos para familias con niños y niñas, jóvenes de hasta 17 años, embarazadas y madres que amamantan.

El programa fue instituido por ley en el año 2004 y su gestión es descentralizada y compartida entre la unión, los estados, el distrito federal y los municipios. La selección de las familias para el programa es hecha con base en las informaciones registradas por el municipio en el Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal, instrumento que tiene como objetivo identificar a las familias de bajos ingresos existentes en Brasil. Con base en esos datos, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) selecciona de manera informatizada a las familias que serán incluidas para recibir las transferencias.

El programa Hambre Cero ha tenido una importante incidencia en la reducción de los índices de pobreza en Brasil.

Sistema de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes

El Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA) ha sido el primer código de la región (1990) y ha sido modelo para varias legislaciones en América Latina. Establece la creación de consejos municipales, estatales y el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA). Dispone de un plan elaborado en el año 2007 en forma de Agenda Social del Niño y Adolescente. Busca articular acciones y está compuesta por cuatro programas y el Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y Adolescente, que monitorea y evalúa los compromisos del plan[206]. Brasil cuenta además, desde 2011, con el Plan Decenal de los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Con relación a la problemática estudiada, valga mencionar el servicio "Disque 100", implementado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR), y vinculado a la Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Tiene como objetivo recibir denuncias relativas a viola-

206 Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (2014): *Reporte al 2013. Implementación de las recomendaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños n América Latina.*

ciones en materia de derechos humanos, en especial aquellas que afectan a poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

La Ouvidoria y Disque Direitos Humanos - Disque 100 son responsables de recibir, examinar y encaminar las denuncias de violaciones de derechos humanos. La verificación de la situación de violación solo puede ser averiguada por los órganos competentes de la red de derechos humanos, con informaciones suficientes de dónde encontrar a la persona víctima y de cómo es la violación que se denuncia.

Con relación al sistema especializado de protección de niños, niñas y adolescentes, Brasil es un país pionero en la consolidación de la legislación sobre derechos de la niñez. Entre los avances que el Estatuto da Criança e do Adolescente promovió, uno de los principales fue la reglamentación de los Consejos Tutelares (CT), los cuales desempeñan una función estratégica para la afirmación de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Los CT actúan en el enfrentamiento de situaciones de negligencia, violencia física, violencia psicológica, explotación sexual y otras formas de violaciones que victimizan a niñas y niños.

Como resultado de las acciones del Estado y de la sociedad civil organizada, la red de los CT se encuentra en expansión. En el país existen 5924 CT: cada uno cuenta con 5 consejeros/as electos por el pueblo. Por estar presente en casi todos los municipios brasileños y ser responsable, junto con el Ministerio Público, de investigar las denuncias que se reciben en el Disque 100, los CT son la principal puerta de entrada para la atención de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, incluso del trabajo infantil doméstico y de la trata. En el siguiente capítulo se expondrá con mayor amplitud el modo de funcionamiento de los CT.

Avances institucionales en el enfrentamiento al trabajo infantil doméstico

Con relación a las acciones de prevención y protección en lo concerniente al trabajo infantil doméstico, éstas se efectúan en varias esferas. La más específica es la vinculada al Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que fue lanzado a nivel federal en el año 1996. En 2005, con la creación del Sistema Único de Asistencia Social (Suas), las acciones del programa se incorporan en el proceso continuado del Suas y son ofrecidas en los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS). Desde 2011, el Peti fue incorporado a la Ley Orgánica de Asistencia Social, teniendo en la actualidad un carácter nacional y siendo impulsado por el MDS. Está presente en más de 3500 municipios de todos los estados del Brasil y en el distrito federal.

Cabe señalar que el MDS despliega sus acciones a través del Suas en dos niveles de protección social: básica y especial. La primera tiene como objetivo la prevención de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. Es brindada por los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) o por organizaciones

o entidades autorizadas. La protección social especial tiene como finalidad la atención de las situaciones de riesgo personal o social, así como las situaciones de amenaza o vulneración de derechos. En el ámbito de la protección social especial, se diferencian las situaciones de media complejidad de las de alta complejidad. La articulación de las acciones de media complejidad está a cargo de los Creas, que funcionan en el ámbito municipal y regional. De un total de 1200 Creas en funcionamiento en el país, 255 están especialmente capacitados para la atención de situaciones de trata de personas. La Protección Social Especial de Alta Complejidad brinda servicios de acogimiento institucional, entre los que se incluye el trabajo infantil y el acogimiento/refugio de víctimas de trata.

El Peti fue rediseñado en base a un diagnóstico sobre el trabajo infantil basado en los resultados del censo del año 2010, el cual revelaba un nuevo escenario sobre dicha problemática en el país. El Peti tiene como principal objetivo proteger a niños, niñas y adolescentes, contribuyendo a que Brasil sea un país libre de trabajo infantil. Su rediseño comprende un conjunto de acciones integradas y un sistema de articulación intersectorial.

El Peti se articula con los CT, el servicio Disque 100, el Ministerio Público del Trabajo, el Ministerio Público estadual, el programa Bolsa Familia y la Política Nacional de Asistencia Social. Se prevé que en el año 2014 dicho programa se amplíe de 3500 a 5000 municipios brasileños, pues la ausencia del Peti en estos territorios constituye una laguna en la política de combate al trabajo infantil. También constituye una limitación para el enfrentamiento al trabajo infantil doméstico la poca formación de algunos consejeros tutelares, pues muchas veces estos profesionales no reconocen este tipo de trabajo como una violación de derechos, o lo consideran un problema de menor importancia frente a otras violaciones de derechos.

Con relación al trabajo infantil, existe también un Foro Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, creado en noviembre de 1994. Se trata de un espacio no gubernamental permanente de articulación y movilización de los agentes institucionales vinculados con políticas y programas de enfrentamiento al trabajo infantil y de protección al adolescente trabajador/a.

El foro fue responsable de la realización del estudio "O trabalho infantil doméstico no Brasil: avaliação a partir dos microdados da Pnad/IBGE (2008-2011)". Este material traza un panorama preciso del problema del trabajo infantil doméstico en Brasil.

Brasil cuenta también con una Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti), integrada por representantes del Gobierno federal, de los trabajadores y trabajadoras, de los empleadores y de instituciones de la sociedad civil.

Con relación al trabajo infantil doméstico, puede mencionarse también la existencia de una Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), creada en agosto de 2003. Se trata de un órgano colegiado,

vinculado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Su función primordial es monitorear la ejecución del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Las acciones realizadas para el enfrentamiento del trabajo esclavo abarcan el trabajo infantil doméstico, pues este es considerado un trabajo análogo al trabajo esclavo. La Conatrae monitorea la ejecución del plan nacional, que contiene 76 líneas de acción, cuya responsabilidad de ejecución es compartida por órganos de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, el Ministerio Público, instituciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Avances institucionales en el combate a la trata de personas

En Brasil, las respuestas contra la trata de personas están acordadas en la Política Nacional y en el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, en el Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres, de carácter intersectorial, que consolida la política que debe ser desarrollada en cada estado, y en los planes estaduales de enfrentamiento a la trata de personas, transversalizadas en los distintos servicios públicos del país[207]. Tienen especial protagonismo en el tema los siguientes organismos: la Secretaría de Políticas para Mujeres, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y los Tribunales Federales del Poder Judicial.

La Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas[208] fue aprobada por el decreto 5948 del 26 de octubre de 2006. Fue elaborada a través de un amplio proceso de consulta iniciado en 2005, con consultas públicas a través de internet realizadas en 2006. En su construcción participaron 14 ministerios, representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales. A través del decreto 7901 de febrero de 2013, se instituyó el modelo de coordinación tripartita de la política de combate a la trata de personas. Dicha coordinación está compuesta por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Derechos Humanos, ambas de la Presidencia de la República. Se busca con esta estrategia facilitar la transversalización de la temática en las políticas públicas.

Con respecto a la trata de niñas, niños y adolescentes, el país no cuenta con un programa específico. Ello se da dentro de la política y de los planes nacionales de combate a la trata de personas en general. Sin embargo, los actores que componen la red de enfrentamiento a la trata de niñas y niños son diversos a los de personas adultas, aunque exista coincidencia en el caso de algunas instituciones, como es el caso de la Policía.

En el Ministerio de Justicia funciona el Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (PRONASCI), que desarrolla la política pública del gobierno federal en el país para el enfrentamiento y la prevención de la cri-

207 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur*, s.l., RMAAM, pp. 51-52.

208 Denominada en portugués "Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas".

minalidad. La Policía Federal es quien tiene competencia de investigación en el crimen de trata de personas.

En el ámbito estadual funcionan los Núcleos Estaduales de Prevención y Enfrentamiento de la Trata de Personas (NEPTs) y los Puestos de Atención al Migrante. Estos últimos funcionan en áreas de tránsito (aeropuertos, puertos y zonas de frontera) y tienen como cometido la identificación de las víctimas y brindar la primera atención. Coordinan con la Policía Federal y Civil y con otras instituciones estatales o regionales, asesoran a las víctimas, las derivan a los servicios de atención social, de la salud, alojamiento, etc.

Los Tribunales Federales, el Ministerio Público Federal, la Policía Federal y la Defensoría Pública de la Unión son los órganos competentes en los procesos penales por trata de personas[209].

Dificultades para el abordaje del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes

Como en los demás países de la región, la legislación que apunta a la protección integral de niños, niñas y adolescentes es de reciente vigencia, así como los planes nacionales de combate a la trata de personas. Aun existiendo importantes avances en la construcción y fortalecimiento de un Sistema de Garantía de Derechos, subsiste todavía una fuerte cultura de "minoridad" en Brasil, desde la cual se ve a las niñas, los niños y adolescentes como objetos, y no como sujetos de derechos. Muchas veces, actores del Sistema de Garantía de Derechos que tienen importantes roles para la efectivización de derechos, como jueces, promotores, defensores públicos, asistentes sociales, médicos, psicólogos, consejeros tutelares, todavía desconocen las leyes y sus mecanismos de aplicación, e incluso son contrarios a lo que el Estatuto manda, actuando desde el antiguo paradigma.

Con respecto a la política específica de combate a la trata de personas, en una investigación realizada en el año 2012 con relación a los Núcleos y Puestos de Atención, fueron identificadas las siguientes lagunas[210]:

- inexistencia de un estándar en cuanto al mejor locus institucional de un Núcleo y/o Puesto de Atención, de modo a determinar la efectividad en la implementación de la política local de combate a la trata de personas;
- la integración física de servicios en un mismo ambiente no es garantizada si no hay un acuerdo sobre la complementariedad de programas, flujos, sistemas, equipos, recursos y operaciones.

En el caso del trabajo infantil doméstico, existe una cuestión cultural que dificulta el enfrentamiento de esta problemática. Frente a violaciones que llaman más la atención de la sociedad, como la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes u otras situaciones como infracciones cometidas por niños, niñas y adolescentes, tráfico de drogas y dependencia química, muchas

209 Ibíd.

210 *Relatório pesquisa de campo com Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante.* Brasília, 2013.

familias y autoridades ven en el trabajo una manera de "ocupar" a niñas y niños, y educarlos para el trabajo. El trabajo doméstico, sobre todo en el caso de niñas y adolescentes del área rural, se considera una manera de educar y enseñar a vivir.

Otro déficit que puede observarse es la escasa interlocución entre el Sistema de Garantía de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la justicia penal. En las entrevistas realizadas para esta investigación fueron identificadas acciones de enfrentamiento a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral, pero ninguna de esas acciones resultó en la responsabilidad penal de los autores. En dos entrevistas a actores del Sistema de Garantías, éstos manifestaron que no denunciaron a la policía porque entendían que no eran casos de trata, ya que las acciones se dieron con anuencia de los padres, evidenciando desconocimiento de la legislación y de la justicia penal.

Debe decirse además que la justicia criminal brasileña (Policía, promotoria, juzgados y defensorías penales) tienen escasa tradición en la identificación, atribución de responsabilidades y penalización a los autores de violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Incluso en los crímenes de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, hacia los cuales la sociedad brasileña es muy sensible, la actuación de la policía tiende a fallar, tanto en la identificación de los autores como en la investigación de los hechos.

5.3.3. Paraguay

Es un país unitario dividido en 17 departamentos y un distrito capital (Asunción).

Contexto general en materia de políticas sociales

En el Estado paraguayo, el proceso de reformas públicas promovidas en otros países de la región para universalizar el goce de derechos sociales se encuentra en gran medida aún pendiente[211].

Valga mencionar como ejemplo de la magnitud de los desafíos y de la deuda social acumulada en el país datos comparativos respecto de la inversión o gasto social publicados en 2010. La inversión social es aquella que tiende a compensar la inequidad en la distribución del ingreso y Paraguay es uno de los países con mayores índices de desigualdad en el mundo. El promedio de gasto social en América Latina y el Caribe es de 697 dólares per cápita y 14,4% del PIB. El gasto social por habitante en Paraguay en el periodo 2008-2009 era de 135 dólares y 9% del PIB. En el mismo periodo, Argentina invirtió 2387 dólares per cápita (24,2%); Brasil, 1165 dólares per cápita (26,2%); y Uruguay, 1740 dólares per cápita (21,7%)[212].

211 Pereira Fukuoka, Milena (2012): *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay.* Asunción, Base Is.

212 Véase: Kacef, O. (2010): "Política tributaria, equidad y cohesión social", en: Ministerio de Hacienda - Cepal: *Fiscalidad, inclusión social y estructura impositiva de la región*. Asunción; y Cepal: *Panorama social de América Latina 2010.*

Con relación a las principales iniciativas estatales que fueron promovidas desde el año 2008 para transformar al Estado en garante de derechos fundamentales, puede mencionarse, en primer lugar, el Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo, que tenía como objetivo la mejora radical de la gestión de la administración pública ante las crecientes demandas sociales insatisfechas, considerándose prioritario comenzar por los órganos directamente dependientes del Poder Ejecutivo.

El avance más importante que puede registrarse en materia de políticas sociales estuvo dado en 2009, por la construcción, difusión e implementación de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 "Paraguay para todos y todas". Apuntaba a la promoción de políticas universales. Partía, a la vez, del reconocimiento de la situación de pobreza y exclusión social en la que se encontraban numerosas familias, grupos y comunidades, razón por la cual priorizaba acciones dirigidas a dar respuestas concretas a estas situaciones. Eso significó un avance institucional no sólo por el diseño de un plan nacional de desarrollo de largo plazo con metas estratégicas para la superación de la pobreza acordadas y socializadas, sino porque había comenzado a ser utilizado por los ministerios y secretarías de Estado en la planificación presupuestaria del Poder Ejecutivo, hasta el cambio de gobierno, en el mes de junio de 2012.

Con relación al principal programa dirigido a las personas en situación de extrema pobreza, es el programa Tekoporã, de transferencias monetarias con corresponsabilidades, implementado por la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República. En el año 2012, este programa llegaba a 90.570 familias, lo que implicaba la cobertura de alrededor de 452.850 personas, en 14 departamentos del país (de los 17 existentes), poniendo énfasis en mujeres (particularmente, en embarazadas), niños y niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

A su vez, como el principal avance específico para mejorar las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras domésticas en el país debe mencionarse el Programa Conjunto Oportunidades, Juventud, Empleo y Migración: Capacidades y oportunidades para la inclusión social (2009-2013). Entre los principales logros cuya consecución fue apoyada por el éste, pueden mencionarse: la elaboración de una propuesta de política nacional de prevención y combate a la trata de personas 2010-2019; la elaboración de un anteproyecto de ley sobre trabajo doméstico decente; el incentivo a la creación de la Dirección de Empleo Juvenil y del Centro de Atención a Trabajadoras Domésticas en el Ministerio de Justicia y Trabajo, así como el impulso para el logro de la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico.

El Programa Conjunto impulsó la primera campaña de información y sensibilización sobre los derechos laborales de las trabajadoras domésticas. La iniciativa estuvo liderada por el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Secretaría de la Mujer, el Viceministerio de la Juventud, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación.

Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia.

En el año 2001, con la aprobación de la ley 1680/01, se adoptó el Código de la Niñez y la Adolescencia y se estableció el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI). La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), creada por decreto presidencial 15.201 de 31 de octubre del 2001, se constituye en órgano dependiente del Poder Ejecutivo con facultades para la coordinación, siendo responsable que el SNPPI cuente con los mecanismos necesarios para hacer frente a todas las situaciones que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes, incluida la trata de personas y el trabajo infantil. En este marco se creó también la Unidad de Atención de Víctimas de Trata y Explotación Sexual y la Unidad de Trabajo Infantil.

El Sistema de Protección se integra con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, cuya principal función es la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del niño, la niña y el adolescente. El Código prevé la creación de Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia para aprobar los planes y programas para el departamento. Finalmente, el Sistema de Protección se completa con órganos ejecutivos a nivel municipal, como son las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI), cuya finalidad es la atención directa y la promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente a nivel local[213].

Paraguay cuenta con una Política de Niñez y Adolescencia (POLNA) y un Plan Nacional de Acción de la Niñez y la Adolescencia (PNNA) para el periodo 2013-2018. Desde el 2005 se lleva adelante el Programa de Prevención y Erradicación del Maltrato Infantil y el Abuso Sexual, del que depende la línea Fono Ayuda 147, que recibe denuncias, pero no siempre cuenta con recursos suficientes[214].

Avances institucionales en el enfrentamiento al trabajo infantil doméstico

El país ha ratificado los convenios 138 sobre la edad mínima de acceso al empleo y el 182 sobre la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil, de la OIT; ha reglamentado el listado de trabajo infantil peligroso, incluyéndose como tal el trabajo doméstico. A su vez, se encuentra vigente la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente del Paraguay 2010-2015, elaborada por la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los/las Adolescentes (CONAETI) y aprobada por resolución 03/2010 del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

La Conaeti fue creada por decreto 18.835 de octubre de 2002, y es la encargada de elaborar las propuestas y coordinar las políticas nacionales sobre

213 Morlachetti, Alejandro (2013): *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, Cepal.

214 Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (2014): *Reporte al 2013. Implementación de las recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños en América Latina.*

erradicación del trabajo infantil. Tiene como fin coordinar esfuerzos para prevenir y eliminar progresivamente el trabajo infantil y proteger el trabajo de los adolescentes, con el apoyo de la OIT. El Ministerio de Trabajo (Ministerio de Justicia y Trabajo hasta 2014) actúa como institución coordinadora y la SNNA es la institución referente del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Entre los ámbitos de intervención definidos en la estrategia, está en primer lugar la situación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en peores formas de trabajo infantil o en riesgo de caer en esta situación, con énfasis en familias en extrema pobreza, trabajo infantil rural y niños/as indígenas en situación de trabajo infantil doméstico. Esto significa que entre las prioridades de intervención estaría el trabajo infantil doméstico, el criadazgo como una de las peores formas de trabajo infantil doméstico, con énfasis en la prevención y la protección de niñas y adolescentes indígenas en situación de trabajo infantil doméstico.

Con relación a programas implementados dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, el principal es el programa Abrazo, que tuvo un importante impulso y respaldo presupuestario para su fortalecimiento al ser declarado en 2010 como uno de los programas emblemáticos de la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2010. Este programa se desarrolla desde abril de 2005 y busca brindar una respuesta integral a la realidad de niños y niñas menores de 14 años en situación de trabajo infantil en la capital y en otras ciudades del país. Como programa emblemático, llegaba a finales de 2011 a 5262 niños y niñas protegidos. Se cuenta con centros abiertos de protección: 23 en Asunción y el departamento Central y 28 en ciudades de nueve departamentos del interior del país. En junio de 2011, la SNNA inició, con apoyo de la OIT, la implementación de un plan de acción para extender el programa Abrazo, inicialmente direccionado a niñez trabajadora en situación de calle, a otras formas peligrosas de trabajo infantil, específicamente al trabajo en la fabricación de ladrillos en las olerías de Tobatí y el que realizan los niños y niñas en el vertedero de la ciudad de Encarnación. Se estaría ampliando la llegada del programa a niños que realizan trabajo rural en el sector de la producción de caña de azúcar.

Con respecto al trabajo infantil doméstico, es en el sector de la sociedad civil donde se encuentran mayores acciones de producción de información, visibilización y sensibilización respecto de la problemática e, incluso, acciones de intervención[215].

Avances institucionales en el combate a la trata de personas

En enero del año 2012, por decreto 8309, fue aprobada la Política Nacional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, en la cual se señala la elaboración de un plan nacional de combate a la trata de personas, así como la implementación de principios, directrices y acciones de prevención, persecución y atención a víctimas de trata, de conformidad con la política na-

215 Ver capítulo sobre lecciones aprendidas.

cional aprobada. Ésta se encuentra orientada a la adopción de medidas que permitan prevenir el crimen, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas, tanto en el territorio nacional como en el exterior, así como para fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, en el marco de la investigación, judicialización y sanción del crimen.

A su vez, en diciembre de 2012 se sancionó la ley 4788 integral contra la trata de personas. Ésta significó un importante avance normativo, logrando que la legislación paraguaya se adecue a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, mejorando la tipificación penal e incluyendo también los lineamientos de políticas públicas que posibiliten un abordaje integral. La normativa ordena no solo la intervención en la persecución y la punición del crimen de la trata, sino la creación de políticas públicas de prevención, atención y reparación para las personas, especialmente para mujeres en situación o supervivientes de trata y tráfico. Desde organizaciones de derechos humanos se destaca la importancia de que en el proceso de aprobación de la ley hayan participado organizaciones de la sociedad civil –con posterioridad a la difusión del primer anteproyecto elaborado por la entonces Secretaría de la Mujer, en el año 2009– debido a que inicialmente la propuesta no tipificaba la trata interna.

Con relación a las principales instituciones competentes, la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas fue creada por decreto del Poder Ejecutivo 5093 del año 2005. Está a cargo de la articulación de la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata en los ámbitos interno e internacional. De la mesa, participarían en carácter de miembros 47 instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Con la aprobación de su reglamento interno de funcionamiento, la Mesa se estructura en una plenaria de miembros, un comité ejecutivo y cuatro comisiones de apoyo (difusión y prevención; atención a personas víctimas; investigación y monitoreo, respectivamente). La coordinación general está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Ministerio de la Mujer[216] tiene una competencia importante, sobre todo en la prevención de la trata de personas. La ley 4788/12 establece, en su art. 51: "En tanto sea creada una instancia especial para el efecto, el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas dependerá del Ministerio de la Mujer".

A su vez, se encuentra en proceso de implementación el proyecto "Consolidación de mecanismos institucionales para la atención, prevención, protección y reintegración de mujeres y niñas víctimas de trata de personas". El objetivo principal del proyecto consiste en "mejorar la oferta pública de servicios para la lucha en las diferentes etapas de la trata de mujeres y niñas". Sus componentes son los siguientes: i. red de mecanismos institucionales; ii. for-

216 Por ley 4675 de fecha 25 de julio de 2012, se eleva al rango de Ministerio de la Mujer a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

talecimiento del sistema de atención; iii. reintegración; y iv. fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Dentro de este proyecto, para el fortalecimiento del sistema de atención se elaboró un protocolo general para la atención de personas victimizadas por la trata en el Paraguay, en cuya elaboración habrían participado los/as integrantes de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de personas. Asimismo, se elaboró el "Modelo de manual para la reintegración de víctimas de trata de personas del Paraguay para el Ministerio de la Mujer".

Además, desde el Ministerio de la Mujer se estaría impulsando la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay.

En el Ministerio del Interior se han creado instancias específicas para el abordaje de la trata de personas y de mujeres, tales como la Dirección de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Migraciones y el Departamento Antitrata de Personas y Delitos Conexos de la Policía Nacional. Asimismo, funcionaría la División Especializada en Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer y los Niños, Niñas y Adolescentes, que trabajan en el ámbito comunitario y detectan situaciones de trata de personas.

Con relación al Ministerio Público, fue fortalecida la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas, contando con infraestructura y con un equipo técnico multidisciplinario y capacitado para la intervención en casos de trata, con competencia a nivel nacional.

Con respecto a la trata con fines de explotación laboral, es el recientemente formado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el organismo que adquiere una relevancia importante, sobre todo a través de la Dirección General del Trabajo y de la Dirección de la Mujer Trabajadora.

Dificultades para el abordaje del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes

Desde una perspectiva de las políticas específicas y las instituciones especializadas, la principal dificultad institucional para el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral en el país es la debilidad del sistema de inspección laboral a nivel país. El trabajo doméstico, pese a constituir una de las principales ocupaciones de la población, en particular de la femenina, no es inspeccionado. Por ende, tampoco existen mecanismos para la detección de situaciones de trabajo infantil doméstico a través de inspecciones del lugar de trabajo.

La conformación de un Ministerio de Trabajo fortalecido, con recursos humanos y presupuestarios adecuados a las necesidades existentes en la sociedad, es imprescindible para poder pensar en las articulaciones necesarias con el sistema de protección de la niñez y la adolescencia, y con las instancias especializadas en materia de trata.

Con relación a la trata de niñas, niños y adolescentes, organizaciones de derechos humanos que trabajan sobre la problemática han señalado varias preocupaciones y debilidades respecto del sistema institucional[217]. Puede resaltarse la necesidad de creación de la institución especializada prevista en la ley N° 4788/12 para la implementación del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas. La ley dispone que en tanto dicha institución sea creada, el programa dependerá del Ministerio de la Mujer. También es necesario un registro unificado que permita el acceso a información que dé cuenta de manera desagregada (por edad, sexo y pertenencia étnica) sobre la magnitud de la trata en el ámbito nacional e internacional, pues ello contribuirá a que las acciones se sostengan en informaciones específicas y fidedignas.

Respecto del sistema especializado para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, son aspectos claves para dar respuestas a dichas problemáticas el fortalecimiento institucional de las Codenis, la definición clara de sus competencias y modos de intervención en materia de trabajo infantil doméstico, criadazgo y trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, sus modos de articulación con las Defensorías y las Fiscalías de la Niñez y la Adolescencia, con el Ministerio del Trabajo, con el Ministerio de Educación y con la institución especializada que se cree para implementar el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas.

5.3.4. Uruguay

Administrativamente, es un país unitario, organizado en 19 departamentos.

Contexto general en materia de políticas sociales

En 2005, para contrastar el estado de emergencia social nacional, el gobierno uruguayo inició la implementación del Plan de Atención Nacional ante la Emergencia Social (PANES), simultáneamente a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, organismo dedicado en su primera etapa a la puesta en marcha de los siete componentes iniciales del Panes. Dichos componentes respondieron a diversas problemáticas, sobre todo de los grupos sociales más afectados por la acumulación de vulnerabilidades ante las deprivaciones materiales, la ausencia de oportunidades y las dificultades severas de acceder a servicios de índole económica, social y cultural.

Durante la etapa final del Panes, el cual desde un principio fue planteado con un plazo de finalización prefijado, se procedió a diseñar un plan de equidad con el objetivo de reconfigurar el sistema de protección social en su conjunto. A partir del abordaje más integral, se procedió a inaugurar un proceso de reformas sociales tales como la modificación parcial del régimen de asignaciones familiares, la implementación del nuevo sistema de salud y el incremento del gasto público destinado a la educación, con cambios en la ingeniería institucio-

217 Duré, Elizabeth, "La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente", en: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013): *Derechos humanos en Paraguay 2013.* Asunción, Codehupy.

nal. El plan de equidad incluía además la reforma tributaria, con la instauración del impuesto a la renta de las personas físicas, fundamentado en la estrategia redistributiva paralela a la renovación de la red de asistencia social y la incorporación de varias leyes en el orden laboral y en el sistema de la seguridad social.

En consecuencia, el actual sistema de protección social es sostenido por dos pilares básicos: la red de asistencia pública (polo no contributivo) y el subsistema de seguridad social (polo contributivo). En el marco de las reformas sociales más estructurales, debe mencionarse la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), que vertebra el nuevo sistema integrado de salud con cobertura universal.

La ampliación del nuevo régimen de asignaciones familiares a todos los menores de 18 años provenientes de hogares en situación de pobreza ilustraría la intencionalidad de universalizar el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en la medida que la meta fue cubrir al 100% de aquellos. En cifras absolutas, se registraron unos 400.000 niñas, niños y adolescentes al nuevo régimen.

Respecto del trabajo doméstico, en noviembre de 2006 fue promulgada la ley Nº 18.065, que estableció el régimen legal más igualitario en la región para el trabajo doméstico. A su vez, las trabajadoras domésticas pudieron participar de un consejo de salarios especial y se promovió el aumento de su inscripción en la seguridad social.

En términos de logros, el más relevante indica que la tasa de desempleo descendió del 13% en el año 2004 al 7% promedio anual para todo el país, si bien la tasa femenina es un poco mayor que la masculina, y sucede lo mismo con los jóvenes, cuya tasa es muy superior a la media.

Sintetizando, las principales intervenciones públicas dirigidas a personas en situación de pobreza serían las siguientes: la tarjeta social, que beneficia a unas 60.000 personas, sobre todo niños y adolescentes en situación de pobreza; la pensión por vejez, que abarca unos 6000 adultos/as mayores; el nuevo régimen de asignaciones familiares, que cubre a casi 500.000 niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Sistema Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia

En Uruguay se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia mediante la adopción de la ley 17.823, en 2004. Si bien define una institucionalidad para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, el Código no lo define como un sistema de protección integral.

En lo que respecta a la rectoría de las políticas de niñez y adolescencia, el Código establece que va a ser ejercida por el Instituto Nacional del Menor, institución que ya existía desde su creación en 1988, mediante la ley 15.977, y que a partir de la adopción del Código pasa a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). El sistema institucional que plantea el Código de la Niñez se completa con la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. Este órgano es de

carácter consultivo, está integrado por órganos estatales y no estatales y está adscrito al Ministerio de Educación y Cultura[218].

Uruguay cuenta con una estrategia nacional para la infancia y adolescencia 2010-2030, que ha sido elaborada con participación de la sociedad civil; sin embargo, no cuenta con mención de presupuesto[219].

Un estudio de Unicef de 2010 manifiesta que existe una ostensible brecha entre los objetivos y garantías que explícitamente prevé la ley, y los medios –materiales, personales, institucionales y técnicos–que se han dispuesto para su aplicación[220].

Avances institucionales en el enfrentamiento al trabajo infantil doméstico

El principal instrumento específico existente es el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (Ceti), presidido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El Ceti fue creado por decreto del Poder Ejecutivo Nº 367 en diciembre del año 2000. Desde su creación viene trabajando en la coordinación y fortalecimiento de la concertación entre las instituciones públicas y privadas que lo integran, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil, y para promover la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo.

En la actualidad, se está trabajando a nivel del MTSS y del Parlamento para reglamentar lo que se considera trabajo infantil doméstico peligroso, cuando supera las 14 horas semanales. Se encuentra vigente la ley N° 18.065 de empleo doméstico, que prohíbe la realización de labores domésticas en hogares de terceros a personas menores de 18 años, salvo excepciones que son reguladas y especialmente aprobadas por el Inau.

Con relación a acciones efectuadas, además de las campañas realizadas a través de los medios de comunicación, lideradas por el CETI, el INAU y el MTSS, están encargados de realizar la prevención y control en la aplicación de la normativa vigente respecto al trabajo infantil en general. En ese marco se inserta la prohibición del trabajo infantil doméstico. Se destaca particularmente la implementación por el MTSS de la Estrategia Nacional para la Regulación y Control del Trabajo Doméstico 2006-2013, en especial en lo concerniente a la fiscalización asignada a la Inspección General del Trabajo[221]. Se analizará con mayor detalle este avance importante en el próximo capítulo.

218 Morlachetti, Alejandro (2013): *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, Cepal.

219 Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (2014): *Reporte al 2013. Implementación de las recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños en América Latina.*

220 Morlachetti, Alejandro, *op. cit.*

221 Fuentes: Dr. Juan Andrés Roballo, inspector general de Trabajo, MTSS, ponencia presentada en Brasilia, 2013; y Juan Pablo Martínez, Conaeti-MTSS, *"Estrategia nacional para la regulación y control del trabajo doméstico 2006-2013. Abordaje del trabajo doméstico infantil y adolescente, ponencia presentada en el seminario internacional "Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica.* Asunción, 13 de marzo de 2014.

Finalmente, cabe mencionar que en marzo de 2013 el Estado uruguayo ha informado al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que realizaría una serie de acciones para prevenir el trabajo infantil y para proteger a niños, niñas y adolescentes que pudieran encontrarse en dicha situación. Señalaba que las acciones preventivas iban a estar orientadas a la detección temprana y el abordaje de las potenciales situaciones de trabajo infantil dentro y fuera del hogar. Informaba que se implementaría un programa de "acuerdos educativo-familiares" que incluyan un sistema de becas (que permita la sustitución de los ingresos del trabajo) y apoyo extracurricular y de materiales desde los centros educativos, con compromiso de asistencia y promoción del año lectivo por parte de los adolescentes[222].

El Estado consideraba que la "erradicación del trabajo infantil implica además un fuerte trabajo con las comunidades así como el establecimiento de un sistema de inspección efectivo". Para ello se ha definido implementar acciones públicas con intervención comunitaria para erradicar las peores formas de trabajo infantil (hurgado, clasificación de basura, ladrilleros, trabajo en situaciones de calle), la intensificación y perfeccionamiento del sistema de inspección y control de las unidades económicas que demandan y emplean trabajo infantil y adolescente, tanto en actividades rurales como urbanas.

Con relación a acciones efectuadas, se daba cuenta de que el CETI junto con la OIT Uruguay habían desarrollado jornadas de sensibilización y campañas sobre la problemática del trabajo infantil tendientes a reducir la estigmatización social de los niños víctimas de explotación económica.

Avances institucionales para el combate de la trata de personas

La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial es atendida en el ámbito del Poder Ejecutivo por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que funciona en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Este Instituto coordina la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual, que tiene por objetivo articular las acciones de prevención, capacitación y atención. En el ámbito judicial se han creado dos juzgados, dos fiscalías y dos defensorías especializadas en crimen organizado, con competencia nacional que, entre otros delitos organizados como el tráfico de drogas y el contrabando, tiene a cargo la persecución de los delitos de trata de personas y de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes[223].

Entre las principales actividades que ha desarrollado se encuentran:

- acuerdos de trabajo interinstitucionales efectuados para el abordaje de la temática;
- protocolo de actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares (Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Desarrollo Social);

222 Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores al Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto y con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. Quinto informe periódico de los Estados partes: Uruguay, marzo de 2013, párr. 458.

223 Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur, op. cit., p. 53.

- instalación del servicio de atención destinado a mujeres;
- protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual (Ministerio de Desarrollo Social, ONG El Paso);
- difusión y visibilización: campañas públicas a través de distintas herramientas comunicacionales;
- capacitación y sensibilización a funcionarios/as públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil[224].

Las principales acciones del servicio de atención a mujeres son la atención directa, la valoración del riesgo, la tramitación y regulación de documentación migratoria, la orientación y asesoramiento a familiares, la asistencia para retornos voluntarios[225].

Las intervenciones públicas están más focalizadas en las mujeres adultas, pero implicarían también a niñas y adolescentes.

Dificultades para el abordaje del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes

La principal tarea pendiente de la Mesa Interinstitucional contra la Trata sería la revisión de la legislación vigente en materia de trata, apuntando a la sanción de una ley especial contra la trata de personas como marco de un plan de acción integral.

5.4. SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los cuatro países han existido esfuerzos en la última década para la construcción de sistemas de protección social que permitan la realización de los derechos sociales de toda la población. En Argentina, Brasil y Uruguay se han logrado mayores avances en las políticas inclusivas de empleo, seguridad social y asistencia a personas en situación de pobreza y extrema pobreza. En Paraguay aún es un desafío pendiente la reducción de la extrema pobreza, que afecta sobre todo a la población rural campesina e indígena.

La disminución de la pobreza y la extrema pobreza rural a través de políticas con enfoque de derechos que abarquen al universo de familias en dicha situación, acompañadas de estrategias de desarrollo rural que generen condiciones para el arraigo y la calidad de vida de las familias rurales, son de fundamental importancia para la prevención del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica. Asimismo, estas políticas socioeconómicas son necesarias para la efectiva protección y garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de trata y de trabajo infantil doméstico. Las posibilidades de

224 Perroni, Sandra, "Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual. Servicio público de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual", ponencia presentada en el seminario internacional *Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica.* Asunción, 13 de marzo de 2014.

225 Ibíd.

revictimización de aquellas/os aumenta cuando retornan a condiciones de extremas necesidades materiales en sus lugares de origen.

La transversalización de las políticas de lucha contra la trata y de erradicación del trabajo infantil doméstico debe llegar a los sistemas especializados de protección de derechos humanos que se han ido construyendo en los últimos años en los Estados.

- La experiencia del servicio Disque 100 de Brasil, el cual sirve como canal de denuncia y primera atención también para casos de trata y de trabajo doméstico de niñas, niños y adolescentes, constituye un avance y una referencia importante para toda la región.
- El fortalecimiento de los Consejos Tutelares en Brasil, su ámbito de competencias para la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia y el grado de alcance territorial logrado puede constituir una referencia para pensar el fortalecimiento institucional de las instancias primarias especializadas en derechos de niños, niñas y adolescentes en los demás países, sobre todo en cuanto a brindar a sus operadoras/es potestades que les permitan intervenciones efectivas.
- En Paraguay, las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codenis) constituyen ámbitos estratégicos para el abordaje del problema del trabajo infantil doméstico, para coadyuvar en la detección de situaciones de este fenómeno, del criadazgo y la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, y para el seguimiento de la rehabilitación de niñas, niños y adolescentes retiradas/os del trabajo infantil doméstico o rescatadas/os de situaciones de trata bajo esta modalidad.
- Argentina ha avanzado considerablemente en el fortalecimiento del marco regulatorio del trabajo infantil en general. Con respecto a la detección de situaciones de trabajo infantil doméstico a través de la realización de inspecciones domiciliarias, es Uruguay el país más avanzado en este aspecto[226].
- Con relación a programas específicos para la erradicación del trabajo infantil doméstico, es en Brasil donde se ha encontrado un mayor avance en el diseño e implementación de una política pública para la erradicación del trabajo infantil, que incluye el trabajo infantil doméstico, aunque aún no se ha podido acceder a informaciones respecto de la llegada a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico. Debe destacarse el carácter intersectorial del Peti y el enfoque de sus acciones integradas, insertas dentro del marco de políticas sociales, sin perder su necesaria especificidad.
- Con respecto a programas de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico, existe una experiencia desarrollada desde la sociedad civil en Paraguay entre los años 2003 y 2004 con resultados positivos y que ha dejado varias lecciones aprendidas. Una

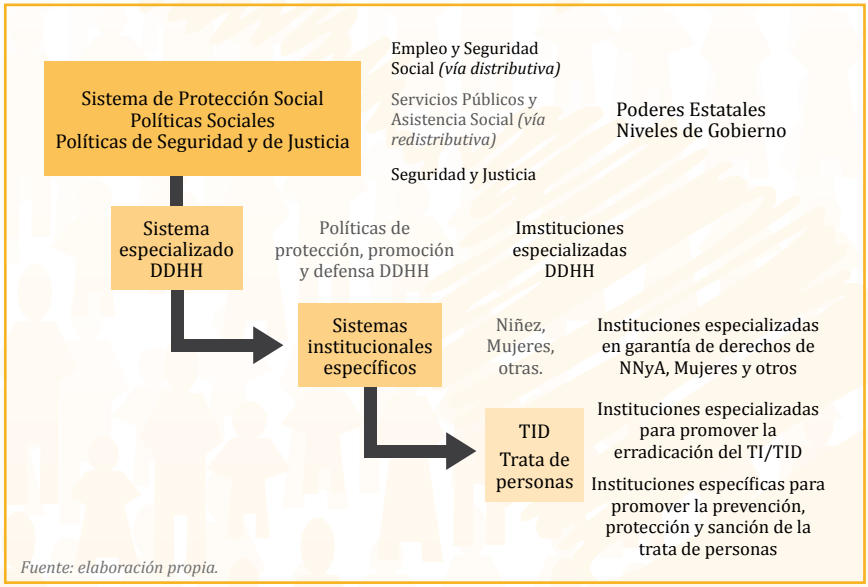
226 Ver capítulo sobre lecciones aprendidas.

síntesis de ésta será expuesta en el siguiente capítulo por considerarse que puede enriquecer el diseño de estrategias de llegada a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico y criadazgo.

- Argentina cuenta con un avance destacable en programas de rescate y acompañamiento de personas victimizadas por la trata.
- En Brasil, resalta el esfuerzo de transversalizar el combate a la trata en los diferentes ministerios y poderes, así como el sistema de atención primaria a la problemática a través de la Red de Núcleos Estaduales de Prevención y Enfrentamiento de la Trata de Personas y de los Puestos de Atención al Migrante.
- Paraguay ha avanzado en la sanción de una ley integral contra la trata de personas, y posee experiencias interesantes en la producción de conocimientos sobre la problemática, en el desarrollo de acciones de sensibilización que abordan el problema de las ofertas laborales engañosas en el trabajo doméstico como medio para la captación de víctimas de trata y en la persecución judicial de los responsables de trata de personas, incluyendo niñas, niños y adolescentes.
- Uruguay requiere la sanción de una ley especial de combate a la trata, aunque existen avances en este país, sobre todo con el funcionamiento de una Mesa Interinstitucional.

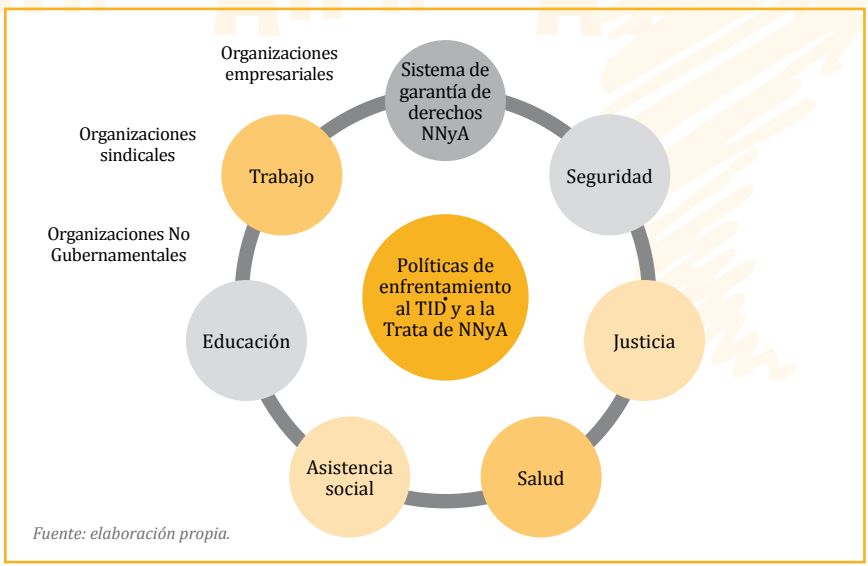
En materia de combate a la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, no se han encontrado acciones específicas. El enfrentamiento a esta modalidad de trata estaría implícitamente incluido dentro de las políticas de combate a la trata de personas que existen en los diferentes países. El desarrollo de políticas integrales se encuentra aún en construcción en los cuatro países.

Gráfico 5: Niveles de política pública para la garantía de derechos de NNyA frente a la trata con fines de explotación laboral doméstica



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6: Articulación interinstitucional para el fortalecimiento de las políticas de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico y a la trata de niñas, niños y adolescentes



Fuente: elaboración propia.

6. BUENAS IDEAS Y BUENAS PRÁCTICAS

6.1. CRITERIOS PARA IDENTIFICAR LAS BUENAS PRÁCTICAS

La buenas prácticas pueden ser definidas como el conjunto de acciones innovadoras, eficaces, sostenibles, contrastables, transferibles y fiables, integradas en un proceso previamente planificado, reflexivo y sistemático, que pretende dar respuesta a una necesidad sentida por los miembros de una institución o colectivo orientado a conseguir los objetivos propuestos, en un contexto determinado227.

En el presente estudio, las buenas prácticas se establecen a partir de su incidencia en los factores que facilitan la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación en el trabajo doméstico. Esto significa que al momento de identificar la relevancia de una iniciativa estatal o social, se estimarán como tales:

- todas aquellas relacionadas al trabajo infantil doméstico, en especial aquellas que apunten al cumplimiento de las obligaciones estatales de prevención, protección y defensa, pues contribuirían a disminuir un factor facilitador de la trata, tanto con fines laborales como con fines de explotación sexual;
- tratándose de políticas en materia de trata, se considerarán relevantes principalmente aquellas que se vinculen a la problemática específica estudiada: trata de niñas, niños y adolescentes, trata con fines de explotación laboral, trata interna o cuando se conjugan varios de estos elementos.

En ambas categorías serán consideradas aquellas prácticas que incorporen aprendizajes a partir de observaciones y recomendaciones de órganos de supervisión de tratados, de órganos regionales y multilaterales o de investigaciones y evaluaciones. A su vez, la generación de iniciativas que se traducen en una mejora de los marcos normativos, políticas, planes, procedimientos de intervención, abordaje de las problemáticas y las que desarrollan procesos de aprendizajes participativos explícitos.

Con relación a las características de una buena práctica, se considerarán como tales las siguientes:

- **innovación:** implica cambio y modificación en las estrategias utilizadas. Exige introducir alguna novedad en el abordaje de la trata de personas y el trabajo infantil doméstico. Se considerarán innovadoras las iniciativas que expliciten cuanto menos algunas de las vinculaciones entre el trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes;
- **vínculos:** se observará si la iniciativa contribuye al combate de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica de manera específica;

227 Nos guiamos en esta definición por los criterios expuestos por Gloria Pérez Serrano.

- **enfoque de derechos humanos:** se analizará si la acción respeta los principios de derechos humanos, entre otros: progresividad y no regresividad, universalidad, no discriminación, integralidad, indivisibilidad, interdependencia, participación, transparencia y dignidad humana. A su vez, si se considera la perspectiva de género, de garantía de derechos de la niñez y adolescencia, y de interculturalidad;
- **integralidad:** se observará si las acciones implementadas se insertan dentro una estrategia integral de combate a la trata de niñas, niños y adolescentes y al trabajo infantil doméstico, es decir, de articulación de poderes, niveles e instituciones;
- **efectividad e impacto de las acciones:** capacidad de producir el resultado que se desea o espera, demostrando su efecto en la mejora;
- **sostenibilidad:** la acción debe contar con condiciones para sostenerse en el tiempo y producir efectos duraderos hasta que la situación haya mejorado, o sea reemplazada por otra;
- **replicabilidad:** se refiere a los recursos que se puedan movilizar para repetir una experiencia, con especial consideración de los factores relevantes que llevaron a su éxito, para realizar una adecuada adaptación a nuevas circunstancias propias de contextos y actores diferentes;
- **pertinencia:** apunta a cuán adecuada y oportuna es la experiencia realizada como respuesta a la problemática, dentro del contexto del país o grupo social y/o cultural en el que es implementada. Requiere considerar las tendencias culturales y sociales locales, las necesidades prioritarias en el ámbito del país y las circunstancias políticas y económicas.

6.2. LOS CONTEXTOS EN LOS QUE SE DISEÑAN E IMPLEMENTAN LAS BUENAS PRÁCTICAS

El estudio exploratorio realizado en la primera parte de esta investigación nos permite entender los contextos sociales, culturales e institucionales en los que se diseñan e implementan las acciones relacionadas al enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes. La realización de esta exploración abre interrogantes y desafíos.

El primer desafío se centra en la **invisibilidad del tema**, que se refleja en la falta de datos e informaciones. Como ya se ha señalado, todo lo concerniente a la trata interna de personas, a la trata con fines de explotación laboral y a la trata de niñas, niños y adolescentes se encuentra aún poco estudiado, así como muy poco abordado desde las políticas públicas estatales.

Este desafío se relaciona con otro, que es el peso del factor histórico-cultural: las situaciones de trata y trabajo doméstico tienen profundas raíces en culturas coloniales, que han naturalizado la discriminación (racial, de género, etaria) y la explotación laboral de ciertos sectores poblacionales. Revertir estas situaciones implica la construcción de estrategias complejas, en general lentas, que permitan ir transformando los imaginarios sociales discriminatorios. Hasta la actualidad, las situaciones de trata y trabajo infantil domésti-

co afectan en mayor medida a los sectores más discriminados, como son las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Esta situación plantea otro desafío, que es el de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en las leyes. En muchas situaciones, niñas y niños aún no son tratados como sujetos de derechos. Ello requiere de una decidida voluntad política y la implementación de estrategias de articulación de poderes, instituciones y actores, lo que implica primero inscribir estas estrategias en un marco de políticas públicas más amplias y de carácter estructural, integradas en un sistema de protección que se sostenga más ampliamente que el dispositivo específico contra la trata o el trabajo infantil doméstico.

La mayoría de las niñas y niños víctimas de trata y de trabajo infantil doméstico se encuentra en situaciones de extrema vulnerabilidad y desempoderamiento (articulación de diferentes formas de violencias y de expulsión social). Sus trayectorias de vida se suelen caracterizar por una sucesión de ausencias y violaciones de derechos. Estas situaciones son, en general, el resultado de contextos comunitarios y familiares ya afectados por la pobreza y la exclusión. Enfrentar estas situaciones implica la construcción de procesos que abarcan diferentes ámbitos, que incluyen distintos instrumentos228, y que requieren la complementariedad de acciones o servicios efectuados por diferentes instituciones. Las evaluaciones efectuadas demuestran que existe, en muchos casos, fragmentación de los procesos de trabajo, afectándose de este modo el principio de atención integral.

Un abordaje integral implica articular el sistema de políticas estatales en materia de protección social (empleo, seguridad social, asistencia social y servicios públicos); el sistema especializado de protección de derechos humanos; el sistema institucional de garantía de derechos de niñez y adolescencia, con las instituciones y programas específicos de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico y a la trata de personas. Este abordaje implica también un decidido énfasis en la promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes, así como la evaluación y monitoreo de las acciones implementadas para su mejora.

6.3. DE LA BUENA IDEA A LA BUENA PRÁCTICA

Los desafíos y las limitaciones encontradas en cuanto al diseño e implementación de acciones de prevención, protección y sanción de la trata de niñas, niños y adolescentes nos han obligado a revisar los criterios propuestos para valorar una buena práctica. Es difícil encontrar una buena práctica que tenga un enfoque totalmente integral, ya que muchas son relativamente nuevas y no nos es posible demostrar sus efectos o impactos; la mayoría aún no ha sido evaluada, todo lo cual dificulta el poder afirmar su replicabilidad y sostenibilidad.

228 Sobre ámbitos de intervención y tipos de acciones/instrumentos, pueden verse los cuadros 10 y 11 de este estudio.

Debemos entonces hablar más bien de buenas ideas, que de buenas prácticas. Más que una intuición, pero menos que una práctica validada, una buena idea es una acción planificada e implementada, pero que no cumple todavía con los criterios de integralidad, replicabilidad y sostenibilidad. Teniendo en cuenta la falta de visibilidad de las situaciones de trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica, y las dificultades institucionales encontradas, consideramos que estas buenas ideas pueden constituir algunas de las bases para la construcción de políticas y programas integrales.

A partir de los criterios y del instrumento propuesto al inicio de este estudio, los investigadores/as nacionales identificaron 10 acciones consideradas como potenciales buenas prácticas, algunas de las cuales ya han sido mencionadas en la descripción del marco de políticas nacionales. Expondremos a continuación las 10 acciones, presentando primero aquellas que consideramos buenas ideas, y luego las buenas prácticas seleccionadas.

Buena idea	Buena práctica
Iniciativa que cumple con los criterios de innovación, vínculos, efectividad, pertinencia y enfoque de derechos humanos.	Iniciativa que, además de los criterios de una buena idea, cumple con los criterios de integralidad, sostenibilidad y replicabilidad.

6.4. CASOS DE TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL DOMÉSTICA

Se presentan dos casos de trata con fines de explotación laboral doméstica perpetrados contra niñas, niños y adolescentes para ilustrar las dificultades pero también los logros encontrados en los procesos de diseño e implementación de políticas y programas.

En el primer caso, una niña y una adolescente fueron víctimas de trata internacional. Fueron captadas en su comunidad de origen –una comunidad indígena del Chaco paraguayo–, pasadas ilegalmente a Argentina y sometidas a explotación en el trabajo doméstico en dicho país. Con relación a dicho caso, se observará sobre todo el proceso de rescate y retorno de las niñas a su lugar de origen, así como las principales actuaciones de las instituciones competentes con miras a la identificación y sanción de los tratantes.

En el segundo, el desplazamiento de las niñas y niños víctimas se produjo dentro del territorio de su país, Argentina, constituyéndose en trata interna. Respecto de este caso, luego de describirlo, se explicará el proceso de rescate de los niños y niñas sometidos a trata laboral, y su acompañamiento por las autoridades competentes de ese país. Seguidamente, se expondrán aprendizajes con relación a las estrategias de acompañamiento de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata que han sido compartidos por la Secretaría

Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Sennaf, Ministerio de Desarrollo Social) y la OIM Argentina, instituciones que fueron responsables del Proyecto de asistencia para el retorno y la reintegración de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en Argentina, implementado durante los años 2011 y 2012, dentro del cual se procedió a la atención de estos niños y niñas.

Con relación a ambos casos, puede notarse que las niñas, niños y adolescentes víctimas pertenecían a familias en situación de pobreza, residentes en zonas rurales caracterizadas por la precariedad. Los tratantes no se corresponden con el perfil de grupos delictivos organizados, sino que se trata de personas "comunes" que no pueden y/o no quieren remunerar a una persona adulta para que realice el trabajo doméstico en sus hogares. En ambos casos fueron mujeres quienes convencieron a las familias de origen de que entreguen a sus hijas/os. El medio de captación fue el engaño con relación a las condiciones de vida y/o labor. Además de la explotación laboral, las niñas, niños y adolescentes víctimas fueron sometidos a otras formas de violencia, como la falta de alimentación e higiene adecuada, castigos y malos tratos (ver el desarrollo de los casos en anexo I).

6.5. BUENAS IDEAS

Son seis las buenas ideas identificadas a partir del análisis de los programas de cada país. Estas son:

1. Detección del trabajo infantil doméstico a través de la fiscalización desarrollada en Uruguay en el marco de la estrategia nacional para la regulación y control del trabajo doméstico;
2. Participación y producción de conocimientos a través de un proceso de investigación participativa desarrollada por el proyecto *Kuña* en la zona transfronteriza de Paraguay y Brasil;
3. Campaña de sensibilización a través del proyecto "Las falsas promesas existen, la trata de personas también", desarrollado en Paraguay;
4. Atención directa a niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo doméstico a través del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción, desarrollado en Paraguay;
5. Campaña de gestión intersectorial a través de la Política Nacional de Combate del Tráfico de Personas desarrollada en Brasil;
6. Modelo de intervención transversal a través del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas en Argentina.

De esta forma, a partir de estos ejemplos tenemos buenas ideas que explican diferentes niveles de intervención: campaña de sensibilización, detección de casos, atención directa, gestión intersectorial y producción de datos/conocimientos.

Instrumento/acción N° 1	Estrategia nacional para la regulación y control del trabajo doméstico	
Buena idea identificada	Fiscalización	
País	Uruguay	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Inspección General del Trabajo.
Periodo de implementación	Desde el año 2010 hasta el año 2013.	
Ámbito de intervención	Prevención y detección del trabajo infantil doméstico; prevención y protección del trabajo doméstico adolescente. Prevención de la trata de niñas, niños y adolescentes. Fortalecimiento de capacidades institucionales.	

Descripción

En el año 2006 fue promulgada en Uruguay la Ley N° 18.065 que equiparó definitivamente, en términos normativos, la situación de las trabajadoras y trabajadores domésticos al resto de los trabajadores de este país. La norma incluye el reconocimiento expreso de la obligación del MTSS, a través de la Inspección General del Trabajo, de vigilar el cumplimiento de los derechos consagrados en la ley. Para ello autoriza la realización de inspecciones domiciliarias, con orden judicial expedida por el Juzgado competente en caso de ser necesario. En el marco de la aplicación de esta ley se diseñó la Estrategia Nacional para la Regulación y Control del Trabajo Doméstico 2006 – 2013, la cual tuvo como objetivos específicos: i. reducir drásticamente la informalidad de las trabajadoras domésticas; ii. erradicar las situaciones de trabajo infantil y adolescente doméstico.

En el marco de la estrategia para su regulación y control, se implementaron desde 2006 sucesivas acciones de fiscalización en los hogares, acompañadas de acciones de comunicación y sensibilización sobre el trabajo doméstico y la entonces nueva ley que lo rige. Con el correr de los años, dicha estrategia derivó en un protocolo de actuación específico para los inspectores de trabajo (elaborado por la propia Inspección de Trabajo en 2010) que ha buscado fortalecer las capacidades para controlar el cumplimiento de lo estipulado por la ley de empleo doméstico en materia de derechos y garantías de trabajadoras/es domésticos, así como en la detección de situaciones de trabajo infantil y adolescente doméstico, y/o de trabajo extranjero no formalizado.

Las acciones de control aplicadas entre 2010 y 2013 fueron la inspección del 100% de las denuncias recibidas y el control preventivo en determinadas zonas, tanto de Montevideo, como de capitales departamentales del interior del país. Esta fiscalización es resultado de una focalización estratégica, desarrollada a partir del análisis de información sobre distintos aspectos de constitución de los hogares, que permita presumir la presencia de trabajo doméstico. En estos operativos de oficio realizados entre 2010 y 2013 se inspeccionaron más de 15.000 hogares, en 25% de los cuales se encontró y fiscalizó el trabajo doméstico[229]. Las acciones de fiscalización fueron acom-

229 En 2010 se efectuaron 4500 visitas en hogares de zonas residenciales de Montevideo; en 2011 fueron alrededor de 5500 inspecciones en Montevideo y capitales departamentales en el interior del país; en el 2012 se realizaron poco más de 3000 que incluyeron en ese año los hogares de zonas rurales. Con las inspecciones realizadas en 2013, se habría superado la cifra de 15.000 hogares visitados.

pañadas con la difusión de una campaña de comunicación y sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras domésticas, procurando disuadir el fenómeno de la informalidad y la contratación de personas menores de edad.

Resultados/principales logros

- Aumento de la formalidad en el trabajo doméstico en hogares de terceros en 65%.
- Implementación de una estrategia específica de fiscalización del sector y permanencia de la misma.
- Mayor nivel de conocimiento sobre los riesgos del trabajo doméstico infantil y adolescente.
- Implementación de un mecanismo concreto de detección del trabajo infantil doméstico, aunque dichas situaciones no han sido registradas en los operativos efectuados hasta el momento.

Además entre los logros de la estrategia cabe resaltar lo siguiente:

- Consolidación de los espacios tripartitos para la negociación colectiva en el trabajo doméstico.
- Abordaje por primera vez de la salud, seguridad y medio ambiente en el que se desempeñan las trabajadoras domésticas.
- Detección y atención interinstitucional de situaciones de extrema vulnerabilidad de trabajadoras extranjeras.

Aprendizajes

La implementación de esta estrategia de fiscalización del trabajo doméstico ha demostrado que es posible efectivizar el cumplimiento de la obligación estatal de controlar las condiciones de labor de trabajadoras/es domésticas/os, sin vulnerar derechos civiles, por lo que constituye una obligación del estado llevarla adelante. Además, ha evidenciado la importancia de vincular dichas acciones con la detección de situaciones de trabajo infantil doméstico; desarrollándose una importante vía de identificación de estas situaciones. Esta experiencia ha puesto de manifiesto la necesidad de actuaciones articuladas y acordadas entre la autoridad administrativa del trabajo, el órgano rector de la infancia y adolescencia Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, y el Poder Judicial como parte de una estrategia de detección del trabajo infantil doméstico. Las acciones de protección y defensa de las niñas, niños y adolescentes que sufren violencia en el ámbito laboral deben incluir información y sensibilización de la ciudadanía respecto de la problemática. Esta experiencia también ha demostrado que los espacios de diálogo social son fundamentales para obtener impactos profundos que se sostengan en el mediano y largo plazo.

Instrumento/acción N° 2	Proyecto Kuña de capacitación, sensibilización y realización de un estudio participativo sobre trata y tráfico de mujeres jóvenes indígenas y violación de derechos en la zona transfronteriza de Paraguay y Brasil	
Buena idea identificada	Investigación participativa	
País	Paraguay	
Institución responsable/tipo	Institución de la sociedad civil	Base Investigaciones Sociales y Sobrevivencia de Paraguay, e Ibiss-Co de Brasil.
Periodo de implementación	Desde diciembre del año 2010 hasta julio de 2012.	
Ámbito de intervención	Producción de datos. Prevención de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual y laboral. Participación de sectores sociales en situación de vulnerabilidad.	

Descripción

El proyecto *Kuña* fue impulsado por las organizaciones no gubernamentales Base Investigaciones Sociales y Sobrevivencia de Paraguay e Ibiss-Co de Brasil, con el apoyo de ONU Mujeres. Consistió en la realización de una investigación participativa de la que tomaron parte mujeres referentes de los pueblos indígenas que tienen mayor presencia en departamentos y estados limítrofes de Brasil y Paraguay: Guaraní-Kaiowá (Brasil), Guaraní-Pai Tavytera, Ayoreo (Región Oriental, Paraguay) y Guaraní Occidental (Chaco, Paraguay). El proceso de trabajo se basó en el enfoque intercultural y empleó el método de educación popular. La construcción de la investigación participativa abarcó, además de una fase inicial de acuerdo en torno al proyecto con las mujeres jóvenes indígenas convocadas a participar, los siguientes momentos.

Una fase de capacitación e investigación (desde diciembre de 2010 hasta mayo de 2012), en la cual se combinó la capacitación en distintos idiomas de las 20 mujeres indígenas con las cuales se desarrolló la investigación –con traducción permanente por parte del mismo equipo técnico– y el trabajo de campo, que incluyó el apoyo a las mujeres en terreno. Se buscó identificar casos y situaciones de violencias con énfasis en trata de personas que se daban en las aldeas de las mujeres participantes, o en espacios aledaños a sus comunidades. Se llegaron a registrar casi 150 testimonios de violencia. Además del trabajo de campo, el proceso de investigación incluyó cinco encuentros formativos y de intercambio de experiencias, en los cuales se desarrollaron diversos recursos cualitativos de reflexión y trabajo. Dichos encuentros fueron realizados en las ciudades de Campo Grande, Dourados y Ponta Porá. En los encuentros formativos posteriores al registro de situaciones de violencia, se compartían los relatos y se reflexionaba sobre ellos, profundizándose el análisis con nuevas conceptualizaciones y acuerdos del grupo.

La fase de acompañamiento y de encuentros comunitarios incluyó la visita a las comunidades indígenas y la orientación técnica ante inquietudes que surgían al momento de la exploración y recolección de datos, así como la identificación de propuestas para la difusión de los resultados de la investigación. Se efectuaron tanto conversatorios abiertos comunitarios como *aty kuña* (asambleas de mujeres).

La fase de sistematización, en la que las mujeres investigadoras y el equipo facilitador reflexionaron sobre las similitudes y diferencias en ambos países, esto es, entre las condiciones en las que vivían las mujeres de los pueblos Guaraní-Kaiowá de Brasil y Ayoreo, Guaraní Pai Tavytera y Guaraní Occidental de Paraguay. En el mes de mayo del año 2013 fue publicado el documento "Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay", el cual recogió en buena medida las síntesis de esta fase de sistematización. La continuidad del proyecto fue efectuada en dos etapas: desde octubre de 2012 hasta abril de 2013 y desde abril de 2013 hasta diciembre del mismo año.

Resultados/principales logros

Al inicio del proyecto no se encontraban disponibles reportes o estimaciones sobre la trata de mujeres indígenas, condición importante para desarrollar un sistema adecuado de prevención y acompañamiento diferenciado a las comunidades basado en sus especificidades etnoculturales. La investigación posibilitó generar conocimientos sobre la trata de mujeres indígenas y otras formas de violencia que las afectan, a través de una metodología de trabajo conjunto intercultural, participación protagónica y empoderamiento de mujeres indígenas, en especial mujeres jóvenes, y mayor visibilización del problema de la trata de mujeres jóvenes indígenas en la esfera pública. Se llegó a más de 2500 familias indígenas, unas 16.000 personas, residentes en las aldeas asociadas a las organizaciones de pueblos indígenas con las cuales se trabajó en Paraguay. En la etapa de difusión se habría llegado a muchas más personas230, realizándose conversatorios con autoridades estatales competentes y con representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Debe destacarse el logro que significa articular la perspectiva general de derechos humanos con las especificidades de los derechos de los pueblos indígenas, materializando su derecho a la participación en los asuntos que les conciernen. Se trata de uno de los desafíos más difíciles para las sociedades y los Estados, como es la superación de la visión etnocéntrica y de las prácticas neocoloniales hacia quienes son culturalmente diferentes, en este caso las comunidades indígenas. Podría considerarse que se ha logrado construir una experiencia de "diálogo intercultural sobre preocupaciones isomórficas", es decir, un diálogo sobre derechos humanos que parte no de la imposición de conceptos extraños, sino de preocupaciones concretas compartidas y, a partir de ello, busca profundizar sobre los significados que tienen dichas situaciones concretas para ambas partes en diálogo. No se trata de la apuesta por un relativismo cultural, pero sí de la premisa de entablar relaciones horizontales, no subalternizadoras ni de imposición. Además, ese esfuerzo de entablar un diálogo intercultural se produjo en torno a uno de los temas más difíciles y sensibles de abordar desde instituciones occidentales hacia pueblos con culturas tradicionales, como es la violencia de género.

230 La campaña "Kuña ha mitakuña ndaha'ei "mba'erepy" ndaikatúi ogueraha mbaretépe, ýro oñeme'e ikatu hagua ojeporu téra ojeporuka" (Las mujeres y niñas indígenas no son "mercaderías" que pueden ser transportadas, vendidas, ni violentadas, con fines sexuales o para trabajar) se difundió a través de radios comunitarias y medios alternativos, portales institucionales y de organizaciones aliadas.

Aprendizajes

Un aprendizaje logrado fue el de la importancia de incluir a los líderes hombres de las asociaciones indígenas. Se pudo constatar que una característica de la cultura Guaraní-Pai Tavytera y de sus formas organizativas es que para viabilizar cualquier acción de trabajo con integrantes de las comunidades es necesario contar con el apoyo del tekoaruvicha (líder religioso) y de los líderes políticos, los cuales son mayormente hombres. Desde este aprendizaje se procuró sostener la participación de los *tekoaruvicha*, de los líderes religiosos de las asociaciones y de los liderazgos políticos, para ir avanzando en la revisión de las formas de construcción de las masculinidades que determinan actitudes, comportamientos violentos y dominantes, e ir sensibilizándolos acerca de la problemática de la violencia de género y la trata de personas. Esta experiencia ha demostrado que es posible construir respuestas ante problemas sociales con la participación protagónica de los sectores más excluidos, incluso cuando pertenecen a diferentes culturas, siempre que se comprenda que ello requiere mucho más esfuerzo, apertura e innovación y que las instituciones tengan la disposición de hacer dichos esfuerzos por razones de justicia.

Instrumento/acción N° 3	Campaña "Las falsas promesas existen, la trata de personas también"	
Buena idea identificada	Campaña de sensibilización	
País	Paraguay	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
Periodo de implementación	Desde junio hasta diciembre del año 2012.	
Ámbito de intervención	Prevención de la trata con fines de explotación laboral y sexual.	

Descripción

Ante el aumento de las personas víctimas de trata de personas en Paraguay, identificándose que en su gran mayoría se trató de mujeres jóvenes engañadas con promesas laborales falsas, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República[231] convocó a una consultoría y contrató a una empresa publicitaria para el diseño e implementación operativa de una campaña de comunicación y sensibilización pública sobre la trata de personas. La campaña se realizó dentro de los lineamientos trazados por el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017.

Antes de iniciarse la fase de diseño de la campaña, la Secretaría de la Mujer capacitó al equipo de la agencia publicitaria en género y en trata de personas. Se realizaron varias jornadas y reuniones con esta finalidad. Luego de analizar la problemática, se definió la construcción de una acción que involucrara a las personas con el problema y que sirviera para alertarlas sobre las ofertas laborales falsas. Se identificó que un núcleo en la problemática es la falta de oportunidades de empleo y desarrollo, frente a los deseos de una gran cantidad de mujeres de encontrar un trabajo que les posibilite una vida

231 La ley Nº 4675 de fecha 25 de julio de 2012 elevó al rango de ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

mejor. Muchas mujeres son capaces de tener que separarse de sus familias para ir hasta el extranjero a trabajar en busca de mejores oportunidades. En ese contexto, las falsas promesas se convierten en una trampa perfecta para quienes trafican. Si el sueño de una vida mejor se convierte en la trampa perfecta para la trata, ante la pregunta de cómo advertir a estas mujeres, se optó por llamar su atención de la misma manera en que lo hacen las redes criminales: anuncios en la vía pública y en periódicos, dejando números de teléfonos celulares para contacto con ofertas laborales que, salvo el caso del modelaje-promoción de productos y la costura, implicaban formas de trabajo doméstico remunerado: "Busco niñera", "Se necesita cocinera", "Buscamos mucama y niñera para trabajar en el extranjero, con sueldo, casa y viático", "Se necesita costurera", "¿Te gusta el modelaje?", "Buscamos modelos promotoras. Excelente presencia".

Se utilizaron referencias reales para diseñar diferentes anuncios y éstos fueron publicados en medios de prensa y distribuidos en las ciudades con más casos de víctimas de trata. Los anuncios estaban dirigidos a mujeres en situación de riesgo de ser víctimas de trata de personas por encontrarse buscando empleos considerados en general de baja calificación, como el trabajo doméstico o el modelaje. No se utilizaron imágenes estereotipadas, ni a personas víctimas para recrear las historias, pues se consideró que de este modo se las estaría revictimizando.

La campaña tuvo dos etapas. La primera fue oculta, de incógnito. Se recorrieron siete ciudades del país haciendo ofertas laborales ficticias: Asunción, Encarnación, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Concepción, San Pedro y Caaguazú. Se trataba de las ciudades respecto de las que se tenían datos de mayor vulnerabilidad hacia este tipo de crimen. Se trabajó de forma intensiva durante 15 días, utilizando como estrategia el mismo método que los/as tratantes: con publicación de avisos en medios de prensa, y pegando afiches y repartiendo volantes en las ciudades sobre pedidos de niñera, empleada, cocinera, etc. Los avisos publicitarios estuvieron concentrados en las terminales, asentamientos, mercados. Los medios utilizados fueron de corte popular. En 15 días se recibieron numerosas consultas y quienes llamaron escucharon una grabación que les advertía sobre la trata de personas y las formas en que se puede caer en estas redes: "Cuidado con ofertas como esta. Podés terminar como esclava sexual o laboral, convirtiéndote en víctima de la trata de personas". Este alto índice de llamadas demostraría la demanda laboral existente, de la cual se vale el/la tratante para captar posibles víctimas con fines de explotación laboral o sexual.

La segunda etapa fue presentada oficialmente el 17 de julio de 2012, develando la campaña "Las falsas promesas existen, la trata de personas también". En esta se difundieron los materiales elaborados: spots de televisión y de radio (en guaraní y en español), afiches, dípticos, cartelería, calcomanías, remeras, *banner web*, imanes para heladera y block de notas.

Resultados/principales logros

Se considera que el mensaje llegó con precisión, sorprendiendo a muchas personas, despertando su curiosidad e interés sobre el tema y demostrando lo fácil que puede ser convertirse en víctima de la trata de personas. Se presume que con las 1800 llamadas atendidas se habría logrado que un alto porcentaje de las personas que se comunicaron deje de interesarse en falsas promesas, evitando posibles situaciones de trata. A su vez, aumentaron las llamadas a los números de denuncias, muchas personas llamaron a informarse y quedaron colaborando con la campaña. Cabe mencionar además que esta campaña fue galardonada en el festival de publicidad "Tatakua" del Círculo de Creativos del Paraguay, en la categoría "Bien público" y en las categorías "Activación y vía pública".

Aprendizajes

La campaña requirió la sinergia entre el saber técnico en materia de derechos humanos y políticas públicas, y el saber técnico relativo a la comunicación social. A través de ésta, quedó evidenciado que la creatividad y la efectividad de una estrategia comunicacional puede ser compatible con el enfoque de derechos, sin necesidad de emplear recursos que signifiquen revictimización.

Instrumento/acción N° 4	Programa de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción	
Buena idea identificada	Atención directa a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico	
País	Paraguay	
Institución responsable/tipo	Institución de la sociedad civil	Global Infancia
Periodo de implementación	2002 a 2004	
Ámbito de intervención	Protección de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico y criadazgo.	

Descripción

El Programa de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción fue implementado por la organización Global Infancia[232] entre los años 2002 y 2004. Se desarrolló en cinco ciudades[233] que rodean a la capital, zona que constituye un importante polo de atracción de las migraciones campo-ciudad. El programa implicó la atención directa a niñas, niños y adolescentes en situación de criadazgo o trabajo infantil doméstico. Se atendió a 711 niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años en un periodo de tres años. Las estrategias del programa de acción partieron de un diagnóstico y buscaron promover la prevención y la erradicación del trabajo infantil doméstico, y la regularización y protección de los niños y niñas con la edad mínima de admisión al empleo, a través de acciones focales de sensibilización, de implementación de servicios de atención a las niñas, niños y adolescentes en dicha situación, de mejoría de las condiciones

232 Contando con apoyos de ONG y agencias internacionales como Save the Children, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Departamento de Trabajo de Estados Unidos y la OIT/IPEC.

233 Villa Elisa, Itá, Luque, Fernando de la Mora y Lambaré.

de protección de aquellas/os que estaban en edad para trabajar a través de alternativas educacionales de profesionalización y de sensibilización de las familias de origen y encargadas. El programa de acción previó las siguientes formas de intervención[234]:

- **acciones directas:** atención inmediata a las peores formas de trabajo infantil doméstico utilizando programas de atención y protección existentes en la red pública. Eliminación del trabajo doméstico de niñas, niños y adolescentes con edad inferior a la edad mínima de admisión al empleo, con asistencia y permanencia en la educación formal, servicios de salud y de recreación, fortalecimiento del vínculo familiar, sensibilización de las familias encargadas. Mejoramiento de las condiciones de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil que tienen la edad mínima de admisión al empleo con acciones que estimulen la profesionalización y la educación formal, sensibilización de las familias de origen y las familias encargadas; atención legal a las/os adolescentes en edad de admisión al empleo. Creación de una red de protección integral comunitaria. Acciones con las familias encargadas o empleadoras para que conozcan sus responsabilidades como familias sustitutas, conozcan las necesidades y derechos de las niñas/os que están bajo su cargo y conozcan a las autoridades que deberán velar por ellas y fiscalizar su bienestar en ausencia de los padres. Acciones con las instituciones de la comunidad de la familia encargada y/o empleadora, como la parroquia, la escuela, la municipalidad (Codenis) para la creación de una red de protección integral comunitaria que incluya a jueces, fiscales y defensores de la niñez, policías, catequistas, maestras y consejeras municipales de las Codenis;
- **acciones de fortalecimiento institucional:** capacitaciones a agentes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales; sensibilización de la comunidad, de funcionarios/as públicos locales para promover el reordenamiento de los espacios de atención. Fortalecimiento institucional para establecer una red de atención y articulación permanente, desde la sensibilización del poder público local, utilizando al máximo las estructuras existentes, adecuando aquellas que así lo necesiten y estimulando la creación, por el Estado, de aquellas faltantes.

Resultados/principales logros

Son muy escasos los programas específicos de contacto, atención y reinserción de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico en los países analizados, sobre todo programas que hayan sido evaluados, lo que aumenta el valor de este antecedente. En un análisis del Programa de Atención Integral a Niños y Niñas Trabajadores Domésticos en Hogares de Terceros en el Gran Asunción junto con otras cinco experiencias desarrolladas en diferentes países de América para enfrentar el trabajo infantil, publicado en 2006 por la Unesco, se consignaba que 273 niñas, niños y adolescentes (41%) habían logrado dejar la situación de trabajo infantil doméstico. La

234 Global Infancia (2004): Trabajo infantil doméstico. Una experiencia de intervención en cinco municipios de Paraguay. Mimeo.

Unesco destacaba que los resultados mostraban todo lo que pueden estos programas en medio de las condiciones límite y de pobreza extrema en que se realizan. Consideraba los resultados "sorprendentes, sobre todo si se tiene en cuenta que, aun cuando no es el único factor, la pobreza juega un papel determinante en la producción de trabajo infantil, lo cual es ampliamente reconocido por las organizaciones que adelantan estos proyectos. Este aspecto sólo ha sido parcialmente atendido por los programas, a través de sistemas de subsidios y apoyos para la generación de ingresos por parte de las madres y los padres de familia"[235].

Aprendizajes

Entre las lecciones aprendidas que se han consignado en la evaluación de este proyecto pueden destacarse:

- la relevancia del trabajo con las escuelas, las cuales constituyeron socias formidables para el logro de los objetivos del programa. Se comprendió que el sector docente constituye una alianza fundamental en el proceso de identificación de las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico y criadazgo, así como para su posterior seguimiento. También constituyen un apoyo clave para llegar a las familias empleadoras o encargadas y a las familias de origen, pudiendo desarrollar un proceso de sensibilización desde el área educativa. Las y los docentes mostraron un alto compromiso y responsabilidad en todas las acciones propuestas;
- el trabajo de prevención se efectiviza cuando se dirige a familias de origen de zonas rurales y urbanas carenciadas;
- los talleres sobre derechos de la niñez, autoestima y desarrollo personal tuvieron un impacto significativo en las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo doméstico atendidos, siendo señalados como generadores del cambio más importante en sus vidas;
- quienes más posibilidades reales tienen de retirarse del trabajo doméstico son las y los adolescentes que acceden a la capacitación profesional (oficio), y las niñas y niños que retoman contacto con sus familias de origen;
- importancia de las actividades lúdico-recreativas: una necesidad sentida de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo doméstico es la actividad lúdica. Con el objetivo de ofrecer oportunidades de aprendizaje recreativo, de integrar a los niños y niñas con otros pares, de generar vínculos de afecto y mostrarles efectivamente que no están solos en esta circunstancia, se realizaron jornadas de recreación y campamentos con la participación y acompañamiento de maestras, consejeras, y miembros del equipo técnico del programa. Como resultado de estos encuentros se evidenció la necesidad de generar instancias que permitan la asociación y organización, principalmente por parte de las y los adolescentes, como una forma de respuesta efectiva a la necesidad de protección y filiación, esto es, a la necesidad afectiva de pertenecer a un grupo;

235 Unesco (2006): *Infancia, trabajo y educación. Cinco países, cinco programas. Aprendizajes y preguntas compartidas. Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.* Santiago de Chile, Unesco, p. 22.

- las experiencias de resiliencia se pueden favorecer cuando se privilegia el vínculo afectivo con una persona adulta, que puede ser una maestra, una consejera u otra. Fortalecer esta situación posibilitó que muchos de los niños, niñas y adolescentes atendidos pudieran tener una apreciación diferente de su circunstancia personal;
- la identificación de referentes individuales e institucionales por parte de los niños, niñas y adolescentes, así como el contar con un directorio básico de instituciones que ofrecen servicios de apoyo, favorece su acercamiento en casos de necesidad de atención o búsqueda de orientación/información;
- importancia de la sensibilización y el logro de compromiso con el tema de sectores claves como educación, salud, trabajo, sindicatos, cooperativas, comisiones vecinales, organizaciones campesinas, clubes de leones, iglesias y otros, como condición que garantiza la sustentabilidad de la propuesta.

Instrumento/acción N° 5	Política nacional de enfrentamiento: implementación de los Núcleos de Enfrentamiento a la Trata de Personas y de los Puestos Avanzados de Atención Humanizada al Migrante	
Buena idea identificada	Gestión intersectorial	
País	Brasil	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Coordinación tripartita: MJ; SPM/PR; SDH/PR
Periodo de implementación	Desde el año 2006 hasta la actualidad.	
Ámbito de intervención	Prevención, protección y sanción de la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral.	

Descripción[236]

En Brasil, las respuestas contra la trata de personas están acordadas en la Política Nacional y en el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, en el Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres de carácter intersectorial que consolida la política que debe ser desarrollada en cada estado, y en los planes estatales de enfrentamiento a la trata de personas, transversalizados en los distintos servicios públicos del país.

La Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas[237] fue aprobada por el decreto Nº 5948 del 26 de octubre de 2006, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Fue elaborada a través de un amplio proceso de consulta iniciado en 2005 con consultas públicas, también a través de internet en 2006. En su construcción participaron 14 ministerios, representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales. A través del decreto Nº 7901 de febrero de 2013 se instituyó el modelo de coordinación tripartita de la política de combate a la trata de personas. Dicha coordinación está compuesta por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Se busca con esta estrategia facilitar la transversalización de la temática en las políticas públicas y definir un modelo de gobernabilidad de la política nacional basado en una gestión integrada:

236 Para mayores informaciones sobre el tema, visitar http://portal.mj.gov.br/traficodepessoas.

237 Denominada en portugués "Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas".

1. Coordinación Tripartita de la Política;
2. Coordinación Nacional de la Estrategia contra la Trata de Personas (ETP/MJ);
3. Comité Nacional de ETP - Conatrap;
4. Grupo Interministerial - ministerios implementadores de acciones de los planes nacionales;
5. Integración Federativa - red de núcleos y puestos;
6. Comités Estatales de la ETP;
7. otros poderes, organismos internacionales e sociedad civil - hacen parte de la macro Red Nacional de la ETP.

Las características de esta gestión integrada y participativa son:

- transversalidad de las políticas de ETP: necesidad de diálogo entre actores y actuación en red;
- intersectorialidad de las acciones de ETP: implementación compleja, está compartida entre varios actores;
- corresponsabilidad de la implementación (toma de decisión compleja);
- relevancia e imprescindibilidad de la participación social en la gestión de políticas públicas nacionales.

Esta gestión se apoya en la creación y funcionamiento de una Red Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas y de una red de Núcleos y Puestos de Enfrentamiento a la Trata:

- Núcleos de Enfrentamiento a la Trata de Personas;
- órganos ejecutivos de la política estatal y descentralizadores de las acciones nacionales;
- Puestos Avanzados de Atendimiento Humanizado al Migrante;
- estructuras de apoyo y atención: son situadas en los principales locales de entrada y salida de Brasil para la recepción de personas, como los deportados y los no admitidos en el territorio federal; ofrecen, de acuerdo a cada caso, un acogimiento humanizado por una equipo multidisciplinario a través de una red local.

En el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), los núcleos son responsables de implementar, como unidades administrativas, las acciones previstas en la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, en los siguientes ejes:

- prevención de la trata (art. 5);
- responsabilización de los victimarios (art. 6);
- atención a las víctimas (art. 7).

El II Plan Nacional de Combate contra la Trata de Personas, a su vez, tiene tres ejes: prevención, represión y atención a las víctimas. Estos ejes se implementan a través de 115 metas que articulan la acción de 17 ministerios.

Resultados/principales logros

La implementación de los Núcleos de Enfrentamiento a la Trata (NETPs) es una de las metas previstas por el primer Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata (I PNETP), y fue reforzada a partir de la "Acción 41" del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), en alianza con los gobiernos estatales. En la actualidad están en funcionamiento 16 núcleos y 12 puestos de Enfrentamiento a la Trata de Personas.

Una importante función del Núcleo es articular, estructurar y consolidar, a partir de los servicios existentes, una red estatal de referencia y atención a las víctimas de trata. Esta y otras atribuciones de los núcleos fueron definidas a partir de la ordenanza SNJ Nº 41 de 6 de noviembre de 2009, que estableció los principios y directrices del funcionamiento de los núcleos. Además, esta instancia diferenció la competencia de los núcleos y de los puestos avanzados, que ofrecen un servicio humanizado de atención a los y las migrantes.

Los Núcleos Estatales de Enfrentamiento a la Trata y los Puestos Avanzados de Atención Humanizada al Migrante realizan sus actividades en articulación con las redes regionales y locales de atención. En el caso de que una víctima de trata sea identificada en un Puesto o en un Núcleo y quiera volver a su estado de origen, la instancia realiza la articulación con la red local de la región de origen para dar continuidad a la atención de emergencia del caso. De la misma manera, si la víctima de trata fuera o deseara quedarse en el Estado en el que fue rescatada, se articularía la atención con la red local de asistencia de esa región.

Tratándose de atención a la mujer víctima de trata, los casos tienen que ser encaminados principalmente a las redes locales de atención directa, por medio de las Coordinaciones Estatales y Municipales de la Mujer, que articulan con los servicios de atención psicosocial que están a disposición en la región, por ejemplo, el Centro de Referencia de la Asistencia Social, el Centro de Referencia Especializada de Asistencia Social o el Centro de Referencia de la Mujer.

Aprendizajes

La Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas instituyó en el país, por primera vez, una política de Estado que consolidó principios, directrices y acciones de prevención, represión y responsabilización de este crimen organizado transnacional, además de la atención a víctimas, implementando no solamente acciones en el área de justicia y seguridad pública, sino también en el área de relaciones exteriores, educación, salud, asistencia social, promoción de la igualdad racial, trabajo y empleo, desarrollo agrario, derechos humanos, protección y promoción de los derechos de la mujer, turismo y cultura.

En el país existen 16 NETPs, ubicados en los estados de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y São Paulo. Los 12 Puestos Avanzados se encuentran –entre otros lugares del país– en los aeropuertos de Guarulhos/San Pablo, Río de Janeiro, Belem do Para, y en el puerto

y en la terminal de autobuses de Manaos. También funcionan las Casas de Migrantes con funciones similares, una en Foz de Iguazú (frontera Brasil-Paraguay-Argentina) y otra en Oiapoque (frontera con Guyana Francesa). En ellas se asesora a las/os migrantes en general y a las víctimas potenciales o reales de trata de personas, derivándolas a los núcleos o a otros servicios de atención.

Está pendiente aún la elaboración de una legislación específica para la tipificación del crimen de trata con fines de explotación en el trabajo infantil doméstico.

Instrumento/acción N° 6	Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Persona	
Buena idea identificada	Modelo de intervención transversal	
País	Argentina	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Programa de Asistencia a Víctimas de Trata que opera en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
Periodo de implementación	Desde 2008 hasta la fecha.	
Ámbito de intervención	Rescate y acompañamiento a víctimas de trata, incluyendo trata con fines de explotación laboral doméstica.	

Descripción

En el ámbito federal se creó por resolución N° 731 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en mayo del año 2012, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, con competencia para brindar atención a la víctima desde la fase inicial de allanamiento hasta su declaración testimonial. Es continuador de la ex Oficina de Rescate, creada por resolución N° 2149/08 en el marco del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (MJSDH). La implementación del Programa Nacional de Rescate se lleva a cabo a través de un equipo interdisciplinario que presta acompañamiento y asistencia integral a las víctimas. Su intervención resulta generalmente adecuada y oportuna, y será explicada con mayor detalle en el capítulo siguiente.

También existen oficinas creadas en el ámbito del Poder Ejecutivo de distintas provincias que llevan a cabo las tareas de asistencia en programas similares al programa nacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La intervención del Programa Nacional de Rescate inicia por solicitud del juzgado interviniente en allanamientos en los que se presuma la presencia de personas damnificadas por el delito de trata o bien en cualquier otro sitio en que dichas personas se hagan presentes, como, por ejemplo, hospitales, comisarías, fiscalías, organizaciones de la sociedad civil. La aceptación del resguardo de este programa es voluntaria en el caso de las personas mayores de edad. En el caso de aceptarlo, la víctima recibe asistencia integral, ya sea en la casa refugio dependiente del programa como en el lugar que se encuentre alojada, hasta el momento en que presta declaración testimonial (o bien cuando se determina que no se encuentra en condiciones para ello). A partir de ese momento, la

competencia de asistencia y protección recae en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que cuenta con un Área para la Prevención de la Explotación Sexual Infantil y la Trata de Personas. Ésta presta asistencia a las víctimas del delito de trata y actúa articuladamente con el Programa Nacional de Rescate, luego de que la víctima preste declaración testimonial.

Cuando la trata de personas involucra a víctimas extranjeras que desean retornar a su país de origen, la Sennaf, en articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y con el Ministerio del Interior, asiste a las víctimas en forma integral. El trabajo articulado en red ha sido la estrategia que se consensuó con las provincias para brindar una asistencia efectiva a las víctimas.

Cada órgano de aplicación local en tema de niñez o el área competente son los organismos encargados de los casos de trata en el interior del país. A fin de efectivizar esta articulación, se firmó en 2008 el Protocolo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, en el ámbito del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. En este sentido, la Sennaf tiene a su cargo la articulación entre las distintas oficinas de asistencia de las provincias que intervienen en el caso: la provincia en la cual es encontrada la víctima y la provincia de la cual es oriunda, a los fines de que pueda regresar a su hogar.

Cabe destacar la promulgación del decreto Nº 936 del año 2011 sobre Prohibición de la publicidad de oferta sexual, que prohíbe los anuncios que promuevan la oferta sexual o hagan explícita o implícita referencia a la solicitud de personas destinadas al comercio sexual por cualquier medio y establece la creación de la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Son sus funciones: verificar el cumplimiento de esta normativa, monitorear los medios gráficos a los fines de constatar la presencia de avisos de oferta y/o solicitud de comercio sexual e imponer o requerir las sanciones por incumplimientos a lo establecido en esta medida. El decreto mencionado parte de reconocer que este tipo de anuncios pueden ser un vehículo para el delito de trata de personas, tanto porque publicitan la explotación sexual de mujeres, niñas y niños, logrando el aumento del rédito económico para sus responsables, como porque en ocasiones vehiculizan ofertas de trabajo engañosas que pueden potencialmente convertirse en medios de captación de nuevas víctimas. También se ha comprendido que esta clase de anuncios constituyen una grave forma de discriminación contra las mujeres. En el marco del IV período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Trata de Personas de las Naciones Unidas, celebrado en octubre del año 2011 en Viena, Austria, dicho instrumento fue adoptado como recomendación hacia los Estados miembros.

Los objetivos del Programa Nacional de Rescate son:

- rescatar a las víctimas que se encuentran en situación de trata con fines de explotación sexual, laboral u otras formas;
- brindarles asistencia psicológica, médica y jurídica desde el momento del rescate hasta la declaración testimonial;
- sensibilizar y concientizar a la sociedad de que la trata de personas es un delito y que como tal puede –y debe– ser denunciada.

Está integrado por un equipo interdisciplinario: psicólogas y trabajadoras sociales en campo; médicos/as; abogados/as; socióloga, politóloga; personal administrativo; operadoras de la casa refugio; personal de seguridad de la Policía Federal Argentina.

Acciones que lleva a cabo el Programa Nacional de Rescate:

- recepción y derivación de denuncias;
- participación en procedimientos de rescate de posibles víctimas de trata;
- resguardo y asistencia integral;
- acompañamiento en la declaración testimonial;
- declaraciones como testigos en la instancia de juicio oral;
- articulación con otras instituciones de asistencia;
- difusión, concientización, prevención, capacitación.

Resultados/principales logros

Es un programa que se inserta en un conjunto de acciones desarrolladas por una variada cantidad de agencias gubernamentales y articulando a su vez con organizaciones de la sociedad civil. Su transversalidad en el modelo de intervención es fundamental a la hora de evaluar su eficacia. Cuenta con una serie de indicadores muy concretos para su monitoreo y evaluación y además es ejecutado por un grupo de profesionales altamente capacitados para su correcta ejecución. Es un programa que cuenta con un presupuesto propio, lo que le permite niveles adecuados de planificación, maximizando beneficios y minimizando costos. Se ha constituido como referente para la Justicia y el Ministerio Público Fiscal y generó incidencia en el Poder Legislativo para modificar en un sentido positivo la legislación antitrata.

Entre los logros más importantes se cuentan el rescate de 6604 víctimas entre abril de 2008 y el 30 de abril de 2014, de las cuales el 12% era menor de edad. También se logró la apertura de dos oficinas regionales del Programa Nacional de Rescate en las provincias de Chaco y Santa Fe.

Además, en el marco del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación se creó una línea gratuita y anónima de denuncias de tres dígitos, la línea 145, que en su primer año de funcionamiento, el 2012, recibió 600 llamados.

Otro logro muy significativo a nivel federal fue haber logrado la creación de una Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta Sexual para erradicar este tipo de publicaciones de los medios gráficos.

Aprendizajes

La creación del Programa Nacional de Rescate, con competencia en todo el territorio argentino, y de sus dos oficinas regionales en las provincias de Chaco y Santa Fe, constituyen una manifestación del compromiso del Estado nacional en el combate a la trata de personas, entendiendo que su combate necesariamente debe realizarse desde la articulación de distintos sectores del Estado y con el compromiso de la sociedad civil, y que es necesario abordar la problemática en todos sus niveles.

La articulación interprovincial e internacional permite que los esfuerzos de los distintos sectores del Estado –entre ellos el Poder Judicial, las fuerzas de seguridad, los organismos de asistencia– y de la sociedad civil se potencien, logrando un abordaje más acabado de la problemática.

6.6. BUENAS PRÁCTICAS

Las buenas prácticas identificadas cuentan con procesos más completos y complejos que responden a la mayoría de los criterios definidos. Las acciones seleccionadas son:

- la promoción de los "Jardines de cosecha" implementados por la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en el marco del Programa de Fortalecimiento del Marco Regulatorio del Trabajo Infantil, implementado en Argentina;
- el servicio de atención y orientación telefónica "Disque 100", implementado en Brasil;
- los Consejos Tutelares de la Política de Derechos Humanos para Niñas, Niños y Adolescentes, implementados en Brasil;
- el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) implementado en Brasil.

Si la mayor parte de estas acciones se desarrollan en Brasil, es por el hecho que este país trabaja desde varios años sobre estas problemáticas y logró mayor institucionalidad en el tema.

Buena práctica N° 1	Conaeti - Fortalecimiento del marco regulatorio del trabajo infantil. Articulación entre instituciones públicas y privadas para el enfrentamiento del trabajo infantil. Promoción de los "Jardines de cosecha"	
País	Argentina	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)
Periodo de implementación	Desde el año 2006 hasta la actualidad.	
Ámbito de intervención	Prevención del trabajo infantil doméstico. Sanción de la explotación de niñas, niños y adolescentes en esta situación. Fortalecimiento de capacidades institucionales.	

Descripción

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) fue creada por decreto Nº 719 del 25 de agosto del año 2000. Tiene una composición tripartita: sector gubernamental, sector empresarial y sector sindical, y cuenta con el asesoramiento de la OIT y Unicef. La Comisión funciona a través de subcomisiones de trabajo, habiendo tenido como marco un primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2006-2010, y en la actualidad el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015[238], el cual prevé

238 Res. N° 532/13 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

10 líneas de acción para un abordaje integral de la problemática. La política pública nacional en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente tiene como ejes la articulación interministerial nacional a través de la Conaeti; la articulación con las instituciones provinciales y la articulación entre el sector público y el sector privado.

Con relación a las acciones de la Conaeti, puede destacarse en primer término el impulso de procesos que han permitido acordar una conceptualización clara de lo que se entenderá en Argentina como trabajo infantil; lograr su prohibición legal expresa; regular situaciones específicas, como la cuestión del trabajo en empresas familiares; incorporar la prevención del trabajo infantil con garantías específicas en la legislación sobre trabajo agrario; y tipificar penalmente la explotación del trabajo infantil. La ley N° 26.847/13 incorporó la explotación laboral infantil al Código Penal como delito, penalizando con pena privativa de libertad de 1 a 4 años a quien "aprovechare económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave". La misma disposición establece que no se configurará el delito cuando se trate de tareas que tuvieran fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente; asimismo, prevé como excusa absolutoria, esto es, como circunstancia que exime de la pena, la comisión del delito por el padre, la madre, el tutor o guardador.

En el año 2011 se sancionó la Ley de Trabajo Agrario, la cual incluyó la obligatoriedad de espacios de contención para niños y niñas cuyos padres trabajan en explotaciones agrarias: "En las explotaciones agrarias, cualquiera sea la modalidad de contratación, el empleador deberá habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia. Este servicio deberá atender a los niños y niñas que aún no han cumplido la edad escolar y también, en contra turno, a los que asisten a la escuela hasta cubrir la jornada laboral de los adultos a cuyo cargo se encuentren (...)" (art. 64). En el año 2013, vía decreto presidencial N° 301, se reglamentó esta disposición, estableciendo que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) se encargará de suscribir convenios con gobiernos provinciales y municipales, con asociaciones sindicales de trabajadores de cada sector o rama de actividad y/o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, para cofinanciar la construcción, mejora, ampliación y/o funcionamiento de los espacios de cuidado y contención que resulten necesarios para garantizar la efectiva prohibición del trabajo infantil, en tanto estos centros resulten públicos, gratuitos y abiertos a la comunidad; para asistir financieramente a pequeños productores/as que desarrollen trabajo agrario; para la contratación del transporte de los niños y las niñas desde y hacia los Centros de Cuidado y Contención, como así también para solventar los demás gastos de cuidado, de materiales didácticos y de alimentación.

Complementando los avances logrados en el ámbito normativo, la otra línea de trabajo de la Conaeti que debe destacarse es la alianza público-privada para el combate al trabajo infantil doméstico. En junio del año 2007, luego de un año intenso de trabajo conjunto, se logró la conformación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil. Esta articulación público-privada quedó formalizada a través de un convenio entre el MTESS, la Conaeti y presidentes y directores de más de 50 empresas. La Red genera y apoya programas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, funciona en el ámbito del MTESS y está encabezada por quien ejerza la presidencia de la Conaeti. Uno de los emprendimientos más importantes que se han impulsado desde esta Red ha sido el programa "Jardines de cosecha", el cual contribuye a dar cumplimiento al artículo 64 de la Ley de Trabajo Agrario.

Dicho programa surgió como una iniciativa de la Cámara del Tabaco de Salta, en el marco de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, como respuesta a la necesidad que tenían las trabajadoras y trabajadores de lugares en los que dejar a sus hijos/as pequeños durante la época de cosecha. A partir de una experiencia piloto para 50 niñas/os, realizada en el año 2009 en la localidad salteña de El Jardín, el programa se extendió a varias localidades de influencia tabacalera. En 2012 existían 11 "Jardines de cosecha" en distintas localidades de las provincias de Salta y Jujuy, atendiendo a 700 niños/as de entre 1 y 8 años. La iniciativa cuenta con el apoyo del MTESS, la asistencia técnica de la Conaeti y la colaboración de organismos gubernamentales de jurisdicción provincial y municipal, empresas tabacaleras, de recursos humanos, de servicios y alimentación, entre otras. Los jardines funcionan en los meses de cosecha, brindando un espacio de atención a niñas y niños. En el caso del tabaco, se abren entre enero y febrero, de 8 a 18 horas, aprovechando los locales educativos durante el periodo de receso escolar. A partir de la experiencia de Salta, el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la provincia de San Juan comenzó a impulsar el funcionamiento de Centros de Desarrollo Infantil en Tiempo de Cosecha, también entre los meses de enero y febrero. A finales del año 2013, el gobierno de la provincia de Entre Ríos también anunció la apertura de Centros de Cuidado Infantil o "Jardines de cosecha" para los hijos e hijas de familias dedicadas a la cosecha del arándano[239].

Resultados/principales logros

- Disminución del trabajo infantil entre 2004 y 2012, tanto en la franja etaria de 5 a 13 años, como en la de 14 a 17 años.
- Creación de 23 comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil.
- Constitución y fortalecimiento de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil, la cual se encontraba integrada a inicios del año 2014 por más de 90 grandes empresas de diferentes rubros[240].

239 Sobre los "Jardines de cosecha", puede encontrarse más información en: http://www.trabajo.gob.ar; http://www.oit.org.ar; http://comunicarseweb.com.ar; ; http://sanjuan.gov.ard; http://www.eldiario.com.ar.

240 El listado de las empresas que conforman la Red puede verse en: http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/red.asp

- Ampliación del programa "Jardines de cosecha" y creación de Centros de Contención y Cuidado, impulsados por los gobiernos provinciales, como formas de alianza público-privada para la prevención del trabajo infantil.
- Importantes avances normativos en la regulación, prevención y sanción del trabajo infantil.

Análisis como buena práctica	
Innovación	Tanto en materia de los avances legislativos promovidos, como en las formas de articulación público-privada para el enfrentamiento del trabajo infantil, las acciones de la Conaeti resultan innovadoras.
Vínculos	La prohibición del trabajo infantil y la tipificación penal de su aprovechamiento contribuyen a la prevención del trabajo infantil doméstico. La alianza público-privada, y en particular los "Jardines" y los Centros de Contención y Cuidado en tiempos de cosecha constituyen un modo concreto de prevenir que niñas pertenecientes a familias trabajadoras rurales caigan en situaciones de trabajo doméstico o criadazgo, ante la imposibilidad de sus padres de cuidarlas. También evita que las niñas y los niños deban hacerse cargo del cuidado de sus hermanos menores.
Integralidad	Las nuevas normas jurídicas y las estrategias de articulación público-privada forman parte de las líneas de acción definidas en los planes nacionales, desde una perspectiva de abordaje integral de la problemática del trabajo infantil.
Sostenibilidad	La conformación de espacios institucionales, el fortalecimiento de las articulaciones entre instituciones públicas en los diferentes niveles de gobierno, y de estas con organizaciones empresariales, la implementación de formas de cofinanciamiento y cogestión, y la mejora del marco normativo contribuyen a la sostenibilidad de las acciones.
Replicabilidad	Los cambios normativos constituyen referencias importantes para otros países de la región, sobre todo en materia de regulación de las situaciones de trabajo infantil, de desarrollo de garantías para hijas e hijos de trabajadoras/es rurales, y de la tipificación penal de la explotación laboral infantil. La experiencia de la Red de Empresas, su modo de funcionamiento, así como los programas de "Jardines de cosecha" y Centros de Contención y Cuidado, han demostrado ser replicables, extendiéndose a diferentes zonas.
Pertinencia	La mejora del marco jurídico efectuada puede ser considerada pertinente, sobre todo porque la falta de regulación concreta de lo que se entenderá por trabajo infantil, la no especificación de las situaciones prohibidas y de las excepciones permitidas y sus condiciones (empresas familiares), la falta de determinación de las conductas que serán sancionadas, las penas, y los eximentes, dificultan el abordaje decidido del problema. La implementación de los espacios de cuidado a niñas y niños pertenecientes a familias que trabajan en la cosecha de productos agrícolas es una necesidad existente en Argentina y en los demás países de la región.
Enfoque de derechos humanos	Los cambios legales y reglamentarios señalados implican el desarrollo de garantías para el respeto, la protección y la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en particular de aquellos/as que se encuentran en situación de trabajo infantil o en condiciones de mayor vulnerabilidad a ser víctimas de esta forma de violencia. La inclusión de la eximición de la pena en el delito de explotación laboral del trabajo infantil a madres, padres y guardadores, siempre que no se haya configurado un delito más grave, respondería a evitar mayores sufrimientos a niños y niñas, así como a evitar formas de criminalización de la pobreza. Las formas de alianza público-privada referidas se constituyen específicamente con el objetivo de evitar afectaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes en los ámbitos laborales.

Buena práctica N° 2	Servicio de atención y orientación telefónica "Disque 100"	
País	Brasil	
Institución responsable/tipo	Institución pública o de la sociedad civil.	Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR), vinculada a la Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.
Periodo de implementación	Desde el año 2003 hasta la actualidad.	
Ámbito de intervención	Protección de niñas, niños y adolescentes en situación de trata y de trabajo doméstico.	

Descripción

Un servicio denominado Disque Denúncia había sido creado en 1997 por organizaciones no gubernamentales que activaban en la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Inspirado por la repercusión de ese proyecto iniciado en Río de Janeiro, el Gobierno federal introdujo un servicio especializado de denuncias vía telefónica en el año 2003. En un principio, dicho servicio recibía denuncias de violaciones y delitos contra niños, niñas y adolescentes, ampliándose posteriormente como herramienta de protección de los derechos humanos de todas las personas. La coordinación y ejecución del servicio está cargo de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, creada también en el año 2003. En el año 2006 se adoptó el número 100, y el servicio pasó a llamarse Disque 100. Al tratarse de un servicio estatal, dejó de ser sólo un canal de denuncia, pasando a articular, a partir de casos concretos, una red de servicios y organizaciones asociadas en todo el país.

El servicio Disque 100 recibe denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, en especial de aquellas que afectan a poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, personas lesbi/gay/trans/bisex, personas privadas de libertad, pertenecientes a pueblos indígenas, gitanos, *quilombolas*. El servicio de atención telefónica incluye proporcionar informaciones sobre derechos humanos y orientaciones acerca de acciones, programas, campañas y servicios de atención, protección, defensa en materia de derechos humanos disponibles en los ámbitos federal, estadual y municipal. La Ouvidoria y Disque Direitos Humanos - Disque 100 actúa en tres niveles, ya que oye, orienta y registra la denuncia; la encamina para la red de protección y defensa; y monitorea las resoluciones adoptadas para informar a la personas denunciantes sobre lo que ocurrió con la denuncia. Tratándose de denuncias que involucran a niños, niñas y adolescentes, se prioriza la derivación al Consejo Tutelar correspondiente, como puerta de entrada al caso, en un plazo máximo de 24 horas. El servicio funciona diariamente desde las 8:00 hasta las 22:00 horas, inclusive los fines de semana y días feriados.

Resultados/principales logros

Desde el año 2003 el número de denuncias recibidas fue aumentando gradualmente. En dicho año el promedio de recepción era de 12 denuncias por día; en 2006, cuando el número 100 fue adoptado, hubo un salto a 37 de-

nuncias diarias en promedio. Ya en 2009 el número llegó a 82, demostrando una mayor concientización de la población con relación al tema. Además del aumento de la cantidad denuncias, el Disque 100 muestra un alto grado de diligenciamiento y seguimiento. De las 120.344 denuncias registradas por violaciones de niños, niñas y adolescentes en el año 2012, el Disque 100 realizó 262.028 diligenciamientos a los Consejos Tutelares, el Ministerio Público y otras instituciones de la red de atención socio-asistencial.

Análisis como buena práctica	
Innovación	La implementación de un servicio estatal de atención de denuncias, información, derivación y seguimiento de casos de violación de derechos humanos a nivel nacional, con amplia difusión y capacidades institucionales de respuesta, puede ser considerado una innovación, sobre todo por su estrecha vinculación al sistema especializado de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.
Vínculos	Por tratarse de un servicio gratuito, que respeta el anonimato de quienes denuncia y que posee amplia divulgación nacional, permite que todas aquellas personas que tomen conocimiento de una violación de derechos puedan acceder a un canal para su denuncia. Tratándose de situaciones de explotación del trabajo infantil doméstico, donde resulta difícil el acceso y control, el Disque 100 constituye una vía importante de información, denuncia y atención.
Integralidad	El servicio Disque 100 forma parte tanto del sistema especializado de protección de derechos humanos general, como del sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.
Sostenibilidad	El Disque 100 se ha consolidado desde su creación como un servicio de referencia clave para la población en materia de protección de derechos humanos, aumentando la cantidad de personas que recurren a él y su capacidad de respuesta.
Replicabilidad	Se trata de un instrumento replicable, cuya dificultad no se encontraría en la implementación del servicio de atención telefónica en sí, sino en la posibilidad de dotarle de las capacidades institucionales para una intervención eficaz.
Pertinencia	Un servicio de estas características es de suma pertinencia para canalizar denuncias de situaciones de trabajo infantil doméstico y de trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica.
Enfoque de derechos humanos	El Disque 100 es gratuito y respeta el anonimato de las personas denunciantes, favoreciendo de este modo que las denuncias sobre violaciones de derechos humanos sean efectuadas.

Buena práctica N° 3	Política de Derechos Humanos para Niñas, Niños y Adolescentes: los Consejos Tutelares
País	Brasil
Institución responsable/tipo	Institución pública
Periodo de implementación	Desde 1990 hasta la actualidad.
Ámbito de intervención	Prevención del trabajo infantil, incluyendo el trabajo infantil doméstico. Protección de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil, incluyendo el trabajo infantil doméstico.

Descripción

La figura del Consejo Tutelar fue instituida por la Constitución Federal del año 1988. El Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reglamentó dicha institución en 1990. Desde entonces, los Consejos Tutelares forman parte del sistema especializado de garantía de derechos de niñez y adolescencia, desempeñando un rol estratégico para este fin.

El Consejo Tutelar es el órgano permanente y autónomo, no jurisdiccional, al cual la sociedad encarga velar por el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Funcionan en el nivel municipal y están directamente vinculados al Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Cada Consejo está compuesto por cinco miembros, electos por la comunidad, con el objetivo de que acompañen y decidan en conjunto sobre la medida de protección más adecuada para cada caso. El Consejo goza de autonomía funcional, sin relaciones de subordinación a otros órganos del Estado, de modo a garantizar que pueden fiscalizar a todos los demás entes de protección (Estado, comunidad y familia). Las decisiones deben ser tomadas en forma colegiada, con el consenso de por lo menos tres consejeros/as.

Los Consejos Tutelares actúan en el enfrentamiento de situaciones de negligencia, violencia física, violencia psicológica, explotación sexual y otras formas de violaciones que victimizan a niñas y niños. Son sus funciones: velar por el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todas las esferas (gobierno, sociedad, empresas, comunidades, familias); garantizar la absoluta prioridad de aquellas/os en la efectivización de derechos; orientar la construcción de la política municipal de atención a niños, niñas y adolescentes; luchar contra la desarticulación de las acciones y la dispersión de recursos y energías, trabajando activamente para la integración de las acciones gubernamentales y no gubernamentales; y encontrar vías y encaminar acciones para que sean garantizados todos los derechos de niños, niñas y adolescentes en los casos atendidos (protección integral). Las atribuciones de los Consejos Tutelares son: atender a niñas, niños y adolescentes y aplicar medidas de protección; promover la ejecución de sus decisiones, pudiendo requerir servicios públicos, e instar a la justicia cuando alguien, injustificadamente, incumple sus decisiones; poner a conocimiento del Ministerio Público hechos que el Estatuto contemple como infracción administrativa o penal; encaminar a la justicia los casos en los que la intervención de este poder sea pertinente; providenciar medidas socio-educativas definidas por la justicia para adolescentes; expedir notificaciones, requerir certificados de nacimiento y defunción; asesorar al poder municipal (en materia presupuestaria y de planes); representar los intereses de niños, niñas y adolescentes en cuestiones vinculadas a TV, radio y propaganda; representar al Ministerio Público en acciones de suspensión y pérdida de patria potestad; fiscalizar a las entidades gubernamentales que ejecuten programas de protección y socio-educativos.

Para el logro de sus fines, los Consejos Tutelares requieren de una interlocución con diferentes actores sociales (familias, Poder Judicial, instituciones del Poder Ejecutivo, entidades sociales, empresas privadas); una tarea de vigilancia sistemática, el conocimiento en profundidad de la legislación vigente y de las redes institucionales; así como la búsqueda de reconocimiento y legitimidad política y social para que sus decisiones sean aceptadas y cumplidas.

Resultados/principales logros

Como resultado de las acciones del Estado y de la sociedad civil organizada, la red de los Consejos Tutelares se encuentra en expansión. En el país existen 5924 Consejos Tutelares. Por estar presentes en casi todos los municipios brasileños y ser responsables, junto con el Ministerio Público, de investigar las denuncias que se reciben en el Disque 100, son la principal puerta de entrada para la atención de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, incluso del trabajo infantil doméstico y de la trata. Se espera que a partir de la implementación de la ley Nº 12.696/2012 mejore la calidad del trabajo de las y los consejeros, pues además de la garantía en sus condiciones de trabajo, la ley aumenta de 2 a 4 años su periodo de mandato. A su vez, se encuentra siendo implementado un Sistema de Informaciones para la Infancia y la Adolescencia (Sipia/Web), como herramienta de apoyo a la gestión local de la atención de la red de protección, así como el proyecto "Escolas de conselho", que forma consejeros y consejeras en todo el país, de manera a cualificar y fortalecer el Sistema de Garantía de Derechos.

Análisis como buena práctica	
Innovación	Los Consejos Tutelares constituyen una innovación institucional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pese a que su creación tiene más de dos décadas. En los otros países analizados, la consolidación de las instituciones locales especializadas en la garantía de derechos de niñez y adolescencia es aún una tarea pendiente en buena medida. La naturaleza del órgano y su ámbito de competencias y funciones permite dar respuestas a los casos concretos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, pues están dotados de atribuciones suficientes para ello, a diferencia de lo que sucede en otros países, en los que los órganos especializados municipales son sumamente débiles para responder con eficacia a las situaciones de violación de derechos de la niñez y la adolescencia.
Vínculos	Entre las situaciones que deben ser atendidas por los Consejos se encuentra el trabajo infantil doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica.
Integralidad	Los Consejos forman parte del sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes de Brasil, pudiendo solicitar las medidas sociales, educativas y de otra índole que sean necesarias para la efectivización de los derechos de la niñez y la adolescencia. Además, tienen como función asesorar a los gobiernos municipales en el desarrollo de las políticas locales de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.
Sostenibilidad	La creación de los Consejos en la Constitución Federal, su reglamentación en el ECA y los procesos de fortalecimiento de dichas instancias para mejorar las condiciones de labor y remuneración, así como la formación técnica de consejeras y consejeros, contribuyen a la sostenibilidad de esta esfera de protección.
Replicabilidad	La extensión progresiva de los Consejos hasta abarcar prácticamente todos los municipios de Brasil evidencia que se trata de una figura viable y capaz de funcionar en contextos socioeconómicos y de desarrollo institucional muy diferentes.
Pertinencia	Se considera que el esfuerzo de implementación de los Consejos Tutelares en Brasil es una respuesta muy pertinente al tipo de respuestas que demandan las situaciones de violencia contra niñas, niños y adolescentes, más aún ante la tendencia a la descoordinación entre instituciones competentes y la fragmentación de competencias que caracteriza a los sistemas especializados de protección de derechos de la niñez y la adolescencia de otros Estados.
Enfoque de derechos humanos	Los Consejos responden a un cambio de paradigma sobre las responsabilidades del Estado, la sociedad y las familias en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, buscando hacer realidad la prevalencia del interés superior de esta población y la prioridad de la tutela integral de sus derechos.

Buena práctica N° 4	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	
País	Brasil	
Institución responsable/tipo	Institución pública	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre/Secretaría Nacional de Asistencia Social - Departamento de Protección Social Especial
Periodo de implementación	Desde 1996 hasta la actualidad.	
Ámbito de intervención	Prevención del trabajo infantil, incluyendo el trabajo infantil adolescente. Protección de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, incluyendo el trabajo infantil doméstico. Participación y monitoreo.	

Descripción

El Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) fue lanzado en 1996 por el Gobierno federal en el estado de Mato Grosso do Sul, siendo progresivamente expandido a otros estados, hasta llegar a todos los estados brasileños. El programa fue modificándose conforme al avance del Estado en materia de políticas sociales. En el año 2005, el Peti fue integrado al programa Bolsa Familia y redimensionado en la lógica del Sistema Único de Asistencia Social, con el objetivo de ampliar sus acciones y servicios e integrarlo dentro de un abordaje integral, siendo sus acciones ofrecidas en los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS). En 2011, el Peti fue incorporado a la Ley Orgánica de Asistencia Social, teniendo en la actualidad un carácter nacional, estando presente en más de 3500 municipios de todos los estados de Brasil y en el Distrito Federal.

Se trata de un programa que articula un conjunto de acciones, en vistas de proteger y lograr retirar a niños, niñas y adolescentes con edad inferior a 16 años de la práctica del trabajo precoz. Su naturaleza es intergubernamental e intersectorial, involucrando a las tres esferas de gobierno e integrando a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en torno de estrategias y acciones para enfrentar el trabajo infantil.

En el año 2013, el Peti fue rediseñado en base a un diagnóstico sobre el trabajo infantil, conforme a los resultados del censo del año 2010, el cual revelaba un nuevo escenario sobre dicha problemática en el país. El censo señaló que el 41% de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en Brasil se encontraban en el sector de la agricultura; el 17%, en el comercio; el 7%, en industrias; el 8%, en servicios domésticos; y el 0,44%, en basureros.

El Peti tiene como principal objetivo proteger a niños, niñas y adolescentes, contribuyendo a que Brasil sea un país libre de trabajo infantil. Su rediseño comprende un conjunto de acciones integradas y un sistema de articulación intersectorial que involucra al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, al Ministerio de Trabajo y Empleo, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Turismo, al Ministerio de Desarrollo Agrario, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio Público del Trabajo, así como la articulación con la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).

Las acciones integradas comprenden:

(i) **información y movilización:** sensibilización, movilización social, campañas, audiencias públicas;

(ii) **identificación de las situaciones de trabajo infantil y la inclusión de las familias en el catastro único de los programas sociales del Gobierno Federal (CadÚnico):** búsqueda activa; notificación integrada; inclusión en registro CadÚnico;

(iii) **protección:** transferencia de ingresos; inclusión en servicios de asistencia social, salud, educación, cultura, deporte y recreación, y trabajo para las familias. El acompañamiento de las familias se da sobre todo por medio de los Cras y los Creas. Se procura la inserción y atención de las niñas y niños apartados del trabajo en un servicio de convivencia y fortalecimiento de vínculos, que tiene como foco la constitución de espacios de convivencia, formación para la participación y la ciudadanía, el desarrollo del protagonismo y la autonomía de las niños, niñas y adolescentes a partir de sus intereses, demandas y potencialidades; o en otras actividades socioeducativas, culturales, deportivas, con objetivos similares. La intervención es guiada por experiencias lúdicas, culturales y deportivas, como formas de expresión, interacción, aprendizaje, sociabilidad y protección social;

(iv) **defensa y responsabilidad:** supervisión y penalización de los empleadores; aplicación de medidas de protección para la familia;

(v) **monitoreo:** seguimiento del cuidado de niñas, niños, adolescentes y sus familias; evaluación del logro de las metas acordadas.

La participación de las Secretarías de Asistencia Social de los estados, del Distrito Federal y de los municipios es fundamental para la implementación de las acciones del Peti y el enfrentamiento de las violaciones de derechos en sus territorios. El Peti se articula con los Consejos Tutelares, el servicio Disque 100, el Ministerio Público del Trabajo, el Ministerio Público estadual, el programa Bolsa Familia y la Política Nacional de Asistencia Social.

Se prevé que en el año 2014 dicho programa se amplíe de 3500 a los 5000 municipios brasileños, pues la ausencia del Peti en estos territorios constituye una laguna en la política de combate al trabajo infantil.

Resultados/principales logros

Brasil ha logrado reducir el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil entre 2001 y 2012, considerándose que el Peti ha constituido una herramienta eficaz para contribuir en este proceso. Su adaptación y mejora continua, la ampliación de su llegada y la articulación con el sistema de políticas sociales y con el sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, a través de los Consejos Tutelares, también pueden ser considerados logros en el fortalecimiento de una política integral de erradicación del trabajo infantil.

Análisis como buena práctica	
Innovación	El Peti constituye el programa de erradicación del trabajo infantil más ambicioso y con mayor articulación a los sistemas de protección social y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en la región, caracterizándose por la continua mejora en el enfoque y estrategia de abordaje de esta problemática.
Vínculos	El enfrentamiento al trabajo infantil doméstico se encuentra incluido dentro del programa, y se espera que con su rediseño y atendiendo que el 8% de las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil se encuentran en el trabajo doméstico en hogares de terceros, puedan implementarse estrategias específicas para detectar el trabajo infantil doméstico y atender adecuadamente a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación.
Integralidad	Con la incorporación del Peti a la esfera del Sistema Único de Asistencia Social, en 2005, ya se dio un avance importante desde la perspectiva del abordaje integral de la problemática en la práctica. El rediseño del programa en 2013 mejora y fortalece su enfoque integral y de articulación intersectorial e interinstitucional.
Sostenibilidad	El fortalecimiento paulatino del Peti, hasta su incorporación en 2011 a la Ley Orgánica de Asistencia Social, asegura su sostenibilidad, así como el respaldo presupuestario del Gobierno federal.
Replicabilidad	El diseño e implementación de un programa de erradicación del trabajo infantil inserto en el sistema de protección social, que articula diferentes ámbitos y niveles de gobierno, es replicable. La dificultad residiría sobre todo en el desarrollo institucional de los sistemas de políticas sociales y de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en otros estados de la región.
Pertinencia	Se considera que el abordaje que se efectúa desde el Peti a la problemática del trabajo infantil es adecuado, y que es muy pertinente su rediseño y mejora para dar respuesta a las nuevas situaciones y contextos del problema que se busca enfrentar.
Enfoque de derechos humanos	Debe resaltarse el esfuerzo de mejora continua de la política de erradicación del trabajo infantil en Brasil, buscando garantizar cada vez más integralmente los derechos de las niñas, los niños y adolescentes en esta situación.

Puntos resaltantes de las buenas prácticas

A partir del análisis de las buenas prácticas podemos resaltar algunos puntos importantes para el diseño e implementación de políticas y programas relacionados a trata de niños, niñas y adolescentes y el trabajo infantil doméstico:

- la necesidad en el inicio del trabajo que los equipos cuenten con una concepción clara de lo que entendemos por trabajo infantil doméstico y trata de niños, niñas y adolescentes;
- disponer de un marco legal y de normativas basadas en un enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia;
- diseñar un sistema organizacional intersectorial e interinstitucional operativo de acuerdo a los recursos y procesos de institucionalidad existentes;

- definir los mecanismos y procedimientos de articulación;
- crear los espacios institucionales correspondientes para asegurar la sensibilización, detección (denuncia), protección, acompañamiento, etc. de los casos;
- contar con los presupuestos y recursos humanos suficientes y calificados;
- contar con metas institucionales e interinstitucionales progresivas de institucionalización;
- tener un registro de datos y un sistema de monitoreo que involucre a las diferentes instituciones;
- descentralizar las acciones fortaleciendo los gobiernos e instituciones locales.

7. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

7.1. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Iniciamos este estudio con un interrogante que reflejaba nuestras preocupaciones investigativas después de un primer acercamiento exploratorio de la problemática de trabajo infantil doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes: ¿cómo es posible que en nuestros días, pese a la consagración del paradigma de la protección integral, existan niñas y niños que sufren cadenas de violencias y privaciones, llegando a ser víctimas de crímenes tan graves como la trata? ¿Por qué existe tanta contradicción entre lo que las leyes positivas reconocen como derechos y las condiciones de vida que se ven obligados a enfrentar muchas niñas, niños y adolescentes?

Para comprender estas realidades es necesario tener en cuenta los factores históricos, culturales e socioeconómicos; los nuevos paradigmas para la garantía de derechos humanos que se van instalando al nivel internacional y en los marcos legales de los países del Mercosur; el rol político de los Estados, y por último los contextos institucionales.

Todos estos factores han sido abordados y cubiertos en este estudio y nos han ayudado a concluir que la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y de trabajo doméstico son el resultado de una serie de violaciones de derechos y de acumulación de factores de vulnerabilidad. En este sentido, las acciones que deben llevarse a cabo para restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes no pueden reducirse a la situación de trata y trabajo infantil doméstico, sino que deben buscar la forma de cumplir con una restitución de la totalidad de los derechos en una perspectiva de protección integral.

Para conseguir esta restitución de derechos se deberían construir sistemas de protección integrales, que impliquen ejercicios institucionales y organizacionales complejos. Para lograrlo en el seno de los estados se deberán desarrollar: procesos de fortalecimiento institucional, registros unificados, programas articulados, nuevos perfiles entre los garantes de derechos, etc. Todo ello unido a la asignación suficiente y adecuada de recursos interinstitucionales, y a la articulación en los diferentes niveles del Estado, lo que implica procesos de descentralización.

En cuanto a por qué existe tanta contradicción entre las leyes y las condiciones de vida de niñas y niños, a través del estudio se han revisado diferentes iniciativas de operativización de estas leyes, y se ha detectado que estamos frente a una realidad compleja, con un nivel de invisibilidad alto y con procesos de institucionalidad incipientes. Esto da como consecuencia que el impacto de las leyes en la situación real de la infancia no sea adecuada, y ha hecho difícil la identificación de buenas prácticas concretas en el seno de esta investigación. Sin embargo, se ha considerado relevante resaltar las Buenas Ideas presentes en la mayoría de las acciones y programas. Estas Buenas

Ideas son el primer paso hacia la construcción de verdaderas políticas de prevención, protección y punición de las situaciones de trabajo infantil doméstico y la trata de niñas, niños y adolescentes.

7.2. RETOS Y DESAFÍOS

7.2.1. Fortalecimiento de las políticas nacionales contra la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica

Abordaje multifacético y estratégico de la problemática de la trata de niñas, niños y adolescentes

El enfrentamiento adecuado y eficaz de la trata de personas, y en particular de la trata de niñas, niños y adolescentes, requiere que su prevención y la protección de quienes se encuentran en dichas situaciones sea asumida por los sistemas de trabajo y asistencia social, de educación y de salud, de seguridad y de justicia, como parte de sus competencias y responsabilidades.

Para el logro progresivo de esta transversalización, las instituciones específicas creadas para el combate de la trata de personas (mesas interinstitucionales, redes de atención, programas de atención a víctimas de trata, entre otros) están llamadas a liderar esos procesos de articulación y de gestión de una política de Estado en la materia.

Es recomendable el intercambio de aprendizajes entre los organismos especializados de los países de la región, pues existen avances importantes en el fortalecimiento de la perspectiva estratégica y esfuerzos de transversalización del combate a la trata en los diferentes sistemas de políticas públicas.

- El modelo de gestión integrada para la implementación de la ***Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas***, adoptado formalmente en **Brasil** desde el año 2013, constituye la referencia más relevante de un rediseño institucional que apunta a la transversalización del combate a la trata a partir del reconocimiento de la intersectorialidad de las acciones involucradas, la corresponsabilidad de diversas instituciones en la implementación y la relevancia de la participación social en la gestión de una política nacional eficaz. Se espera que su implementación contribuya a fortalecer la Red Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, en especial la Red de Núcleos y Puestos existente en el país.
- A través de la sanción de la ***Ley N° 26.842 en diciembre de 2012***, **Argentina** ha mejorado el marco institucional para el combate de la trata de personas en este país, con la creación de un Consejo Federal y un Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Sin embargo, se requiere la reglamentación de dicha ley para hacer efectiva la constitución y funcionamiento de estas instituciones. Se prevé que ello posibilitará avances sustanciales en el abordaje estratégico de la problemática, a través de la transversalización, corresponsabilidad, articulación interinstitucional y aumento de la participación social.

- En **Paraguay** también ha existido un importante avance con la sanción de la ***Ley Integral contra la Trata de Personas***, en diciembre del año 2012, y con el fortalecimiento de la ***Unidad Especializada en el Combate a la Trata y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes*** en el ámbito del Ministerio Público. La creación de la institución específica responsable de implementar el Programa de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, establecido en la ley, es fundamental no solo para un adecuado acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes víctimas de este crimen, sino para el fortalecimiento estratégico de una política de Estado en este país.
- En **Uruguay**, serían prioritarios la adopción de una ley integral contra la trata de personas y el diseño de una política para su implementación.

Inclusión de la problemática de la trata de niñas, niños y adolescentes en las estrategias de las instituciones especializadas nacionales

Uno de los aspectos más preocupantes identificados es la falta de abordaje de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica en las políticas de combate a la trata existentes en los Estados de la región. La adopción de estrategias para el enfrentamiento de esta modalidad de trata requiere indefectiblemente de procesos de diálogo y articulación con los organismos creados para el enfrentamiento del trabajo infantil, con los ministerios de Trabajo y con las secretarías de la Niñez que funcionan en el ámbito de los poderes ejecutivos.

Asimismo, en cada país debe acordarse un marco regulatorio que permita distinguir las situaciones que configuran trabajo infantil doméstico y las respuestas institucionales que se darán a éstas; las situaciones de explotación y aprovechamiento del trabajo infantil, las respuestas institucionales que se dará a las niñas y niños, así como las sanciones a los responsables, incluyendo las situaciones exceptuadas y las excusas absolutorias, considerando el interés superior de niños y niñas. Tanto la regulación normativa como las respuestas institucionales para la atención de niños, niñas y adolescentes deben pensarse adoptando todas las recomendaciones que se han efectuado en la esfera de las Naciones Unidas para abordar la violencia contra niños y niñas en el ámbito laboral, en especial que las medidas adoptadas no afecten aún más o en otras dimensiones los derechos de aquellos/as.

La falta de discusión sobre esta problemática por parte de las autoridades públicas competentes y la consecuente indefinición del marco concreto de abordaje puede perpetuar la falta de combate a esta forma de violencia contra niñas y niños, o bien acentuar estrategias punitivas que no contemplen la garantía integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que apliquen inadecuadamente el tipo penal de trata a situaciones que no lo constituyen, y que impidan avanzar en el desarrollo de marcos institucionales capaces de garantizar derechos a los niños, niñas y adolescentes más vulnerados.

Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones existentes para el combate a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica

Se requiere la mejora de la formación de las y los agentes públicos en materia de trata y de trabajo infantil doméstico, cuáles situaciones los configuran y cómo proceder ante la detección de dichos casos, en especial de quienes se encuentran trabajando en las oficinas creadas para atender denuncias de violencias y abusos contra niñas, niños y adolescentes (las cuales forman parte del sistema especializado para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes). Aunque los contextos institucionales aún requieran esfuerzos para contar con políticas integrales, es necesaria la implementación inmediata de acciones para que los órganos ya existentes brinden las mejores respuestas posibles ante estas situaciones.

La formación técnica para la mejor atención debería acompañarse de sistemas adecuados de registro de casos, existiendo ya instrumentos relativamente sencillos diseñados para tal efecto que pueden ser adaptados a las especificidades de los diferentes países y regiones internas.

Fortalecimiento de las políticas de enfrentamiento al trabajo infantil y al trabajo infantil doméstico

Las acciones que se adopten para prevenir el trabajo infantil doméstico, para detectarlo y para proteger y defender los derechos de las niñas, los niños y adolescentes que se encuentran en esa situación contribuyen a la prevención de la trata de niños, niñas y adolescentes por constituir el trabajo infantil doméstico un factor que aumenta la vulnerabilidad a este delito. Asimismo, dichas acciones pueden favorecer la detección de casos de trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral doméstica y la protección de niñas y niños víctimas.

Las instituciones específicas constituidas en los diferentes Estados con el objeto de contribuir a la erradicación del trabajo infantil presentan un muy dispar desarrollo. El Peti de Brasil y los procesos de trabajo impulsados por la Conaeti de Argentina para la mejora del marco legal de regulación del trabajo adolescente y de protección contra el trabajo infantil, así como la implementación de programas de prevención del trabajo infantil a través de alianzas público-privadas, constituyen experiencias alentadoras. En la detección de situaciones de trabajo infantil doméstico, el programa de regulación y fiscalización implementado en Uruguay constituye el avance más importante encontrado en la región. No se han identificado programas específicos de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo doméstico, aunque el programa general de enfrentamiento al trabajo infantil en Brasil incluya esta forma de trabajo infantil.

Por constituir sin dudas un tipo de trabajo peligroso para niños, niñas y adolescentes, en especial cuando aquellas/os han debido dejar sus hogares para trasladarse a otras localidades y viven en la casa de la familia empleadora, el

enfrentamiento al trabajo infantil doméstico debe ser incluido dentro de las prioridades de los organismos que existen en cada país para la erradicación del trabajo infantil. Deben impulsar la adopción de estrategias de detección de situaciones de trabajo infantil doméstico, en particular a través de sistemas de inspección domiciliarios por parte de las autoridades administrativas del trabajo y de alianza con las escuelas, a través de los ministerios de Educación. La protección de niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico y criadazgo requiere que se diseñen programas de atención y acompañamiento con vistas a lograr su retiro. La experiencia del programa de atención implementado en Paraguay entre los años 2002 y 2004 por una organización de la sociedad civil ha dejado valiosos aprendizajes que deberían ser considerados al tiempo de diseñar los programas y estrategias de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil doméstico. En especial, ha demostrado que la posibilidad de retiro del trabajo doméstico aumenta cuando se logra que las niñas y niños retomen contacto con sus familias de origen, y las y los adolescentes accedan a capacitación profesional para desempeñar oficios que sean de su agrado.

Mejora de las condiciones familiares y comunitarias de niños, niñas y adolescentes víctimas de trabajo doméstico y trata para evitar la revictimización

El retorno de niñas, niños y adolescentes que han sufrido situaciones de trabajo infantil doméstico o trata a sus lugares de origen demanda la mejora de las condiciones socioeconómicas en su entorno familiar y comunitario. Volver a un entorno caracterizado por las extremas necesidades y la falta de llegada de las políticas estatales en general los expone a un grave riesgo de volver a ser víctimas de estas y otras formas de violencia, además de vulnerar nuevamente su derecho a una protección integral del Estado.

Estas situaciones, de las que dan cuenta todas las experiencias de atención y acompañamiento a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tornan más urgente y necesario el fortalecimiento estratégico de las políticas contra la trata, vía transversalización, articulación interinstitucional, corresponsabilidad y fomento de la participación social, que ya han sido señaladas.

Implementación de mecanismos de denuncia al alcance de niños, niñas y adolescentes

Los Estados deben implementar mecanismos a través de los cuales las niñas, los niños y las personas adolescentes que se encuentren sufriendo situaciones de violencia en casa de terceros, ya sea como trabajadoras/es domésticos o bajo una relación de criadazgo, puedan comprender que no son aceptables y que cuentan con personas dispuestas a ayudarlas/os. Esto se puede lograr a través de: servicios de atención telefónica, docentes de la escuela a la que acudan, campañas de comunicación en medios masivos, sobre todo en aquellos horarios más vistos por niñas y niños, etc. Éstas pueden ser algunas de las formas para tender vínculos con las niños, niños y adolescentes más difíciles de proteger, como son los que trabajan en hogares de terceros.

En este sentido, la reciente entrada en vigor del *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*, mayormente conocido como *Tercer Protocolo*, y la adhesión al mismo por parte de Estados de la región[241], debe ser visto como un avance importante que amplía las posibilidades de protección internacional de los derechos de la niñez ya que permite a los niños, niñas y/o sus representantes, presentar quejas ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ante eventuales violaciones a sus derechos cuando no hayan obtenido justicia y reparación a nivel nacional.

Mejora de los sistemas de información y monitoreo

Se requiere la creación de sistemas de información y datos sobre la trata de personas, desagregados por edad, sexo, pertenencia étnica y lugares de origen. Asimismo, es necesaria la construcción de indicadores y sistemas de monitoreo que permitan evaluar el impacto de los programas y acciones en materia de combate a la trata y de enfrentamiento al trabajo infantil, de manera a poder mejorar progresivamente las respuestas institucionales a estas problemáticas.

7.2.2. Fortalecimiento de las estrategias regionales de combate a la trata de niñas y niños, y al trabajo infantil doméstico

Es necesario fortalecer el apoyo a la implementación del *Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.* En este marco se han desarrollado acciones que sirven como bases para la adopción de estrategias de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico en la región. Debe avanzarse en el conocimiento, la comprensión y el abordaje de la problemática del trabajo infantil doméstico de niñas, niños y adolescentes, en particular de quienes pertenecen a pueblos indígenas. Además, se requiere el desarrollo de instrumentos que permitan la detección de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación laboral, incluyendo la explotación en el trabajo doméstico.

Los resultados del diagnóstico participativo del *Pair Mercosur* sobre trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual, y los estudios cualitativos sobre la situación del trabajo infantil en zonas fronterizas realizados en el ámbito del plan regional, pueden contener insumos valiosos para la construcción de un diagnóstico regional sobre trabajo infantil que incluya informaciones sobre las dinámicas del trabajo infantil doméstico, y que considere las relaciones con la trata de niños, niñas y adolescentes en la región y las zonas fronterizas.

241 Es III Protocolo ha sido ratificado por Bolivia y Costarica, en América Latina.

ANEXO I. DOS CASOS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN EN EL TRABAJO DOMÉSTICO

CASO 1: TRATA INTERNACIONAL DE NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN EN EL TRABAJO DOMÉSTICO: RESCATE, RETORNO Y BÚSQUEDA DE SANCIÓN DE LAS PERSONAS RESPONSABLES[242]

Captación - informaciones iniciales

En octubre de 2010, una niña de 14 años y una adolescente de 17 años pertenecientes al pueblo Guaraní-Ñandeva fueron captadas en la zona del Chaco paraguayo, trasladadas en forma ilegal a Argentina y sometidas a explotación laboral doméstica en dicho país.

Las niñas vivían con sus familias en una comunidad indígena asentada en un parque nacional (zona de reserva natural), ubicado en la localidad de Teniente Enciso, departamento de Boquerón. La niña de 14 años era la menor de siete hermanos. Su familia, como las demás de la comunidad, se dedicaba a la agricultura, al cultivo de alimentos como maíz, poroto, batata, sandía, etc. La adolescente de 17 años era hija de una de las hermanas mayores de la niña de 14 años, es decir, su sobrina. Ambas habían tenido que dejar la escuela tras un par de años de escolaridad, porque si querían seguir estudiando, tenían que trasladarse hasta otra escuela, situada a unos 120 kilómetros de distancia.

En octubre de 2010, la señora M., acompañada de un hombre aparentemente de nacionalidad argentina, había ido junto a la madre de la niña de 14 años (abuela de la adolescente de 17 años), pidiéndole que le permitiera traer a su hija a Asunción para que la ayudara a atender a sus hijos como niñera, diciendo que necesitaba dos chicas para ello. En dicha oportunidad la mamá se negó al pedido de la mujer. Dos días después, la señora M. volvió junto a la madre/abuela de las niñas, trayendo dos bolsas de víveres, aprovechando la situación de necesidad en la que viven las familias indígenas. Al parecer, también entregó poco menos de 300.000 guaraníes243 junto con los víveres. La señora M. dijo que atendería bien a las niñas y las enviaría a la escuela, y que al ir con ella las niñas iban a poder ayudarles, enviarles mensualmente dinero. También se comprometió a traerlas luego de un mes para que pudieran verlas y si éstas estaban de acuerdo, las llevaría de nuevo a su casa. De este modo, convenció a la familia de que les entregara a las niñas, y les dio un número de teléfono para comunicarse con ella.

242 Las informaciones sobre este caso provienen de las siguientes fuentes: entrevistas realizadas en fecha 21 de marzo de 2014 a la agente fiscal Teresa Martínez Acosta, coordinadora de la Unidad Fiscal Especializada N° 1 en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes de la República del Paraguay, y al padre de una de las niñas víctimas de trata. Asimismo, se han tenido en cuenta informaciones sobre el caso expuestas por la Lic. Clara Mayaud, funcionaria del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de la República Argentina, durante el seminario internacional *Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica.* Asunción, 13 de marzo de 2014.

243 Unos 68 dólares americanos.

Luego de una semana, el padre/abuelo de las niñas fue hasta la localidad más cercana en la que existían algunos medios de comunicación (distante a unas 6 horas de la comunidad) para llamar al número de teléfono que la mujer había dejado, pero no pudo comunicarse. Ante esa situación la familia ya sospechó que había sido engañada. Tras varias semanas, con la preocupación por la falta de noticias, familiares de las niñas viajaron hasta Asunción e hicieron la denuncia de su desaparición en el Palacio de Justicia (sede principal del Poder Judicial) en fecha 15 de diciembre de 2010.

La denuncia fue comunicada a la Unidad Fiscal Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, la cual tomó intervención como una posible situación de trata.

Búsqueda de las niñas, identificación de los tratantes y solicitud de asistencia jurídica internacional

El lugar en el que vivían las niñas era un parque cerrado, protegido como reserva natural, que cuenta con guardias de la Secretaría del Ambiente de la Presidencia de la República para custodiar la entrada al lugar. Además de las familias que forman parte de las comunidades indígenas que viven en ese territorio, suelen entrar turistas que realizan campamentos dentro del predio del parque, pero alejados de las zonas en las que están las viviendas indígenas. La Fiscalía, tras proceder a la búsqueda interna de rutina sin respuestas positivas, solicitó el listado de personas ingresantes al parque/reserva, pudiendo entonces identificar a la mujer que retiró a las niñas, no así al hombre que la acompañaba porque no había sido registrado.

La Fiscalía procedió luego a aprehender a todos los guardias del parque, porque tenía la certeza de que alguno tuvo que colaborar. Un guardia proporcionó datos y a partir de entonces se impulsaron las pesquisas. Se trataba de una mujer que había venido a acampar en el predio del parque con su pareja y sus hijos. El guardia que presuntamente colaboró con los hechos había sido despedido y no se lo pudo ubicar. La Fiscalía refiere que "era como buscar una aguja en un pajar". Las empresas de transporte de pasajeros que operan en la zona no exigían documentos de identidad a las personas que viajaban y, por ende, no contaban con registros completos de pasajeros, lo cual dificultó poder localizar adónde fueron llevadas las niñas. Se hizo entonces el seguimiento de la salida del país de ellas y de la mujer identificada. Las autoridades migratorias paraguayas informaron que las niñas no habían salido del país. Sí se había registrado la salida hacia Argentina de la señora M., no así de sus hijos ni de su pareja.

Luego de agotada la búsqueda interna, cuando la Fiscalía ya tuvo conocimiento de que la mujer volvió a Argentina y tenía la seguridad de que las niñas no estaban en el país, procedió a solicitar la asistencia jurídica internacional, habilitada por el Protocolo de Palermo. En fecha 26 de abril de 2011, la Unidad Fiscal Especializada (punto de contacto en Paraguay para casos de trata) presentó un requerimiento a la Procuraduría de Trata de Personas y Secuestros Extorsivos de Argentina (punto focal para casos de trata en di-

cho país) solicitándole que impulse la actividad investigativa necesaria en el caso dentro del territorio argentino. El fiscal competente, con grado de procurador, solicitó a la autoridad judicial que dé inicio a la investigación penal por presunta trata de personas. El obstáculo lo constituía la falta de registro de ingreso de las niñas en dicho país, pues la existencia del ingreso es un requisito de los tribunales penales federales para disponer la búsqueda de personas.

Esta situación hizo que se demorara mucho la búsqueda de las niñas. Mientras tanto, la Unidad Fiscal Especializada de Paraguay recibía mucha presión para obtener resultados en el caso. Ésta movilizó los recursos que pudo, tomó contacto y pidió apoyo para la localización de las niñas a organizaciones de la sociedad civil argentina que forman parte de la Red No a la Trata; a través del Ministerio de Relaciones Exteriores se informó a la Embajada Paraguaya en Buenos Aires del caso para que colaborara, pues la Fiscalía estaba convencida de que cruzaron hacia ese país.

Modus operandi

En el mes de julio de 2011, la señora M. volvió a Paraguay a buscar más adolescentes en la misma comunidad indígena. Ella fue localizada por las fuerzas de seguridad y se la aprehendió, incautándosele el celular que llevada consigo. La mujer prestó declaración indagatoria. En su teléfono celular se encontraron datos de ubicación en los que se presumía podían estar las niñas, siendo transmitidos a la autoridad argentina, la que procedió a efectuar los allanamientos de forma inmediata. El señor P., marido de la mujer, huyó con una de las niñas indígenas. La adolescente fue localizada en otra vivienda, pues había sido entregada a un comisario para que trabajara en su casa, quien al darse cuenta de que la mujer cobraba el dinero y se lo quedaba, la denunció por maltrato, luego de que la adolescente le contara lo que le hicieron. Al existir esa denuncia, la adolescente pudo ser ubicada enseguida. La otra niña fue localizada cuando el señor P. la estaba trayendo rumbo a la frontera paraguaya, donde pensaba dejarla.

Con la aprehensión de la mujer pudo conocerse mejor el perfil de los tratantes y el modus operandi del caso. Se trataba de un matrimonio, ella de nacionalidad paraguaya y él de nacionalidad argentina, que residían en una vivienda que habían ocupado con otras personas. Tenían tres hijos, uno de ellos con discapacidad severa. La mujer afirmó que por causa de la discapacidad de uno de sus hijos ni ella ni su marido podían trabajar porque no contaban con nadie que lo cuide, alegando que no podía pagar una empleada doméstica. La mujer habría declarado que como los indígenas del Chaco pasan hambre, ellos ayudarían a las niñas llevándoselas consigo. Luego de captar a las niñas, la mujer y su familia tomaron un ómnibus en la ciudad de Mariscal Estigarribia con destino a Asunción, pero no llegaron a esta ciudad, sino que se bajaron antes para ir hacia la zona fronteriza de José Falcón. Las niñas fueron pasadas a Argentina en una canoa a través del río, sin realizar ningún trámite migratorio, lo cual sería una práctica frecuente. Las dos niñas

fueron sometidas a explotación laboral doméstica en su vivienda, siendo luego una de ellas entregada a otra familia como empleada doméstica.

Antes de transcurrido el año desde que las niñas fueron captadas, la señora M. volvió a Paraguay buscando repetir la misma operación que en la primera oportunidad le había resultado exitosa. En el teléfono que se le incautó se encontró un mensaje de texto que había sido enviado por ella a su marido diciéndole "decile al panchero que tengo dos chicas para él".

El rescate y retorno

Las dos niñas fueron rescatadas por las fuerzas de seguridad federales de Argentina. En los procedimientos de rescate también participaron funcionarias/os del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Las adolescentes fueron asistidas y acompañadas por este programa. Ellas se encontraban muy traumatizadas, refirieron que las trataron muy mal, que les daban de comer muy poco. Les habían cortado el cabello y les obligaron a tirar sus ropas propias. Desde que fueron rescatadas, ellas pedían ropa a sus familiares cuando hablaban por teléfono con ellos, decían que no tenían ropa. La Unidad de Rescate les proporcionó ropas, pero no eran las que ellas acostumbraban vestir; ellas pedían "ore ao", nuestra ropa, en idioma guaraní.

Los familiares de las niñas insistían en que volvieran a su país. La agente fiscal responsable de la Unidad Especializada solicitó recursos para pagar los pasajes aéreos de las niñas a la Secretaría de Repatriados, y viajó a Argentina acompañada de una psicóloga para acompañarlas en su retorno. De lo contrario, el trámite de traslado hubiera durado unos dos meses, que es el plazo que habitualmente lleva. El juez competente argentino ayudó para que las niñas pudieran prestar declaración testimonial prontamente, en carácter de anticipo jurisdiccional de prueba. Se adelantaron todos los trámites, terminándolos en 15 días, y las niñas fueron entregadas a la fiscal paraguaya por la autoridad argentina en el aeropuerto. Las niñas fueron acompañadas y asistidas por el Programa de Rescate y Acompañamiento desde su rescate hasta el momento de la declaración testimonial inclusive.

El procesamiento de los tratantes

El señor P. fue capturado y procesado en Argentina, siendo llevado a juicio oral a finales del año 2013. Funcionarias/os del Programa de Rescate y Acompañamiento que intervinieron en el caso fueron citados a declarar en calidad de testigos, a fin de trasmitir los hechos narrados por las adolescentes asistidas y la evaluación pertinente. El proceso penal finalizó con una condena de 10 años y seis meses para el hombre, quien fue hallado responsable del delito de trata de personas con fines de explotación laboral.

La señora M. fue procesada penalmente en Paraguay. La fiscal de la Unidad Especializada contra la Trata de Personas presentó imputación y acusación en su contra por el hecho punible de trata con fines de explotación laboral.

Las actuaciones realizadas en el marco del proceso penal que se abrió en Argentina fueron ofrecidas como prueba por la fiscalía paraguaya y admitidas por el juzgado en la audiencia preliminar, pues se trata de actuaciones realizadas por asistencia jurídica, conforme al Protocolo de Palermo. Incluso las declaraciones testimoniales de las adolescentes prestadas en Argentina podrían bastar en el juicio oral en Paraguay, solo que los tribunales suelen preferir verlas y escucharlas cuando ello es posible. El juicio oral de la causa estaba fijado para finales del mes de abril del año 2014. Se tenía previsto que funcionarias/os del Programa Nacional de Rescate y Asistencia de Argentina presten declaración por videoconferencia en el juicio oral a realizarse en Asunción.

Reintegración

Luego de su retorno a Asunción, las adolescentes pudieron reintegrarse a sus familias y a su comunidad. Ellas tenían temor, pues les habían cortado el cabello y en su comunidad ese es un castigo para una mujer que tiene mala conducta. Las adolescentes contaron con un breve proceso de atención psicológica, mostrando una gran capacidad de recuperación. Fueron bien acogidas en su comunidad, la cual vivió como un triunfo el hecho de que ellas hayan retornado.

Con relación al acompañamiento de las niñas, al ser menores de edad, recae en la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), ante la falta de creación de la institución específica para implementar el programa nacional establecido en la nueva ley integral contra la trata de personas.

El proyecto de las adolescentes era volver a la vida que tenían en su comunidad. Esta última se encuentra situada en una región afectada por periódicas inundaciones y sequías. Por ello, desde la Unidad Fiscal Especializada se apeló a la ruta interinstitucional, solicitando apoyos a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y a la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) para la provisión de víveres, así como para la entrega de materiales para hacer un galpón comunitario. Tanto la SNNA como la Unidad Fiscal competente realizan monitoreos de la situación de las adolescentes en su comunidad.

Reflexiones finales

Este caso refleja la complejidad de las situaciones de trata: la incidencia de los factores socioeconómicos de las familias y culturales de los tratantes; la falta de institucionalidad, de registro, de datos, de protección, la lentitud de los procedimientos; pero también el trabajo sostenido y perseverante de la Fiscalía, que permitió finalmente el rescate de las adolescentes. En cuanto al seguimiento y acompañamiento, el relato demuestra la falta de institución específica para realizarlos: si bien se solicitaron apoyos interinstitucionales para resolver la situación de emergencia de la comunidad, éstos no cumplen con un enfoque de protección integral.

CASO 2: TRATA INTERNA DE NIÑAS Y NIÑOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL: EL RESCATE Y ACOMPAÑAMIENTO PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS[244]

La forma de comisión del hecho punible

En abril de 2011, en la localidad de Las Lajitas, provincia de Salta, Argentina, seis niños y niñas de entre 7 y 11 años fueron captados, trasladados y explotados laboralmente dentro de la misma región. Los niños (tres varones y tres mujeres) pertenecían a dos familias cuyas madres eran primas entre sí y residían muy cerca una de la otra.

Los tres niños de apellido S., de 11, 10 y 7 años (una niña y dos varones), residían junto a su madre, quien se encontraba desocupada y mantenía a su familia con el dinero percibido a través de la asignación universal por hijo245. Ella, sus cinco hijos y sus dos nietos vivían en una casilla de madera y techo de chapa. El padre de los niños S. estaba preso, acusado de haber abusado sexualmente de dos de sus hijas. A pesar de sus diferentes edades, los tres niños S. cursaban el primer grado de la educación primaria. Su escolarización, marcada por sucesivas repitencias, había transcurrido hasta ese entonces en una escuela-albergue de la provincia.

Los niños A. eran un varón de 10 años y dos niñas de 9 y 7, que vivían junto a su madre –empleada doméstica– y dos hermanas más. El padre no vivía con ellos y no tenía contacto con sus hijos. Cursaban en una escuela común de la localidad, aunque habían repetido de grado en diversas oportunidades.

En abril de 2011, la directora de una escuela-albergue ubicada a 200 kilómetros de Las Lajitas, en la localidad de Talavera, se contactó con las madres de los niños y las convenció de que sería beneficioso para ellos/as asistir al establecimiento que tenía a su cargo, que allí recibirían una buena alimentación y abrigo, y cada 15 días los trasladarían a Las Lajitas para que visitaran a sus familias.

Unos días más tarde, la directora retiró a los niños en una camioneta y los llevó a la escuela-albergue ubicada en la finca El Destierro –un paraje inhóspito y desolado al que se llega luego de 150 km de ruta y 50 km de camino de tierra–, donde los niños comenzaron a realizar diversas tareas, ninguna de ellas vinculada a su educación. Debían limpiar el establecimiento, la casa particular de la directora y de su familia, lavar la ropa, juntar leña, acarrear carbón y alimentar a los animales. Además, los varones salían durante la madrugada a buscar las chivas extraviadas en los campos, y debían ayudar en

244 Las informaciones sobre este caso fueron extraídas de Pacceca, María Inés (2013): *33 historias. La explotación laboral y sexual de la niñez y la adolescencia en Argentina. Experiencias en la asistencia.* Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación/ Unicef/OIM; y de la ponencia presentada por la Lic. Natalia Fuentes, integrante de la Dirección de Asistencia Integral a Víctimas de Delitos/Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Salta, en el seminario internacional *Combatiendo la trata con fines de explotación laboral, protegiendo a las niñas, niños y adolescentes. Intercambio de experiencias en Mercosur y Centroamérica*, realizado en la ciudad de Asunción en fecha 13 de marzo de 2014.

245 Programa de transferencia de ingresos para garantizar derechos a niñas, niños y adolescentes pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad. Al respecto puede verse el capítulo V de este estudio.

el taller de reparación de maquinaria agrícola del esposo de la directora, a menudo cargando pesadas piezas de metal.

La alimentación que recibían era escasa (pan, empanadas) y el abrigo, insuficiente. Como baño utilizaban un descampado, y se higienizaban a la intemperie, a pesar de que la escuela-albergue contaba con instalaciones adecuadas. En lo que respecta a clases, prácticamente no las tuvieron nunca. Según el relato de los niños y las niñas, a esto se sumaba el maltrato verbal, los cachetazos y los golpes con varillas por parte de la directora, su marido e incluso la hija adolescente de ambos.

Según las madres de los niños, la directora los llevó alguna vez de visita a Las Lajitas. La madre de los niños A. observó que sus hijos regresaban con piojos, con la ropa sucia y hambrientos, y que al momento de retornar a la escuela-albergue se quejaban del trato. Asimismo, indicó que el contacto con la directora era vía mensajes de texto, pero que ésta no siempre respondía.

En varias ocasiones los niños fueron llevados a la localidad de Coronel Olleros, donde se encontraba la vivienda particular de la directora y su familia. Allí también debían realizar tareas de limpieza. Cuando la familia recibía visitas, los niños eran encerrados bajo candado en un depósito, y dormían en el piso.

En octubre de 2011, estando en Olleros en la casa particular de la directora, cuatro de los niños lograron fugarse de la casa y pedir ayuda a una vecina, quien realizó la denuncia correspondiente. Ante esta situación, la directora decidió entregar voluntariamente a los menores restantes a sus familias.

El rescate y acompañamiento

Los seis niños retornaron a Las Lajitas junto a sus madres y sus demás hermanos, y desde la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata de la Provincia de Salta se intervino en la asistencia.

Los niños/as prestaron declaración testimonial en cámara Gesell y recibieron asistencia médica y psicológica, así como apoyo escolar para facilitar su regreso al sistema educativo al inicio del ciclo lectivo 2012. Tanto la directora de la escuela como su cónyuge se encuentran procesados y detenidos con prisión preventiva, acusados del delito de trata de personas menores de 18 años, ante el juzgado federal.

Los niños A. se reincorporaron a la escuela común y contaron con apoyo extraescolar durante el primer semestre de 2012. Además, la familia recibió enseres domésticos (camas, colchones), útiles escolares, bicicletas para los niños y bolsones de alimentos. En articulación con otras instituciones[246], se gestionaron nuevamente las partidas de nacimiento de todos los integrantes del grupo familiar y el documento nacional de identidad del niño que no lo poseía. También se realizaron los trámites para que la madre percibiera la asignación universal por hijo.

246 Los Registros Civiles de Salta Capital y de Joaquín V. González, el Centro Integrador Comunitario y la Comisaría de Las Lajitas.

Puesto que el grupo familiar residía en una vivienda a medio construir ubicada en un lote que era propiedad de la madre, desde el Proyecto de asistencia para el retorno y la reintegración de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en Argentina se colaboró con materiales y honorarios para mejorar la situación habitacional y construir un horno de barro que permitiera a la madre reemprender la elaboración y comercialización de panes.

El derrotero de los niños S. fue diferente. En los tres niños se detectaron trastornos del lenguaje –que, con el apoyo del proyecto, fueron abordados mediante tratamiento fonoaudiológico– y se evaluó la posibilidad de que necesitaran concurrir a un establecimiento escolar de educación especial. A la vez, se percibió una conflictiva relación entre los hermanos, desprotección por parte de la madre y situaciones reiteradas de abuso sexual intrafamiliar. En consecuencia, los tres niños (y un cuarto hermanito, que no fue explotado) fueron alojados en un hogar de Salta Capital, bajo la guarda de la Defensoría de Menores e Incapaces Nº 1 de Metán. Desde el hogar, en articulación con la escuela, el centro de salud y la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia, se coordinó una estrategia integral.

En poco tiempo, dicho acompañamiento habría logrado cambios significativos en dos de los hermanitos, tanto en sus competencias comunicativas como en su rendimiento escolar. La atención integral incluye asistencia médica clínica y psiquiátrica, atención psicológica, pedagógica, fonoaudiológica y de vinculación social. A inicios de 2014, el equipo interdisciplinario del dispositivo se encontraba trabajando en la revinculación familiar, sobre todo con relación a la madre de los niños y a una hermana, y generando una red institucional en su comunidad, con miras a la inclusión de los niños en su grupo familiar en el mediano plazo. A tal fin se realizaron entrevistas psicosociales de seguimiento, orientación y contención del grupo familiar; se contactó con el área de Acción Social del Municipio de Las Lajitas para coordinar acciones para el retorno de los niños y con el gabinete interdisciplinario de las escuelas locales a las asistirán, así como se procedió a la búsqueda de actividades extraescolares en la zona.

Reflexiones finales

Luego de analizar las experiencias de rescate y acompañamiento de niños, niñas y adolescentes explotados sexual o laboralmente en diversas regiones de Argentina, a través del Proyecto de asistencia para el retorno y la reintegración implementado por la Sennaf y la OIM se han identificado una serie de desafíos que interpelan los marcos institucionales existentes, demandando respuestas creativas. Algunos de esos desafíos, formulados como interrogantes, son[247]:

- ¿Cómo incentivar y sostener la permanencia escolar de niños y adolescentes en familias que sobrellevan décadas (y generaciones) de indiferencia institucional? ¿Y si además residen en localidades pequeñas, con limitada oferta educativa e irregulares servicios de transporte?;

247 Pacceca, María Inés (2013): *33 historias. La explotación laboral y sexual de la niñez y la adolescencia en Argentina. Experiencias en la asistencia.* Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación/Unicef/OIM, pp. 109-110.

- ¿Cómo pensar y abordar estructuras y dinámicas familiares en las que la distinción moderna entre adolescencia y adultez fue borrada por la maternidad y el trabajo adolescentes, encarados en igualdad de condiciones que los adultos?;
- ¿Cómo construir un lenguaje y una perspectiva institucional que sean sensibles tanto a las dificultades y limitaciones como a la vitalidad y los deseos de los adolescentes (aun cuando los lleven por caminos distintos de los deseados por la intervención institucional)? El "interés superior" del adolescente es más complejo de desentrañar que el ya de por sí complejo interés superior del niño;
- ¿Cómo desarmar la lógica de "víctima" y "rescate" que permea los discursos de asistencia y reintegración en situaciones de explotación sexual y laboral?;
- Ante la preocupación de las familias por la generación de ingresos y la importancia de contribuir al trabajo de los adultos de modo que los niños, niñas y adolescentes permanezcan en la escuela, ¿cómo cerciorarse que las actividades de apoyo a los emprendimientos familiares no refuercen vínculos violentos o aumenten la dominación sobre los integrantes más débiles de las familias?

Estas acciones cuentan con buenas ideas que podrían ser integradas a otros programas o políticas. Se distinguen tres grandes áreas o campos: la articulación intra e interinstitucional; el diseño, la planificación e implementación de la asistencia y la reintegración; y la recolección, el registro, la sistematización y el análisis de la información relativa a las intervenciones de los equipos técnicos. A continuación se citan algunos de los aprendizajes alcanzados en cada área[248].

Articulación intra e interinstitucional

- **Previsión anticipada de los recursos necesarios para brindar la atención**: quienes intervienen de manera directa en la asistencia o reintegración necesitan prever de antemano los recursos que precisarán (alojamiento, alimentación, vestimenta, atención médica y psicológica, orientación jurídica, educación y acceso a planes o programas sociales, entre otros). Muchos de los recursos materiales necesarios para atender estas demandas ya existen, y son habitualmente empleados en situaciones de violencia de género, de niñez desprotegida o de vulnerabilidad extrema. Para acceder a tales recursos y brindar una respuesta a las necesidades de cada caso, se debe articular con otras áreas.
- **Previsión anticipada de los tipos de situaciones que pueden presentarse y protocolos de actuación interinstitucional**: es necesario que los equipos técnicos de las instituciones encargadas del acompañamiento prevean de antemano qué clase de situaciones podrían presentarse (explotación sexual o laboral, niños, niñas, adolescentes, personas extranjeras, embarazadas, con/sin posibilidades de retorno a la familia de origen, etc.). Ello permite establecer un protocolo consensuado de accio-

248 Cfr. Ibíd., pp. 110-120.

nes y derivaciones entre los diversos organismos que puedan proveer los recursos necesarios. La puesta en funcionamiento de un protocolo implica también la definición de referentes operativos en cada organismo, de modo que se asegure la coordinación eficiente, especialmente ante las emergencias.

- **"Trama invisible" de la gestión de asistencia**: se reconoce la existencia de una trama invisible de la gestión de asistencia a niñas, niños y adolescentes damnificados por la trata. Ello significa que las/os profesionales de los equipos técnicos se ocupan en la práctica de múltiples aspectos para hacer posible la atención en la práctica (diseño e implementación de los planes de reintegración, consecución de los recursos para sus propios traslados a las localidades a las que habían retornado los niños/as o adolescentes, información y sensibilización a los referentes municipales respecto de la confidencialidad en la atención de los casos).

La asistencia y la reintegración

- **Relevancia de la escucha directa**: puesto que en los casos de niños, niñas o adolescentes la reintegración puede estar signada por el retorno a una situación de considerable vulnerabilidad social (a la que se suman las marcas propias de haber atravesado el proceso de trata), es indispensable que los referentes de los equipos técnicos dialoguen directamente con ellas/os, que escuchen sus necesidades, deseos y opiniones de su propia boca, y no a través de la mediación de un familiar adulto. Difícilmente exista otro modo de asegurar que el niño/a o adolescente sea oído y cuente con el tiempo necesario para expresar su voluntad.
- **Evaluación completa de la situación familiar inicial**: contribuye a la adecuación del plan de asistencia y mejora sus oportunidades de implementación. Esta evaluación inicial aporta elementos para el mejor abordaje de un dilema que suele presentarse, el de la tensión entre educación y trabajo adolescente. En base al conocimiento global de la situación familiar puede evitarse plantear el tema en términos de disyuntiva (escuela vs. trabajo). Lo contrario resultaría en un punto de partida irreal que sólo logra la deserción del programa de asistencia.
- **Modos de afrontar la distancia geográfica entre la sede del equipo técnico y los lugares de residencia de las personas asistidas**: estas situaciones no son contingencias imprevistas, sino una más de las dimensiones que deben atenderse al diseñar el plan de asistencia. Dado que se trata de situaciones frecuentes, parte del acompañamiento y seguimiento en la reintegración a menudo se realiza recurriendo a la colaboración de instituciones y referentes municipales con jurisdicción en la localidad en la que residen las niñas, niños o adolescentes atendidos. La elaboración de mapas institucionales regionales puede permitir a los equipos técnicos abordar este desafío y contar con un listado imprescindible de las organizaciones y los recursos disponibles en las principales localidades de retorno. El armado de mapas institucionales implica la revisión de competencias, estructuras y organigramas, y el asiduo contacto telefónico con las instancias locales.

Registro de información

- **Importancia de contar con un doble criterio de registro**: se considera importante que los equipos técnicos empleen dos criterios de registro, uno para la recolección de la información relativa a la captación, traslado y la explotación, es decir, para aquello que ocurrió con anterioridad a las intervenciones de asistencia, y otro para documentar las acciones de asistencia implementadas en el marco del rescate y el acompañamiento. Contar con registros completos y comparables permitiría a los equipos técnicos consolidarse y fortalecerse en su expertez, y participar informadamente y con datos propios en espacios de diálogo y de formulación de políticas a nivel provincial, interjurisdiccional y federal.
- **Elaboración y uso de un formulario de identificación de casos**: para el primer tipo de registro se desarrolló un instrumento denominado "formulario de identificación de casos", que recoge información relativa a la persona y su familia, a la modalidad de captación, al traslado entre el punto de origen y el punto de destino, y a la explotación.
- **Registro de acciones de asistencia y recolección de documentos pertinentes**: este nivel de registro es más complejo, ya que comprende diversas piezas. El formato de diagnóstico inicial a partir del cual comienza a tomar forma el plan de asistencia, así como sus modificaciones o actualizaciones a lo largo del proceso; un registro secuencial de las intervenciones y observaciones de los operadores/as; y distintos documentos provenientes de diversos ámbitos: psicodiagnósticos, informes de los hogares en el caso de niños/as institucionalizados, reportes de intercambios con familiares, otros referentes, docentes o instructores, si realizaban actividades de capacitación, etc.

Los dos casos analizados nos demuestran que:

- no existen recetas universales, ya que las características y la dinámica de cada caso siempre son singulares, lo que hace que cada uno nos dé pistas de buenas ideas pero no tanto de buenas prácticas que pueden ser repetibles tal cual;
- es necesario instrumentar ante cada caso una estrategia de asistencia integral particular, especialmente en los periodos de vuelta al hogar/comunidad de las niñas, los niños y adolescentes, con el objetivo de evitar que la víctima quede nuevamente en situación de extrema vulnerabilidad. Se reconoce que la complejidad de la intervención aumenta en aquellos casos en los que la vulneración de derechos se revela como previa al proceso de trata, sobre todo cuando en el relato de la víctima sobre su historia de vida, la explotación sexual y/o laboral se expresa como la continuidad y profundización de problemáticas psicosociales estructurales;
- existe una muy amplia gama de cuestiones que demandan ser atendidas en el proceso de acompañamiento para la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes afectados.

BIBLIOGRAFÍA

Baldá, María Noe (2007): *Los "salvadores del niño" finalmente inventaron la "delincuencia juvenil".* La Plata, mimeo.

Bauman, Zygmunt (1997): *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales.* Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Beloff, Mary, "Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina", en: García Méndez E. y Beloff, M. (1998): *Infancia, ley y democracia en América Latina.* Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá.

Beloff, Mary, "De los delitos y de la infancia", en revista Nueva Sociedad Nº 129, enero-febrero de 1994, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org.

Bourdieu, Pierre, "La dominación masculina", en Bordieu, P. et al (1998): *La masculinidad: aspectos sociales y culturales.* Quito, Abya Yala.

Caputo, Luis (2013): *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay.* Asunción, Base IS/Sobrevivencia/Ibiss-Co.

Casal Cacharrón, Martha (2007): *Un día te dejan de mirar y te perdés... Verdades y desafíos de la explotación sexual comercial de la infancia y adolescencia.* Asunción, OIT.

Celma, Luis Claudio, "Tan sola y tan lejos de casa", presentación en el encuentro nacional "Erradicación del trabajo infantil. Meta de una Argentina Bicentenaria", Córdoba, octubre de 2010.

Celma, Luis Claudio y Francezón, Silvina (2009): *Podemos proteger(nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso.* Asunción, Global Infancia.

Cillero Bruñol, Miguel: "Leyes de menores, sistema penal e instrumentos internacionales de derechos humanos", en: Mera Figueroa, Jorge y Medina, Cecilia (1997): *Sistema jurídico y derechos humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile.* Santiago de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales.

De Mause, LLoyd (1991): *La evolución de la infancia. Historia de la infancia.* Madrid, Alianza Universitaria.

Duré, Elizabeth, "La trata de personas: desafíos que permanecen a pesar del nuevo marco jurídico vigente", en: Codehupy (2013): *Derechos humanos en Paraguay 2013.* Asunción, Codehupy.

Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Criancas e Adolescentes para Fins de Exploracao Sexual no Mercosul (2011): *Síntese dos diagnósticos nos municípios de fronteira.*

Ferrajoli, Luigi, "Infancia, ley y democracia en América Latina", en: Mary Beloff y Emilio García Méndez (1999). Buenos Aires, Temis-Depalma.

González Casanova, Pablo (2003): *El Estado en América Latina: teoría y práctica.* México, Siglo XXI.

Grupo Luna Nueva (2005): *La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual.* Buenos Aires y Asunción: OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Grupo Luna Nueva (2011): *La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden.* Asunción, Grupo Luna Nueva.

Leyra Fatou, Begoña et al (2002): *Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay.* Asunción, Global Infancia.

Magendzo, Abraham, "Pensamiento e ideas-fuerza de la educación en derechos humanos en Iberoamérica", Unesco, disponible en: http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/ideasfuerza.pdf.

Magendzo, Abraham (2006): *Educación en derechos humanos: un desafío para los docentes de hoy.* Santiago de Chile, Editorial LOM, citado en: Programa de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, "Caja de herramientas. Herramientas para actuar", *disponible en:* http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-312485_pdf_02.pdf.

Ministerio Público de la República del Paraguay, Aecid, STP: *La investigación penal de la trata de personas en el Paraguay como país de origen. Primera aproximación.* Asunción, s.f.

Morlachetti, Alejandro (2013): *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, Cepal.

Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (2014): *Reporte al 2013. Implementación de las recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños en América Latina.*

Muñoz Cabrera, Patricia (2011): *Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica.* Tegucigalpa, Central America Women's Network.

OIM (2011): *Trata de personas y servicio doméstico. Guía de talleres ¡Quitémonos las vendas, desatemos cadenas!* Bogotá, OIM, disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/Trata_de_personas.pdf.

OIT (2009): *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral, sexual y de otros tipos.* Ginebra, OIT/IPEC.

OIT (2012): *Estimación mundial sobre el trabajo forzoso. Resumen ejecutivo,* disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_182010.pdf.

OIT/IPEC (2013): *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas.* Ginebra, OIT/IPEC.

OIT, DGEEC (2013): *Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay.* OIT/IPEC, DGEEC, Asunción.

OIT/IPEC Sudamérica (2004): *Perfil del trabajo infantil doméstico en Brasil, Colombia, Paraguay y Perú. Glosario y colección bibliográfica.* Lima, OIT/IPEC Sudamérica.

Pacceca, María Inés (2010): *Trata de personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la triple frontera.* OIM.

Pacceca, María Inés (2013): *33 historias. La explotación laboral y sexual de la niñez y la adolescencia en Argentina. Experiencias en la asistencia.* Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Unicef, OIM.

Pereira, Milena y Valiente, Hugo (2007): *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur.* Montevideo, Oxfam.

Pereira Fukuoka, Milena, "Arriba los crean y abajo se juntan: la confluencia de sistemas de dominación en la discriminación del trabajo doméstico remunerado", ponencia presentada en Primeras Jornadas sobre Experiencias Latinoamericanas en Derechos Humanos, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

Pinheiro, Paulo Sérgio: *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas,* disponible en: http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf.

PNUD Paraguay (2009): *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya.* Asunción.

Pusineri, Adelina (2009): *De la naboria al criadazgo.* Asunción, mimeo.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (2012): *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur,* s.l.

Save the Children: *Esclavos puertas adentro. Las peores formas de trabajo infantil doméstico,* s.l., sf., disponible en: http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/12/Informe_esclavos_puertas_adentro.pdf.

Save the Children (2012): *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional.* Managua, Save the Children.

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, BID, DGEEC (2009): *Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños,* s.l..

Torrado Susana, "Sobre los conceptos de 'Estrategias familiares de vida' y 'Proceso de reproducción de la fuerza de trabajo': Notas teórico-metodológicas", en *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método.* Buenos Aires, Eudeba, 1998.

Ulivieri, S. (1986): *Historiadores y sociólogos en busca de la infancia. Apuntes para una bibliografía razonada.* Revista de Educación.

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

Unicef (2012): *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina.* Buenos Aires, Unicef.

Valiente, Hugo, "Se necesita muchacha sin… derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay", en: López, Lilian et. al (2005): *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay.* Asunción, OIT.

MATERIALES DE REFERENCIA SOBRE TRABAJO INFANTIL EN PARAGUAY

En diciembre de 2002 se publicó el trabajo de Soto, González y Martínez, "Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay", que aplicó 420 encuestas a niñas y niños trabajadores domésticos, a familias empleadoras y a familias de origen, y obtuvo testimonios de niñas, niños y adolescentes. También, en 2002, en el marco del Proyecto Subregional de Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica, se distribuyó un CD rom conteniendo estudios referidos al tema: "Estudio de aspectos legales del trabajo infantil doméstico" (Barboza, 2002), "Oferta institucional y políticas públicas frente al trabajo infantil doméstico" (Colazzo, 2002), "Prácticas culturales frente al trabajo infantil doméstico en Asunción y Gran Asunción" (Houdin, 2002), "Experiencias de generación de ingresos y oferta de recursos financieros a familias pobres" (García, 2002). En el año 2004 se publicó una compilación, "Trabajo infantil doméstico en el Paraguay", que comprendía tres materiales con datos resultantes de estas investigaciones, análisis del marco normativo sobre el trabajo infantil doméstico en el país y análisis cualitativo de entrevistas a extrabajadores infantiles domésticos.

También en 2004 se publicó el material "Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay" (López, 2004), en el que se revisan y analizan los diferentes instrumentos legales y se recomiendan acciones en este campo. Ese mismo año la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT publicó el artículo "La situación de las trabajadoras domésticas en Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado" (Soto, 2004) en el libro "Políticas de empleo para superar la pobreza en Paraguay". En 2005 se publicó el libro "Trabajo doméstico remunerado en Paraguay" con el artículo ya mencionado, al que se suman los de Verónica López, "El trabajo doméstico y los convenios de la OIT", y el de Hugo Valiente, "Se necesita muchacha sin… derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay". En el 2007 se publicó el trabajo "Invertir en la familia. Las voces del trabajo infantil doméstico: develando injusticias desde otro tiempo cultural. Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Paraguay", de Lilian Soto, Arístides Escobar y Raquel Escobar.

Con relación específicamente al criadazgo, pueden mencionarse los siguientes estudios: "Las criaditas de Asunción. Trabajo infantojuvenil" (Heisecke, Ernesto et al. Asunción, Asociación de Investigación Económica y Social, 1995); "Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay" (Leyra Fatou, Begoña et al. Asunción, Global Infancia, 2002); "¿Por qué me van a pagar...? Soy una criada. Marco normativo del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay" (Barboza, Lourdes; Francezón, Silvina; Callizo, María del Pilar, Asunción, OIT/IPEC,

2004); “Estoy tan cansada... pero quiero estudiar. Trabajo infantil doméstico en Paraguay” (Giménez, Marta (comp.). Asunción, OIT/IPEC, 2004); y “Podemos proteger(nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso” (Luis Claudio Celma y Silvina Francezón (coord.) Asunción, Global Infancia, 2009).

LISTADO DE LAS FIGURAS, TABLAS Y GRAFICOS

Gráfico 1: Síntesis conceptual 52

Cuadro 1: Factores que aumentan la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes al trabajo infantil doméstico y a la trata de personas 65

Gráfico 2: Síntesis de factores facilitadores de la trata de niños, niñas y adolescentes y del trabajo infantil doméstico 70

Cuadro 2: Principales zonas de captación y reclutamiento 72

Cuadro 3: Zonas de fronteras altamente vulnerables 73

Cuadro 4: Síntesis de los derechos de niñas, niños y adolescentes 96

Cuadro 5: Leyes marco de protección integral de niños, niñas y adolescentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay 98

Cuadro 6: Legislaciones nacionales sobre trata de personas 100

Cuadro 7: Marcos legales nacionales en materia de trabajo infantil y trabajo infantil doméstico 102

Cuadro 8: Reglamentaciones nacionales del trabajo infantil peligroso 105

Cuadro 9: Legislaciones nacionales en materia de trabajo infantil doméstico 107

Gráfico 3: Rol de las instituciones estatales y las políticas públicas en el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y la trata de niños 110

Gráfico 4: Niveles de política pública para el enfrentamiento del trabajo infantil doméstico y la trata de niños desde la perspectiva de la protección integral de derechos 111

Cuadro 10: Ámbitos de intervención y principales tipos de medidas/instrumentos que deberían estar presentes en la política específica de combate a la trata de niños con fines de explotación laboral doméstica 114

Cuadro 11: Ámbitos de intervención y principales tipos de medidas/instrumentos que deberían estar presentes en la política específica de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico a nivel nacional 115

Cuadro 12: Componentes y actividades de Pair Mercosur 118

Gráfico 5: Niveles de política pública para la garantía de derechos de NNyA frente a la trata con fines de explotación laboral doméstica 144

Gráfico 6: Articulación interinstitucional para el fortalecimiento de las políticas de enfrentamiento al trabajo infantil doméstico y a la trata de niñas, niños y adolescentes 144

TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL EN CENTROAMÉRICA:

CASO COSTA RICA Y NICARAGUA

AGRADECIMIENTOS

Para la presente investigación, agradecemos el apoyo y colaboración brindada de personas expertas en la materia de estudio, instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil y organismos de cooperación que abordan el tema y que hicieron posible que la información presentada sea de gran importancia para la prevención, investigación, judicialización y sanción oportuna del delito de trata de personas con fines de explotación laboral. Agradecemos a Rosamaría Sánchez Lang, experta en violencia y protección de niñez, jóvenes y mujeres, por la asesoría técnica, acompañamiento y enlace regional con Save the Children España para la recopilación de información de calidad.

De igual manera, se agradece a las y los revisores por sus aportes y retroalimentación prestada así como a todas aquellas personas que participaron en el proceso de validación de la presente investigación.

Agradecemos sobremanera a las Coaliciones Nacionales contra la Trata de Personas de Costa Rica y Nicaragua y la Coalición Regional contra la Trata de Personas, por la información suministrada así como la facilidad y disposición para la realización de entrevistas.

Especial agradecimiento por país a las siguientes instituciones:

Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública, Dirección General de Migración y Extranjería, Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM), Fundación Rahab, Oficina de Atención a la Víctima, Organismo de Investigación Judicial, Alianza por tus Derechos, Organización Internacional para las Migraciones, Asociación Binacional de Solidaridad de los Nicaragüenses y la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT).

Nicaragua: Casa Alianza, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto de Promoción Humana (INPRHU Somoto) Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Policía Nacional, Secretaría Técnica de la Coalición Nacional contra la Trata de Personas, Ministerio Público a través de su Unidad Especializada Anticorrupción y Contra el Crimen Organizado (UEACCO), Asociación Quincho Barrilete, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Corte Suprema de Justicia a través de su Instituto de Altos Estudios Judiciales, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), oficina técnica de Nicaragua.

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAN	Casa Alianza Nicaragua
CATWLAC	Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A.C.
CDNN	Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
SICA	El Sistema de Integración Centroamericana
CIDEHUM	Centro Internacional de Derechos Humanos para las Personas Migrantes
CONATT	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CPcr	Código Penal de la República de Costa Rica
CPni	Código Penal de la República de Nicaragua
CPPcr	Código Procesal Penal de la República de Costa Rica
CPPni	Código Procesal Penal de la República de Nicaragua
ERI	Equipo de Respuesta Inmediata
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
Mifan	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez
NNDH	Normas fundamental de derechos humanos para el trato a víctimas de la trata de personas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PN	Policía Nacional de la República de Nicaragua
TVPA	Ley de Protección de Víctimas de la Trata
UEACCO	Unidad Especializada Anticorrupción y Contra el Crimen Organizado
UNODC	Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

PRESENTACIÓN

El informe final de la reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral (OIT, 2013), da a conocer algunas lagunas en el abordaje del delito de Trata de Personas con fines de explotación laboral; 1)los esfuerzos para prevenir, detectar e iniciar acciones judiciales en los casos de trata laboral son menores que los realizados para luchar contra la trata con fines de explotación sexual; 2) el número de casos enjuiciados en trata laboral son bajos; 3) la insuficiente protección a las víctimas; 4) la falta de reconocimiento del papel complementario de la administración del trabajo y de las inspectorías de trabajo en la lucha contra la trata de personas, y 5) la insuficiente interlocución entre las inspectorías laborales y las autoridades encargadas de la aplicación de justicia penal.

Para Save the Children es importante hacer notar la existencia del delito de trata laboral. Persiste la escasa detección del delito en comparación con lo que se detecta de explotación sexual comercial, lo que da a reflejar que los enfoques aplicados en materia penal están siendo aislados, principalmente cuando en un delito que implica otras esferas de legislación no son tomadas en cuenta, por ejemplo, la legislación laboral.

El presente estudio investigativo, es de gran importancia tanto para la sociedad en general como para las instituciones que intervienen en ella. Bajo el marco del proyecto "Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en Paraguay y las regiones sudamericana y centroamericana", Save the Children con el financiamiento de la Unión Europea, busca contribuir a la erradicación de la explotación laboral infantil y su vinculación con la trata de personas, flagelos todavía insuficientemente visibilizados y combatidos. El Proyecto propone - entre otros - el fortalecimiento del diálogo entre instancias gubernamentales y de sociedad civil, con el propósito de identificar, intercambiar y difundir en la región metodologías de trabajo y experiencias significativas en la temática, reforzar las acciones de prevención, protección y sanción emprendidas en Centroamérica y fortalecer las articulaciones entre actores de la Región.

Para Save the Children las niñas y niños tienen derecho al pleno desarrollo y éste sólo puede darse si los adultos responsables de su protección y cuidado son capaces de realizar sus funciones desde una perspectiva de buen trato. Este buen trato implica la erradicación de cualquier forma de violencia contra los niños y niñas, incluido el castigo físico y humillante, el abuso y la explotación física, psicológica o sexual a las niñas y niños.

La realización del presente estudio estuvo a cargo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), el cual tiene como misión aportar al fortalecimiento de capacidades de actores políticos, estatales y sociales, a través de investigaciones de este tipo, promueve que los gobiernos impulsen

políticas públicas que favorecen la equidad y la superación de desigualdades sociales para una sociedad democrática, segura y con oportunidades de desarrollo sostenible. En 2010 IEEPP firmó un convenio con Save the Children, para realizar la investigación *"Violencia y Trata de Personas en Centroamérica, oportunidades de intervención regional"* la que tuvo como propósito sistematizar los avances en la región centroamericana sobre la Trata de Personas, sus características, así como conocer las principales acciones, avances y buenas prácticas desarrolladas en la región.

A través de este nuevo estudio, IEEPP propone fortalecer las capacidades de las instituciones que integran las Coaliciones contra la Trata de Personas de Costa Rica y Nicaragua para articular esfuerzos y desarrollar metodologías de trabajo conjunto para la prevención y judicialización del delito, sobre todo la trata de niñas, niños, adolescentes y mujeres. Además fortalecer sus estrategias de interlocución con otros actores nacionales y regionales, y contribuir a visibilizar la modalidad de explotación laboral e informar a la población al respecto.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un delito que ha ido en aumento a nivel mundial, ocasionado por las inconstantes acciones para mejorar las condiciones estructurales de los países. Una de las formas de trata de personas que más se conoce es aquella que tiene fines de explotación sexual comercial, de manera que el énfasis de los estudios, difusión y acciones de intervención en materia de trata, se han concentrado en ella.

Según el Informe sobre derechos humanos y conflictividad en Centroamérica (2012), la trata de personas en la región centroamericana se ha convertido en una de las violaciones de derechos humanos más determinantes por tratarse de una violencia silenciosa. Uno de los estudios más recientes realizados por Save the Children (2012), y el Ieepp indica que los casos denunciados sobre trata de personas con fines de explotación laboral son pocos en esta región, sin embargo esta falta de denuncia no impide que a lo interno de los países las instituciones encargadas de judicializar el delito, investiguen y sancionen a los tratantes.

Los factores de riesgo propios del delito de trata de personas incluyen aquellos de carácter estructural, los del entorno inmediato de las víctimas y los factores individuales. A partir de los casos de estudio se constató que entre los principales factores de riesgo se encuentran: la pobreza y exclusión social; la falta de educación; la violencia y el crimen; la inestabilidad política, social y económica y, la discriminación social. Entre los factores individuales, destacan: el desconocimiento del concepto y la dimensión del delito, la falta de acceso a oportunidades y en la mayoría de casos la vulnerabilidad de ser víctima del delito.

Entre otros factores negativos generadores de inseguridad, resaltan: la existencia de redes de crimen organizado en la región y el incremento de sus acciones, la falta de garantías judiciales a las víctimas, reparación material de los daños, falta de sanciones oportunas a los responsables, la falta de asistencia integral a las víctimas, la estigmatización a las mismas y la falta de datos oficiales que ayuden a visibilizar el delito.

La OIT, en su estudio sobre estimaciones mundiales del trabajo forzoso (2012) da a conocer que el "trabajo forzoso" es la expresión utilizada por la comunidad internacional para referirse a situaciones en las que las personas afectadas; sean mujeres y hombres, niñas y niños; son obligadas a trabajar en contra de su voluntad, bajo coacción y sometimiento por parte de sus patronos/as o empleadores/as, a través de medios violentos o más sutiles como la acumulación de sumas adeudadas, la retención de los documentos de identidad o la amenaza de denuncia a las autoridades de inmigración y que dicha condición puede llegar a convertirse en trata de personas o practicas análogas a la esclavitud.

Bajo el contexto de trata de personas en niñas y niños, Save the Children trabaja en promover una atención de calidad a las niñas y niños víctimas del delito, fomentando que en el sistema de protección las víctimas se contemplen como tal, desarrollando los recursos necesarios y específicos para atender sus necesidades.

Costa Rica y Nicaragua, prohíben el trabajo forzoso, la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud en sus legislaciones nacionales, sin embargo, los procesos judiciales con resultados satisfactorios emprendidos contra los tratantes siguen siendo un tema al que deberán apuntar los sistemas de justicia de dichos países.

Para finalizar, resaltar que el trabajo contra la trata laboral plantea una cantidad de retos y desafíos para todas las instituciones públicas y privadas. El abordaje del delito a través de la construcción de visiones comprehensivas e integrales superarían aquellos enfoques aislados y parciales sobre el tema, colocando a las personas víctimas en el centro de sus acciones como sujetos de derechos humanos, especialmente niños, niñas, adolescentes y mujeres.

Por lo anterior, el presente estudio está estructurado en siete capítulos, el primero ofrece un recorrido sobre la conceptualización, caracterización, modalidades e indicadores propios del delito de trata de personas haciendo énfasis en la visibilización del delito de trata de personas con fines de explotación laboral y los términos que se utilizan como sinónimos. Por otro lado, se da a conocer las estimaciones económicas que este delito genera a nivel mundial así como algunos datos sobre la situación estadística en Costa Rica y Nicaragua del delito.

El segundo capítulo da a conocer el ordenamiento jurídico internacional sobre del delito de trata de personas, identificando en Costa Rica y Nicaragua los instrumentos jurídicos que sean relevantes sobre la materia. Incluye un breve análisis sobre algunos criterios en materia de protección a víctimas y judicialización del delito desde una perspectiva jurídica.

El tercer capítulo identifica a la trata de personas como un delito conexo al crimen organizado, resaltando leyes especifica de Costa Rica y Nicaragua que abordan el delito como tal. De igual modo, se identifican cuáles son las características que debe tener una actividad ilícita para que sea catalogado como delito del crimen organizado.

El cuarto capítulo analiza dos casos judicializado del delito de trata laboral o actividades conexas con el objetivo de determinar la ruta de intervención jurídica y de atención a víctimas del delito que se deberá tomar en cuenta para futuros casos, la finalidad es elevar los índices de denuncia y disminuir los índices de impunidad en relación al delito.

El quinto capítulo reconoce la necesidad de intervención de otro actor clave en la identificación de posibles víctimas de trata laboral como es el Ministerio de Trabajo, a través de sus inspectorías laborales colaborando espe-

cialmente en las acciones de prevención, investigaciones y persecución del delito que otras instituciones públicas emprenden.

El sexto y séptimo capítulo presenta una seria de conclusiones y recomendaciones surgidas del análisis de los casos de estudio, recomendando acciones en materia de judicialización y protección a víctimas, así como la intervención de otras instituciones claves en la detección de posibles víctimas de trata laboral en Costa Rica y Nicaragua.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El presente es un estudio de carácter cualitativo y su alcance es exploratorio considerando la poca información sobre Trata de Personas con fines explotación laboral en la región centroamericana. El mismo resultará de gran importancia, en primer lugar para el análisis de los procesos y procedimientos penales por parte de las autoridades encargadas de judicializar el delito de trata laboral y, por otro lado, para futuras investigaciones que deseen replicar la metodología y enfoque de análisis del sistema de justicia en materia de trata laboral.

Bajo el marco del proyecto "Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en Paraguay y las regiones sudamericana y centroamericana", el presente estudio busca, contribuir a la erradicación de la explotación laboral y su vinculación con la trata de personas, flagelos todavía insuficientemente visibilizados y combatidos, aportando así al fortalecimiento del Estado de Derecho en la región latinoamericana, a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y al cumplimiento estricto de los Derechos Humanos.

Para la realización del estudio, se definió como objetivo general la identificación de la ruta de intervención judicial a través del estudio de dos casos judicializados, que se deberá tomar en el delito de trata de personas con fines de explotación laboral, analizando los diferentes factores socioeconómicos que intervienen en la comisión del delito, con el interés de definir recomendaciones de acción en prevención, atención y protección a víctimas. Por otro lado, se tuvo como intención reconocer los elementos necesarios para valorar la dimensión del delito con fines de explotación laboral, los escenarios y los factores que lo invisibilizan, así como dar a conocer información necesaria para el análisis y definición de estrategias regionales para la prevención y judicialización del delito y para la atención y protección de víctimas de trata con fines de explotación laboral.

Las preguntas de investigación fueron de utilidad para definir y delimitar la realización del presente estudio. ¿Cuándo estamos ante una situación de trata de personas? ¿Qué entendemos por trata de personas con fines de explotación laboral? ¿Es suficiente el ordenamiento jurídico en Costa Rica y Nicaragua para la correcta judicialización del delito de trata de personas con fines de explotación laboral? ¿Cuáles son los recursos judiciales a considerar en el proceso penal? ¿Cómo o de qué manera el Ministerio del Trabajo interviene en la prevención del delito de trata laboral en los países de estudio? Son las preguntas que surgieron y a las que se le da respuesta a lo largo del mismo.

El proceso investigativo combinó diferentes técnicas metodológicas disponibles para estudios cualitativos, a saber:

Investigación documental: se procedió a la recopilación de fuentes primarias y secundarias existentes en torno al estudio; tales como; marco jurídico de Costa Rica y Nicaragua relacionado a la trata laboral, normas, reglamentos y decretos nacionales sobre trata de personas en su ámbito general, planes de prevención, atención integral a víctimas, judicialización y erradicación del deli-

to por parte de instituciones públicas en los ámbitos nacionales de los países de estudio, informes internacionales sobre el abordaje del fenómeno, entre otras.

Dos estudios de casos judicializados del delito de trata laboral fueron determinantes en la elaboración del presente estudio. El análisis derivo de la acusación y sentencia de ambos casos, con el objetivo de determinar la ruta de intervención judicial que en Costa Rica y Nicaragua se emplea, para la judicialización del delito. El periodo de análisis de los casos fue de julio a septiembre del año 2013.

El criterio de selección estuvo definido por la oportunidad de visibilizar la existencia del delito y la ocurrencia del mismo en los países de estudio, la pertinencia porque corresponden a casos tipificados como trata de personas en la modalidad laboral y la existencia de casos a nivel judicial.

Respecto a la utilización de fuentes documentales relacionadas al elemento cuantitativo, debemos destacar que el análisis en este estudio se basa en los datos registrados en fuentes diversas, tanto de estadísticas proporcionadas por instituciones públicas como de documentos internacionales que han realizado estimaciones sobre la dimensión cuantitativa del delito de Trata de Personas. La diversidad de las fuentes se da ante la falta de armonización y sistematicidad en el control de registro de la información disponible en las distintas instituciones públicas, así como el factor de no denuncia de parte de las personas víctimas del delito, situación que dificulta el análisis cuantitativo.

Entrevistas semi-estructuradas: el instrumento de entrevista fue diseñado para la recopilación de información de los sectores que se consideraron fundamentales para el estudio, con el objetivo de aproximarnos a las dimensiones y las realidades de la trata laboral en Costa Rica y Nicaragua. Se entrevistaron a 18 especialistas y funcionarios de instituciones públicas que tienen experiencia en el abordaje del delito desde un enfoque de prevención, atención y asistencia a víctimas, investigación y judicialización, así como organismos de cooperación que han destinado fondos para este delito.

Grupo focal: se realizó un grupo focal con la Mesa departamental de prevención contra el delito de trata de personas, realizada en la Ciudad de Somoto, Nicaragua, departamento fronterizo con el país de Honduras con el objetivo de conocer y profundizar sobre las funciones designadas en materia de prevención del delito por cada institución pública que la conforman, así como también informarnos sobre los planes y campañas de prevención en dicho departamento. En este grupo se contó con la participación de funcionarios del Instituto Nicaragüense de Deporte, Ministerio Público, Ministerio de Educación, Migración y Extranjería, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Gobernación y Policía Nacional.

Ficha de Observación: con el objetivo de conocer sobre los procesos migratorios en las aduanas terrestres se procedió a levantar siete fichas de observación, las cuales estaban destinadas a determinar si el puesto fronterizo de Peñas Blancas ejercía un mayor control sobre aquellas personas que viajaban con personas menores de edad no acompañadas, así como del control migratorio regular para mujeres y hombres en general.

1. CONCEPTUALIZACIÓN Y DIMENSIÓN DEL DELITO

Las referencias conceptuales de la presente investigación se basan en el estudio de la teoría normativa del delito de trata de personas con fines de explotación laboral. Diversas investigaciones regionales e internacionales han visibilizado el delito de trata de personas haciendo énfasis en la dimensión y caracterización del mismo, sin embargo, el comportamiento camaleónico del delito ha ocasionado que dicha información, a la fecha, esté desactualizada. Recordar que años atrás, el delito de trata de personas era reconocido únicamente como aquella actividad ilícita que cometía una personas que sometía a explotación sexual comercial a una víctima, por ello, el término camaleónico, hace referencia a la adopción de múltiples transformaciones y comportamiento de parte de los/las tratantes, ante situaciones e interacciones sociales para someter a una víctima a trata de personas. Es decir, se basan a través de diferentes medios, acciones y fines para cometer el delito, así como también amplían los mecanismos de operaciones, sean estos con fines interno, trasnacionales e intrarregionales.

A pesar, que los países que conforman la región centroamericana han avanzado significativamente en el abordaje a casos de trata de personas, la investigación, la judicialización del delito, la homologación estadística sobre la situación real y la atención integral a víctimas sigue siendo un desafío al que apuntar, principalmente cuando el delito se reconoce como una de las más graves violaciones a los derechos humanos (Centroamérica, 2012).

El presente capítulo pretende dar una visión general sobre el delito de trata de personas, la caracterización específica de explotación laboral, comprendiéndolo como un fenómeno social e identificando los grupos vulnerables al delito.

1.1. ¿QUÉ ES LA TRATA DE PERSONAS?

La convención contra la esclavitud (ONU, 1926) fue el primer instrumento internacional en hacer mención sobre el delito de trata, entendido desde un enfoque general, haciendo alusión a aquella situación mediante la cual se ejercía sobre un *individuo atributos del derecho de propiedad.* Posterior a ello, se crearon diversos instrumentos1 que complementaban lo establecido en la convención contra la esclavitud, sin embargo los mismos, hacían mención a aquella modalidad de trata de personas que tenía que ver específicamente con actividades relacionadas a la explotación sexual comercial. En 1949 con el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, en su preámbulo se establecía que la prostitución y la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana por consiguiente, son violatorios a los derechos humanos por poner en peligro el bienestar de las personas,

1 Convención internacional relativa a la Represión de la Trata de mujeres mayores de edad (1933), Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1950), Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y practicas análogas a la esclavitud (1956), Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José (1969)

sus familias y el de la comunidad. Siendo que el concepto era exclusivo a la explotación sexual, sumado a los constantes avances en las sociedades y la transición del delito, el delito de trata de personas fue redefinido.

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 y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire"(en adelante Protocolo de Palermo), brinda un concepto más amplio sobre el delito de trata de personas que ha sido utilizado y abordado en múltiples informes e investigaciones a nivel mundial y que cita: (ONU, 2001)

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

Dos estudios regionales (Save the Children, 2012) (Hidalgo, 2008) sobre trata de personas ofrecen una detallada caracterización del delito de trata de personas, señalando que existen tres elementos constitutivos del mismo:

- **La acción**, que está enfocada en las distintas etapas por las que transita el delito sean éstas de captación, traslado, transporte, recepción y resguardo de la víctima.
- **Los medios**, que son las acciones coercitivas empleadas por los tratantes contra las víctimas de trata, tales como amenaza y uso de la fuerza, chantaje y abuso de autoridad; y
- **Los fines**, que se relacionan con el propósito de explotación y que incluyen la explotación de la prostitución ajena, explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud y actividades análogas, servidumbre y extracción de órganos.

Por otro lado, el Protocolo de Palermo hace alusión a cuatro características en la trata de personas:

- **El consentimiento**: el mismo es irrelevante ante el asentimiento de quien es víctima de una situación de trata de personas y puede ser adquirido bajo coerción y engaño.
- **La explotación**: la cual está determinada por el lucro de los/las tratantes al someter bajo ciertos vejámenes a una víctima.
- **La transnacionalidad**: aunque el Protocolo no específica sobre el espacio donde puede ocurrir la trata de personas, en muchos de los ordena-

mientos jurídicos de los países latinoamericanos se ha integrado tanto la trata internacional, como la trata interna.

- **La condición de bien jurídico protegido**: visto desde el enfoque de los derechos humanos el delito de trata de personas atenta con un sinnúmero de derechos, dentro de los que podríamos señalar: la vida, la libertad, integridad física y su dignidad humana.

A la interrogante ¿cuáles son las diferentes modalidades que integran el delito de trata de personas? Hidalgo (2008:21) nos ofrece, las siete modalidades más destacadas de la trata de personas en todo el mundo:

Tabla 1: Modalidades más frecuentes del delito de Trata de Personas

Modalidad de trata de personas	Espacios para la comisión del delito
Explotación sexual	Prostitución forzada, pornografía infantil, turismo sexual, relaciones sexuales remuneradas, espectáculos con contenido sexual
Propósitos militares	Reclutamiento para conflictos armados de soldados cautivos y niños soldados
Explotación laboral o trabajo forzoso	Maquilas, servicio doméstico, minas, trabajo agrícola, pesca, entre otros
Matrimonios forzados y serviles	Trabajo doméstico, mendicidad, vientres de alquiler, prácticas religiosas y culturales
Esclavitud clásica	Estatus o condición de una persona sobre la cual se ejerce todo o alguno de los poderes asociados al derecho de propiedad
Formas delincuenciales	Venta de drogas, armas, artículos robados, sicariato, entre otros
Tráfico de órganos y tejidos	Sustracción de componente anatómico, órgano o tejido sin consentimiento o bajo coerción

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de Hidalgo (2008)

La trata de personas no es un fenómeno generado por la migración, sin embargo, factores como la falta de oportunidades laborales, la marginación y las crecientes desigualdades económicas entre los países de la región centroamericana instan a que la población migre y que posiblemente en su trayecto migratorio sean víctimas del delito de trata de personas. En el caso de Costa Rica y Nicaragua por ser países de origen, tránsito y destino de migrantes, los hace ser parte de la ruta de captación, tránsito y explotación de víctimas de trata en sus diferentes modalidades (OIM, 2011). Por otro lado, la creación de políticas migratorias restrictivas[2] ha aumentado las oportunidades de que personas en condiciones de migración irregular sean víctimas de las redes que se dedican al delito.

Ambos países poseen un marco jurídico que norma, prohíbe y sanciona la trata de personas, cada uno de ellos con elementos similares a los amparados

2 Ver: http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/la-paradoja-de-la-globalizacion-y-una-politica-migratoria-restrictiva

en el Protocolo de Palermo, pero con ciertas particularidades que las hacen diferenciarse.

Para el caso de Costa Rica, el Código Penal y la reciente Ley Contra la Trata de Personas, en adelante Ley 9095, vigente a partir de febrero de 2013, en sus artículos 172 y 5 respectivamente, establece que incurrirá en delito de trata de personas aquella persona que:

> *"…promueve, facilite y favorezca la entrada o salida del país o el desplazamiento, dentro del territorio nacional, de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación o servidumbre, ya sea sexual o esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad forzada, extracción ilícita de órganos o adopción irregular".*

Hasta mayo de 2012, el Código Penal de Nicaragua en su artículo 182, definía la trata de personas como la acción *"quien en ejercicio de poder o valiéndose de amenazas, ofrecimientos, engaños, promueva, facilite, induzca o ejecute la captación, reclutamiento, contratación, transporte, traslado, retención, acogida o recepción de personas…"* y tipificaba únicamente el delito bajo la modalidades de *"esclavitud, explotación sexual o adopción".*

A raíz de la entrada en vigencia en junio de 2012 de la "Ley Integral contra la violencia hacia las mujeres y de reformas al Código Penal", en adelante Ley 779 (2012), el artículo 182 del Código Penal nicaragüense fue reformado, definiendo la trata de personas como aquel acto delictivo ejercido por:

> *"…quien financie, dirija, organice, promueva, facilite, induzca o por cualquier medio ejecute la proposición, captación, reclutamiento, contratación, transporte, traslado, retención, acogida o recepción de personas, con la finalidad de someterlas a: explotación sexual, matrimonio servil, forzado o matrimonio simulado, prostitución, explotación laboral, trabajo forzado, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, tráfico o extracción de órganos, o adopción ilegítima, para que la misma sea ejercida dentro o fuera del territorio nacional, aun con el consentimiento de la víctima".*

Como se puede observar, las definiciones sobre trata en Costa Rica y Nicaragua integran los elementos del Protocolo de Palermo anteriormente señaladas, sin embargo, dos diferencias se pueden encontrar entre un concepto y otro:

Costa Rica tipifica la mendicidad forzada, que esconde no sólo la pobreza de las familias sino, el delito de trata de personas de niñas, niños y adolescentes principalmente.

Nicaragua integra el elemento del consentimiento, amparado en el inciso b, artículo 3 del Protocolo de Palermo, el cual establece que el consentimiento dado por la víctima no se tendrá en cuenta cuando se haya demostrado el recurso de medios ilícitos como el engaño, el abuso de poder, la coacción, entre

otros. De esa manera, en el Protocolo se admite que el ejercicio de la libre voluntad de la víctima a menudo se ve limitado.

A lo interno de sus ordenamientos y funciones, las instituciones públicas encargadas de investigar, perseguir y sancionar el delito en Costa Rica y Nicaragua, se rigen de una serie de indicadores que les permiten identificar una situación de trata de personas. A diferencia de Nicaragua, Costa Rica ha hecho distinción entre los indicadores de trata de personas, normando y diferenciándolos de cada modalidad del delito. Dentro de los indicadores principales que Costa Rica destaca en el delito son:: casas y locales con actividad sospechosa, casas con movimiento de personas poco común en una casa de habitación y con poca comunicación con el vecindario, presencia de personas menores de edad en bares o centros nocturnos acompañadas de personas adultas, hombres generalmente, personas extranjeras que no portan documentos, personas custodiadas o permanentemente acompañadas, personas con relatos incongruentes con las actividades que se supone realizan, concentración de mujeres o personas de edades parecidas en un mismo local, grupos de personas organizadas o trasladadas por terceros, entre otras.

La Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC, 2008), por su lado, ofrece una serie de indicadores de trata de personas que si bien no todos se presentan en todas las situaciones de trata de personas, la presencia o ausencia de cualquiera de ellos no prueba ni deja de probar que se esté frente a una posible víctima de trata de personas y que la presencia de uno o más indicadores es sujeto de investigación. A continuación dichos indicadores:

Tabla 2: Indicadores generales de Trata de Personas

Indicadores Generales
Creer que tienen que trabajar contra su voluntad
Ser incapaces de abandonar su lugar de trabajo
Mostrar señales de que están controlando sus movimientos
Sentir que no se pueden ir de donde están
Dar muestras de miedo y ansiedad
Ser objeto de violencia o amenazas de violencia contra ellas, sus familiares o sus seres queridos
Sufrir lesiones que parezcan derivadas de un ataque
Sufrir lesiones o incapacidad típicas de determinados trabajos o medidas de control
Sufrir lesiones que parezcan derivadas de la aplicación de medidas de control
Desconfiar de las autoridades
Recibir amenazas de que serán entregadas a las autoridades
Sentir temor de revelar su situación de inmigración
No estar en posesión de sus pasaportes u otros documentos de viaje o de identidad, porque estos documentos están a manos de otra persona
Tener documentos de identidad o de viaje falsos
Encontrarse en un tipo de lugar donde es probable que se explote a las personas, o tener vinculaciones con ese lugar

No estar familiarizados con el idioma local
No conocer la dirección de su casa o de su trabajo
Permitir que otros hablen por ellas cuando se les dirige la palabra directamente
Actuar como si hubieran recibido instrucción de otra persona
Estar obligadas a trabajar en determinadas condiciones
Ser objeto de castigos para imponerles disciplina
Ser incapaces de negociar condiciones de trabajo
Recibir una remuneración escasa o nula
No tener acceso a sus ingresos
Trabajar demasiadas horas por día durante periodos prolongados
No tener días libres
Vivir en viviendas pobres o que no cumplen con los requisitos mínimos de habitalidad
No tener acceso a atención médica
Tener una interacción limitada o nula con la red social
Tener un contacto limitado con sus familiares o personas que no pertenezcan a su entorno inmediato
Ser incapaces de comunicarse libremente con otros
Tener la impresión de estar obligados u obligadas por deudas
Hallarse en una situación de dependencia
Provenir de un lugar que, según consta, es una fuente de trata de personas
Haber recibido de facilitadores el pago de sus gastos de transporte al país de destino y estar obligados a reembolsarles esos gastos trabajando o prestando servicios en ese país
Haber actuado sobre la base de falsas promesas.

Fuente: Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. "Indicadores de trata de personas" (2008).

1.2. TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL

La trata de personas es un delito que ha ido en aumento, no distingue edad y sexo y afecta a todos los países del mundo, en su mayoría a los más pobres. La trata de personas con fines de explotación laboral es una modalidad poco estudiada y, es muy posible, la que menos intervención en materia de prevención, atención y judicialización tiene. Según Save the Children (2011, pág. 5) la explotación laboral *"es un acto o serie de actos cometidos por grupos o individuos que abusan de la vulnerabilidad de otros con fines de lucro, específicamente de mujeres, niños, niñas y adolescentes".*

La OIM (2013) por su lado, da a conocer que la línea divisoria entre una condición de explotación laboral y una de trata de personas puede ser muy tenue. A continuación se presenta una aproximación al concepto del delito de trata de personas con fines de explotación laboral, realizando un recorrido por los conceptos que se utilizan como sinónimo de la modalidad: trabajo forzado, esclavitud y prácticas análogas. Es importante aclarar que no todas las personas que son víctimas de explotación laboral o trabajo forzoso, son víctimas de trata de personas, cada figura delictiva tiene sus características, y los casos de trata de personas presentan además las características propias de dicho fenómeno.

1.2.1. Trabajo Forzoso

Desde el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1930)[3] se ofrece un acercamiento a lo que se deberá entender por trabajo o servicio forzado, a saber: *"todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente..."*[4].

El reciente estudio de la OIT (2012) sobre la estimación mundial de trabajo forzoso, amplía el concepto, de la siguiente forma:

> *"...expresión utilizada por la comunidad internacional para referirse a las situaciones en que las personas afectadas –mujeres y hombres, niñas y niños- son obligadas a trabajar en contra de su voluntad, coaccionadas por sus patronos o empleadores, por ejemplo mediante la violencia o amenazas de violencia, o por medios más sutiles como la acumulación de sumas adeudadas, la retención de documentos de identidad o la amenaza de denuncia a las autoridades de inmigración. Dichas situaciones también pueden considerarse como trata de personas o prácticas análogas a la esclavitud..."*

Es importante aclarar que el Protocolo de Palermo no establece la explotación laboral como un fin o una modalidad de la trata de personas, pero especifica que el trabajo o servicios forzados, la esclavitud y la servidumbre se configuran como las principales manifestaciones en que la misma se puede presentar. Al respecto la OIT ha establecido que trabajo forzoso y explotación laboral no se puede relacionar, *"el trabajo forzado no puede ser equiparado simplemente con bajos salarios o con condiciones de trabajo precarias. El concepto tampoco abarca las situaciones de mera necesidad económica, como cuando un trabajador se siente incapaz de dejar un puesto de trabajo debido a la falta real o supuesta de alternativas de empleo"* (2005, pág. 5).

La OIT en su documento "Stopping forced labour" (2001) propone una tipología de trabajo forzoso que en la actualidad está vigente:

- Esclavitud y secuestro.
- Participación forzosa en proyectos de trabajo públicos.
- Trabajo forzoso en agricultura y áreas rurales lejanas (empleo de sistemas coercitivos de reclutamiento).
- Trabajos domésticos en situaciones de trabajo forzoso.
- Trabajo en condiciones de servidumbre.
- Trabajo forzoso impuesto por militares.
- Trata de personas para su explotación laboral.
- Algunos aspectos de trabajos en prisión y rehabilitación mediante trabajo.

3 Para mayor información sobre los convenios de la OIT, ver:

http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm

4 Convenio 29. Artículo. 2, inc. 1

El estudio más reciente que la OIM publicara, conceptualiza la trata laboral como la *"captación de personas con la finalidad de someterlas, por coacción, engaño, fuerza, abuso de poder o condición de vulnerabilidad, a trabajos o servicios forzosos"*. (OIM, 2013, pág. 17)

Por otro lado, la OIT al igual que UNODC ofrece una serie de indicadores característicos de la figura delictiva con la diferencia que la OIT divide indicadores que están más en dependencia de una situación bajo amenaza de castigo y amenazas involuntarias, que por situaciones que tienen que ver con el cumplimiento a una normativa laboral.

Tabla 3: Indicadores de trabajo forzoso

OIT	UNODC
Amenaza de Castigo • Violencia física contra el trabajador, su familia o personas cercanas • Violencia sexual • Represalias sobrenaturales • Confinamiento físico • Castigo económico • Denuncia a las autoridades • Despido del actual empleo • Exclusión de futuros empleos • Exclusión de la vida social • Supresión de derechos o privilegios • Privación de comida, alojamiento y otras necesidades • Empeoramiento de las condiciones de trabajo • Pérdida de estatus social **Amenaza involuntaria** • Nacimiento o descenso a estatus de esclavo • Secuestro • Venta de la persona en propiedad a otro • Confinamiento físico en el lugar de trabajo • Coacción psicológica • Inducción de deuda • Engaño o falsas promesas sobre el tipo y términos del trabajo. • Retención o no pago del sueldo • Retención de los documentos de identidad u otras posesiones personal	• Vivir en grupos en los mismos lugares en que trabajan. • Vivir en lugares deteriorados e inadecuados como instalaciones agrícolas o industriales. • No estar vestidas/os adecuadamente para el trabajo que realizan: por ejemplo, pueden carecer de equipo protector o de prendas de abrigo. • Recibir sólo sobras para comer. • No tener accesos a sus ingresos. • No tener contrato de trabajo. • Trabajar demasiadas horas por día. • Depender de su empleador para una serie de servicios, incluidos el trabajo, el transporte y el alojamiento. • No tener elección para su alojamiento. • No abandonar nunca las instalaciones de trabajo sin su empleador. • Ser incapaces de movilizarse libremente. • Estar sujetas a medidas de seguridad destinadas a mantenerlas/los en las instalaciones de trabajo. • Ser castigadas/os con multas para imponerles disciplina. • Estar sujetas/os a insultos, abusos, amenazas y/o violencia. • Carecer de capacitación básica y de licencias profesionales.

Fuente: OIT (2005), UNODC (2008)

Por lo antes expuesto, el presente estudio entenderá por trabajo forzoso aquella actividad ilícita a la que se dedican una o más personas con la finalidad de someter bajo engaño o amenaza a una persona para trabajar en contra de su voluntad y obtener a través de dicho trabajo un beneficio económico. A pesar que ya se han mencionado diversos indicadores, es importante

destacar que Costa Rica y Nicaragua coinciden en la identificación de ciertos indicadores para tipificar la trata laboral: el estado de las instalaciones laborales, la no existencia de un contrato laboral, la alimentación es insuficiente por lo general reciben una o dos comidas como máximo al día y lesiones físicas que hayan sido producto del trabajo que realizan.

1.2.2. Servidumbre

La OIT afirma que la servidumbre en su forma tradicional implica el control absoluto de una persona o grupo de personas sobre otras. La Convención Suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones o prácticas análogas a la esclavitud de 1956 en su artículo 1 reconoce dos modalidades de servidumbre: por deudas y por gleba.

La servidumbre por deudas es definida como:

> *"El estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios".* (Artículo 1, inciso a)

Es una práctica similar a la esclavitud porque involucra una "deuda" que no podrá ser pagada en un plazo razonable, al contrario, el empleador/ejecutor aumenta significativamente el monto de la deuda, incrementa el tiempo que el/la supuesta deudora debe pagar, añade tasa de intereses y en ciertas ocasiones deduce poco o nada de los pagos. *"El trabajo no es necesariamente forzado por violencia o amenazas, sino que es forzado por la aceptación forzada del/la trabajador/a de su obligación de pagar la deuda artificial".* (Jordán, 2011, pág. 7).

Tras la trascendencia y diferentes expresiones del concepto, la OIT (2006) identificó que, en el caso del consentimiento que se ejerce en el trabajo forzoso, pueden existir casos en el que el trabajador haya manifestado su consentimiento bajo ciertos medios coercitivos como el engaño o fraude, por lo que tal finalidad se ha denominado como servidumbre por deudas, considerada por la misma OIT como una situación o modalidad de trabajo forzado:

> *[...] se da cuando una persona pasa a ser la garantía o fianza de un préstamo. Esta situación es limítrofe entre el trabajo forzoso y la esclavitud ya que, el individuo trabaja parcial o exclusivamente para reembolsar la deuda que ha contraído. En la mayoría de los casos, se perpetúa la deuda ya que, por un lado, el trabajo o los servicios prestados se infravaloran y, por otro el empleador proporciona comida y alojamiento a unos precios tan exorbitantes que al trabajador le resulte sumamente difícil zafarse de la deuda. Pueden contraerse también deudas en las fases de captación o reclutamiento y transporte, lo cual menoscabará el grado*

de libertad de la relación laboral en la fase final. La clave del poder del empleador sobre el trabajador es la licitud aparente del contrato. Al ser ilegal el contrato –lo que se produce, en muchos sistemas jurídicos, ya que se da la utilización ilícita de una persona como garantía de una deuda o de las condiciones leoninas del acuerdo referente a las comidas y el alojamiento–, el trabajador recibe una versión engañosa del empleador sobre sus derechos y que al segundo da un poder ficticio" (2006, pág. 20)

La servidumbre de la gleba es *"la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición". (Artículo 1, inciso b)*

Cuando se está bajo este tipo de servidumbre el campesino, el jornalero o el labrador, quienes están a cargo de la tierra, no tienen otra alternativa más que cuidarla. No son propietarios y no gozan de beneficios laborales como un salario digno, vacaciones y seguridad social y los recursos obtenidos de la tierra no les pertenecen.

La servidumbre por deudas y por gleba son prácticas muy comunes en muchas partes del mundo y en su mayoría, la gente no las considera un delito porque las mismas forman parte de la cultura. La naturalización de sus prácticas limita conocer y/o cuantificar las personas que están inmersas en este delito. Por lo tanto, se entenderá por servidumbre la acción de mala fe que ejerce una o más personas hacia otras, aprovechándose de condiciones de desventajas económicas y sociales para someterlas a controles absolutos sobre su fuerza laboral, obligándolas por un lado, a pagar una deuda de la cual no se tiene certeza de cuándo será cancelada y por otro lado, tener un lugar donde habitar bajo la condición de trabajar gratuitamente una tierra que no le pertenece sin ningún remuneración.

1.2.3. Mendicidad

La mendicidad es otra modalidad de la trata de personas y que, en múltiples estudios a nivel internacional, se le relaciona como figura transversal a la explotación laboral. Las víctimas en su mayoría son niñas y niños y el fin único del delito es el beneficio económico de terceras personas que, en la mayoría de los casos, es ejercida por personas que pertenecen al entorno familiar y vecinal de la persona menor de edad o por victimarios/as que se dedican a tal actividad delictiva.

Según el Informe mundial sobre trata de personas 2012 de la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la trata a personas menores de edad específicamente de niñas, parece estar aumentando. De las víctimas detectadas cuya edad se conocía y se comunicó en el período 2007-2010, aproximadamente el 27% eran menores. En comparación, en el período 2003-2006, la proporción había sido del 20%. El número de niñas víctimas de trata detectadas aumentó en el período 2007-2010, durante el

cual las niñas constituyeron entre el 15% y el 20% del total de víctimas detectadas, mientras que en el caso de los niños el porcentaje se mantuvo similar entre el 8% y el 10% del total de víctimas detectadas.

Centroamérica es la región de América Latina que presenta los mayores niveles de desigualdad y exclusión social. De acuerdo con el análisis del Estado de la Región (2013) la región vive actualmente su "bono demográfico", una etapa de abundancia de población joven en edad laboral. Dado este crecimiento de la población, Centroamérica tuvo en el año 2011 aproximadamente 3 millones más de personas pobres que en el 2000, pasó de 17,8 a 20,8 millones durante ese periodo. Además la distribución del ingreso en Costa Rica y Nicaragua es inequitativa, y en su mayoría el quintil más rico acapara más del 50% de los ingresos.

Hasta la fecha de elaboración del presente estudio se desconocía la cantidad de niños y niñas que viven en mendicidad en Costa Rica y Nicaragua. A pesar que el informe de Estado de la Región indique que Nicaragua ha sido el único país centroamericano con un crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 5,1% en el 2011, ello no ha sido un factor determinante para erradicar la problemática de la mendicidad en dicho país. La última cifra oficial que Nicaragua daba a conocer es la del 2005. Según la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente (Entia 2005), habían en el país 238,827 niñas, niños y adolescentes trabajadores. Por su parte Costa Rica al 2011 reportaba 47,400 niñas y niños trabajadores en diferentes sectores económicos. En ese sentido, los gobiernos deberán reforzar las acciones dirigidas a reducir y paliar los factores de riesgo de carácter estructural como la pobreza y exclusión social; la violencia y el crimen; la inestabilidad política, social y económica; la discriminación social, y la falta de acceso a oportunidades que generan una cantidad de niños y niñas trabajando en las calles de los países de estudio.

Debemos entender la mendicidad como la actividad de pedir limosna como forma de explotación, ejercida por familiares o terceras personas exigiendo remuneración bajo amenaza de recibir castigos. Por lo general se da en el ámbito extra doméstico, es decir, en las calles, mercados, terminales de autobuses, ferias y centros recreativos públicos.

Para finalizar, la detección de casos de trata con fines de explotación laboral bajo la figura de mendicidad, sigue siendo uno de los principales desafíos que deberán enfrentar los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, sobre todo porque es difícil determinar los grados de conexión entre aquellas actividades catalogadas como mendicidad de aquellas actividades en la que los niños y niñas apoyan a sus familias como medio de subsistencia, actualmente este último argumento sigue siendo un justificante a la explotación de personas menores de edad, situación que deberá ser evaluada para no normalizar dicha actividad delictiva.

1.3. ESTIMACIONES DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

Cuando hablamos de trata laboral, además de las conceptualizaciones, indicadores y características propias del delito, se unen otros factores que incrementan el nivel de dificultad en la obtención de datos. En primer lugar, como se mencionaba anteriormente, las investigaciones y estudios en relación al delito de trata laboral desde sus diferentes intervenciones (prevención, investigación, persecución y judicialización) son incipientes, lo que podría conllevar a una invisibilización documental del delito. En segundo lugar, aunque son delitos tipificados a nivel internacional, regional y nacional (Costa Rica y Nicaragua) el índice de denuncia es muy escaso. La situación de vulnerabilidad en la que muchas víctimas se encuentran dificulta la iniciativa personal de las mismas a denunciar. En tercer lugar, la intervención de otros actores como los Ministerios del Trabajo o los sindicatos de trabajadores ha sido nula en la prevención y detección de casos de trata laboral, por la razón de que no es un problema al que le den prioridad dentro de sus funciones.

La OIT (2012) calcula que 20,9 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso en todo el mundo, situación en la cual se ven atrapadas como resultado de coerción o engaño y de la cual no pueden liberarse. De esta población, 18,7 millones (90%) son explotados en la economía privada por individuos o empresas, de los cuales 4,5 millones (22%) son víctimas de explotación sexual forzada, y 14,2 millones (68%) son víctimas de explotación laboral forzada en actividades económicas como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico o la manufactura. Los 2,2 millones restantes (10%) están sujetos a modalidades de trabajo forzoso impuestas por el Estado, por ejemplo en las prisiones, o en trabajos impuestos por el ejército de un país o por fuerzas armadas rebeldes. En cuanto a la distribución regional, América Latina y el Caribe ocupan el tercer lugar con 1,8 millones de víctimas (9%), por abajo de Asia y el Pacífico (56%) y África (18%).

Por otro lado, según la UNODC (2012) entre 2007 y 2010 la mayoría de las víctimas de trata de personas que se detectaron a nivel mundial eran mujeres. Si bien la proporción exacta del total varía ligeramente de un año a otro, en el período 2010-2012 las mujeres representaron entre el 55% y el 60% del total de víctimas detectadas. La proporción de mujeres de todas las edades entre las víctimas de trata no ha cambiado radicalmente, pues la disminución del número de mujeres se contrarrestó en parte por el aumento del número de niñas. El número de niñas víctimas de trata detectadas aumentó en el período 2007-2010 entre el 15% y el 20%. En el caso de la trata de personas menores de edad -concretamente, de niñas- parece estar aumentando, dos de cada tres personas menores de edad víctimas de trata fueron niñas.

En términos monetarios, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la trata de personas genera al año alrededor de 32 mil millones de dólares. Por cada víctima, los tratantes ganan de 4 mil a 50 mil dólares, dependiendo del lugar de origen y destino de la personas tratada. Además, la investigación de la OIT (2012) también ha dado conocer que el trabajo forzoso genera para los tratantes enormes beneficios ilegales,

estimados anualmente en 44,000 millones de dólares, mientras que las víctimas han dejado de percibir miles de millones de dólares por concepto de salarios y beneficios de contratación.

Ahora bien, los informes sobre trata de personas elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos tienen por objetivo examinar de cerca la forma en que los gobiernos del mundo cumplen sus obligaciones de combatir este delito. Dan importancia a las acciones enérgicas y permanentes de los gobiernos como la base de la lucha contra la esclavitud moderna. Asimismo, formula recomendaciones específicas para los gobiernos y convoca a la comunidad internacional a dar una respuesta más amplia centrada en la protección, reparación y rehabilitación de las víctimas de este delito.

Para instar a los gobiernos a realizar un trabajo más efectivo en pro de la prevención y erradicación del delito, el Departamento de Estado dispone de cuatro niveles de cumplimiento a los estándares establecidos en la Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA por sus siglas en ingles). Esta asignación de niveles depende más del alcance de la acción del gobierno para combatir la trata de personas que de la magnitud del problema. Los análisis se basan en la medida de los intentos de los gobiernos por cumplir con las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata de personas, las cuales son compatibles con el Protocolo de Palermo. (State, The Trafficking in Persons Report, 2013) .

Tabla 4: Niveles de cumplimiento a la Ley de Protección de Victimas de la Trata

Guía de niveles	
Nivel 1	Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la trata.
Nivel 2	Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.
Lista de Vigilancia del nivel 2	Como su nombre lo indica, consiste en dar vigilancia al nivel 2, en específico a los temas relacionados con: el número absoluto de víctimas, intensificación de los esfuerzos y compromisos contraídos por el país de adoptar medidas complementarias en el siguiente año.
Nivel 3	Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos (2013)

En el caso de Nicaragua y el de Costa Rica países de estudio de la presente investigación el Departamento de Estado los ubica en nivel 1 y nivel 2 respectivamente. Todos los años, los gobiernos tienen que demostrar un progreso apreciable en el combate contra la trata de personas para mantener o cambiar de posición. Para el caso de Nicaragua, el Nivel 1 representa una responsabilidad y según el mismo informe, nunca se deja de luchar contra la trata

de personas, por lo tanto insta a Nicaragua a mantener tal posición y a Costa Rica a emprender esfuerzos en materia de protección a víctimas, judicializar el delito y condenar a mayor cantidad de tratantes.

1.3.1. Costa Rica

La Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), a través del Equipo de Respuesta Inmediata (ERI), son los encargados de recopilar y brindar la información estadística sobre la cantidad de víctimas de trata de personas en ese país. Desde el año 2010 hasta septiembre del 2013 se habían atendido 118 casos. El año 2010 fue un año de repunte debido a la cantidad de casos reportados (60 casos) seguido del año 2013 con 28 casos reportados positivos. El presente año podría cerrar con menos casos que los reportados durante el 2010, pero con aumento respecto al 2012.

Tabla 5: Casos reportados por el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI)

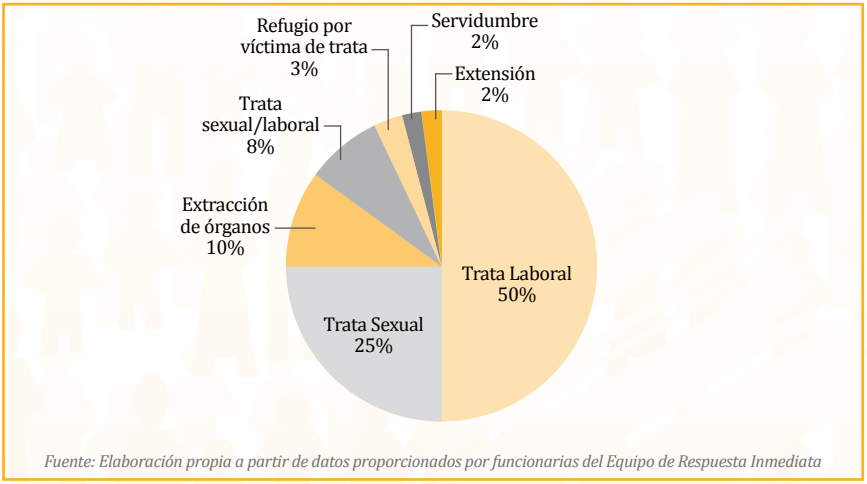
Año	Número de casos
2010	60
2011	8
2012	22
2013*	28
Total de casos	*118*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por funcionarias del Equipo de Respuesta Inmediata
Mes de corte: septiembre 2013

Sobre las modalidades del delito de trata de personas, de los 118 casos reportados **el 50% corresponde a casos de trata con fines laborales**, un 25% para trata con fines de explotación sexual, un 10% para la modalidad de extracción ilícita de órganos y un 8% donde concursan dos tipos de modalidades del delito (trata sexual/laboral)[5] y un 2% para servidumbre. Por otro lado, Costa Rica otorga refugio para aquellas personas que se encuentren en peligro inminente de ser sujetas a trata de personas (3%) y da extensión en calidad de víctimas a familiares de víctimas directas del delito de trata de personas (2%).

5 El Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) de Costa Rica registra dicho dato haciendo referencia a la acción ilícita en la que incurren los/las tratantes al someter a una misma víctima a dos modalidades de trata de personas (sexual y laboral). Durante 2012, 9 casos fueron reportado al ERI bajo esta figura.

Gráfico 1: Modalidades de la Trata de Personas en Costa Rica 2010 - 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por funcionarias del Equipo de Respuesta Inmediata

Como se puede ver en el gráfico número 1, la trata laboral en Costa Rica se ubica por encima de la trata sexual, situación que la hace merecer una intervención inmediata en relación a la detección de víctimas. Según el informe del 2012 del Departamento de Estado, Costa Rica es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas, principalmente de aquellas que llegan al país en búsqueda de mejores oportunidades laborales. El citado informe especifica que las víctimas; en su mayoría hombres, mujeres y personas menores de edad; caen en redes de tratantes que son captadas para trabajar de manera forzada en actividades pesqueras, construcción, agricultura y trabajo doméstico.

La nacionalidad de las víctimas es variada, y la misma está en dependencia del sexo. Según la OIM (2013) las mujeres nicaragüenses son las más propensas a ser víctimas de trata laboral en Costa Rica, principalmente en la actividad relacionada al trabajo doméstico y los hombres asiáticos al trabajo de pesca.

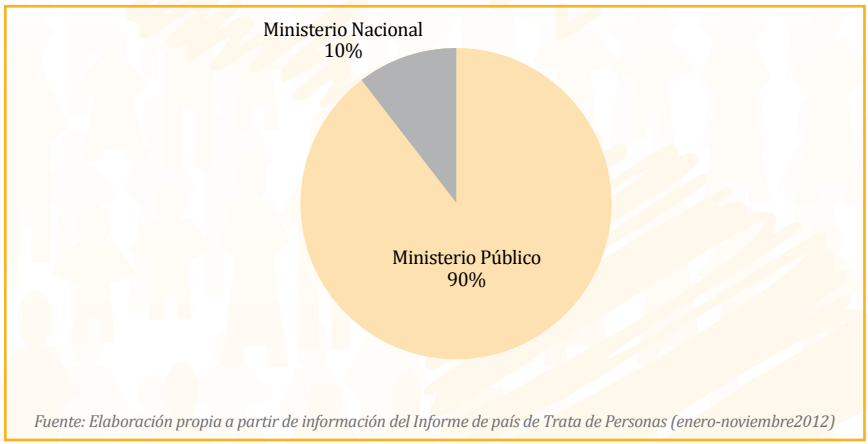
1.3.2. Nicaragua

Según el informe de país de trata de personas, de enero a noviembre de 2012 los casos documentados e investigados en Nicaragua pertenecen a víctimas que viajaron hacia países vecinos como El Salvador y Guatemala, portando como documento migratorio la cédula de identidad ciudadana, debido a la libre movilización humana entre los países que forman parte del CA4[6].

Durante este periodo se investigaron 29 casos de trata de personas, el 90% (26 casos) fueron remitidos al Ministerio Público (MP) por parte de la Policía Nacional y el 10% (3 casos) se encontraban en proceso de investigación por dicha institución policial.

6 Política migratoria regional (1993), que establece el libre tránsito de personas entre los países de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

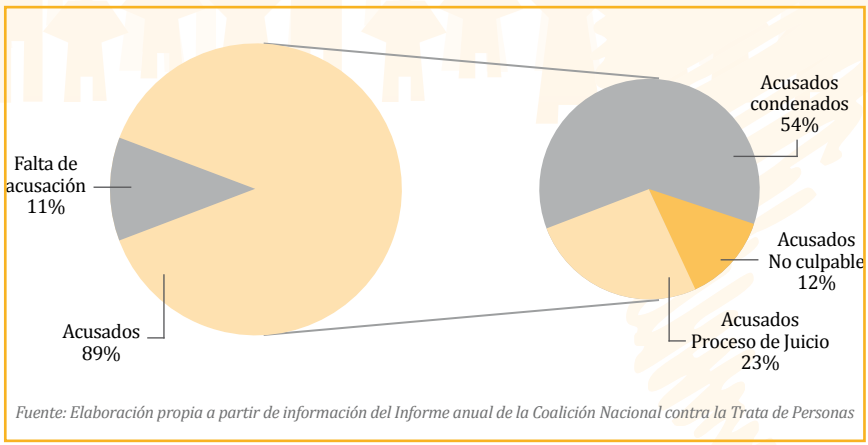
Gráfico 2: Casos detectados por trata de personas. Enero - Noviembre 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe de país de Trata de Personas (enero-noviembre2012)

En relación a los casos remitidos al MP, 23 de ellos fueron acusados, de los cuales 14 personas fueron condenadas, 3 declarados no culpables y hasta la fecha del último informe de actividades de la Coalición 6 casos se encontraban en proceso de juicio. Los restantes 3 casos identificados estaban en proceso de realización de acusación.

Gráfico 3: Casos remitidos al Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Informe anual de la Coalición Nacional contra la Trata de Personas

Por otro lado, según el Informe 2012 del Departamento de Estado, la Policía nicaragüense investigó 27 casos potenciales de trata durante el 2012, incluyendo 10 casos de trata laboral, mientras que 26 fueron las investigaciones realizadas en el 2011. Los 10 casos de trata laboral, dejo como resultado la condena a 18 tratantes durante el 2012. Las autoridades judiciales enjuiciaron a 57 acusados por trata en 2012, comparado con 32 personas en 2011.

El gobierno condenó a 35 tratantes durante el 2012, de los cuales todos, con excepción de uno, recaen bajo el concepto estricto de trata humana, siendo sentenciados entre siete y treinta años de prisión.

Según entrevista que se realizara a la Asociación Quincho Barrilete, los casos de trata laboral podrían duplicarse al tomar en cuenta que, "*en la mayoría de casos de trata de personas con fines de explotación sexual comercial, existe una línea muy fina entre un delito y otro y no nos asombraría que en un caso tipificado como trata sexual haya existido trata laboral, por lo general las víctimas están tan sometidas a un régimen de autoridad que las obligan hacer cualquier tipo de actividad y ello implica un trabajo sin ninguna remuneración"*7. Al respecto la OIT ha mencionado, de igual modo, que el hecho de que en el Protocolo de Palermo se establezcan ciertas distinciones entre la *trata con fines de explotación sexual y la trata con fines de trabajo y servicios forzosos,* no significa que la explotación sexual no constituya una forma de trabajo forzoso (OIT, 2005, pág. 8).

En ese sentido, las diversas fuentes de información estadística sobre el delito de trata de personas dificulta el análisis de las mismas, principalmente cuando el formato único de registro en todas las instituciones no es el mismo. La existencia de múltiples fuentes de información y la falta de homogenización entre ellas ocasionan la duplicidad en los registros, situación que no permite visibilizar la realidad del delito y a su vez ofrecer una respuesta efectiva a la víctimas.

Por otro lado, las dificultades jurídicas y reales en materia de investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas no obedecen a la tipificación del delito como tal y sus diferentes modalidades sino a una aplicación indebida del ordenamiento jurídico. En la mayoría de los casos los operadores de justicia; dado el desconocimiento que implica la tipificación de la trata de personas; ofrecen un incorrecto juicio, se identifican dificultades probatorias y aceptación social o naturalización de una conducta de explotación con el objetivo de minimizar el delito.

7 Entrevista realizada a Karla Maria Nicaragua, asesora legal de la Asociación Quincho Barrilete de Nicaragua en agosto de 2013

2. MARCO LEGAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN LABORAL

En materia de Trata de Personas la existencia de un marco normativo y jurídico es amplio, tanto en el ámbito internacional e interamericano como nacional en los países de estudio. El presente capítulo no aspira a analizar en profundidad los tratados, convenios, protocolos y leyes ya existentes sobre el delito, sino que pretende identificar los principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales (Costa Rica y Nicaragua) que sean relevantes sobre la materia y analizar algunos criterios en materia de protección a víctimas y judicialización del delito desde una perspectiva jurídica.

2.1. MARCO INTERNACIONAL E INTERAMERICANO

Como se mencionaba en el primer capítulo, el Protocolo de Palermo es el principal instrumento internacional en materia de trata de personas. Sin embargo, cabe aclarar que si bien el mismo se ampara en la protección y defensa de los derechos humanos de grupos vulnerables, no es un instrumento de derechos humanos. En específico, es un instrumento de combate a la criminalidad organizada[8] encaminado a la desarticulación de redes de trata y del crimen organizado. En ese sentido, la UNODC insta a los países que han adoptado el Protocolo de Palermo a atender el delito desde un enfoque de derechos humanos.

> *"...Cualquier implementación de políticas contra la trata, por un lado tiene que hacerse contando con la perspectiva de la víctima como primera consideración... Esto implica que la trata es un delito que genera consecuencias emocionales, sicológicas, físicas en términos de rupturas con las comunidades muy grandes y muy profundas, entonces no puede haber un proceso anti trata desde el Estado, sin tener en cuenta esos efectos y generar un sistema de acompañamiento real".* (UNODC, 2009, pág. 135)

A raíz de que Costa Rica y Nicaragua ratificaran el Protocolo de Palermo se han emprendido esfuerzos significativos a lo interno de sus países, adaptando sus legislaciones nacionales a los compromisos adquiridos en la adhesión del instrumento.

En el Protocolo de Palermo, artículo 3, inciso d, se establece que por "niño" se entenderá a toda persona menor de dieciocho años. Dicho inciso ha sido adoptado por Costa Rica y Nicaragua como agravante dentro del sistema penal para la judicialización del delito de trata de personas.

8 La Organización de las Naciones Unidas adoptó 3 instrumentos internacionales en el marco del combate al crimen organizado transnacional y acuerdos o protocolos adicionales para combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las armas de fuego. Instrumentos que tienen que ver con temas en específico y no por el resguardo y protección a derechos.

Por otro lado, en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (CDNN) (ONU, 1990) los Estados Partes acuerdan tomar *"todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños (resaltado propio) para cualquier fin o en cualquier forma" (Articulo 35 CDNN)* resguardando y protegiendo el interés superior del menor en cualquier medida que se vaya a tomar.

Según la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mejor conocida como Convención de Belem Do Pará, la violencia contra las mujeres incluye:

> *"...la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura,* ***trata de personas*** *(resaltado propio), prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar..." (Articulo 2b).* (OEA, 1994)

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos son elaborados para orientar las políticas públicas de los Estados en materia de inclusión social y desarrollo. Así, las políticas deberían estar encaminadas a cumplir con principios universales como la igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, acceso a la justicia, producción y acceso a la información pública. Preocupa en el caso de Nicaragua que el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (ONU, 1999) no ha sido ratificado. Las desigualdades de género y la desvalorización de lo femenino propician que las mujeres sean constantemente violentadas y por consiguiente sean víctimas de delitos como la trata de personas.

A continuación presentamos los principales tratados, convenios y protocolos internacionales e interamericanos suscritos por Costa Rica y Nicaragua en materia de trata de personas.

Tabla 6: Principales instrumentos internacionales e interamericanos en materia de Trata de Personas

Instrumento	Costa Rica Fecha de ratificación	Nicaragua Fecha de ratificación
Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956)	(-)	13/11/1985 (a)
Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1957)	04/05/1959	31/10/1967
Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica (1969)	02/03/1970	25/09/1979
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	04/04/1986	27/10/1981
Convención sobre los Derechos de los Niños (1989)	21/08/1991	05/10/1990

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	(-)	26/10/2005 (a)
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)	22/05/2002	07/10/2005
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará (1994)	05/07/1995	06/10/1995
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Palermo (2000)	24/07/2003	09/09/2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)	20/09/2011	(-)
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 (2001)	09/09/2003	12/10/2004 (a)
Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000)	09/04/2002	02/12/2004 (a)
Convenio 182 sobre la prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)	10/09/2011	06/11/2000

Adhesión
(-) Estado que no ha ratificado el Tratado que figura en el titular de la fila
Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes:
Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes: www.iin.oas.org/BADAJ2/index.shtml
Organization of American States: www.oas.org/DIL/treaties.htm
www.oas.org/DIL/treaties_signatories_ratifications_subject.htm
United Nations Office of the Commissioner for Human Rights: http://www2.ohchr.org/spanish/law/
International Labour Organization: www.ilo.org/ilolex/english/index.htm
Coalition for the International Criminal Court: www.iccnow.org
United Nations Office on Drugs and Crimes:www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html

Como se puede observar de la tabla que antecede, Costa Rica y Nicaragua han firmado y ratificado la mayoría de instrumentos internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos y trata de personas. Sin embargo, no en todo los países de la región los instrumentos internacionales ratificados gozan de igual rango que la Constitución o superior a las leyes ordinarias, ello porque jerárquicamente la Constitución está por encima de todo el ordenamiento jurídico, siendo considerada Ley Suprema del Estado y fundamento del sistema jurídico. Para el caso de Costa Rica, La Constitución es la ley superior del ordenamiento jurídico. Por otro lado, en el artículo 7 de la constitución política de dicho país se establece que los tratados internacionales gozan de autoridad superior a las leyes. Contrario a ello, en Nicaragua la Constitución Política es la estructura normativa y cualquier ley o tratado está subordinado a ella. En la práctica los legisladores/as se abstienen de aprobar leyes en contra de instrumentos internacionales con el objetivo de no hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional por violación

de los mismos. De lo anterior se puede reflexionar sobre la negación de Costa Rica y Nicaragua de no aprobar y ratificar algunos tratados o convenios internacionales, ello por considerarlos opuestos a lo que dictan sus ordenamiento internos, en este caso por ir en contra de lo que demandan sus constituciones.

Si bien ambos países han reformado sus legislaciones, principalmente en la unificación del concepto de trata de personas, existen algunos aspectos que deberán tomarse en cuenta. El estudio *"violencia y trata de personas en Centroamérica"* (2012) da a conocer algunos aspectos importantes, los cuales están encaminados a la judicialización del delito de trata y al correcto abordaje e implementación del Protocolo de Palermo:

- Prestar atención a las convenciones e instrumentos internacionales y a los ejes de atención, a su aplicación en todo el proceso judicial y en las sentencias que emiten los judiciales a fin de que recojan el espíritu de tales instrumentos.
- Incrementar la comprensión de los judiciales respecto a la definición contenida en el artículo 3 del Protocolo de Palermo.
- Armonizar el contenido de los instrumentos internacionales con las legislaciones nacionales, especialmente con aquellos elementos que tienen que ver con las modalidades, la naturaleza y alcance del delito, la reintegración, reparación y rehabilitación de la víctima, las penas.

La aplicación de los mencionados instrumentos internacionales e interamericanos requiere de una responsabilidad por parte de los Estados. Se han dado avances significativos encaminados a fortalecer instituciones públicas, privadas, sociedad civil y organismos no gubernamentales para estar alerta al delito. Es un compromiso de ambos países el fortalecimiento de capacidades con la realización de talleres, charlas educativas, ferias, foros, marchas y actividades audiovisuales para prevenir el delito de trata de personas. Save the Children y otros organismos de cooperación han acompañado técnica y económicamente en dichos procesos con el objetivo de aumentar el nivel de atención a víctimas del delito, proporcionando soluciones duraderas para protegerlas del delito.

2.2. MARCO NORMATIVO REGIONAL

Siendo que el delito de trata de personas presenta una modalidad trasnacional, es importante ofrecer una visión regional y dar a conocer las acciones que se están emprendiendo a nivel centroamericano que apunten a prevenir el delito.

En Centroamérica existen instancias que trabajan en función de prevenir y luchar contra la trata de personas, mismas que han elaborado directrices regionales para combatir el delito. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través de sus instancias y oficinas de prevención de violencia y trata de personas, elaboraron la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (2011),

la cual fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA durante su XXXI Reunión Ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007 con el objeto de contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas con sus componentes, relativos a combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación reinserción y fortalecimiento institucional[9].

Dentro de sus principales objetivos, la Estrategia determina *"desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y* ***trata de personas*** *(resaltado propio)..."*

Para referirnos con mayor detalle, la Estrategia cuenta con 3 componentes generales: *a) combate al delito, b) prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción y c) fortalecimiento institucional mediante la coordinación y seguimiento de la estrategia regional.* Dentro del primer componente la protección a las víctimas del tráfico ilícito y/o trata de personas figuran como una prioridad, teniendo por objetivo prestar *"asistencia humanitaria y trato digno a las víctimas del tráfico ilícito y trata de personas, así como perseguir y sancionar a los traficantes y tratantes de personas".* (2011, pág. 6).

La misma Estrategia enfatiza sobre las principales actividades a realizar dentro del componente de combate al delito, las cuales se enmarcan dentro de lo establecido en el Protocolo de Palermo, principalmente sobre aquellas directamente relacionadas con la protección a víctimas y sus familiares, judicialización del delito y los compromisos internacionales sobre la repatriación de víctimas a su país de destino en caso que la víctima así lo decida:

- Fortalecer la cooperación para la repatriación digna y respetuosa de las víctimas de trata de personas.
- Establecer los procedimientos para la repatriación de nacionales que se encuentren en otro país de la región.
- Crear albergues temporales.
- Revisar la legislación penal aplicable en la materia, especialmente sobre los benefactores de las víctimas.
- Realizar esfuerzos para el desarrollo de programas integrales de atención a las víctimas de trata.
- Impulsar el desarrollo, y, en su caso, la homologación de las plataformas tecnológicas de los sistemas de control migratorio, así como de interconexión de información oportuna entre las autoridades competentes de los países involucrados.

No obstante, una de las debilidades de esta estrategia es el financiamiento, la capacidad de los gobiernos de articular los recursos disponibles así como

9 Consultar en: http://www.sica.int/csc/conf_seg/conf_seg_breve.aspx?IdEnt=330 Recuperado el día 20 de Septiembre de 2013

lograr tener un programa bajo gestión de resultados que dé constancia sobre los avances en la seguridad ciudadana de los países centroamericanos.

2.3. LEGISLACIÓN NACIONAL

A lo interno de los países de estudio también existe un marco jurídico normativo que a lo largo de los años ha pasado por un proceso amplio de reformas, abordando, integrando y sancionando el delito de trata de personas. De igual manera que en el ámbito internacional, tanto en Nicaragua como en Costa Rica existe una prioridad por parte de los Estados para luchar contra este delito que afecta un sinnúmero de derechos humanos (integridad física, privación de libertad, limitación de la autodeterminación, entre otros), especialmente de sectores vulnerables.

Junto con los instrumentos internacionales e interamericanos que anteriormente fueron mencionados y como consecuencia de dichas obligaciones contraídas, es necesario también adoptar, revisar, aprobar y analizar periódicamente las legislaciones nacionales, para garantizar que aquellas leyes, acuerdos, decretos y normativas que en Costa Rica y Nicaragua existen en materia de trata de personas, protejan los derechos humanos de las víctimas del delito.

2.3.1. Costa Rica

Desde febrero de 2013 Costa Rica cuenta con un ordenamiento jurídico específico en materia de trata. La Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Asamblea L. , Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT))[10], además de establecer las diferentes modalidades de trata de personas, reforma y adiciona artículos al Código Penal de la República y sanciona de 4 a 20 años de prisión (dependiendo de la modalidad) a quien cometiera el delito de trata de personas. Dentro de las disposiciones generales de la ley figuran:

1. Promover las políticas públicas para el combate integral de la trata de personas.
2. Propicie la normativa necesaria para fortalecer la sanción de la trata de personas y sus actividades conexas
3. Definir un marco específico y complementario de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y sus dependientes.
4. Impulsar y facilitar la cooperación nacional e internacional en el delito de trata de personas. (2013, pág. Arto. 1)

Por otro lado, se crea el Fondo Nacional de Prevención de la Trata, el cual es financiado a través del cobro de un impuesto de un dólar en los puestos de salidas de los aeropuertos y puestos fronterizos para la implementación de acciones preventivas, informativas y de atención a víctimas del delito.

10 Publicada en el Alcance Digital de la Gaceta, viernes 8 de febrero de 2013.

Tabla 7: Ordenamiento jurídico costarricense en materia de Trata de Personas

Leyes y decretos costarricenses relacionados a Trata de Personas
Ley 9095, "Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)"
Ley General de Migración y Extranjería
Ley Contra la Delincuencia Organizada
Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres
Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad
Ley contra la Violencia Doméstica
Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal, Reformas y Adición al Código Procesal Penal y al Código Penal
Código Penal
Código Procesal Penal
Código de la Niñez y la Adolescencia
Código de Familia
Decreto Ejecutivo 35144 - Creación del equipo de Respuesta Inmediata (ERI) para situaciones de trata.
Decreto Ejecutivo 32824 - Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (sin efecto por creación de la Ley 9095)

Fuente: OIJ, 2013

Costa Rica, previo a la entrada en vigencia de la Ley 9095, contemplaba una serie de instrumentos nacionales que abordaban por separado el delito, lo cual dificultaba una judicialización efectiva. Por un lado, la normativa penal conceptualizaba y sancionaba el delito de trata; por el otro, la ley migratoria otorgaba una categoría especial a las víctimas y, finalmente, la Ley Contra la Delincuencia Organizada le daba un rango como delito conexo al crimen organizado. Tras un amplio proceso de debate en la Asamblea Legislativa, la Dirección General de Migración y Extranjería logró la aprobación de la Ley 9095, que articula en un solo instrumento, las funciones que jugaban los referidos instrumentos.

> *"Costa Rica a inicios de 2013, da un gran paso en materia de legislación con la creación de la Ley 9095"* (Funcionario de OIJ).

El reto de la Ley 9095 es su operativización, situación que no es tarea fácil. La madurez de procesos judiciales se crea a través de resultados a largo plazo, por ello, se necesita generar jurisprudencia para que los jueces y fiscales costarricenses tengan un avance en la judicialización del delito de trata de personas, en específico bajo su modalidad de explotación laboral.

2.3.2. Nicaragua

Nicaragua, a diferencia de Costa Rica, no cuenta con una ley específica sobre del delito de trata de personas. Sin embargo, posee un ordenamiento jurídico del delito que ha producido una efectividad en materia judicial. La Constitu-

ción de la República, norma máxima del sistema judicial, en su artículo 40 establece que *"...La esclavitud y la trata de cualquier naturaleza están prohibidas en todas sus formas"*. Dicho artículo, aunque no especifica las diversas modalidades, deja por sentado que la prohibición de esas y otras modalidades es reconocida por el marco jurídico.

El artículo 182 de Código Penal de la República, reformado por la Ley 779, tipifica y penaliza el delito en sus diferentes modalidades, con penas que van desde los 7 a 14 años de prisión, las cuales podrían incrementarse si los/las tratantes incurren en una o más figuras delictivas. Respecto a la extraterritorialidad, el Código Penal vigente en su artículo 16 regula como Principio Universal que: Las leyes penales nicaragüenses serán también aplicables a los nicaragüenses que hayan cometido fuera del territorio nacional algunos de los siguientes delitos: trata de personas, delitos sexuales en perjuicios de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Tabla 8: Ordenamiento jurídico nicaragüense en materia de Trata de Personas

Leyes
Constitución Política de Nicaragua
Código Penal de la República de Nicaragua
Código Procesal Penal de la República de Nicaragua
Código de la Niñez y la Adolescencia
Código Laboral
Ley Integral de Violencia contra la Mujer y reformas al Código Penal
Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados
Ley Orgánica del Ministerio Público y sus Unidades Especializadas de Atención a la Violencia, Crimen Organizado y Trata de Personas.
Ley de Ejecución, Beneficios y Control Jurisdiccional de la Sanción Penal
Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades
Ley de la Policía Nacional
Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Save the Children (2012) y nuevo ordenamiento jurídico nicaragüense

Dentro del Título X, artículo 315, denominados Delitos contra los Derechos Laborales, el Código Penal (2007) refiere que *"...quien someta, reduzca o mantenga a otra persona en esclavitud o condiciones similares a la esclavitud, trabajo forzoso u obligatorio, régimen de servidumbre o cualquier otra situación en contra de la dignidad humana, en la actividad laboral, será castigado con prisión de cinco a ocho años".* Por otro lado, sanciona con la misma pena a quienes trafiquen a personas con el fin de someterlas a actividades de explotación laboral.

La Trata de Personas desde su penalización en la legislación nicaragüense fue considerada como un hecho punible sólo en aquellos casos donde se violentara la autonomía sexual y exclusivamente aquella que tuviera un carácter transnacional, es decir, que la víctima haya sido trasladada hacia otro país (cruce de frontera). Hoy día tal consideración ha sido rebasada por un intenso proceso de reforma y modernización en el marco jurídico penal que reconoce en lo normativo y judicializa en la práctica el delito de trata, no en su nivel general sino a través de nueve modalidades, incluyendo la explotación laboral y trabajo forzado.

La Policía Nacional, institución clave en la investigación del delito de trata laboral, a través de la Disposición 009/2010 emitida por la Directora General de la Policía Nacional, establece un sistema policial de atención al delito de Trata de personas, dentro de la cual responsabiliza a las especialidades de la Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez, Dirección de Inteligencia Policial y la Niñez y la Dirección de Auxilio Judicial, a crear dentro de sus instituciones un Departamento de Prevención de Trata de Personas a lo interno de la Dirección de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, una sección de Trata en la Dirección de Inteligencia Policial y una sección de Trata de Personas en la Dirección de Auxilio Judicial. Por otro lado, la Disposición 002/2011 dispone sobre las medidas operativas de la Policía Nacional, para el enfrentamiento al delito de trata de personas, dentro de la cual se ordena el desarrollo de actividades operativas que involucren a todas las especialidades creadas en la disposición 009/2010 con el objetivo de lograr un mejor enfrentamiento y eficaz atención y protección de las víctimas, ello bajo la creación de la denominada "operación pacto II".

Una de las dificultades que actualmente se presenta en torno a la reforma del artículo 182 del Código Penal, es la falta de difusión y divulgación del concepto ampliado del delito de trata de personas. Esta situación ha llevado a operadores de justicia a tipificar, un caso de trata laboral como explotación laboral, por falta de conocimiento de los indicadores y características propias del delito.

Para el caso de Nicaragua resulta oportuno que el Estado evalué y valore la necesidad de una ley específica en materia de trata de personas. En ese sentido la homologación y unificación de los instrumento existentes en uno solo contribuiría a facilitar los procesos tanto judiciales como de protección a las víctimas y hacer más eficaz el combate contra el delito. En específico se necesitaría evaluar o ampliar los aspectos relacionados al tipo penal, procesos judiciales, de investigación, prevención y, muy importante, la institucionalización por Ley de la Coalición Nacional Contra la Trata de Personas. Un desafío para Nicaragua es continuar con el fortalecimiento institucional, analizar la aplicación de los principios procesales en el delito de trata de personas (celeridad procesal y calidad de justicia) y principalmente ampliar la respuesta a personas víctimas fortaleciendo la ruta de atención a través de protocolos específicos de trata de personas.

3. TRATA LABORAL: UN DELITO DEL CRIMEN ORGANIZADO

La trata de personas es el tercer delito del crimen organizado que mayor ganancia genera (Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, 2012, pág. 7) al "comercializar" al ser humano y hasta ahora no se le ha otorgado la misma prioridad que a otros delitos conexos (narcotráfico, tráfico ilegal de armas de fuego, tráfico de migrantes), de manera que la intervención en materia de judicialización del delito por parte de las autoridades judiciales, aún es incipiente tanto en Costa Rica como en Nicaragua.

Para la presente investigación se entenderá por Crimen Organizado *"cualquier red estructurada o grupo delictivo organizado que agrupe a una pluralidad de personas con una jerarquización y reparto de tareas o funciones entre ellas y que posea una vocación de permanencia en el tiempo, con la finalidad de obtener beneficios económicos y con el propósito de cometer uno o más delitos".* (Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, 2010)

La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL por sus siglas en inglés) establece once características que conforman el crimen organizado, pero basta con que el delito cumpla con seis de los que a continuación se mencionan para catalogar un delito como conexo a la criminalidad organizada:

- Grupo formado por más de tres personas
- Accionan durante largo tiempo
- El delito cometido es grave
- Obtención de beneficios, poder o influencia mediante la ejecución del delito
- Reparto/distribución de tareas en el seno del grupo delictivo
- Existencia de jerarquías y disciplina interna
- Activos en el ámbito internacional
- Que usen la violencia o la intimidación
- Montaje de estructuras empresariales para desarrollar o enmascarar sus actividades
- Participación en el blanqueo de dinero
- Sus actos se beneficien de la corrupción.

Para el caso de Nicaragua, la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados de la República de Nicaragua (2010)[11], considera como *"... delitos de crimen organizado los delitos graves, que revistan en su comisión las conductas típicas de esos delitos, siendo éstos los siguientes: (...) 8) Trata de personas con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción, tipificado en el artículo182 del Código Penal..."*.

11 Publicada en La Gaceta - Diario Oficial 5666, 20 de octubre de 2010

Costa Rica, por su lado, en el artículo 1 de la Ley contra la Delincuencia Organizada (2009), se define el crimen organizado como un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, entre ellos se hace mención de los delitos de tráfico ilícito de personas, trata de personas, tráfico de personas menores de edad y tráfico de personas menores de edad para adopción.

En la trata de personas, el lucro por parte de los/las tratantes se enfoca en la comercialización de la persona, a través de la explotación laboral, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas y servidumbre. En 2007 un estudio elaborado por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua afirmaba que en ese país existían alrededor de once grupos organizados alrededor del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas distribuidas sus operaciones a lo largo de la región centroamericana (Betancurt, 2007). Hoy en día dichos grupos podrían haberse incrementado debido a las capacidades económicas y tecnológicas con las que cuentan las redes de crimen organizado.

En ambos países de estudio se han creado unidades especializadas en atención al crimen organizado teniendo como ejes transversales la atención a víctimas del crimen, la violencia y trata de personas. Sin embargo, la criminalidad organizada es camaleónica ya que tiene una alta capacidad de cambiar sus modos de operar, facilitado por amplios recursos. Esto permite que los delitos como la trata de personas y sus diferentes modalidades sean transformados continuamente, no así, las respuestas institucionales, que se ven rebasadas por la evolución del delito. Por tal razón, las constantes capacitaciones a los funcionarios públicos, la articulación entre las instituciones del Estado, la difusión y divulgación del delito y la coordinación con organizaciones de la sociedad civil y nuevos actores son elementos que no hay que pasar por alto, principalmente para el caso de Costa Rica.

4. JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA LABORAL

> "Se entenderá por judicialización; *"todo aquel acto delictivo en el que haya incurrido cualquier persona individual y colectivamente y que por consiguiente será procesado y sancionado con sentencia firme y condenatoria por el sistema de justicia".*

En todo el proceso de investigación, se ha podido detectar la existencia de un incremento importante de trata de personas con fines de explotación laboral. A pesar de que la población no perciba el delito como un problema de gran magnitud, las instituciones públicas, principalmente las encargadas de investigar y sancionar el delito y organizaciones de la sociedad civil han detectados casos que han socavado el interés de los mismos en busca de una judicialización del delito y una respuesta integral a las víctimas. El problema en materia de judicialización es que un sin número de casos no son detectados por diversas razones:

- **Las situaciones de vulnerabilidad** de las víctimas impiden que se denuncie voluntariamente. Sin embargo, el delito en los países de estudio podría no necesitar de denuncia, en este caso la institución policial a través de sus unidades de investigación actúan de oficio en la persecución del delito, velando en todo momento por la integridad física de las víctimas.
- **El desconocimiento** de los elementos característicos de la trata de personas y sus diferentes modalidades.
- **La naturalización** de algunas modalidades del delito de trata de personas esconde la realidad que viven muchas personas, quienes además no se reconocen como víctimas. Existen prácticas culturales naturalizadas en algunos sectores de la población nicaragüense y costarricense que son susceptibles de ser catalogados como trata o como un escenario de vulnerabilidad al delito (ejemplo: hijas de crianza, mendicidad, matrimonios forzosos, servidumbre).
- **La realidad presupuestaria** de las instituciones limita el continuo e ininterrumpido proceso de prevención, atención a víctimas y judicialización.

El presente capítulo da a conocer, a través del estudio de dos casos judicializados, dos procesos a tomar en cuenta en caso de ser víctima de trata de personas: la ruta de proceso judicial y ruta de protección y asistencia a víctimas. Dichas rutas no son exclusivas del delito de trata laboral, sino que son extensivas para las diferentes modalidades del delito de trata. El objetivo de las mismas es, elevar los índices de denuncia y disminuir los índices de impunidad en relación al delito.

Estos dos casos de estudio, serán una brújula a lo largo del capítulo para conocer los elementos de un proceso judicial que Costa Rica y Nicaragua ofre-

cen para sentenciar a un tratante. Cabe señalar que en cumplimiento con el principio internacional de no revictimización, los casos tendrán nombres ficticios. El primero corresponde al denominado "Caso Costa Rica", el cual fue judicializado con sentencia firme y condenatoria para dos tratantes en ese país. Cabe destacar que Costa Rica forma parte de un grupo de 93 naciones que no cumplen completamente con los criterios mínimos en el combate a la trata con fines de explotación laboral, según lo refleja el Informe sobre Trata de Personas 2012, del Departamento de Estado, de los Estado Unidos.

El "Caso Nicaragua" resulta un precedente en la creación de jurisprudencia de la trata de personas en ese país, este caso analizado y las acciones gubernamentales e inter-gubernamentales hicieron que Nicaragua fuese reconocida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos con dos *Héroes internacionales contra la trata de personas: Fiscal General de la Unidad Contra el Crimen Organizado, el Doctor Javier Morazán y el Teniente Victoriano Ruiz, Jefe de la Sección de Investigación de Trata de Personas de la Policía Nacional,* primeros funcionarios públicos a nivel mundial reconocidos por dicho departamento.

Tabla 9: Casos de estudio de trata laboral en Costa Rica y Nicaragua

Particularidades de los casos		Caso Costa Rica	Caso Nicaragua
Finalidad		Trata de personas con fines de servidumbre y explotación laboral	Trata de personas con fines de esclavitud
Modalidad		Trata Interna	Trata Externa/Interna
Perfil de la Víctima	Edad	Menor de edad	Menores de edad
	Sexo	Femenino	Femenino
Perfil del tratante	Edad	23 años	39 años/54 años
	Sexo	Femenino/masculino	Masculino
	Nacionalidad	China/Costarricense	Nicaragüenses
Acción		Captación, traslado interno	Captación, transporte, traslado y acogida
Medios		Abuso de poder ante una situación de vulnerabilidad	Utilización de la fe y creencia religiosa
Otros delitos cometidos		Incumplimiento de deberes de asistencia	Lesiones psicológicas leves y violación sexual a menor de edad

Fuente: Elaboración propia a partir de información de sentencias facilitadas por el Ministerio Público de Costa Rica, Ministerio Público de Nicaragua y Tribunal Penal de Juicio de León, Nicaragua.

4.1. RUTA DEL PROCESO JUDICIAL

Para la judicialización efectiva en materia de trata laboral es necesario cumplir con las garantías juridiciales de todo proceso penal. El debido proceso refiere al conjunto de condiciones y requisitos que las diversas instituciones

gubernamentales deben cumplir, observar y respetar para someter apropiadamente a las personas a la jurisdicción estatal. Es decir, los requisitos establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos y reconocidos también por legislación interna de cada país, con el fin de asegurar los principios y las garantías judiciales mínimas por las que se administra la justicia. Por tal razón se consideran a las garantías judiciales como los requisitos específicos a que están obligados los Estados a cumplir para hacer efectivo el derecho al debido proceso.

La normativa sobre el delito de trata laboral en Costa Rica y Nicaragua tiene como punto de partida la Constitución Política y se regula y prohíbe en sus respectivos códigos penales. Para el caso del derecho penal, él mismo posee un mecanismo de protección de los derechos humanos el cual está encaminado a restituir derechos violados de las personas víctimas de trata laboral, más que a protegerlos en sentido estricto. Teniendo en cuenta que el derecho penal interviene en etapas posteriores a la comisión del delito únicamente queda a las autoridades estatales investigar y sancionar a los culpables del delito.

A continuación se presenta un detalle general sobre los procesos judiciales acontecidos en los casos de estudio anteriormente mencionados.

4.1.1. Caso Costa Rica

El "Caso Costa Rica" se refiere a una menor de edad, quien por su estado de vulnerabilidad, diferencia cultural, barrera idiomática así como dependencia económica fue víctima de trata de personas con fines de explotación laboral y servidumbre por su hermana y cuñado, quienes la obligaban a trabajar alrededor de diecisiete horas diarias todos los días de la semana en un supermercado propiedad de los tratantes. Por otro lado, incurrieron en el delito de incumplimiento de deberes de asistencia médica y educativa, manteniéndola en condiciones insalubres, violencia verbal y agresiones físicas.

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de Costa Rica, propiamente la Unidad de Delitos contra la Integridad Física, Trata y Tráfico de Personas, decidió actuar e investigar sobre el caso tras la denuncia interpuesta en el servicio de emergencia del 911 y por un informe de denuncia presentado por el Patronato de la Infancia (PANI). Una vez que se recolectó y se presentó la información necesaria para imputar a los tratantes se procedió con acusación respectiva ante la Fiscalía adjunta contra la Delincuencia Organizada del Ministerio Público de la República de Costa Rica.

> *"Este caso es muy conocido entre las instituciones que imparten justicia en Costa Rica porque se le dio un abordaje diferente, explotada por la hermana y su esposo. La ponían a trabajar en una pulpería desde las 4 de la mañana hasta las 10 de la noche, sólo le daban de comer una vez al día, tenía sus dientes maltratados, para repararlos se necesitaban aproximadamente 16,000 dólares. Actualmente está en un albergue del PANI donde recibe atención sicológica"* ***(Funcionaria pública)***

Fases del proceso

Siguiendo las fases del proceso penal costarricense para el "Caso Costa Rica", se recurrió como **fase inicial** a la denuncia del hecho delictivo (Trata de personas con fines de explotación laboral y servidumbre), interpuesta ante el OIJ actuando bajo lo dispuesto en el artículo 283 del Código Procesal Penal de Costa Rica (en adelante CPPcr). En relación al caso se actuó según lo detallado anteriormente, sin embargo, en otros procesos judiciales la víctima puede interponer la denuncia directamente ante el OIJ, o bien ante el Ministerio Público.

La segunda fase es el procedimiento preparatorio, el cual tendrá por objeto determinar si hay base para el juicio, mediante la recolección de los elementos que permitan que la acusación del fiscal o del querellante (víctima) sea ágil, informal y que relate los hechos de que fue sujeta/o por parte del tratante. Por otro lado, la investigación penal preparatoria debe realizarse en un plazo razonable. Durante el proceso investigativo del caso en estudio, el OIJ decidió tomar como pruebas:

- Grabaciones diarias durante dos semanas sobre la jornada laboral que realizaba la menor.
- Una bitácora de vigilancia permanente elaborada por los investigadores que se hicieron pasar por clientes, para entrar una vez cada hora a la pulpería.
- Registro de la vigilancia desde que la menor abría y cerraba la pulpería a media noche.
- Registro del tipo de cliente que llegaba, a la pulpería.
- Secuencia fotográfica donde se ilustra las condiciones en que los tratantes tenían viviendo a la menor.
- Documentos escritos en idioma natal de la víctima, los que una vez traducidos eran de asidero legal para el proceso.
- Declaración de la víctima menor de edad.
- Entre otras de carácter médico-legal.

> ***Artículo 283 CPPcr ->*** *"Los funcionarios y agentes de la policía judicial que tengan noticia de un delito de acción pública, dentro de las seis horas siguientes a su primera intervención, informarán al Ministerio Público. Bajo la Dirección y control del fiscal encargado de la investigación, practicarán las diligencias preliminares para reunir o asegurar, con urgencia, los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultamiento de los sospechosos..."*

La fiscal a cargo del caso, en entrevista que se le realizara para este estudio, comentaba que cuando son víctimas de trata de personas o migrantes irregulares, por principio de celeridad procesal, *"...se tiene que actuar de manera rápida por la urgencia de reparar el daño a la víctima. En determinados casos*

nos facilita mucho, tener en proceso probatorio documentos que fundamenten aún más nuestra acusación, por ejemplo intervenciones telefónicas, revisión de laptops u otros aparatos electrónicos que contengan información valiosa, entre otras. Sin embargo para obtener dichas pruebas necesitamos la autorización y orden de intervención, más el tiempo que puede demorar la valoración de los documentos, la cual podría demorar entre 5-6 meses después y a veces nos toca acusar el expediente sin dichas prueba porque sería atrasar el proceso". En ese sentido, la Fiscalía valora la necesidad y urgencia de tener cierta información o bien se opta por presentar lo que se tiene como pruebas para vincular a los tratantes.

Lo más importante de la primera fase de juicio es recopilar toda la información y pruebas necesarias y válidas que demuestren la culpabilidad de los tratantes. Una vez lograda dicha fase nace la investigación fiscal, dirigida a detectar la existencia de la fuente y los medios de prueba que le puedan servir para el debate.

> *"A sabiendas que la menor no iba a declarar teníamos que tener pruebas extras para demostrar que efectivamente la niña estaba trabajando más de 17 hora diarias los 7 días de la semana. No se notó que saliera a recrearse, no se le veía comer, etc. y así fue que se estructuró el caso, que estaba en servidumbre y trata laboral. Las vestimentas siempre eran las mismas, su aspecto físico se veía descuidado, no se bañaba y todo esta situación iba dando indicios de que efectivamente la menor estaba sometida a trata".* ***(Funcionario Público)***

El hecho que la víctima no fue quien denunció directamente, no implica que deje de tener derechos en relación al caso. En todo momento la víctima puede participar activamente al lado del Ministerio Público, ya sea para recabar las pruebas, teniendo siempre presente el principio de no revictimización; o para ejercer su derecho a ser informada de las resoluciones que finalicen el procedimiento, siempre y cuando lo haya solicitado. En el caso analizado fue difícil que la víctima declarara sobre lo que había sufrido, principalmente porque la cultura de donde procedía era diferente, por ser persona menor de edad y, por último, porque era víctima de su propia familia, situación que la hacía dudar sobre declarar por la relación de dependencia que tenía.

> ***Artículo 172 CPcr ->*** *Será sancionado con pena de prisión de seis a diez años, quien promueva, facilite o favorezca la entrada o salida del país, o el desplazamiento dentro del territorio nacional, de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.*

La pena de prisión será de ocho a dieciséis años, si media, además, alguna de las siguientes circunstancias:

a) La víctima sea menor de dieciocho años de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad.

b) Engaño, violencia o cualquier medio de intimidación o coacción.

c) El autor sea cónyuge, conviviente o pariente de la víctima hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad.

d) El autor se prevalezca de su relación de autoridad o confianza con la víctima o su familia, medie o no relación de parentesco.

e) El autor se aproveche del ejercicio de su profesión o de la función que desempeña.

f) La víctima sufra grave daño en su salud.

g) El hecho punible fuere cometido por un grupo delictivo integrado por dos o más miembros.

Una tercera fase consiste en autorizar o tomar decisiones por parte del juez preparatorio. Dicha fase consiste en supervisar la investigación del OIJ y la Fiscalía, velando que se respeten las garantías constitucionales y los derechos de ambas partes. Además, decide la aplicación de medidas cautelares. Algunas de las funciones del juez preparatorio son las siguientes (Nieto, 2005):

- Controlar el procedimiento preparatorio y los actos de investigación del Ministerio Público y el OIJ (artículo 171, CPPcr).
- Resolver sobre los anticipos de prueba (artículos 277-293, CPPcr), las excepciones que no sean perentorias, las desestimaciones (artículo 282, CPPcr) y, demás solicitudes propias de esta etapa (por ejemplo, allanamientos y embargos, 263, CPPcr).
- Decretar la rebeldía por solicitud del Ministerio Público (artículo 90, CPPcr).
- Aplicar, revocar o sustituir medidas cautelares.
- Pedir informes a participantes, entidades públicas o privadas (artículo 226, CPPcr).
- Recibir la denuncia (artículo 278, CPPcr), entre otras.

Luego de realizar la valoración de la prueba y la discriminación de algunas de las funciones mencionadas, el juez probatorio, con relación a la existencia de los hechos, determinó como autores responsables del delito de trata de personas e incumplimiento de deberes de asistencia a la hermana y el cuñado de la víctima. Para tales efectos, el análisis jurídico en cuanto a la existencia del delito se determina en la violación a los artículos 172 (vigente a la fecha de su imposición) y 187 del Código Penal de la República de Costa Rica (CPcr).

El referido caso en su sentencia firme y definitiva indica que el *"cuadro fáctico que se tiene por demostrado, encuadra en los tipos penales indicados"* debido a los siguientes elementos:

- *"Los tratantes con sus comportamientos, promovieron el desplazamiento dentro del territorio nacional de la persona menor de edad, a fin de someterla a una clara explotación y servidumbre laboral, esclavitud y trabajos forzados..."*
- *"Abusaron de las cualidades que les provee la menor ofendida y las circunstancias que la llevan a ejercer la custodia de la misma, para obtener de ella un provecho para sí, cual es mano de obra gratuita, sin pago de seguros y en jornadas más allá del límite legal establecido..."*
- *"Coartaron la libertad de tránsito, de educación y de libre desarrollo como persona menor de edad..."*

> ***Artículo 187 CPcr ->*** *"El que incumpliere o descuidare los deberes de protección, de cuidado y educación que le incumbieren con respecto a un menor de dieciocho años, de manera que éste se encuentre en situación de abandono material o moral, será reprimido con prisión de seis meses a un año o de veinte a sesenta días multa, y además con incapacidad para ejercer la Patria Potestad de seis meses a dos años..."*

Lo referido en el artículo 187, encuadra dentro del tipo penal de incumplimiento de deberes de asistencia, mismo que consisten en:

- Privación del sistema educativo
- Privación de asistencia médica mínima
- Situación de abandono material y moral
- Maltrato físico y emocional
- En materia de derechos humanos se violentó de amplia forma el interés superior del niño.

Los actos conclusivos (cuarta etapa) de la fase inicial dentro de un proceso judicial en Costa Rica consisten en la concurrencia de los siguientes actos:

- La acusación o acto mediante el cual el Ministerio Público requiere la apertura a juicio pleno (artículo 303, CPPcr)
- El sobreseimiento definitivo o provisional (artículos 299, 311 y 314, CPPcr)
- La solicitud por parte del órgano investigador de algún criterio de oportunidad, sea el archivo de la causa, conciliación, procedimiento abreviado o la suspensión del proceso a prueba (artículo 299, CPPcr)

El acto conclusivo elegido por criterio de oportunidad, para el caso en estudio fue el procedimiento abreviado. ¿En cuales casos proceder aplicar el proceso abreviado? El artículo 373 del CPPcr reglamenta que la admisibilidad del procedimiento abreviado se podrá otorgar en cualquier momento hasta

antes de acordarse la apertura a juicio, la aplicación del mismo solo se podrá proponer cuando:

a) El imputado admita el hecho que se le atribuye y consienta la aplicación de este procedimiento.
b) El Ministerio Público, el querellante y el actor civil manifiesten su conformidad[12].

Según el jurista costarricense, Erick Gatgens (2005), este mecanismo procesal presenta ciertas debilidades en el proceso. El CPPcr no contempla ningún límite en relación con los casos que pueden ser tramitados mediante dicho procedimiento, es decir, éste es aplicable en todos los delitos (independiente de la pena prevista en el tipo penal respectivo). Otra debilidad de este procedimiento es que no se llega a la etapa de un juicio oral y público, prescindiéndose así de la etapa procesal prevista en el CPPcr para la recepción contradictoria de la prueba y la determinación de la posible responsabilidad del imputado.

Según la fiscal a cargo del caso, *"...el proceso abreviado no es un derecho de los imputados, es una facultad del Ministerio Público de llegar a un acuerdo con el imputado por dos situaciones: 1) por economía procesal (para no hacer un juicio largo y extenso) y, 2) cuando la víctima y los testigos corren riesgo (peligro inminente de revictimización)..."*.

En audiencia especial la fiscalía, como parte juzgadora y en negociación con las partes, llegó a un acuerdo con las partes de acceder al proceso abreviado, acordando la pena de cinco años y cuatro meses de prisión. Citando la sentencia *"... la aplicación del procedimiento abreviado, impone al juzgador (Fiscalía) un límite para elevar la penalidad, que es la negociada por las partes, determinándose ante las circunstancias antes dichas que la pena negociada, es más que razonable y proporcional para el caso en concreto, por lo que se admite la pena que fuera propuesta en la etapa de audiencia especial conforme lo permite la normativa procesal penal..."*.

El proceso abreviado, si bien puede tener ciertos beneficios en relación a la celeridad de los procesos judiciales, la "recompensa" con una disminución de la pena hacia los tratantes deja una interrogante sobre la verdadera reparación del daño ocasionado a la víctima. La pena fijada (cinco años y cuatro meses) está por debajo del mínimo legal, establecido en el artículo 172 CPcr, que es de ocho años para el delito de trata de personas. En dicho caso, el juez podría haber aplicado la pena correspondiente al delito más grave y aun así podría aumentarla, de acuerdo a las agravantes. No obstante, el Tribunal decidió respetar lo pactado por la partes en el proceso abreviado.

> *"Con el abreviado se puede pactar la pena con los imputados, el código establece que es un tercio de la pena mínima. Sin embargo, podemos pactar de que le damos el abreviado sin rebaja o que le damos el abreviado pero le bajamos 1 año".* ***(Funcionaria pública)***

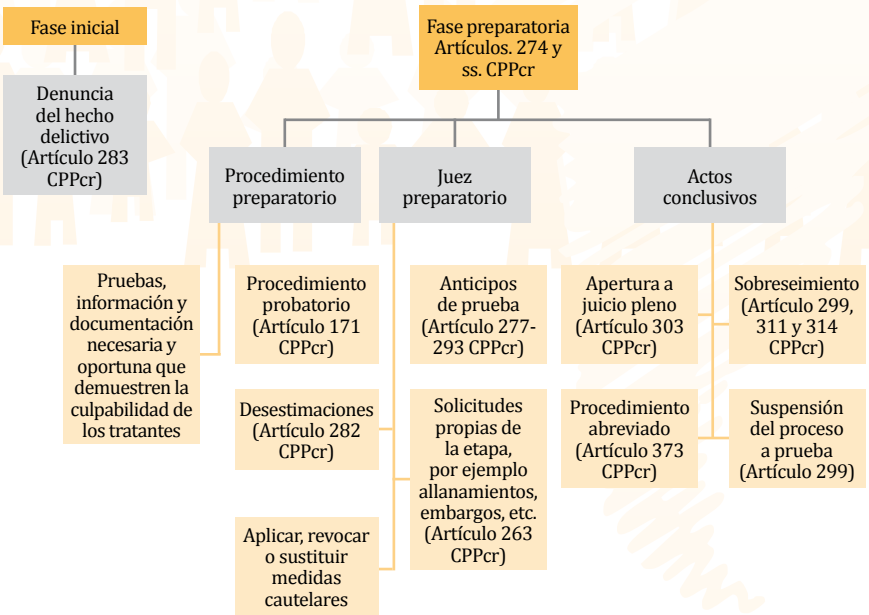
12 Reformado el inciso b) del artículo 373 por el artículo 1 de la Ley N° 8146 de 30 de octubre de 2001, publicada en La Gaceta N° 227 de 26 de noviembre de 2001.

Es importante aclarar que la Fiscalía no siempre puede optar a un proceso abreviado. Si la víctima se constituye en parte y la acusación solicita acción civil resarcitoria, la fiscalía tiene el deber de consultar con la víctima si desea someter el caso a un proceso abreviado o no. Empero, si la víctima no se constituye en parte y no hay acción civil, la Fiscalía no necesita la aprobación de la víctima. En el "Caso Costa Rica" no se solicitó acción civil resarcitoria ni tampoco la persona víctima menor de edad se constituyó en parte.

> ***Acción Civil Resarcitoria:*** *"Toda persona con capacidad civil que se pretenda ofendida por un delito de acción privada, tendrá derecho a presentar querella y a ejercer conjuntamente la acción civil resarcitoria (...) para ejercer la acción resarcitoria, su titular deberá constituirse en actor civil". (Artículo 72 y 111 CPPcr).*

Finalmente como medida cautelar y debido a una sentencia condenatoria el tribunal ordenó se prorrogara la prisión preventiva por el plazo de seis meses más según lo establece el artículo 258 del CPPcr.[13]

Flujograma 1: Fases del proceso judicial costarricense Ruta jurídica "Caso Costa Rica"



13 "Si el tribunal de juicio dicta sentencia condenatoria que imponga pena privativa de libertad, el plazo de prisión preventiva podrá ser prorrogado mediante resolución fundada, por seis meses más..."

4.1.2. Caso Nicaragua

El "Caso Nicaragua" se refiere a dos personas menores de edad, dos jóvenes y una mujer adulta, quienes fueron víctimas de trata de personas con fines de esclavitud por dos hombres que se hicieron pasar por misioneros de una agrupación denominada "Asociación de Ministerios de Iglesias de Jesucristo". Los tratantes engañaron, manipularon y reclutaron a las víctimas manifestándoles que ellos eran los elegidos de Dios, que eran profetas a quienes les debían obediencia y respeto, les hablaban sobre el matrimonio civil entre las personas y que el que ellos celebraban era el que tenía validez ante los ojos de Dios Las trasladaron tanto en territorio nacional como internacional viajando a Honduras a través de puestos fronterizos no habilitados para no ser detectados. En Honduras fue donde se ejerció por mucho tiempo la explotación, la cual consistía en cocinar para luego vender lo preparado en las calles. Otras de las víctimas propagaban en los buses la palabra de Dios. Ambas explotaciones se ejercieron con el objetivo de tener un lucro que no compartían con las víctimas, obligándolas a entregar todo el dinero recaudado en el día. Por otro lado, los tratantes incurrieron en el delito de violación a persona menor de edad y por lesión síquica leve.

La Policía Nacional (PN), por medio de la Unidad de Investigación de Trata de Personas a nivel nacional, detectó la alerta a través de dos denuncias recibidas por familiares de las víctimas. En el caso referido, igual que el "Caso Costa Rica", las víctimas no se constituyeron en parte del proceso, sino que fue la Fiscalía a través de sus defensores públicos quienes llevaron a término el caso.

Fases del proceso

El proceso penal en Nicaragua se divide en seis etapas. **La primera etapa** corresponde a la de investigación, en la cual la Policía Nacional obtiene y recopila las pruebas necesarias para esclarecer los hechos. El "Caso Nicaragua", debido a la cantidad de víctimas, la complejidad del caso por tratarse de dos menores de edad y por el concurso de delitos ocasionó que el caso contara con un sinnúmero de pruebas, dentro de las cuales podemos mencionar:

- Pruebas testificales: entrevistas de víctimas y testigos, acta de reconocimiento de las personas imputadas como tratantes
- Pruebas documentales: acta de allanamiento, el cual integra la ocupación de más de 30 objetos, partidas de nacimiento, orden de detención policial
- Pruebas periciales: tres informes psicológicos, dos dictamines de psicología forense, tres dictámenes médicos legales por agresión sexual-toxicológica y lesiones.
- Informe social del caso, donde se determinan los factores de riesgo, vulnerabilidad de las víctimas y las carencias de protección afectivas por parte de los padres hacia las víctimas.

> ***Artículo 13, Ley 406 ->*** *"La Policía Nacional es la encargada de realizar las investigaciones pertinentes a cualquier delito; sean éstas por iniciativa propia de la institución policial, por denuncia de una persona particular o por solicitud del Ministerio Público".*

La segunda etapa le corresponde al Ministerio Público, el cual se encarga de analizar las pruebas obtenidas por la Policía Nacional para ejercer la acción penal pública en representación de la víctima del delito de conformidad a los artículos 4 y 10 de su Ley Orgánica, Ley 346.

> ***Artículo 10, Ley 346 ->*** *Son atribuciones del Ministerio Público:*
>
> 1. *Promover de oficio o a instancia de parte la investigación y persecución de delitos de acción pública (…)*
> 2. *Remitir a la Policía Nacional las denuncias recibidas para que practique la investigación respectiva con las instrucciones jurídicas que estime pertinente.*
> 3. *Recibir las investigaciones de la Policía Nacional y determinar bajo su responsabilidad el ejercicio de la acción penal.*
> 4. *Ejercer la acción penal en los delitos de acción pública.*
> 5. *Ejercer la acción penal por delitos reserva dos exclusivamente a la querella privada, cuando los ofendidos sean personas incapaces o con problemas de discapacidad, siempre que carezcan de representante legal.*
> 6. *Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley.*
> 7. *Requerir los servicios forenses y de criminalística en los casos que corresponda.*
> 8. *Solicitar apoyo técnico de expertos, asesores o peritos nacionales y extranjeros de entidades públicas o privadas para formar equipos interdisciplinarios de investigación para casos específicos.*

Además de lo establecido, el Ministerio Público deberá tener en cuenta algunos criterios orientadores de la función de acusar:

- Las políticas de persecución del Ministerio Público.
- Técnicas para la formulación, sustento y control de la acusación, por ejemplo, la relación de los hechos.
- Abordaje de los elementos de prueba para determinar el sustento de la acusación.
- Elementos de convicción disponibles al momento de la acusación.

En el delito de trata de personas, el Ministerio Público, realiza las coordinaciones a través de la Unidad Especializada contra la Violencia de Género, con el apoyo de la Unidad Especializada de Delitos contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada.

Es necesario resaltar que la tipificación del "Caso Nicaragua" no es con fines de explotación laboral, sino con fines de esclavitud, lo cual no perjudica ni varía en la identificación de proceso judicial; al contrario, éste no es excluyente. La razón del porqué es con fines de esclavitud es porque, previo a la acusación y posterior a la sentencia del caso, no había entrado en vigencia la Ley 779 y sus reformas al Código Penal (CPni).

> *"La trata con fines de esclavitud lleva un grado de mayor crueldad, que la explotación laboral. En la esclavitud hay una relación de personas a objeto, en donde el propietario ejerce dominio, hace uso y disfrute y toma posesión sobre la víctima, es el sujeto preponderante en la relación".* **(Funcionario público)**

Dentro de la segunda etapa es necesario que el Ministerio Público solicite la admisión de la acusación y se ordene apertura a juicio según los establecen los artículos 77 y 268 respectivamente del Código Procesal Penal de Nicaragua (CPPni.)

En el caso de estudio, el Ministerio Público solicitó como medida cautelar la prisión preventiva a los tratantes, siendo evidente el peligro de fuga. Lo referido según lo estipulan los artículo 167, número 1, inciso K, artículo 173, numeral 1, 2 y 3 literal a, b y c y artículo 174 del CPPni.

> ***Artículo 173 CPPni ->*** *"El juez, a solicitud de parte acusadora, podrá decretar la prisión preventiva, siempre que concurran las siguientes circunstancias:*
>
> 1. *Existencia de un hecho punible grave que merezca pena privativa de libertad y cuya acción penal no se encuentre prescrita;*
> 2. *Elementos de convicción suficientes para sostener, razonablemente, que el imputado es, con probabilidad, autor de ese hecho punible o partícipe en él, y,*
> 3. *Presunción razonable…"*

La tercera etapa corresponde a los Tribunales, cuando la acusación fiscal es sometida al escrutinio del Juez en una Audiencia Preliminar y luego en una Audiencia Inicial, el Juez decide si hay mérito suficiente para remitir la causa a Juicio oral y público. En relación a ello, el "Caso Nicaragua" fue un juicio sin jurado. Por tanto, el juez de distrito de lo penal de juicio decidió someter a una valoración las pruebas presentadas por el Ministerio Público. Al mismo, el juez de distrito le solicito realizar una valoración de todas la prueba en su conjunto de tal manera que las pruebas presentadas tuvieran un criterio armonio, lógico y racional, tal como lo establece el artículo 193 del CPPni.

> ***Artículo 193 CPPni ->*** *"En los juicios sin jurados, los jueces asignarán el valor correspondiente a cada uno de los elementos de prueba, con aplicación estricta del criterio racional, observando las reglas de la lógica. Deberán justificar y fundamentar adecuadamente las razones por las cuales les otorgan determinado valor, con base en la apreciación conjunta y armónica de toda la prueba esencial".*

La cuarta etapa es la del Juicio oral y Público, en la cual las partes exponen sus estrategias ante el Juez de Juicios, se evacua la prueba, las partes formulan sus alegatos finales y el Juez o Tribunal de Jurados dicta su fallo o veredicto. La sentencia del caso fue condenatoria, tomando en cuenta los tipos penales alegados: Trata de Personas con fines de esclavitud, violación a una persona menor de edad y lesiones síquicas leves, todos ellos tipificados y sancionados en los artículos 182, 168 y 151 del Código Penal, respectivamente.

A efectos de penalización, los jueces y tribunales determinarán la pena dentro del máximo y el mínimo que la ley señala al delito o falta, tomando en consideración las agravantes que el caso pueda involucrar[14]. Tal fue el "Caso Nicaragua", donde además de lo enunciado se incurrió en un delito continuado, el cual consiste en la ejecución de un plan preconcebido aprovechándose de una ocasión y que la misma se realice en una pluralidad de acciones u omisiones que ofendan a uno o varios sujetos[15].

En virtud de lo anterior, la sentencia del "Caso Nicaragua" se detalla de la siguiente manera:

Tratantes	Delito	En perjuicio	Pena	Sumatoria de pena
Primer Coautor	Trata de personas en la modalidad externa e interna con fines de esclavitud	5 mujeres, dos de ellas menores de edad, 2 jóvenes y una adulta	Ocho años y seis meses	Veintidós años y seis meses
	Violación	Persona menor de edad	Trece años y seis meses	
	Lesiones Psicológicas leves	Mujer adolescente	Seis meses	
Segundo Coautor	Trata de personas en la modalidad externa e interna con fines de esclavitud	4 personas, dos de ellas menores de edad	Ocho años y seis meses	Ocho años y seis meses

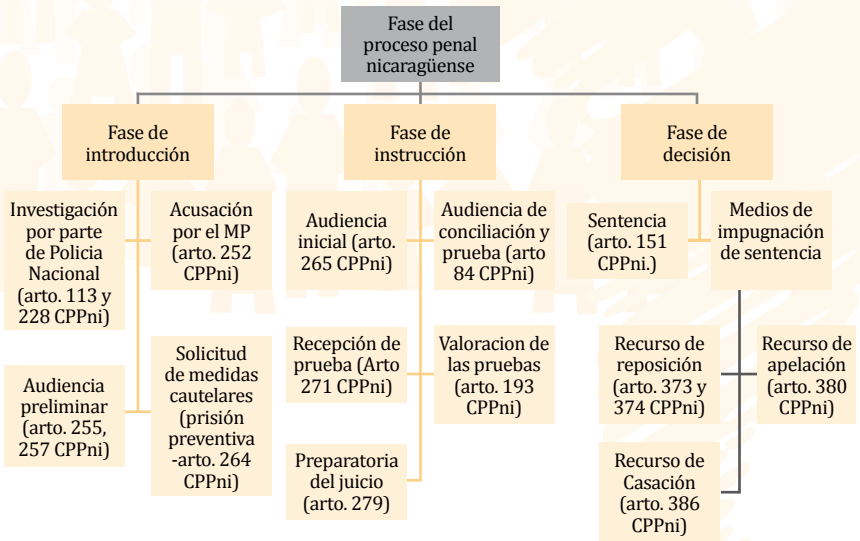
La quinta y sexta etapa del proceso penal nicaragüense están relacionadas al proceso de ejecución de sentencia y al derecho que tienen los tratantes de recurrir a los procesos de revisión de sentencia, apelación y casación. Debido a que sólo tuvimos acceso a la sentencia del caso, no podríamos ampliar mayores detalles sobre la existencia y ejercicio de derecho a los recursos mencionados.

14 Ley 641. Artículo 78, inciso b.
15 Ídem, artículo 83

Adicionalmente cabe destacar que el Código de Niñez y de la Adolescencia establece en el Artículo 26 como una previsión sin mayores implicaciones legales, que condena la explotación contra niños, niñas y adolescentes. En cuanto a los tratantes, se les señala en juicio que como posibilidad podrán ser juzgados y sancionados conforme al Código Penal. Se debe tener en cuenta que esta prohibición por la naturaleza del Código de la Niñez, no tiene efectos vinculantes, y se limita a ser un mero juicio ético.

> *"Fue un caso excelente, no tuvimos contratiempos en la parte judicial. Fue un caso de mucha investigación y coordinación a nivel nacional tanto en lo policial como con las organizaciones y el Ministerio de la Familia que atendió a las víctimas. La Comisaria de la Mujer y la Niñez realizó un gran trabajo en el acompañamiento, atención y protección de las víctimas adultas, quienes dieron su declaración en anticipo de prueba jurisdiccional".* **(Funcionario público)**

Flujograma 2: Fases del proceso judicial nicaragüense Ruta jurídica "Caso Nicaragua"



4.2. RUTA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS

Además de los procesos judiciales como medida de reparación hacia un daño ocasionado, los Estados están en la obligación de respetar, asegurar y salvaguardar los derechos humanos de las víctimas, cumpliendo de esta manera con las normas internacionales de derechos humanos. De acuerdo a las Directrices de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Víctimas de Violaciones a los derechos humanos, implica la obligación de brindar asistencia y protección a las víctimas y a los posibles testigos.

Las normas fundamentales de derechos humanos para el trato a víctimas de la trata de personas (NNDH), exponer que el delito conlleva *"graves consecuencias económicas, emocionales, psicológicas y físicas para las víctimas, sus familias y amigos, las cuales no son tenidas en cuenta en el momento de un juicio…".* Tanto Costa Rica como Nicaragua hoy en día cuentan con asistencia a víctimas de trata, principal elemento a considerar dentro del delito, según lo mencionan todos y todas las especialistas entrevistadas para la presente investigación. Sin embargo, en ambos países en muchas ocasiones la protección y asistencia termina siendo otorgada por organizaciones de la sociedad civil y no por el Estado.

Costa Rica

Como se mencionó en capítulos anteriores, Costa Rica es un país que cuenta con una ley específica en materia de Trata de Personas, y debido a su pronta entrada en vigencia (febrero 2013) resulta prematuro dar una valoración sobre su aplicabilidad. No obstante, en relación a protección a víctimas, desde el 2009 está en vigencia la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal (Ley 8720), la cual se rige bajo los principios de protección, confidencialidad y proporcionalidad y necesidad. Actualmente la Oficina de Atención y Protección a la Victimas adscrita al Ministerio Público es la encargada de prestar la protección y puede otorgarse aun cuando la denuncia no se haya interpuesto ante la autoridad correspondiente.

Una de las debilidades según las entrevistas realizadas, es la falta de albergues especializados para víctimas de trata. En este año se llevó a cabo un pilotaje de albergue en conjunto con la Fundación Salvando Corazones, realizado en el municipio de Tilarán, Costa Rica, pero, es para personas menores de edad, quedando fuera otros grupos etarios que también son víctimas potenciales del delito. La protección especial de una víctima de trata de personas, el riesgo que corren y por la confidencialidad del caso ha conllevado a que las oficinas de atención a las víctimas, alojen a las personas en hostales u hoteles de paso, siempre bajo protección de OIJ que, en la mayoría de casos, los costos generados son asumidos por organismos internacionales. A nivel gubernamental las posibilidades de albergar a las víctimas en albergues del PANI y el INAMU son remotas, por lo general siempre están saturados lo que impide que se le preste una atención especializada.

Según el artículo 37 de la Ley 9095, *"las víctimas de trata tienen derecho a:*

a) Protección de su integridad física y emocional.

b) Recibir alojamiento apropiado, accesible y seguro, así como cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, vestido e higiene.

c) Como parte del proceso de recuperación, tener acceso a servicios gratuitos de atención integral en salud, incluyendo terapias y tratamientos especializados, en caso necesario.

d) Recibir información clara y comprensible sobre sus derechos, su situación

legal y migratoria, en un idioma, medio o lenguaje que comprendan y de acuerdo con su edad, grado de madurez o condición de discapacidad, así como acceso a servicios de asistencia y representación legal gratuita.

e) Contar con asistencia legal y psicológica.

f) Contar con el tiempo necesario para reflexionar, con la asistencia legal y psicológica correspondiente, sobre su posible intervención en el proceso penal en el que figura como víctima, si aún no ha tomado esa decisión. Este período no será menor a tres meses. Prestar entrevista o declaración en condiciones especiales de protección y cuidado según su edad, grado de madurez o condición de discapacidad e idioma.

g) La protección de su identidad y privacidad.

h) Protección migratoria incluyendo el derecho de permanecer en el país, de conformidad con la legislación migratoria vigente, y a recibir la documentación que acredite tal circunstancia (…)

i) La exoneración de cualquier tasa, impuesto o carga impositiva, referida a la emisión de documentos por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, que acredite su condición migratoria como víctima de trata de personas.

j) Que la repatriación o el retorno a su lugar de residencia sea voluntaria, segura y sin demora.

k) Que se les facilite información y acceso a entidades idóneas para lograr el reasentamiento, cuando se requiera su traslado a un tercer país. En el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de delito, además de los derechos precedentemente enunciados, se garantizará que los procedimientos reconozcan sus condiciones de sujetos plenos de derechos acorde a su autonomía progresiva. Se procurará la reintegración a su núcleo familiar o comunidad, si así lo determina el interés superior…"

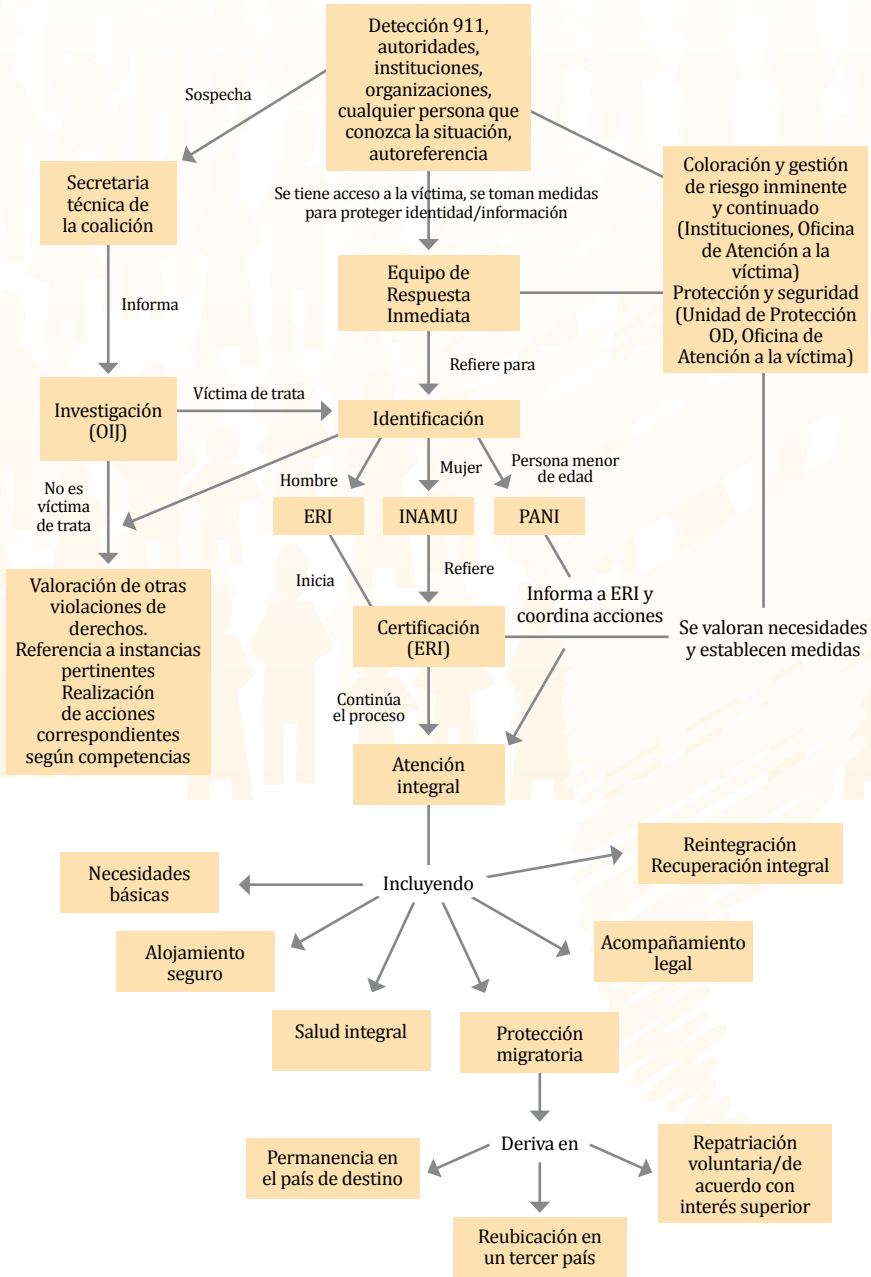
Para dar cumplir con lo enumerado, es el Equipo de Repuesta Inmediata (ERI) quien da respuesta. El ERI es un cuerpo especializado interinstitucional para la activación de medidas de atención primaria de las personas víctimas de la trata[16], que tiene como una de sus principales funciones la de acreditar, mediante resolución razonada, la condición de víctima de trata de personas, a efectos de que la misma pueda tener acceso a la plataforma de servicios integrales para las víctimas sobrevivientes del delito.[17]

El otorgar la residencia temporal durante los procedimientos penales y civiles y la oportunidad de solicitar la residencia permanente, son medidas que ayudan a las víctimas a superar el temor a una expulsión inmediata, condición que también es otorgada por Migración y Extranjería bajo el acompañamiento del ERI. Lo que resulta ser positivo en primer lugar, por la rehabilitación y reintegración de la víctima al ámbito social, de retomar el control de su vida y, en segundo, favorecer el procesamiento eficaz de los tratantes, al animar a las víctimas a denunciar ante las autoridades y actuar como testigos.

16 Ley 9095, arto. 19

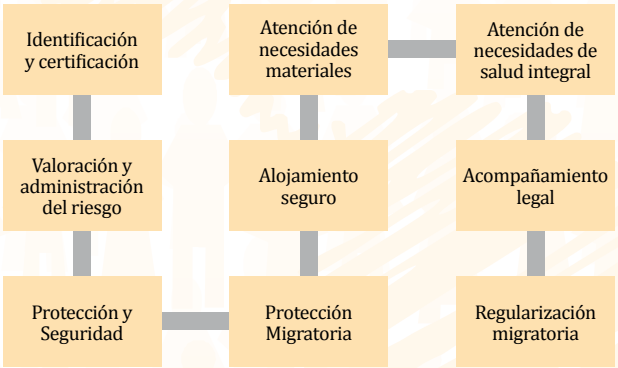
17 Idem. Arto. 24, inciso d).

Flujograma 3: Proceso de atención a víctimas de trata de personas



Fuente: CONATT (2009), "modelo de atención integral para sobrevivientes víctimas de trata de personas".

Flujograma 4: modelo de atención integral a las personas victimas de trata de personas



Fuente: ERI, 2013

Nicaragua

Para el caso de Nicaragua, la intervención inmediata a la víctima consiste en tomar las medidas de urgencia y temporales para preservar la vida e integridad física y mental de las personas víctimas de trata. De acuerdo al artículo 85 del Código de la Niñez y la Adolescencia, la responsabilidad sobre la protección recae sobre cualquier institución pública o privada que tenga el primer contacto con la víctima. Sin embargo, en la práctica el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (Mifan) es la institución encargada de prestar los servicios de atención directa en conjunto o colaboración con:

- El Instituto de Medicina Legal
- Centros de salud más cercanos a la localidad donde se encuentre la víctima.
- La Policía Nacional
- El Ministerio Público
- Organizaciones de la sociedad civil o instituciones privadas que posean albergues para el resguardo seguro de las personas víctimas.

Es de suma importancia resaltar que Nicaragua no posee un modelo de atención integral específico para víctimas de trata de personas. No obstante, instituciones como Mifan y la Policía Nacional a través de sus Comisarías de la Mujer y la Niñez y organizaciones de sociedad civil, como Casa Alianza Nicaragua (CAN), cuentan con una guía para la detección y atención de niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de explotación sexual comercial y violencia intrafamiliar, mismas que son extensiva para víctimas de trata.

Para Mifan y la Comisaria de la Mujer y la Niñez es primordial, en primer lugar, garantizar la seguridad de las personas víctimas para, posterior y bajo el sistema de referencia contra referencia interinstitucional brindar otro tipo

de asistencia ya sea en salud, educación y/o judicial. Seguido, se estaría trabajando una segunda etapa que ellos llaman, la restitución del ejercicio de sus derechos el cual consiste en facilitar el disfrute a la educación y capacitación técnica, recreación y esparcimiento, trabajo digno, a tener una identidad, recibir apoyo emocional y espiritual, a la no discriminación y estigmatización en su condición de víctima, entre otras.

La Unidad contra la Trata de Personas de las Comisarías una *vez identificadas a las víctima de trata de persona* las remite al albergue de dicha unidad, el cual tiene capacidad para unas 16 personas, incluyendo a hombres de todas las edades; brindando en todo momento seguimiento y acompañamiento hasta lograr su reintegración familiar, social y laboral. El albergue cuenta con un personal especializado, entre ellos psicólogos y trabajadoras sociales, y también mantienen una coordinación con Hospitales y centros de salud para la atención médica de prioridad para las víctimas.

Para Casa Alianza Nicaragua el proceso de atención integral a una persona víctima de trata puede consistir en 3 etapas:

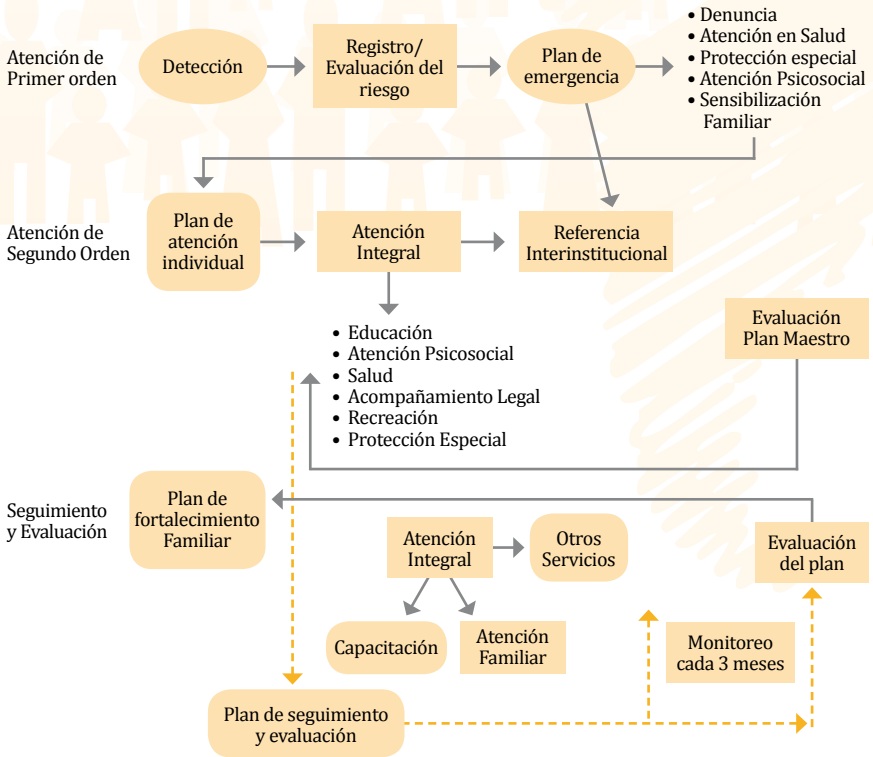
1. **Sensibilización a la víctima:** generalmente las víctimas de trata, y más con fines de explotación laboral, no se reconocen como tales, tienden a ver a la persona tratante como alguien que les brindó un apoyo y no como un agresor. *"El juzgamiento hacia una persona que ha brindado su cariño y en cierto grado una dependencia emocional y 'económica' para las víctimas es imposible". (CAN)*
2. **Proceso terapéutico:** se trabaja en superar aquellos daños generados a partir de la mala experiencia que vivió la víctima. *"Se trabaja en pro de restablecer la seguridad y el restablecimiento de la confianza". (CAN)*
3. **Proyectos de vida:** Trabajar en la búsqueda de los sueños y propósitos de las víctimas es otro proceso. *"Que focalicen las oportunidades viables, seguras y confiables, tener la capacidad de identificar qué es lo bueno y malo para ellas/ellos, con el objetivo de reinsertarlas social y laboralmente". (CAN)*

A diferencia de Costa Rica, Nicaragua no cuenta con una legislación de protección a víctimas y testigos. Sin embargo, el artículo 67 de la Ley 735 (2010), en relación a las personas sujetas a protección, plantea que se entenderá como personas sujetas a protección *"...las víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, así como sus familiares u otras personas que se encuentren en situación de riesgo o peligro por su intervención directa o indirecta en la investigación de los delitos a que se refiere esta Ley o por su relación familiar con la persona que interviene en éstos".*

En caso que las personas víctimas sean extranjeras se actuará de acuerdo con Ley No. 761, Ley General de Migración y Extranjería, la cual en su artículo 220 reglamenta el otorgamiento de visas humanitarias a aquellas personas que sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas, en particular mujeres, niñas y niños. Las víctimas de trata de personas, sean nacionales de Nicaragua o extranjeras, no son objeto de detención o arresto; al contrario, son atendidas de forma especial desde su rescate por el Departamento de Protección de víctimas de la Comisaría de la Mujer y la Niñez al igual que la atención suministrada por el Ministerio de la Familia y sociedad civil. Por otro lado, existe un Protocolo de Repatriación (UNICEF - OIM, 2006) firmado por todo los países de la región centroamericana el que se aplica en casos donde la victimas es personas menor de edad.

Finalmente, desde la Coalición Nacional Contra la Trata de Personas, se organizó una Mesa de atención a víctimas que articula el trabajo de instituciones públicas y sociedad civil que atienden víctimas, trabajan con fondos propios y donaciones de parte de organismos internacionales y a pesar, que registran la cantidad de víctimas, no necesitan que las víctimas se acrediten como tal para brindar la protección y asistencia que se requiere, como es el caso de Costa Rica.

Flujograma 5: Modelo de atención a personas víctimas en Nicaragua



Fuente: Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez

Flujograma 6: Ruta de atención a víctimas de Trata de Personas

Paso I: conocimiento de la situación	**Paso II:** se informa a	**Paso III:** Investigación o comprobación de la denuncia de manera inmediata y rescate y atencion de la víctima	**Paso IV:** Atención integral y elaboración de Plan Individual y de fortalecimiento familiar	**Paso V:** Sanción
Interna: Población en general. Medios de comunicación. Organizaciones sociales u otras. Migración. Policía Nacional. **Externa:** Cancilleria. Familiares de víctimas en el exterior. INTERPOL.	**Policía Nacional:** Auxilio Judicial. Comisarias de la Mujer. Linea 118. **Ministerio Público:** Sedes departamentales. Managua, oficinas de turno. Unidad de crimen organizado. **Mifan:** Delegaciones departamentales o distritales. Línea 133	**Policía Nacional y Ministerio Público:** Rescate e investigación. Aplicacion de norma penal e instrumentos de procedimientos establecidos a nivel institucional. **Mifan:** *-->Medidas de protección:* Ingreso a centros de protección de ONG especializados en el tema, entrega a recursos familiares. *-->Atención integral de urgencia:* atención médica y psicológica. *-->Acompñamiento* Instituto de medicina legal, centros de salud. En caso de que caualquier institución, organización o persona refiera a la víctima a un albergue y este le brnde proteccion, se deberá informar de manera inmediata a Mifan.	**Mifan** Atencion a la víctima en coordinacion con organismos especializados e instituciones del Estado para garantizar la restitución de sus derechos. Mifan brindará asesoría, acompañamiento, monitoreo y evaluación del plan individualizado de restitución de los derechos y de fortalecimiento familiar para una adecuada reinserción social Aplicación de guía de atención a víctimas	**Policía Nacional** Remite informe policial al Ministerio Público para judicialización del caso. **Mifan** brinda traslado, acompañamiento psicosocial y legal a la víctima y a su familia drante el proceso judicial.

Fuente: Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (2011)

5. MINISTERIO DEL TRABAJO Y SU INTERVENCIÓN EN LA TRATA LABORAL

Con las reformas al Código Penal y la inclusión de la modalidad de explotación laboral como finalidad del delito de trata de personas en Nicaragua y con la nueva Ley específica de trata de personas en Costa Rica, se abre un abanico de posibilidades y oportunidades para la prevención, atención y judicialización del delito, mas no en el establecimiento de aquellas responsabilidades que deberán tener algunas instituciones claves en la detección de posibles casos de trata. Nos referimos a los Ministerios de Trabajo, principal institución pública encargada de defender, tutelar y restituir los derechos laborales de las y los trabajadores costarricenses y nicaragüenses.

Costa Rica es un país de destino de migrantes, nicaragüenses su gran mayoría, que migran con el objetivo de buscar mejores condiciones de vida a través de un empleo seguro y bien remunerado. Según la investigación sobre trata de personas con fines de explotación laboral (OIM, 2011), el Código de Trabajo de Costa Rica no consagra el trabajo forzoso como una forma de explotación laboral. Sin embargo, establece que cualquier violación a los derechos humanos de los y las trabajadores será sancionado. Ello equivaldría a decir que la violación a una jornada laboral mínima, salarios acorde a la legislación, libertad de asociación, entre otras, podrían considerarse como explotación laboral. En general las prohibiciones y sanciones establecidas en el Código Laboral costarricense son meramente administrativas, sin especificar las responsabilidades y atribuciones que deberán tener las inspectorías laborales en la detección y abordaje de posibles casos de trata laboral.

La Ley 9095 de Costa Rica, en su artículo 10 referido a la integración de instituciones y organizaciones que forman parte de la CONATT, especifica que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de sus oficinas de atención y prevención es parte de ella. Las funciones de ellas aún no están definidas debido a que las mismas se establecerán en el reglamento de la Ley 9095, mismo que no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa.

OIJ, ha acompañado a los inspectores laborales en alguna revisión laboral pero aún es mínima la intervención. En los casos presentados de inspección, la jefatura de OIJ ha acompañado a los inspectores laborales en caso de que se suscite un posible caso, mayormente por explotación sexual que por explotación laboral, principalmente por el desconocimiento de parte de algunos inspectores sobre la Trata laboral.

Por otra parte, Nicaragua es un país expulsor de mano de obra migrante al exterior, principalmente a Estado Unidos, Costa Rica, El Salvador y España como nuevo destino. De acuerdo al Código Laboral nicaragüense, en su artículo 15, se prohíbe la celebración de contratos de trabajo con trabajadores nicaragüenses dentro del territorio nacional para prestar servicios o ejecutar obras en el extranjero sin autorización expresa del Ministerio del Trabajo, el cual dictará las condiciones y requisitos necesarios. Igualmente cuenta con

convenios binacionales de mano de obra, específicamente con Costa Rica, con el objetivo de ordenar y regular los flujos migratorios con fines de empleo en los sectores agrícola y construcción, sectores más vulnerables para cometer el delito de Trata laboral (OIM, 2011).

En Nicaragua existen sanciones administrativas establecidas en la Ley 664, *"Ley General de la Inspección del Trabajo"*, en contra de empleadores y/o dueños de burdeles, casa de citas, sala de bellezas, entre otros que incurran en incumplimiento a la norma laboral producto de maltrato, jornadas de trabajo excesivas y contratación de personas adolescente. Al igual que Costa Rica, la coordinación interinstitucional entre Ministerio del Trabajo, Ministerio Público y Policía Nacional para la detección y sanción del delito de trata laboral es aún incipiente.

Es importante destacar que durante la presentación del estudio sobre trata de personas con fines de explotación laboral en Centroamérica que OIM presentara en las instalaciones del Ministerio del Trabajo de la República de Nicaragua en agosto de 2013, dicha institución se comprometió a emprender acciones para la intervención y detección de la trata laboral. A raíz del compromiso expresado, se trabaja en la realización de un convenio de colaboración entre el Ministerio y la Coalición Nacional contra la Trata de Personas, para trabajar en coordinación con las demás instituciones y organizaciones adscrita a la Coalición.

Según informara la Coalición Nacional contra la Trata de Personas, durante el 2012, el Ministerio del Trabajo capacitó a su personal (sin especificar cuantas personas) en relación a la Ley 779 y sus reformas al Código Penal. Si bien dichas capacitaciones son de sumo interés para la detección de casos de violencia género, en específico de la violencia laboral que sufren muchas mujeres, es necesaria una capacitación exclusiva sobre trata laboral como una medida preventiva y de sensibilización para la detección de posibles casos de trata laboral.

La persona responsable del Ministerio del Trabajo en la Ciudad de Somoto informaba que una de las debilidades a nivel departamental, es que todas las personas que realizan las inspecciones son del sexo femenino, lo cual genera un riesgo para su seguridad y la de las posibles víctimas. Por otro lado, los centros laborales donde realizan las inspecciones no reconocen al Ministerio de Trabajo como la institución responsable de investigar sobre alguna anomalía que no sean aquellas de carácter meramente administrativo ante el incumplimiento de una condición laboral.

Lo anterior podría resumirse como una necesidad de intervención de parte del Ministerio de Trabajo en la prevención y detección de trata laboral. Dichas actividades podrían realizarse en el marco de la firma del convenio que se mencionaba en párrafos anteriores las cuales tendría que ir acompañadas de un fortalecimiento institucional, específicamente hacia los inspectores laborales, sobre el concepto, características, indicadores y los diferentes perfiles de víctimas y tratantes del delito de trata de personas.

CONCLUSIONES

Según el informe sobre las estimaciones mundiales sobre el trabajo forzoso, 3.1 por cada 1000 habitantes en América Latina y el Caribe son víctimas de este delito, ocupando la posición número cinco entre todas las regiones del mundo que se enfrentan al delito (OIT, 2012). A lo largo de la investigación se daba a conocer los derechos humanos que se violentan en la comisión del delito, la conceptualización del delito, su marco jurídico normativo y el mecanismo o ruta a considerar para judicializar y sentencia a los tratantes.

En materia de cumplimiento internacional Costa Rica y Nicaragua han adoptado y ampliado en su ordenamiento jurídico el concepto de trata de personas establecido en el protocolo de Palermo, tipificando la explotación laboral como una modalidad del delito, estableciendo diferencias en los conceptos que se utilizan como sinónimo a ella: trabajo forzoso, servidumbre, esclavitud o prácticas análogas. Costa Rica, cuenta la nueva Ley 9095 que amplía sus mecanismos de intervención, persecución y sanción al delito y ofrece un amplio marco de protección y asistencia a víctimas. Nicaragua por su lado, si bien no cuenta con una ley específica sobre el delito, posee los mecanismos legales necesarios para la judicialización, persecución e investigación. Sin embargo, en ambos países la falta de recursos presupuestarios y tecnológicos dificulta la operativización y cumplimiento estricto de dichos ordenamientos.

Si bien, la migración no es un factor determinante o una causa directa en el delito de trata de personas, factores como; la falta de oportunidades laborales, la marginación y las crecientes desigualdades económicas entre los países de la región centroamericana instan a que la población migre. El estudio de Visión Mundial Internacional sobre el estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba, y República Dominicana en relación con la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños (2012) da a conocer que la trata de personas se recrudece en Centroamérica, por ser una región con alto movimiento migratorio de niñas, niños y adolescentes sin acompañamiento. El mismo informe indica que en el caso de niñas y niños la vulnerabilidad socioeconómica, y las limitaciones para acceder a la educación, son los principales factores que los exponen a situaciones de violencia. Por otro lado, estos mismos factores los obligan, además, a incorporarse al mercado laboral en una variedad de actividades económicas que también podrían resultar violentas para las personas menores de edad.

En el caso de Costa Rica y Nicaragua la creación de políticas migratorias restrictivas ha reducido las oportunidades de migración regular y ha aumentado las posibilidades de que migrantes en su condición de irregulares sean víctimas de redes que se dedican al delito de trata de personas.

La falta de datos estadísticos reales es una dificultad no solo a nivel de los países de estudio sino a nivel mundial, la no denuncia por parte de las perso-

nas víctimas del delito y la naturalización en ciertos casos hace que el problema aumente. Por otro lado, La existencia de múltiples fuentes de información y la falta de homogenización entre ellas ocasionan que el sub-registro sea elevado, situación que no permite visibilizar la realidad del fenómeno y a su vez analizar y dar una respuesta efectiva a la víctimas. En Costa Rica, según información proporcionada por el ERI desde el año 2010 hasta Septiembre del 2013 se habían atendido 118 casos, de los cuales, el 50% correspondían a casos de trata laboral. En Nicaragua, según el informe 2012 del Departamento de Estado, la Policía nicaragüense investigó 27 casos potenciales de trata a lo largo de 2012, incluyendo 10 casos de trata laboral, que dejo condenados a 18 tratantes durante ese año.

Es importante para las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y sociedad en general tener conocimiento sobre los elementos que nos hacen detectar cuando estamos ante una situación de trata laboral. Nicaragua y Costa Rica comparten a nivel de detección los mismos indicadores: servidumbre por deuda o bajo presión por cumplirla, el estado de las instalaciones laborales, vestimenta inadecuada para el tipo de trabajo que realiza, la calidad en la alimentación, estar contratado bajo la figura de un contrato según lo establecen los ordenamiento laborales, la jornada laboral es mayor a la establecida por el código laboral, las lesiones físicas ocasionadas por la labores que realiza, entre otras.

La judicialización del delito de trata de personas es una recomendación que el Departamento de Estado insta a los países de estudio a realizar; principalmente a Costa Rica; país que a la fecha de realización del presente estudio contaba con una sentencia de trata laboral y 5 en proceso bajo la misma figura, lo que ubica a ese país dentro del grupo de 93 naciones que no cumplen completamente con los criterios mínimos en el combate a la trata laboral. Nicaragua por su lado, es reconocida por su trabajo de coordinación entre las instituciones que forman parte de la Coalición Nacional contra la Trata de Personas así como por el trabajo que realizan a nivel de judicialización, sin embargo se insta al país a seguir trabajando en las capacitaciones a funcionarios públicos principalmente del Sistema de Justicia y Ministerio de Trabajo.

A través de los dos casos de estudio se pudo determinar la ruta de intervención jurídica que un caso de trata de personas debe llevar a cabo en un proceso penal. Tras el estudio ambos casos se logró identificar elementos positivos como la oportuna intervención en materia de investigación del delito, la celeridad procesal, efectividad en la presentación de las pruebas y protección y asistencia a las víctimas mismas que fueron de gran relevancia en el juicio para dictaminar los casos con una sentencia firme y definitiva a los tratantes logrando de esta manera un precedente en la judicialización del delito de trata laboral en ambos países de estudio. Por otro lado, elementos como la entrevista única a la víctima, la reparación de daño sin haber solicitado acción civil resarcitoria y la eliminación del proceso abreviado en delitos como la trata de personas; para el caso de Costa Rica; deberán ser atendidos en la medida en que el delito crezca a nivel de judicialización. La aprobación

y utilización en el proceso penal de estos elementos podrían ir en detrimento de los derechos humanos de las víctimas y de un cumplimiento estricto de derecho a la justicia.

De igual modo se pudieron identificar algunas características de las víctimas: pobres, excluidas, con escasas oportunidades laborales, acceso al sistema educativo y de salud, entorno violento. Las víctimas en su mayoría son personas menores de edad, mujeres jóvenes y adultas. Sin embargo, tras los estudios de OIT se pudo conocer que a nivel mundial el índice de víctimas en trata laboral es mayor en hombres debido a que son utilizados para ser explotados en sectores agrícolas, de construcción, pesca, entre otros.

La reparación a un daño ocasionado consiste en restablecer la situación de una persona victima al momento anterior al hecho ilícito. Según los principios y directrices básicos de la ONU, la reparación "plena y efectiva" se efectúa bajo la aplicación de cinco modalidades de protección: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Costa Rica y Nicaragua han dado avances significativos en el cumplimiento a dichas actividades, sin embargo, la falta de albergues especializados, la saturación de los existentes y la falta de recursos económicos para la ejecución de protección, dificulta que la reparación se efectué en un cien por ciento.

De lo anterior se puede concluir que existe en Costa Rica y Nicaragua la trata laboral. No obstante, los vacíos de información relacionados a la cantidad y características de las víctimas, evolución y análisis de casos desde el proceso penal, la ruta de trata interna y externa, las características de las redes criminales y perfiles de los tratantes siguen siendo visibles.

RECOMENDACIONES

Las acciones a emprender en el delito de trata de personas con fines de explotación laboral implican retos y desafíos, que darán resultados positivos si la institución reguladora de trabajo comienza a articular esfuerzos en conjunto con el resto de instituciones que están comprometidas en la prevención, detección y sanción del delito. A pesar de los esfuerzos que se están implementando es necesario que los países de estudio valoren las siguientes recomendaciones:

- Prestar especial atención a la articulación con las instituciones responsables de protección a víctimas principalmente de niñas y niños, en los niveles nacionales y locales, fortaleciendo los existentes y superando con urgencia los vacíos con el fin de garantizar la defensa y atención a la niñez.
- Que las instituciones públicas, privadas y organización de sociedad civil consideren la adopción de medidas inmediatas y eficaces para prevenir la trata laboral como una prioridad.
- Tomar en cuenta las disposiciones legislativas en materia laboral como un eje transversal en la judicialización, prevención y detección del delito.
- Formar y capacitar a las inspectorías laborales, sobre las características, indicadores y perfiles del delito para la implementación en sus labores de detección oportuna del delito.
- Crear instrumentos específicos del delito de trata laboral en materia de: prevención, protección a víctimas, judicialización, factores de riesgo y protocolos de actuación de instituciones públicas para el seguimiento del delito.
- La creación de un sistema unificado de registro sobre el delito de trata de personas, desagregado por modalidad, que permita monitorear y analizar el comportamiento del delito.
- Adoptar, revisar, aprobar y analizar periódicamente las legislaciones internas, garantizando que aquellas leyes, acuerdos, decretos y normativas que en Costa Rica y Nicaragua existen en materia de trata de personas, protejan los derechos humanos de las víctimas del delito.
- Articular las causas y consecuencias de todas las violencias contra las mujeres, evitando que las condiciones de desigualdad de género y desvalorización de lo femenino propicien que las mujeres sean víctimas de este delito.
- Incluir y visibilizar a través de la adopción de políticas regionales la trata de personas con fines de explotación laboral, abordando las causas y los impactos que en el aspecto laboral pueda tener, prestando atención a políticas regionales con enfoque de género y aquellas relacionadas con el mercado laboral.

Por otro lado, cada país de estudio necesita emprender esfuerzos específicos sobre el delito, de manera que a través de los casos analizados se puede recomendar:

Nicaragua

- Elaborar protocolos institucionales e interinstitucionales que den constancia de las acciones a emprender en la erradicación de la trata de personas, estableciendo procedimientos modernos para su prevención, investigación y judicialización del delito.
- Normativizar la trata de personas en su concepto más amplio, lo cual implicaría contar con una ley específica del delito de Trata de Personas, que integre los elementos de conceptualización, fines, modalidades, política estatal, protección a víctimas, entre otras.
- Contar con protocolos específicos de atención a víctimas, oficina de protección a testigos y víctimas de trata de personas, así como la adopción de medidas inmediatas para combatir el delito desde la eficacia y eficiencia policial, fiscal y judicial.
- Visibilizar a nivel nacional la existencia del delito de trata laboral, dando a conocer los perfiles de víctimas, tratantes, modos operandi y rutas geográficas y sociales más propensas para la comisión del delito.
- Integrar al Ministerio del Trabajo como un nuevo actor institucional en la intervención, prevención e investigación del delito de trata laboral. Debido a que las inspectorías laborales están bajo la responsabilidad del Ministerio, es primordial que se adopte una normativa específica para que los inspectores de trabajo puedan tomar medidas pertinentes en la detección de un posible caso de trata en algún centro laboral.
- Ampliar los procesos de sensibilización y capacitación a los funcionarios públicos que integran las mesas departamentales de prevención, haciendo énfasis al delito de trata con fines de explotación laboral.
- Mantener los niveles de coordinación que hasta la fecha se ha logrado es de sumo interés, principalmente para las instituciones y organizaciones que forman parte de la Coalición Nacional contra la Trata de personas.
- La naturalización y aumento de personas menores de edad en situación de calle sigue siendo una realidad en Nicaragua. Actualizar la información sobre la cantidad de niñas y niños en dicha situación, así como la intervención inmediata para salvaguardar el interés superior de niños y niñas deberá ser una prioridad para el Estado.

Costa Rica

- Mejorar la identificación y registro de victimas de trata y reducir la dispersión de la información.
- Centrar se en lo establecido en los protocolos de intervención sin hacer una valoración previa sobre la situación inmediata de la victimas evitaría en su momento la duplicidad y la burocratización de la atención del caso.

- Mejorar la intervención que realiza cada institución en materia de atención, investigación y judicialización, con el objetivo de evitar la revictimización. La entrevista única es un elemento a considerar en futuras acciones que Costa Rica emprenda, actualmente someter a la víctima a dos o más de tres entrevista la coloca en una posición de revictimización la cual es completamente violatorio a sus derechos humanos, aunado a lo vivido al ser tratada/o.
- Crear albergues especializados para atender a víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral que aseguren alojamiento seguro, atención psicológica y medios adecuados para una reintegración social sin prejuicios o ataduras.
- Elaborar una estratégica de comunicación e incidencia sobre trata de personas visto como un delito con modalidad transnacional, principalmente cuando Costa Rica es un país de origen, tránsito y destino de migrantes tanto centroamericanos como de otras nacionalidades.
- Actualizar sus mapeos geográficos y sociales con la finalidad de determinar el comportamiento del delito y posibles nuevas rutas, posiblemente, no habilitadas de migrantes irregulares.
- Fortalecer las relaciones interinstitucionales, principalmente con el Ministerio del Trabajo, en la medida en que las intervenciones que OIJ y Ministerio realizan en conjunto, sean determinantes y efectivas en la detección e investigación de casos. Por otro lado, el Ministerio deberá tener mayor representación y participación en las acciones que la CONATT lleve a cabo de tal manera que se logre una articulación y trabajo en conjunto para prevenir y judicializar la Trata laboral.

ANEXOS

Anexo 1: Disposición 009/2010 – Sistema policial para la atención al delito de Trata de Personas, Policía Nacional de la República de Nicaragua 273

Anexo 2: Disposición 002/2011 – Medidas operativas de la Policía Nacional, para el enfrentamiento al delito de Trata de Personas 275

Anexo 3: Ficha de detección de victimas de trata de personas en Nicaragua – Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (Nicaragua) 277

Anexo 4: Formulario para registrar la información durante la entrevista de identificación de personas víctimas/sobrevivientes de trata de personas (Costa Rica) 281

Anexo 5: Guía para detección de victimas de Trata de Personas – Equipo para Situaciones Migratorias Especiales (ESME-Costa Rica) 285

Anexo 6: Instrumentos de investigación 290

ANEXO 1: DISPOSICIÓN 009/2010 – SISTEMA POLICIAL PARA LA ATENCIÓN AL DELITO DE TRATA DE PERSONAS, POLICÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

República de Nicaragua
POLICIA NACIONAL
Jefatura Nacional

"A tu servicio siempre"

DISPOSICIÓN No. 009/2010

DE LA DIRECTORA GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, PRIMER COMISIONADA AMINTA ELENA GRANERA SACASA, ESTABLECIENDO EL SISTEMA POLICIAL PARA LA ATENCIÓN AL DELITO DE TRATA DE PERSONAS.

CONSIDERANDO

I

Que Nicaragua, al igual que la mayoría de los países de la región, es lugar de origen y tránsito de personas víctimas de Trata de Personas, y de interés para el establecimiento de redes del crimen organizado. En este sentido, nuestro país ha suscrito tratados y convenios internacionales, asumiendo el compromiso para el enfrentamiento de la Trata de Personas tanto a nivel interno como la colaboración para su enfrentamiento a nivel regional.

II

Que la Trata de Personas con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción, constituye una violación a los Derechos Humanos tipificada como delito contra la Libertad e integridad sexual por el Código Penal, Ley 641, en su art. 182. Asimismo, es calificado como Delito de Crimen Organizado en la Ley No. 735, art. 3, numeral 8, debido a su complejidad, en tanto que su comisión es generalmente ejecutada por grupos delictivos transnacionales a través de redes modernas regionales.

III

Que a la Policía Nacional, le corresponde, dentro de sus funciones constitucionales, garantizar la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución de los delitos, entre ellos, la Trata de Personas con fines de esclavitud, explotación sexual o adopción.

IV

Que es necesario el establecimiento de un Sistema policial integral de atención a la Trata de Personas para fortalecer la prevención y persecución de este delito, así como la atención y protección a sus víctimas.

POR TANTO

En uso de las facultades que me confiere la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, en su artículo 16, numerales 2 y 19,

Caso Costa Rica y Nicaragua

DISPONGO

PRIMERO: Establecer el "Sistema Policial para la Atención a la Trata de Personas" con la misión fundamental de garantizar la prevención, detección, persecución e investigación del delito de Trata de Personas, así como la atención y protección de sus víctimas.

SEGUNDO: Este Sistema será coordinado por el Subdirector General que atiende el Área Investigativa e integrado por:

1. La Dirección de Comisaría de la Mujer, la Niñez y Adolescencia, en cuya dependencia se creará el Departamento de Trata de Personas para la Prevención del delito de Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial, así como la protección a las víctimas sobrevivientes de este delito y tendrá como funciones principales:
    a. Desarrollo de campañas educativas y de prevención contra el delito de Trata de Personas y explotación sexual comercial.
    b. Coordinación con las demás instituciones del Gobierno, organismos no Gubernamentales y entidades privadas para la ejecución de programas de prevención de estos delitos.
    c. Desarrollo y ejecución de programas de atención y protección a víctimas sobrevivientes del delito de trata de personas y explotación sexual comercial.
    d. Habilitación de albergues para el refugio, tratamiento y seguimiento a las víctimas sobrevivientes de estos delitos.

2. La Dirección de Inteligencia Policial, en cuya dependencia se creará la Sección de Trata de Personas, dentro del Departamento Especializado, y tendrá como funciones principales:
    a. La detección de actividades delictivas relacionadas a la Trata de Personas y a su explotación sexual comercial.
    b. La búsqueda de información relacionada con grupos del Crimen Organizado vinculados a estas actividades delictivas.
    c. La recopilación, procesamiento y análisis de toda información relacionada a esta actividad delictiva y la preparación de planes especializados para su operación.
    d. La creación y seguimiento de redes de colaboradores secretos para el seguimiento de grupos relacionados a esta actividad delictiva.

3. La Dirección de Auxilio Judicial, en cuya dependencia se creará la sección de Trata de Personas como parte del Departamento de Delitos Especiales y que tendrá las siguientes funciones principales:
    a. La Investigación de las actividades delictivas relacionadas a la trata de personas y explotación sexual comercial y elaboración de los respectivos informes.
    b. Ejecución de Planes Operativos para la desarticulación de grupos vinculados a este tipo de delitos.
    c. La recopilación de todos los elementos de prueba y demás evidencias, así como la documentación de las piezas convicción relacionadas a este delito.
    d. La detención de los presuntos autores y su remisión a las autoridades competentes.
    e. La coordinación con el Ministerio Público y demás operadores de Justicia para la judicialización de los casos que sean de su conocimiento.

ANEXO 2: DISPOSICIÓN 002/2011 – MEDIDAS OPERATIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL, PARA EL ENFRENTAMIENTO AL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

República de Nicaragua
POLICIA NACIONAL
Jefatura Nacional

"A tu servicio siempre"

DISPOSICION No. 002 - 2011.

DE LA DIRECTORA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, PRIMER COMISIONADA AMINTA ELENA GRANERA SACASA, APROBANDO LAS "MEDIDAS OPERATIVAS DE LA POLICIA NACIONAL, PARA EL ENFRENTAMIENTO AL DELITO DE TRATA DE PERSONAS".

CONSIDERANDO

I

Que es prioridad de la Policía Nacional el enfrentamiento del delito de Trata de Personas con fines de Esclavitud, Explotación Sexual o Adopción, así como la protección de las víctimas, tanto a nivel interno del país, como la colaboración con organismos policiales de otros países para su enfrentamiento a nivel regional.

II

Que como parte del compromiso institucional en la lucha contra la Trata de Personas, la suscrita, a través de la Disposición No. 009/2010, estableció "El Sistema Policial para la atención al delito de Trata de Personas", involucrando directamente a las especialidades de Comisaría de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, Inteligencia Policial y Auxilio Judicial.

III

Que en vista de la naturaleza de esta actividad delictiva y de la magnitud de sus efectos en la población nicaragüense, se estima necesario desarrollar actividades operativas que involucren a todas las Especialidades Nacionales, Órganos de Apoyo y Delegaciones Territoriales de Policía, para su mejor enfrentamiento y la eficaz atención y protección de las víctimas.

POR TANTO:

En virtud de las consideraciones expuestas, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 228, Ley de la Policía Nacional, en sus artículos 10 y 16, numeral 19.

DISPONGO:

PRIMERO: Aprobar Las Medidas Operativas de la Policía Nacional, para el enfrentamiento al Delito de Trata de Personas "Operación Pacto II", las que se adjuntan y forman parte de la presente Disposición.

SEGUNDO: Se responsabiliza al Subdirector General que atiende el Área Investigativa, para la ejecución, control y seguimiento de lo aquí dispuesto.

TERCERO: Comunicar la presente Disposición a los miembros de la Jefatura Nacional, a los Miembros del Consejo Nacional y a todos aquellos que deban conocerla y cumplirla..

Dado en Managua a los trece días del mes de junio del año dos mil once.

Primer Comisionada
AMINTA ELENA GRANERA SACASA
Directora General

POLICIA NACIONAL
DIRECTORA GENERAL

A/JAVV.

ANEXO 3: FICHA DE DETECCIÓN DE VICTIMAS DE TRATA DE PERSONAS EN NICARAGUA – MINISTERIO DE LA FAMILIA, ADOLESCENCIA Y NIÑEZ (NICARAGUA)

Ficha de Detección

I. Datos generales

Nombre: _____ Sexo: F ( ) M ( )
Fecha: _____/_____/_____Edad: _____
Lugar y fecha de nacimiento:_____
¿Tiene partida de nacimiento? Si ( ) No ( )
¿Dónde y con quién vive?:
_____
Estado civil: _____ No. de hijos (as): _____

¿Convive actualmente con alguien?: Si ( ) No ( )
Nombre: _____
Edad: _____ Ocupación: _____

¿Cuántas personas viven con ella/el?: _____

Si algunos no viven con ella/el, ¿con quién vive y por qué?:
_____
_____

Lugar donde se realiza entrevista:
_____

Forma de contacto:
_____

¿Sabe leer? Si ( ) No ( ) ¿escribir? Si ( ) No ( )

¿Estudia actualmente? Si ( ) No ( ) Grado: _____ Escuela: _____

De no estar estudiando, ultimo grado aprobado y escuela:
_____

¿Has recibido ayuda de alguna institución o centro? Si ( ) No ( )

¿De qué tipo?: _____ ¿Dónde?: _____

¿Por cuánto tiempo?: _____ Razón de egreso: _____

¿Recibís ayuda actualmente? Si ( ) ¿Dónde?: _____ No ( )

Situación encontrada:_____
_____
_____

II. Situación familiar

¿Vivís con tu familia? Si ( ) No ( )

En caso de que la respuesta sea negativa, explique ¿Por qué?:
_____
_____

¿Desde cuándo no vivís con tu familia?:

_____

¿Realizas alguna actividad económica? Si ( ) No ( )

¿Cuál?:_____

¿Quién sostiene económicamente a tu familia?

_____

¿Cómo haces para cubrir tus gastos?

_____

Otros datos relevantes sobre situación familia:

_____

_____

Cuadro Familiar: (todo los referentes familiares incluyendo hijos(as) y/o compañero(a) actual)

Nombre	Parentesco	Edad	Dirección	Ocupación	Calidad de relación con entrevistada(o)	Actitud ante situación con entrevistada(o)

¿Con quién de tu familia te gustaría que habláramos respecto a tu situación?

_____

Dirección:

_____

No ( ) ¿Por qué?

_____

_____

III. Salud

¿Has tenido relaciones sexuales? Si ( ) No ( )
¿Edad de inicio de la actividad sexual?:

_____

¿Estas embarazada actualmente? Si ( ) No ( )

¿Padeces o has padecido de alguna enfermedad crónica? No ( ) Si ( ) ¿Cuál?

_____

¿Has recibido atención médica? No ( ) Si ( ) ¿Dónde?:

_____

¿Estas recibiendo actualmente atención médica? No ( ) Si ( )

¿Por qué?

_____

¿Dónde?:_____

¿Con que frecuencia?

_____

¿Consumís actualmente alcohol o algún tipo de drogas? No ( ) Si ( ) ¿Qué tipo de drogas?:

_____

¿Desde hace cuánto tiempo?:

_____

¿Con que frecuencia?:

_____

¿Cómo la obtiene?:

_____

¿Has estado hospitalizada alguna vez? Si ( ) No ( ) ¿Dónde?:

_____

¿Por qué?_____

Otra situación de salud relevante

_____
_____
_____

IV. Situación de explotación

En riesgo de explotación: Si ( ) No ( )

Tipo de riesgo:

_____

Esta actualmente siendo víctima de explotación: No ( ) Si ( )
Tipo de explotación de la que está siendo víctima:

_____

Edad de inicio: _____ ¿Dónde realiza esta actividad?: _____

¿Quién te contacto por primera vez y que pasó?:

_____
_____

¿Hay intermediarios actualmente? No ( ) Si ( ) ¿Quién?:

_____

¿Qué recibís vos a cambio?:
_____
_____

¿Qué haces con lo que recibís?:
_____
_____

Otros datos relevantes a la situación de explotación:
_____
_____
_____
_____
_____

Plan de atención de emergencia

Nombre: _____

Edad: _____ Referente: _____

Fecha de elaboración: _____

Áreas a atender:
1) Salud física 2) salud mental 3) protección especial 4) legal 5) explotación 6) familia 7) otras.

Área a atender	Problema presentado	Objetivo	Actividad a realizar	Plazo		Responsable	Observación
				Fecha inicio	Fecha fin		
Área a atender	Problema presentado	Objetivo	Actividad a realizar	Plazo		Responsable	Observación
				Fecha inicio	Fecha fin		
Área a atender	Problema presentado	Objetivo	Actividad a realizar	Plazo		Responsable	Observación
				Fecha inicio	Fecha fin		

Equipo Psicosocial responsable: _____; _____
Trabajadora Social _____ Psicóloga _____
Fecha en la que se evaluara la ejecución del plan: _____

ANEXO 4: FORMULARIO PARA REGISTRAR LA INFORMACIÓN DURANTE LA ENTREVISTA DE IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS VÍCTIMAS/ SOBREVIVIENTES DE TRATA DE PERSONAS (COSTA RICA)

Este documento NO es un cuestionario que deba administrarse directamente a la personaentrevistada. Es un recurso para REGISTRAR LA INFORMACION y puede irse completando conformese desarrolla la conversación con la persona entrevistada o, bien, una vez concluida la entrevista.Tiene espacio para hacer observaciones o comentarios que ayuden a comprender cada caso y arecordar aspectos específicos e importantes para cada situación.

Datos de la administración del cuestionario

Fecha: _____ Lugar: _____
Nombre de la persona que entrevista: _____
Idioma en que se hace la entrevista:_____Se contó con intérprete: Si ( ) No ( )
Nombre de la persona intérprete: _____

Datos de la referencia

Entidad que refiere: ONG ( ) Organismo Internacional ( ) Embajada ( ) Autorreferencia ( )
Otra: _____
Nombre y cargo de la persona que refiere: _____
Institución:_____
Dirección: _____

Datos generales de la persona víctima/sobreviviente

Nombre: _____
Sexo: H ( ) M ( )
Fecha de nacimiento: _____ Nacionalidad: _____
País y lugar de nacimiento: _____
Estado civil _____
Hijos/hijas: ¿cuántos? _____ ¿Dónde están actualmente? _____
Situación migratoria_____

RECLUTAMIENTO

1. ¿Cómo fue el contacto inicial con la persona reclutadora?
Contacto personal ( )
Anuncio en: ( ) periódico ( ) radio ( ) internet ( ) televisión
Vendida por un miembro de la familia o amistad ( )
Otro tipo: _____

2. ¿Qué tipo de ocupación creyó usted que iba a realizar al llegar al lugar de su destino?

Cuido de personas ( )	Trabajo agrícola ( )	Prostitución ( )
Trabajo doméstico ( )	Servicios ( )	Otra actividad: _____
Fábrica ( )	Internet ( )	_____
Espectáculos ( )	Comercio ( )	N/A ( )

3. ¿Cuál fue el pago que le ofrecieron en el lugar de destino?
Anote el monto en colones o dólares _____
Indique si era mensual ( ) semanal ( ) o quincenal ( )

4. ¿Cuál fue la jornada laboral que pactó con la persona reclutadora? ¿Correspondía con la jornadasolicitada en el lugar de destino?
Sí ( ) No ( ) Especifique _____

5. ¿Usted ha pagado algún dinero a la persona reclutadora?
Sí ( ) ¿Cuánto? _____ No ( )

6. ¿Si no hubo reclutamiento, fue la persona secuestrada o raptada?
Sí ( ) No ( )

7. ¿Fue la persona raptada y transportada de manera forzada a otra localidad en su país deorigen?
Sí ( ) No ( )

8. ¿Fue la persona raptada y transportada de manera forzada fuera de su país de origen?
Sí ( ) No ( )

TRASLADO

1. ¿Quién cubrió el costo del traslado? _____

2. ¿Cuál fue el medio de transporte utilizado?

A pie ( )	Tren ( )	Otro: _____
Vehículo particular ( )	Avión ( )	_____
Taxi ( )	Lancha o yate ( )	N/A ( )
Ferry ( )		

3. ¿La persona cruzó la frontera por un puesto habilitado?
Sí ( ) Especifique dónde_____
No ( ) ¿Dónde y cómo se cruzó la frontera?
_____

4. ¿La persona requirió de una visa?
Visa de entrada ( ) Visa de salida ( )

5. ¿Qué tipo de documento de identidad posee la persona?
Verdadero ( ) Falso ( )

6. ¿Quién tiene el documento de identidad de la persona en este momento?

La persona ( )	El tratante ( )	Otro/otra ( )
El patrono ( )	N/A ( )	¿Quién?_____
Las autoridades policiales ( )		

7. ¿La persona pasó por algún país de tránsito?
Sí ( ) Especifique el o los países _____
No ( )

8. ¿La persona realizó alguna actividad en el país o países de tránsito?
No ( ) Sí ( )
Especifique la o las actividades:
_____
_____
_____

EXPLOTACION

1. ¿Qué tipo de actividad o actividades se vio obligada a realizar en el lugar de destino?
_____
_____

2. ¿Qué tan pronto después de la llegada en el destino final empezó la explotación?
_____
_____

3. ¿Fue la persona sujeta a algún tipo de violencia o abuso?
No ( ) Sí ( )
Especifique el tipo de Violencia:
Física ( ) Sexual ( )
Emocional ( ) Amenaza ( )

4. ¿Durante el periodo de explotación, recibió la víctima de Trata algún pago o remuneración porsus servicios?
Anote el monto en colones o dólares _____
Indique si fue mensual ( ) semanal ( ) quincenal ( )

5. ¿La persona pudo administrar sus ganancias?
Sí ( ) No ( ) Parcialmente ( )

6. ¿Tiene o tuvo la víctima una deuda con la persona reclutadora/transportista/explotadora?
No ( ) Sí ( )
¿De qué es esa deuda?
Viaje ( ) Vestuario ( )
Alimentación ( ) Otro
Alojamiento ( ) _____

Anote el monto de la deuda en colones o dólares: _____

7. ¿Cuál fue el grado de libertad de movimiento que tuvo la persona?
Ninguna libertad de movimiento ( ) Sin restricciones a su libertad de movimiento ( )
Solo acompañada o vigilada ( ) N/A ( )

8. ¿Cuáles fueron las condiciones de la explotación?
Excesivas horas de trabajo ( ) Ambiente insalubre ( )
Falta de alimentación ( ) Otras condiciones: _____

9. ¿La obligaron a consumir alcohol y/o drogas durante la etapa de la explotación?
No ( ) Si ( )
¿Qué tipo?:_____

Con que frecuencia consumía:

Todos los días ( )
De 2 a 3 veces por semana ( )
Menos de 3 veces por semana ( )
Menos de 1 vez por semana ( )
Otro, especifique:
_____

Valoración general

1. ¿Es la persona una víctima sobreviviente de trata?
Sí ( ) No ( )

2. Si no es una víctima sobreviviente de trata. Señale la condición de la persona:

Migrante traficado ilícitamente ( )
Migrante irregular ( )
Sospecha de tratante infiltrado ( )
Víctima de otro tipo de crimen ( )
¿Cuál?:
_____

ANEXO 5: GUÍA PARA DETECCIÓN DE VICTIMAS DE TRATA DE PERSONAS – EQUIPO PARA SITUACIONES MIGRATORIAS ESPECIALES (ESME-COSTA RICA)

DATOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CUESTIONARIO

Fecha: _____ Lugar: _____

Nombre de la persona que entrevista: _____

Cargo y Unidad de la Persona que entrevista: _____

Medio al que puede ser contactada _____

Traductor: _____

Firma: _____

DATOS GENERALES DE LA PERSONA ENTREVISTADA

Nombre: _____

Documento de Identidad: _____

Sexo: H ( ) M ( )

Fecha de nacimiento: _____ Edad: _____

Nacionalidad: _____Idioma. _____

Domicilio: _____

Estado civil: _____

Numero de hijos o personas menores de edad que dependen: (Si hay personas menores de edad a cargo investigar: dónde y con quién están, nacionalidad, tiempo de radicar en el país)

_____

_____

Cuenta con documentos que lo acrediten como representante legal del menor: Si ( ) No ( )
Especifique: _____

Tiempo de prevalencia en el país: _____

Situación migratoria_____

ESTADO FÍSICO Y EMOCIONAL AL MOMENTO DE LA ENTREVISTA:

FISICO: Presenta deshidratación, quemaduras, golpes, heridas, embarazo, discapacidad, vestimenta, aseo, otros)

Especifique: _____

_____

_____

EMOCIONAL: Se encuentra nerviosa (o), llora, está anuente a la entrevista.

Especifique: _____

_____

_____

*¿Viaja sólo (a) o acompañado (a)? Explique con quiénes (familiares, conocidos, entre otros): _____

_____

Si está acompañada (o) por personas menores de edad. Especifique:

Nombre de la persona menor de edad:

_____

Edad: _____Fecha de nacimiento: _____

Nacionalidad: _____

Escolaridad: _____

Documentos de identificación: _____

Dirección: _____

ESTADO FÍSICO Y EMOCIONAL DE LA PERSONA MENOR DE EDAD AL MOMENTO DE LA ENTREVISTA:

FISICO: Presenta deshidratación, quemaduras, golpes, heridas, embarazo, discapacidad, vestimenta, aseo, otros)

Especifique: _____

_____

_____

EMOCIONAL: Se encuentra nerviosa (o), llora, está anuente a la entrevista.

Especifique: _____

_____

_____

¿Sabe en cuál país se encuentra? ( ) Si ( ) No _____

¿Está siendo la persona vigilada por una persona o grupo?_____

_____

¿Quién cubrió el costo del traslado?

_____

¿Cuál fue la ruta trazada (por orden de países y días que permaneció en cada país)?

_____

_____

¿Cuáles fueron los medios de transporte utilizados?

A pie ( ) Vehículo particular ( ) Taxi ( ) Ferri ( ) Tren ( )

Avión ( ) Lancha o yate ( ) Otro _____ NS/NR ( )

¿La persona cruzó la frontera por un puesto habilitado?

Sí ( ) Especifique dónde_____ No ( )

¿Dónde y cómo se cruzó la frontera? _____
_____

¿La persona porta sus documentos de identidad? ( ) Si ( ) No

En caso negativo, ¿quién los porta? _____
_____

Tipo de documento: Verdadero ( ) Falso ( ) _____
_____

¿Cuál es el país de destino? _____

¿Qué actividades pretende llevar a cabo?_____

¿Fue reclutada por alguna persona, empresa o grupo para llevar cabo alguna actividad particular?
_____
_____

¿Si fue reclutado por alguna empresa o grupo recuerda el nombre, o características especiales?
_____
_____

¿Si lo mantuvieron incomunicado (a) recuerda alguna característica del lugar en el que estuvo?
_____
_____

¿Fue por propia decisión de la persona que se realizó el viaje? ( ) Si ( ) No

Explore cómo fue el momento en que la persona decidió salir del país: _____

_____
_____

¿Cuál fue el motivo que le motivó a salir de su país? _____
_____

Comente tres razones por las que usted considera que debió salir del país: _____
_____
_____
_____

¿Se le sometió a algún tipo de violencia, abuso o explotación?
No ( ) Sí ( ) _____

Especifique el tipo de Violencia:

Física ( ) Sexual ( )

Emocional ( ) Amenaza ( )

Comentarios:

_____

_____

Estuvo la vida de la persona en peligro en algún momento. Explore: _____

_____

_____

_____

En caso que la persona sea menor de edad ¿viaja con sus padres? ( ) Si ( ) No

En caso negativo ¿con quién viaja?_____

_____

_____

¿Si la persona pudiese regresar a su país quien le esperaría y ayudaría? _____

_____

¿Ha sufrido algún abuso o maltrato por parte de alguna autoridad costarricense?

_____

¿Quiere regresar a su país de origen?

_____

¿Qué piensa que le podría pasar si regresara a su país de origen?

_____

OBSERVACIONES GENERALES:

_____

_____

_____

VALORACIÓN NECESIDADES INMEDIATAS

( ) Requerimientos de salud: _____
( ) Requerimientos de alimentación y/o bebida: _____
( ) Requerimientos de vestimenta: _____
( ) Requerimientos de alojamiento seguro: _____
( ) Requerimientos de protección policial: _____
( ) Requerimientos de asesoría legal y/o migratoria: _____
( ) Requerimientos de comunicación con otras personas: _____
( ) Requerimientos varios: _____

Según los datos obtenidos en las preguntas anteriores, refiera este caso según corresponda.
( ) Posible situación TIM: _____
( ) Posible situación TP: _____
( ) Posible situación REF: _____
( ) Persona Menor de Edad:_____
( ) Otra situación ME: _____
( ) Ninguna situación ME: _____

REFERIR:

( ) PM: _____
( ) UTT: _____
( ) UR: _____
( ) Centro de Aprehensión: _____
( ) PANI: _____
( ) Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS):_____
( ) Otra instancia: _____

OBSERVACIONES FINALES

_____
_____
_____

ANEXO 6: INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Instrumento de entrevista semi estructurada

1. ¿Cuál es el abordaje que la institución da al delito de trata de personas?
2. ¿Actualmente tienen intervención hacia el delito de trata con fines de explotación laboral? ¿Cuál es el mecanismo de intervención?
3. ¿Cuáles considera son esas características sociales que intervienen para ser una/un potencial víctima del delito?
4. ¿La actual sanción hacia quien cometa y ejerza el delito de trata de personas es proporcional al delito cometido? ¿Por qué?
5. ¿Considera que es necesaria una ley específica que sancione el delito en sus diferentes modalidades? ¿Por qué? Cuáles serían esos elementos que usted consideraría se deberían tomar en cuenta en una futura iniciativa de ley contra la trata de personas.
6. ¿Han habido cambios en la política de gobierno para atacar el delito de trata de personas?
7. ¿Cuál es el abordaje de su institución en cuanto a la judicialización del delito de trata?
8. ¿Cuál considera ha sido el mayor éxito en el combate al delito de trata de personas?
9. Desde la creación de la Coalición ¿Cuál ha sido su principal función?, podría mencionarnos los resultados más destacados y cuáles serían los desafíos a superar.

Preguntas investigativas para los casos:

1. Durante el transcurso del proceso judicial, se enfrentaron con obstáculos e inconsistencias que pudiera comentarnos.
2. ¿Existieron deficiencias dentro del marco normativo para lograr una justa judicialización del delito?
3. ¿Existen capacidades institucionales para responder a las atenciones y protección que las victimas de delito merecen?
4. ¿Se cumplieron los principios procesales en materia penal? ¿Se establecieron las medidas de protección que establece el Protocolo de Palermo hacia a las víctimas del delito?
5. ¿Hubo intervención de otras instituciones (no judiciales) durante el proceso judicial?

Instrumento de entrevista grupal y focus group

1. ¿Cuál es la articulación que existe entre Organizaciones de la Sociedad Civil y Coalición Nacional contra la Trata de Personas?
2. Podrían mencionarme los beneficios de lograr dicha articulación

3. ¿Cuáles consideran sean esos elementos o características diferenciadoras y contundentes para saber si se está frente a una explotación laboral o una trata de personas con fines de explotación laboral?
4. ¿Cuáles son esas limitaciones en la detección de situaciones de trata de personas con fines de explotación laboral?
5. ¿Se considera (mencionar país) como un escenario de vulnerabilidad para la trata laboral?
6. ¿Considera que es necesaria una ley específica que sancione el delito en sus diferentes modalidades? ¿Por qué? Cuáles serían esos elementos que usted consideraría se deberían tomar en cuenta en una futura iniciativa de ley contra la trata de personas.
7. En cuanto a la judicialización del delito, ¿Cuál es el actuar de cada uno (institución)?
8. En el caso de reparación, rehabilitación y recuperación hacia víctimas ¿Brindan atención a víctimas del delito? ¿Qué tipo de asistencia?
9. Actualmente el Ministerio Público, las Comisarias de la Mujer, niñez y adolescencia, Policía Nacional y coalición trabajan a la par en la investigación, denuncia y reparación a las víctimas. Sin embargo, y tras la necesidad de investigar la trata laboral, se denota que un actor clave es el Ministerio de trabajo a través de sus inspectorías laborales. ¿Qué opinión les merece la participación del Ministerio? ¿Cuáles serían esas competencias o funciones que debería ejercer en la detección de casos?

BIBLIOGRAFÍA

ACCEM. (2006). *La Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral. Un Estudio de aproximación a la realidad en España.* Madrid.

Alianza Global contra la Trata de Mujeres. (2005). *Normas fundamentales de derechos humanos para el trato a víctimas de la trata de personas.*

Asamblea, L. (2009). *Ley contra la Delincuencia Organizada.* San José.

Asamblea, L. (2013). *Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT).* San José.

Asamblea, N. (2007). *Código Penal de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua.

Asamblea, N. (2010). *la Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados de la República de Nicaragua.* Managua.

Asamblea, N. (2012). *Ley Integral contra la violencia hacia las mujeres y de reformas a la ley 641.* Managua.

Betancurt, R. O. (2007). *Un acercamiento a las modalidades delictivas en el tráfico ilegal de personas en Nicaragua.* Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.

Centroamérica, E. R. (2012). *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2011-2012.* San Salvador.

Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, A. (2012). *Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la ciudad de México.* Ciudad de México.

Defensa de Niñas y Niños Internacional. (2004). *Reflexiones acerca del trabajo infantil y adolescente.* Ginebra.

Gatgens, E. (2005). *El consenso en el proceso penal costarricense.* San José: Editores del Puerto.

Gobernación, M. d. (2009). *Modelo de atención integral para sobrevivientes víctimas de Trata de Personas.* San José.

Hidalgo, A. L. (2008). *La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones.* San José.

Internacional, V. M. (2012). *Violencia contra los niños, niñas y adolescentes.* San José, Costa Rica.

Jordán, A. (2011). *La esclavitud, el trabajo forzado, la servidumbre por deudas, y la trata de personas: de la confusión conceptual a soluciones acertadas.* Washington, Estados Unidos: Program on Human Trafficking and Forced Labor.

Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez. (2009). *Guia para la detección y atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en Nicaragua.* Managua.

Múa, J. (2011). *Derecho Internacinal de los Derechos Humanos: mecanismos internos de protección.* Managua.

Nieto, D. G. (2005). *El sistema procesal utilizado en Costa Rica: sistema mixto.* San José.

OEA. (1994). *Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belem Do Pará".* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0029

OIM. (2013). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Nicaragua.* San José.

OIM. (2011). *Trata de personas con fines de explotacion laboral en Centroamérica: Costa Rica.* San José.

OIM. (2013). *Trata de personas con fines de explotación laboral en Centroamérica: Nicaragua.* San José.

OIT. (1930). *Convenio sobre el trabajo forzado.* Ginebra.

OIT. (2013). *El informe final de la reunión tripartita de expertos sobre trabajo forzoso y trata de personas con fines de explotación laboral.* Ginebra.

OIT. (2012). *Estimación Mundial sobre Trabajo Forzoso: resultados y metodología/ Oficina Internacional del Trabajo.* Ginebra.

OIT. (2001). *Stopping forced labour.* Ginebra.

OIT. (2006). *Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotacion. Guía sobre la legislación y su aplicación.* Ginebra.

OIT. (2005). *Una alianza global contra el trabajo forzoso.* Ginebra.

ONU. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm

ONU. (1926). *Convención sobre la esclavitud.* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/esclavitud.htm

ONU. (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño.* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm

ONU. (1956). *La Convención Suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones o prácticas análogas a la esclavitud.* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/abolicion.htm

ONU. (1999). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* Recuperado el Agosto de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw-one.htm

ONU. (2001). *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.*

Organización Internacional de Policía Criminal, I.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2013). *Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo Humano sostenible.* San José.

Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, 0214-ORM1-2009 (Tribunal de Casación 2010).

Save the Children. (2011). *Trata de Personas con fines de explotación laboral y sus efectos en la niñez.* Managua.

Save the Children. (2012). *Violencia y Trata de Personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional.* Managua.

Sistema de Integración Centroamericana, S. (2011). *Estategia de Seguridad de Centroamérica.*

State, U. D. (2008). *The Trafficking in Persons Report.*

State, U. D. (2012). *The Trafficking in Persons Report.*

State, U. D. (2013). *The Trafficking in Persons Report.*

State, U. D. (2011). *The Traffiicking in Persons Report.*

UNICEF - OIM. (2006). *Protocolo de Repatriación para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.* Honduras.

UNODC. (2009). *Aspectos Jurídicos del delito de Trata de Personas en Colombia: aportes desde el derecho internacional, derecho penal y organizaciones no gubernamentales.* Bogota .

UNODC. (2009). *Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en Nicaragua.* San José.

UNODC. (2008). *Indicadores de trata de personas.* Naciones Unidas.

UNODC. (2012). *The Global Report on Trafficking in Persons.*

LISTADO DE LAS TABLAS Y FLUJOGRAMAS

Tabla 1: Modalidades más frecuentes del delito de Trata de Personas 217

Tabla 2: Indicadores generales de Trata de Personas 219

Tabla 3: Indicadores de trabajo forzoso 222

Tabla 4: Niveles de cumplimiento a la Ley de Protección de Victimas de la Trata 227

Tabla 5: Casos reportados por el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) 228

Gráfico 1: Modalidades de la Trata de Personas en Costa Rica 2010 - 2013 229

Gráfico 2: Casos detectados por trata de personas. Enero - Noviembre 2012 230

Gráfico 3: Casos remitidos al Ministerio Público 230

Tabla 6: Principales instrumentos internacionales e interamericanos en materia de Trata de Personas 233

Tabla 7: Ordenamiento jurídico costarricense en materia de Trata de Personas 238

Tabla 8: Ordenamiento jurídico nicaragüense en materia de Trata de Personas 239

Tabla 9: Casos de estudio de trata laboral en Costa Rica y Nicaragua 244

Flujograma 1: Fases del proceso judicial costarricense Ruta jurídica "Caso Costa Rica" 251

Flujograma 2: Fases del proceso judicial nicaragüense Ruta jurídica "Caso Nicaragua" 256

Flujograma 3: Proceso de atención a víctimas de trata de personas 259

Flujograma 4: modelo de atención integral a las personas victimas de trata de personas 260

Flujograma 5: Modelo de atención a personas víctimas en Nicaragua 262

Flujograma 6: Ruta de atención a víctimas de Trata de Personas 263

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del proyecto *"Articulación para la prevención, protección y sanción de la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y su vinculación con la trata de personas en Paraguay y las regiones sudamericana y centroamericana"*, ejecutado por Save the Children y Global Infancia y co-financiado por la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Save the Children y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Proyecto
Protección a niñas, niños y adolescentes del *criadazgo* y la trata

Save the Children

GLOBAL... INFANCIA

Este proyecto es cofinanciado por la Unión Europea