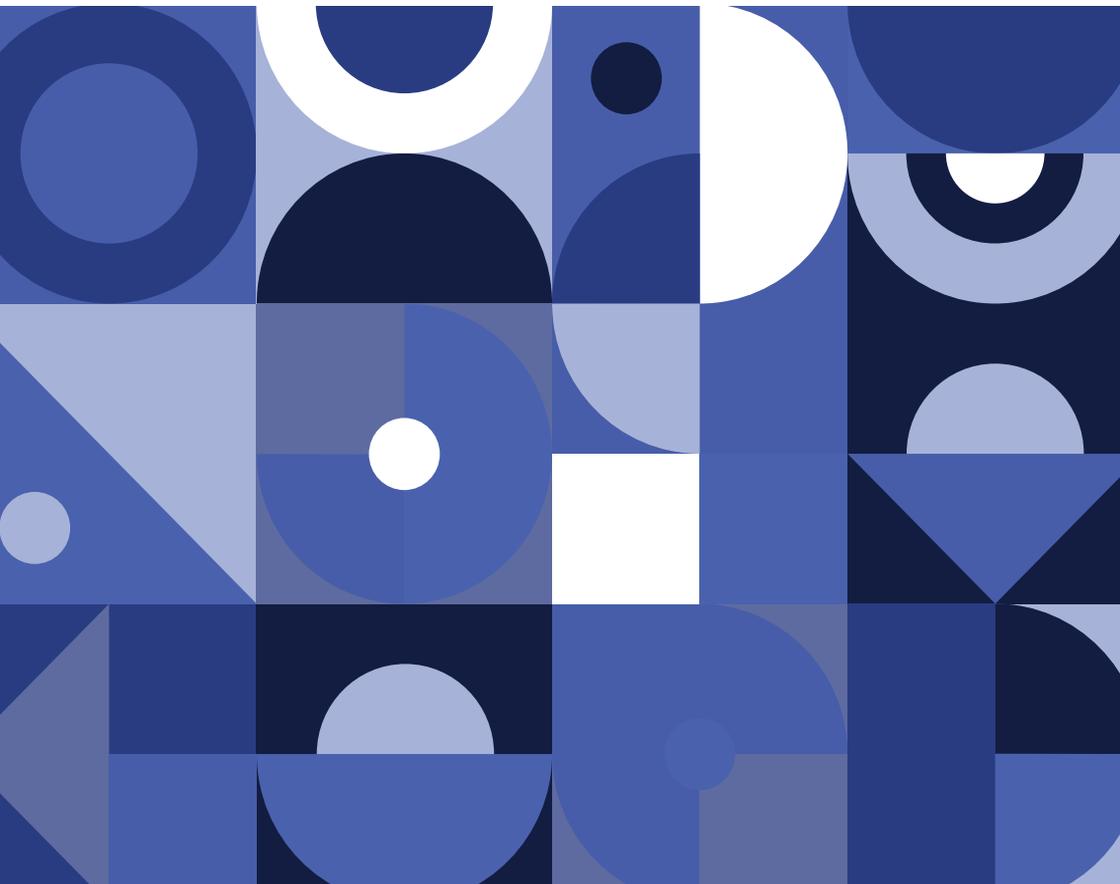


Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR.

El caso de las ciudades de la “Triple Frontera”



Este proyecto está financiado
por la Union Europea



MERCOSUR
IPPDH
Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações





**Migración, derechos sociales y políticas
contra la trata de personas
en las fronteras del MERCOSUR.**
El caso de las ciudades de la “Triple Frontera”

Julio 2019

Este proyecto está financiado
por la Union Europea



MERCOSUR
IPPDH
Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos



**INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH)**

Secretario Ejecutivo:

Juan Miguel González Bibolini

**OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA
Y EL DELITO (UNODC BRASIL)**

Representante:

Kristian Hoelge

Coordinador de la Unidad de Estado de Derecho:

Nívio Nascimento

Oficial de Programa:

Fernanda Patricia Fuentes Muñoz

Asistentes de Revisión:

Ana Elisa von Borstel da Silva

Sibelle de Jesus Ferreira

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinación:

Javier Palummo

Elaboración del informe:

Anahí Patricia González

Trabajo de campo:

Suely Regina Firman Ruiz

Anahí Patricia González

La presente publicación ha sido elaborada por el IPPDH y UNODC con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del Proyecto Acción Global contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes GLO.ACT. Su contenido es responsabilidad exclusiva de las autoras que desarrollaron el trabajo de campo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea, las Naciones Unidas incluido UNODC, OIM y UNICEF ni del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) y/o de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

Al carecer de fines de lucro no puede ser comercializada por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación, total o parcial, siempre que se cite la fuente.

INDICE

Siglas y Acrónimos.....	9
-------------------------	---

I. INTRODUCCIÓN 17

Objetivo y delimitación de la investigación	17
---	----

Contextualización sobre la “Triple Frontera”	23
--	----

Migraciones, trata de personas y ciudades.....	27
--	----

II. TRATA DE PERSONAS Y DERECHOS 35

MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS.....36

Normativa internacional y regional.....	17
---	----

Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional.....	37
---	----

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños	37
---	----

Normativa internacional para grupos que requieren protección especial frente a la trata de personas	41
---	----

Niños y niñas	42
---------------------	----

Mujeres	44
---------------	----

LGTIBQ.....	46
-------------	----

Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.....	47
--	----

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire	49
---	----

INSTRUMENTOS SOBRE TRATA DE PERSONAS – MERCOSUR.....51

NORMATIVA POR PAÍS.....52

Argentina 52

Brasil..... 56

Paraguay..... 60

DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRATA64

Lineamientos sobre la política nacional contra la trata de personas en Argentina, Brasil y Paraguay.64

ARGENTINA 69

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional.....69

Políticas públicas e instituciones a nivel local. Puerto Iguazú.....96

BRASIL 113

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional.....113

Políticas públicas e instituciones a nivel local. Foz do Iguazu.....81

PARAGUAY 148

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional.....148

Políticas públicas e instituciones a nivel local. Ciudad del Este170

III. MIGRANTES Y DERECHOS189

Marcos normativos en relacion a los derechos de migrantes regionales.....	189
Marco normativo.....	189
Normativa internacional y regional.....	189
Normativa por país.....	197
Argentina.....	197
Brasil.....	200
Paraguay	203

DERECHOS, POLITICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES.....206

ARGENTINA: PUERTO IGUAZÚ..... 207

Puerto Iguazú. Algunas cifras de contextualización.....	207
Regularización migratoria y documentación.	213
Derecho a la salud	219
Derecho a la educación.....	223
Alojamiento y asistencia.....	225
Redes de asistencia a migrantes.....	227
Participación política	230

BRASIL: FOZ DO IGUAÇU 231

Algunas cifras de contextualización.....	231
Regularización migratoria y documentación	232

Alojamiento y asistencia236

Red de asistencia integral240

Derecho a la salud243

Derecho a la educación.....252

Derecho a asistencia jurídica254

PARAGUAY: CIUDAD DEL ESTE..... 256

Algunas cifras de contextualización.....256

Regularización migratoria y documentación257

Alojamiento y asistencia265

Derecho a la educación.....268

Derecho a la salud271

IV. CONSIDERACIONES FINALES.....277

V. BIBLIOGRAFIA.....287

VI. ANEXO METODOLÓGICO297

Estrategia metodológica.....297

Métodos cualitativos. Técnicas utilizadas298

Métodos cuantitativos. Técnicas utilizadas306

Siglas y Acrónimos

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIAMP	Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
AECID ASBRAD	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo Asociación Brasileña para la Defensa de Mujeres, Niños, Niñas y Jóvenes
CAREF	Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes
CEAPRA	Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEIM	Centro Estadual de Información para Migrantes, Refugiados y Apátridas del Estado Paraná
CERMA	Consejo Estadual de los Derechos de los Refugiados, Migrantes e Apátridas
CDIA	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
CMC	Consejo del Mercado Común
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente

CONAETI	Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente
CONARE	Comisiones Nacionales de Refugiados
CONATRAP	Comité Nacional de Lucha contra la Trata de Personas
CRAM	Centros de Referencia de Atención a la Mujer
CRAS	Centro Referenciado de Asistencia Social
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
CRC-OPSC	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
CRC-OPAC	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados
CREAS	Centro de Referencias Especializado de Asistencia Social
CRM-CDE	Centro Regional de las Mujeres de Ciudad del Este
CSSCJDOT	Consejo Sudamericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y de la Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la UNASUR
DAC/MRE	División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores
DEMIG	Departamento de Migraciones
DEPEN	Departamento Penitenciario Nacional

DETRAE	División de Fiscalización y Erradicación del Trabajo Esclavo
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DPU	Defensoría Pública de la Unión
ENAFRON	Estrategia de Seguridad Pública en las Fronteras
FICA	Fronteras Intergradadas Corazón Azul
GGIM	Gabinete de Gestión Integrada Municipal
GLO.ACT	Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
GNA	Gendarmería Nacional Argentina
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
ICMPD	Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
LGBTIQ	Colectivo de personas gays, lesbianas, bisexuales, travestis, transgénero, intersex y queer

MERCOSUR MIEUX	Mercado Común del Sur Migration EU Expertise
MJ	Ministerio de Justicia
NNyA	Niños, niñas y adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAAHM	Puestos Avanzados de Atención Humanizado al Migrante.
PAIVTES	Programa de Atención Integral de NNyA víctimas de Trata y Explotación Sexual
PFA	Policía Federal Argentina
PNA	Prefectura Naval Argentina
PNETP (siglas en portugués)	Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas
PNR	Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas damnificadas por el Delito de Trata
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Atención a Personas en situación de Calle
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
PRONASCI	Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía
PSA	Policía de Seguridad Aeroportuaria

RAADH	Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados
RMAAM	Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer
RMI SAMIC	Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad
SAMU	Servicio de Atención Móvil de Urgencia
SEAS	Servicio Especializado en Abordaje Social
SEJU	Secretaría del Estado de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos
SENAF SISTRATA	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia Sistema Federal de Información Criminal del Delito de Trata de Personas
SINCRE	Sistema Nacional de Registro de Extranjeros
SISUR	Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos
SNAS	Secretaría Nacional de Asistencia Social
SNJ	Secretaría Nacional de Justicia
SUS	Sistema Único de Salud
TVF	Tránsito Vecinal Fronterizo
UE	Unión Europea
UBS	Unidad Básica de Salud
UFETESI	Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes

UNASUR	Unión de Naciones Unidas Sudamericana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNILA	Universidad Federal de Integración Latinoamericana
UNINTER	Universidad Internacional Tres Fronteras
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USF	Unidades de Salud de la Familia
UPA	Unidades de Pronta Atención



I

INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Objetivo y delimitación de la investigación

Este informe parte de la centralidad del enfoque de derechos humanos en relación al desarrollo y aplicación de políticas públicas para el acceso a derechos sociales y la lucha contra la trata de personas en el marco de las migraciones regionales.

El estudio se propone brindar información útil a los funcionarios que se encuentran a cargo del diseño e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes y víctimas de trata de personas. Siguiendo con aquellas directrices establecidas por las Naciones Unidas¹, que reflejan lo que definen los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en las políticas públicas sobre trata de personas, los derechos humanos son el centro de toda labor para prevenir y combatir la trata de personas, proteger y asistir a las víctimas. Así queda explicitado desde la Directriz 1 que establece bajo el título **Promoción y protección de los derechos humanos** que:

¹ “Los Principios y Directrices sobre la trata de personas promueven explícitamente un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la trata. La importancia de ese enfoque ha sido confirmado por la comunidad internacional y por los órganos internacionales de derechos humanos. Como marco conceptual para hacer frente a un fenómeno como la trata de personas, el enfoque basado en los derechos humanos es un enfoque basado desde el punto de vista normativo en las normas internacionales de derechos humanos y dirigido desde el punto de vista operacional a la promoción y la protección de los derechos humanos. Un enfoque de ese tipo requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Pretende identificar la forma de corregir las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder que subyacen en la trata de personas, y que mantienen en la impunidad a los responsables y niegan justicia a sus víctimas. (Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata personas”. Comentario, Pág.51-52, 2010) https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)

“Las infracciones de los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas. Por lo tanto, es indispensable que la protección de todos los derechos humanos ocupe un lugar central en las medidas que se adopten para prevenir esa trata y ponerle término. Las medidas para combatir la trata de personas no deben redundar en desmedro de sus derechos humanos y su dignidad y, en particular, de los derechos de quienes han sido víctimas de ella, los migrantes, las personas desplazadas internamente, los refugiados y quienes soliciten asilo”².

El presente informe analiza diversos aspectos de la problemática de la trata de personas en la zona conocida como la “Triple Frontera” que une a las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay)³. Se basa en la sistematización de normativa, documentos elaborados por organismos de los Estados de Argentina, Brasil y Paraguay, de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil; datos estadísticos producidos por organismos de las mismas instancias antes mencionadas e información recolectada a través de entrevistas a migrantes, funcionarias y funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, en el marco de la investigación “Migración, derechos sociales y políticas públicas contra la trata de personas en las Fronteras del MER-

² Ver: Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Trafficking.sp.pdf>

³ Según el Informe elaborado por la OEA en el 2015, Argentina recibió en el 2013 casi 140.000 inmigrantes permanentes, y aproximadamente el mismo número de migrantes de carácter temporal. De 2010 a 2013 estas cifras han aumentado un 45% y un 70%, respectivamente. En 2013, la población nacida en el extranjero representó el 4,5% del total de la población argentina, manteniéndose la tendencia y porcentaje que el país tiene desde hace décadas, siendo uno de los países con mayor presencia de migrantes de la región, en términos relativos. Brasil, en ese mismo año, recibió alrededor de 128 mil migrantes permanentes y temporales, en esta última condición se encontraban más del 80% del total. Brasil cuenta con una de las tasas más reducidas de migración permanente en las Américas y una de las poblaciones migrantes más pequeñas en relación a la población total del país. En Paraguay un dato sobresaliente es el alto porcentaje de inmigrantes permanentes, más de 85% en promedio entre 2008 y 2013. Esta cifra es casi el doble que el porcentaje promedio en los países de las Américas.

COSUR”⁴, llevada a cabo por el IPPDH en asociación con la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT 2015-2019). GLO.ACT es una iniciativa conjunta entre la Unión Europea (UE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), implementada en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Forma parte de una respuesta conjunta a la trata de personas y contrabando de migrantes, siendo implementado en 13 países estratégicamente seleccionados en África, Asia, Europa del Este y América Latina. El programa busca avanzar en seis grandes áreas: estrategia y desarrollo de políticas públicas; asistencia legislativa; fortalecimiento de capacidades; cooperación regional e interregional; protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y contrabando de migrantes; y asistencia y apoyo a los niños y niñas entre las víctimas de la trata de personas y los migrantes contrabandeados.

Se incluyen como insumos clave para la realización de este estudio: las publicaciones sobre trata de personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ⁵; las publicaciones del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), con el apoyo del Ministerio de Justicia de Brasil y la financiación de la Unión Europea, sobre movilizaciones transfronterizas, que cuenta con un enfoque en personas en situación de vulnerabilidad; el diagnóstico realizado por la Secretaría Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia de Brasil, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el ICMPD sobre la trata de personas en áreas de frontera⁶; los estudios realizados por el IPPDH que abordan el acceso a derechos sociales por parte de la población migrante⁶

⁴ Es importante aclarar que las entrevistas realizadas en Brasil fueron efectuadas entre los meses de agosto y diciembre de 2018, es decir, previamente a la asunción del gobierno nacional actual en dicho país. Se respetan los nombres de las instancias gubernamentales donde se realizaron las entrevistas, no obstante es importante mencionar que han habido modificaciones al respecto con la asunción del gobierno vigente.

⁵ Las cuales pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2019/UNODC_Catalogue_of_Materials_May_2019.pdf

⁶ Ver: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones-ippdh/>

y el “levantamiento de los instrumentos en materia de trata de personas en el MERCOSUR”⁷.

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) es un organismo del MERCOSUR creado en 2009 por el Consejo del Mercado Común a través de la Decisión n° 14/09 del día 23 de julio de 2009. Funciona como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y coordinación de las políticas públicas en derechos humanos de los países que integran el bloque regional. Tiene como principales contrapartes nacionales las autoridades de derechos humanos y las Cancillerías de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR, que se reúnen semestralmente en la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), en la que coordinan actividades e iniciativas a nivel regional. Dicha decisión establece que el objetivo del IPPDH es “contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del “MERCOSUR”.

Entre las acciones del IPPDH en materia migratoria es imprescindible destacar la elaboración de la solicitud de Opinión Consultiva para la niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), realizada en conjunto con la Comisión Permanente Niñ@Sur de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH). Esta iniciativa fue impulsada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y culminó con la emisión por parte de la Corte IDH de la Opinión Consultiva n° 21, titulada “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, el 19 de agosto de 2014. Cabe destacar también la más reciente publicación del IPPDH en relación a derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en 2019, en cooperación con *Save the Children*, consistente

⁷ <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones/relevamiento-de-instrumentos-MERCOSUR-en-materia-de-trata-de-personas/>

en un manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos humanos⁸.

El IPPDH también organizó dos importantes actividades de discusión e intercambio: el Foro “Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes” (2013) y el Diálogo “Integración regional, políticas migratorias y derechos humanos” (2014)⁹. También realizó un conjunto de capacitaciones sobre estas temáticas.

Otros antecedentes importantes han sido, el estudio titulado “Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires”, que fue desarrollado con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y se concentró en el acceso a derechos sociales de los migrantes que viven en dicha provincia; “La situación de las personas migrantes regionales en la ciudad de Buenos Aires: acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad” realizado junto al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina¹⁰ y en tercer lugar, la investigación “Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos sociales y políticas públicas”¹¹ analizó la situación de los migrantes regionales en cuanto al acceso a un conjunto de derechos sociales formalmente reconocidos: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda y regularización migratoria en dicha ciudad brasileña.

⁸ IPPDH/Save the Children. (2019). *Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración: Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos humanos*. Buenos Aires: IPPDH/Save the Children.

⁹ Ambas fueron organizadas conjuntamente con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y contaron con la participación de representantes de organismos sindicales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de América Latina y el Caribe.

¹⁰ IPPDH e INADI, *La situación de las personas migrantes regionales en la ciudad de Buenos Aires: acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*, IPPDH, Buenos Aires, 2014, disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2016/12/InformeMigrantesBA-webr.pdf>

¹¹ IPPDH y Oficina Regional de la OIM, *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo: derechos sociales y políticas públicas*, Buenos Aires, 2016, disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo_ES.pdf

En cuarto lugar, la investigación “Niños, niñas y adolescentes en las fronteras internacionales del MERCOSUR. Relevamiento de normas y prácticas administrativas de egreso e ingreso en dos puntos de frontera. ¿Qué riesgos pueden detectarse en el control migratorio?” realizada en 2015 en la frontera Argentina-Paraguay, en el paso Clorinda-Puerto Falcón, junto con la OIM.

Por último, es preciso mencionar que entre 2015 y 2017 el IPPDH implementó el Proyecto “Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas”, con el apoyo financiero del gobierno de Brasil¹². Dicho proyecto contempló un conjunto de acciones, incluyendo estudios transversales sobre el tema de la seguridad alimentaria, investigaciones sobre la migración haitiana, diálogos interregionales para intercambiar experiencias y difundir buenas prácticas en el ámbito del MERCOSUR y los Estados asociados, entre otras. En suma, las migraciones fueron una temática permanente en las acciones e investigaciones desarrolladas en el IPPDH desde su creación en 2009. En el último período, se sumaron los temas de refugio, apátrida y trata de personas, en consonancia con el avance e interés que se ha impuesto en la región a partir del proceso de *Cartagena +30* y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014).

El informe se estructura del siguiente modo: una primera parte refiere a la problemática de la trata de personas. Se presenta la normativa y seguidamente las políticas públicas, las instituciones y organismos públicos implicados en la persecución, la prevención y la asistencia y protección de las víctimas de trata. Se analiza la cuestión en los tres niveles (nacional, provincial/estadual y municipal) en línea con el postulado de que la implementación de políticas públicas para el enfrentamiento a la trata de personas exige alianzas entre los diversos actores, organismos e instituciones gubernamentales y en cooperación con la sociedad civil en su conjunto. No obstante, se focaliza principalmente en las ciudades que conforman la denominada “Triple Frontera” en tanto allí ha sido realizado gran parte del

¹² El Proyecto fue analizado y aprobado en la XCVII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (GMC), realizada entre el 15 y el 16 de abril de 2015 en Brasilia (MERCOSUL/GMC/ATA N° 01/2015).

trabajo de campo en el marco del estudio titulado “Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la “Triple Frontera”, el cual se propone contribuir con los esfuerzos gubernamentales orientados a la promoción y protección de los derechos humanos en las ciudades de la frontera del MERCOSUR.

En vinculación con ello, la segunda parte del informe se centra en el análisis de la situación de los migrantes que residen en las tres ciudades de la “Triple Frontera”, focalizando en los derechos de los migrantes, presentándose inicialmente el marco normativo (internacional y nacional) para luego analizar el acceso a derechos de aquellos y las políticas públicas e instituciones que están involucradas. La garantía al acceso a derechos sociales y de regularización migratoria oficialían como factores de protección respecto a múltiples vulnerabilidades, entre las cuales se encuentra la de ser víctima de trata de personas. En este sentido, abordar las condiciones de acceso a derechos sociales de los migrantes, así como las políticas públicas implementadas por los Estados para garantizar sus derechos, forma parte de prevenir y combatir la trata de personas entendida como una violación grave a los derechos humanos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Contextualización sobre la “Triple Frontera”

La “Triple Frontera” en tanto zona de tránsito se caracteriza por un permanente traslado de bienes y personas¹³. Según los datos estadísticos de 2010, Puerto Iguazú cuenta con 42.849 habitantes¹⁴, Foz do Iguazú con 256.088¹⁵

¹³ Fuente: OIM (2010) Trata de Personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la “Triple Frontera”. Disponible en : <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo17.pdf>

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

¹⁵ Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)

y Ciudad del Este con 387.755¹⁶. Lo que arroja que un total de alrededor de 686.894 personas vinculadas a este territorio.

En parte, la figura del tránsito vecinal fronterizo¹⁷ gestiona este movimiento regular e irregular constante que incluye personas que realizan intercambios comerciales, pero también a turistas, estudiantes, trabajadoras y trabajadores.

“(…) se trata de una región con permanente movimiento (regular e irregular) de personas y mercancías. La figura de tránsito vecinal fronterizo (TVF) ordena parte del movimiento de personas, que con la sola presentación de un documento de identificación pueden cruzar la frontera y permanecer hasta 72 horas en el otro país, sin alejarse a más de 50 kilómetros del punto de cruce. Sin embargo, a los cruces regulares por los puestos migratorios deben agregarse los otros cruces – irregulares pero históricos – que por tierra o por agua han realizado los pobladores de la zona” (OIM, 2010:21).

Las condiciones socioeconómicas de muchos de sus habitantes se encuentran signadas por empleos precarios e informales, déficits habitacionales y múltiples vulnerabilidades. Las redes institucionales allí presentes en ocasiones pueden verse sobrepasadas por las demandas de asistencia de niños, niñas, adolescentes, mujeres y otros sectores que dependen del acceso a la educación, salud y asistencia social¹⁸. A la intensidad de los vínculos de personas, instituciones y actividades económicas, se adicionan los lazos

¹⁶ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y Poblacion. population.city

¹⁷ En el marco del Acuerdo N° 17/99 “Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR”, suscripto por los Ministros del Interior del MERCOSUR se estableció que “Los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o Asociado, o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro Estado Parte o Asociado del MERCOSUR que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Partes o Asociados, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). La calidad de residente legal, a los efectos de este convenio, se determinará en base a la legislación de cada Estado Parte o Asociado”. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79358/norma.htm>

¹⁸ OIM (2010). *Trata de personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la “Triple Frontera”*. Buenos Aires, Argentina: OIM.

culturales entre aquellos que habitan y transitan estos espacios. La “Triple Frontera” es señalada como un lugar en que la multiculturalidad se evidencia a partir de la presencia de diversas nacionalidades (Giménez Beveveau, 2010).

En la zona se encuentra también la atracción turística de las Cataratas del Iguazú, la represa hidroeléctrica del Itaipú, el sistema hídrico del acuífero Guaraní, la expansión de la producción de sojeros brasileños en la zona perteneciente a Paraguay, una intensa actividad comercial trasfronteriza con epicentro en Ciudad del Este, tres aeropuertos internacionales y dos puentes transfronterizos que completan el escenario de una zona signada por el constante movimiento y la circulación (Fogel, 2008; Linares, 2010). Asimismo, la condición de espacio fronterizo lo convierte en un lugar privilegiado para analizar los derechos de los migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

En la investigación “Diagnóstico sobre Trata de Personas en las Áreas Fronterizas en Brasil” – financiada por la Secretaria Nacional de Justicia (SNJ) del Ministerio de Justicia brasileño y realizada conjuntamente con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) – Oficina de Enlace y Partenariado de Brasilia y con la colaboración del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) como colaborador ejecutor – se describe que:

“El municipio de Foz do Iguaçu destaca en la región de la “Triple Frontera” por el intenso flujo de bienes, mercancías y personas. Diariamente, se observa un tránsito relevante de personas que cruzan las fronteras entre las ciudades de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este para realizar actividades laborales. La economía de la región de Foz do Iguaçu está, por lo tanto, más marcada por la economía de la frontera (una economía de carácter informal vinculada sobre todo al comercio paraguayo), que por la economía de Curitiba o de otras regiones metropolitanas de Paraná (como Londrina o Maringá). Cabe resaltar que Paraná (junto con Rio Gran-

de do Sul) posee el mayor porcentaje de población residente en la franja de frontera”¹⁹.

Estos aspectos relacionados a los vínculos estrechos entre las ciudades también fueron descriptos por los entrevistados en el trabajo de campo de la presente investigación.

“Es nuestra realidad. La verdad, yo incluso uso un concepto que tal vez no sea oficial, pero estamos en una gran región metropolitana internacional. Aquí las cosas se mezclan. Parece que Ciudad del Este es barrio de Foz y Puerto Iguazú es toda una sola cosa. Y hay ese mestizaje, esa mezcla. Y se produce de una forma muy natural. Mi hijo mismo estudia en una escuela que los compañeros son extranjeros y hay esa interacción. Y eso es saludable. Es necesario encararlo como algo sano.” (Policía Federal, Foz do Iguazú).

Al mismo tiempo, una serie de representaciones e imaginarios se reproducen en relación a este espacio, siendo señalada como zona de contrabando, tráfico de drogas, de armas e incluso como base de organizaciones delictivas transnacionales y también de trata de personas (Fogel, 2008).

“Tanto investigaciones y diagnósticos de organismos nacionales e internacionales como informes periodísticos dan cuenta de la cotidianeidad del comercio sexual que involucra a mujeres y hombres adultos, niños, niñas y adolescentes. Por ello, las problemáticas vinculadas a las diversas modalidades de explotación de la “Triple Frontera” han sido parte de la agenda de los tres países del Foro del MERCOSUR.” (OIM, 2010).

Al respecto, en el Diagnóstico Regional del MERCOSUR se establecieron ocho principales factores de vulnerabilidad concretos que comprometen institucionalmente a los Estados a fin de que trabajen de manera independiente, pero a la vez articulada (RMAAM, 2012). Así, se indicó que

¹⁹ Secretaria Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia (2013) *Investigación ENAFRON. Diagnóstico sobre trata de personas en áreas de Frontera*. UNDOC, ICMPCD, Secretaria Nacional de Justicia, MJ. Disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/enaftron_es_web.pdf

en esta zona confluyen problemáticas tales como la inequidad de género y discriminación contra la mujer; la violencia doméstica; el abuso sexual intrafamiliar; la exclusión social y pobreza; la migración como estrategia para mejorar las condiciones de vida; fronteras permeables y la falta de documentación de identidad civil.

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)²⁰ ha establecido tres principios recomendados, derivados del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la obligación de los Estados de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos humanos de todos los migrantes en las fronteras internacionales y que suponen: en primer lugar, la primacía de los derechos humanos, esto significa que los derechos humanos constituirán el núcleo de todas las medidas de gobernanza de fronteras; la no discriminación, es decir, que se protegerá a los migrantes contra toda forma de discriminación en las fronteras y, por último, la asistencia y protección contra cualquier daño que implica que los Estados considerarán las circunstancias individuales de todos los migrantes en las fronteras y garantizarán su protección efectiva y acceso a la justicia.

Migraciones, trata de personas y ciudades

El artículo 3, párrafo (a) del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas²¹ define la trata de personas como el reclutamiento, transporte, traslado, refugio o recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de la coerción, el secuestro, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o la

²⁰ Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las Fronteras internacionales del ACNUDH son el resultado de amplias consultas con expertos para la elaboración de unas directrices normativas sobre la gobernanza de las Fronteras internacionales. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf

²¹ Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento²² de una persona que tiene control sobre otra persona, con el propósito de explotación. La explotación²³ incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La trata de personas tiene tres elementos constitutivos: el acto (reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas); los medios (amenaza o uso de la fuerza, coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o vulnerabilidad, o dar pagos o beneficios a una persona que tiene el control de la víctima) y el propósito²⁴ (para fines de explotación, que incluye la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas similares y la extracción de órganos)²⁵.

Si bien son múltiples los factores que pueden incidir en que una persona sea víctima de trata, uno de los principales se vincula con los grados de vulnerabilidad socioeconómica, marginalización social e incluso familiar, por ejemplo, en el caso de las personas LGBTIQ. Es decir, que entre sus principales víctimas se encuentran personas y grupos sometidos a la pobreza. En este sentido, por ejemplo, la trata de personas se vincula con quienes buscan mejorar sus condiciones de vida y en ocasiones son engañados con

²² Sobre la posición de UNODC acerca del consentimiento ver: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent_ES.pdf

²³ Para una definición de explotación ver: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/UNODC_IP_Exploitation_2015.pdf

²⁴ Como lo establece esta definición, la trata tiene como fin la explotación. Tal como se define en el artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños: “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”. En este informe se focaliza sobre todo en la trata con fines de explotación laboral y sexual ya que, como se ejemplificará con algunos datos estadísticos, son las que presentan mayor incidencia numérica. Ello no implica que los otros tipos de trata no ocurran, como es mencionado, en algunos casos, por los entrevistados.

²⁵ Extraído de https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu#What_is_Human_Trafficking

falsas promesas laborales por parte de tratantes y redes delictivas internacionales²⁶.

La trata se caracteriza además por ser de difícil visibilización, ocultándose detrás de prejuicios y discriminaciones arraigadas en las sociedades. El diagnóstico y el accionar de actores públicos locales aparecen entonces como un factor decisivo para la detección de situaciones que involucren la explotación y vulneración de sectores particularmente desfavorecidos como ocurre – en muchos casos – con los migrantes.

De manera que, si bien la trata de personas no involucra solo a la población de origen migrante, es un fenómeno estrechamente vinculado con los flujos migratorios internos e internacionales, y precisa de sujetos vulnerados, entre ellos migrantes, estando directamente asociada a situaciones de explotación y a sectores de escasos recursos económicos. En este sentido, disminuir los factores de riesgo en relación a la trata de personas se intersectan con las políticas públicas que procuren el acceso de derechos sociales de los migrantes.

Es posible, a partir del desarrollo de las capacidades locales, la capacitación y formación de las instituciones a nivel municipal, de funcionarios que actúan en fronteras y espacios de continua circulación, como el de la “Triple Frontera”, el desarrollo de acciones y políticas públicas que repercutan de modo efectivo en las poblaciones que puedan verse afectadas por el delito de trata.

La inclusión de los migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos obligan a redirigir el análisis hacia las ciudades, municipios y áreas metropolitanas. Este constituye un aspecto clave para la construcción de una ciudadanía en clave regional en el MERCOSUR²⁷.

²⁶ UNODC (2007) *Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa mundial contra la trata de personas*. Naciones Unidas: Nueva York. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

²⁷ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR/Organización Internacional para las Migraciones (2016) *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo*. Derechos sociales y políticas públicas. Buenos Aires: IPPDH/OIM. Disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones/migrantes-regionales-en-la-ciudad-de-san-pablo/>

Asimismo, en relación a políticas públicas contra la trata de personas y para la asistencia de las víctimas, el enfoque de derechos resulta insoslayable en tanto y en cuanto este delito consiste en la vulneración de derechos humanos de las personas que se ven sometidas al mismo.

Por otra parte, el caso de la “Triple Frontera” ejemplifica claramente la importancia de la cooperación entre Estados nacionales, estatales/provinciales y municipales en el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de derechos.

Estas ciudades presentan además características particulares por su condición fronteriza, por lo cual, si bien no conforman cada una de ellas grandes urbes, vistas de modo conjunto alcanzan una relevancia central para evaluar el rol estratégico que a nivel local pueden asumir las políticas públicas. Por otra parte, “si bien el desarrollo de grandes conglomerados urbanos va en aumento, aproximadamente la mitad de los residentes urbanos vive en ciudades y localidades de menor tamaño”²⁸, adquiriendo importancia en la planificación y ejecución de políticas de los estados locales.

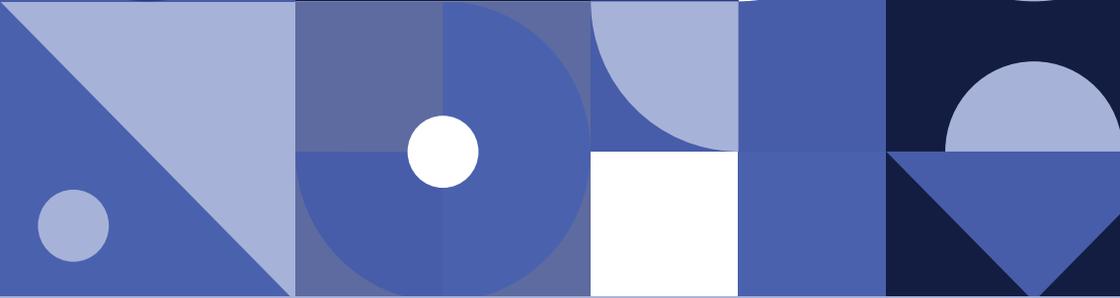
Como se ha dicho, diversos estudios han establecido que son los grupos con menor acceso a derechos básicos; tales como educación, salud, trabajo formal, etc. los que componen la franja de mayor riesgo en relación a las redes de trata, es por ello que es importante conocer cuáles son las condiciones de vida de aquellas personas que habitan, circulan y transitan en la “Triple Frontera”.

Tomada en su conjunto, la “Triple Frontera” se caracteriza por ser un espacio de gran vitalidad y movilidad migratoria. La presencia de migrantes en las tres ciudades es un dato evidente, no obstante, debe considerarse también que muchos de ellos se encuentran en situación de tránsito, ya sea porque trabajan en una de las ciudades, pero viven en otra o porque resuelven las más variadas situaciones cotidianas, tales como la asistencia a servicios de salud u otros aspectos propios de habitar en una zona de frontera.

²⁸ División de Población, ONU (2014) La situación demográfica en el mundo. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>

En este informe se focaliza en la situación de las personas migrantes regionales que se encuentran en la “Triple Frontera”, entendiendo por tales a las personas nacidas en países sudamericanos que residen en dicha zona. Este recorte se vincula con la preocupación de abordar los procesos de diseño, implementación y consolidación de políticas públicas en la región que caracterizan a los estudios realizados por el IPPDH²⁹ desde su creación en 2009.

²⁹ Pueden consultarse dichos antecedentes en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones/>



II

TRATA DE PERSONAS Y DERECHOS

II. TRATA DE PERSONAS Y DERECHOS

La trata de personas implica la violación de una serie de derechos humanos que según la fase del ciclo de trata del que se hable afectarán unos u otros derechos. En este sentido,

“(…) el derecho de los derechos humanos ha proclamado de manera inequívoca que es fundamentalmente inmoral e ilícito que alguien se apropie de la personalidad jurídica, el trabajo o la humanidad de otra persona (...) ha prohibido la discriminación por motivos de raza y sexo, ha exigido que se brinden los mismos derechos, o al menos una serie de derechos esenciales, a los no ciudadanos, ha condenado y prohibido la detención arbitraria, el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, el matrimonio forzado y la explotación sexual de niños y mujeres, y ha abogado por la libertad de circulación y el derecho a salir del propio país y a regresar a él”³⁰.

Desde un enfoque de derechos humanos, los derechos de las personas objeto de trata constituyen el centro de toda acción para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas. Son los Estados quienes tienen la obligación de prevenir la trata, investigar y procesar a quienes la cometen y ayudar y proteger a las víctimas³¹ sobre todo a aquellas que requieran protecciones especiales tales como los niños y niñas, mujeres, miembros del colectivo LGTBIQ y migrantes.

De este modo, los Estados – en el marco de sus obligaciones internacionales – deben promover y proteger los derechos humanos de las víctimas de

³⁰ Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Boletín Informativo n° 36. Naciones Unidas: New York y Ginebra, 2014, pág. 5.

³¹ Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

la trata de personas, prevenir la trata de personas haciendo frente a los factores sociales, económicos, culturales, políticos y de otra índole que contribuyen a ese fenómeno y reforzar las respuestas de sus sistemas judiciales en relación a la prevención, protección y resarcimiento de las víctimas³².

Una de las obligaciones que asumen los Estados es la adecuación de su marco normativo nacional a los instrumentos y normativa internacional. Se tratará este aspecto en las páginas que siguen. Posteriormente, se analizan las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos de cada uno de dichos países tanto a nivel nacional, provincial/estadual y municipal.

MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

Esta parte del informe se ocupa de analizar, en primer lugar, el marco normativo en materia de trata de personas, internacional y luego de cada uno de los países que comparten frontera en la “Triple Frontera”.

Normativa internacional y regional

Las normativas que se ocupan de la trata de personas han impulsado el desarrollo de políticas públicas que procuran su persecución, prevención y asistencia o protección a las víctimas. Las ciudades bajo estudio se rigen por la normativa nacional de cada uno de los países a los que pertenecen. Asimismo, dicha normativa retoma los lineamientos de los instrumentos internacionales en materia de trata de personas.

³² Esto se establece entre otros instrumentos en el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional y sus protocolos (2000) tiene como propósito promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Dos son los protocolos de la Convención cuyo contenido interesan destacar en el presente capítulo: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas y niños y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (ambos conocidos como Protocolos de Palermo).

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Un elemento central del mandato de la UNODC en virtud del Protocolo de Trata de las Naciones Unidas es aumentar el nivel de protección y asistencia brindada a las víctimas de delitos de trata de personas (artículos 2 (b), 6, 7 y 8).

El Protocolo es el principal instrumento internacional de lucha contra la trata de personas. Como custodio de este instrumento, la UNODC ayuda a los países a implementar una respuesta integral a la trata de personas. La asistencia técnica pertinente proporcionada a los países por la UNODC incluye: colaborar en la revisión de la legislación nacional sobre asistencia y protección a las víctimas; capacitar a los profesionales de la justicia penal y proveedores de servicios sobre la protección de las víctimas de la trata de personas; apoyar a los países en la prestación de asistencia física, psicológi-

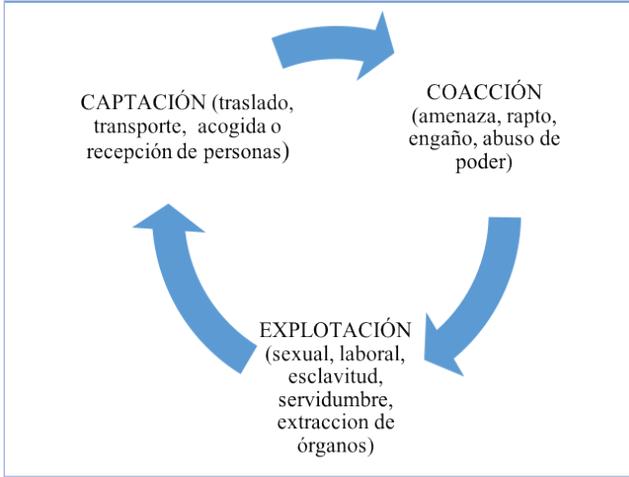
ca y social a las víctimas, incluida la cooperación con las ONG y la sociedad civil y garantizar la seguridad de las víctimas³³.

Los elementos centrales a resaltar de la definición de trata que establece el Protocolo (que se grafican resumidamente en la Figura 1, receptados en términos generales por el marco normativo regional y nacional de los países bajo estudio, son:

- ✓ La trata puede o no implicar el traslado o desplazamiento de la víctima. Cuando ello ocurre a través de fronteras internacionales se habla de *trata internacional* y cuando ocurre al interior de un mismo país se habla de *trata interna*.
- ✓ No se indica que requiera el cruce de fronteras o cierta distancia. Es por ello que, si bien, la trata está vinculada con las migraciones, no necesariamente implica que la persona víctima de este delito sea llevada a otro país o países.
- ✓ La trata supone el uso de la fuerza y/o coacción, amenaza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona.
- ✓ La trata supone una situación de explotación (sexual, trabajos o servicios forzados).
- ✓ El consentimiento inicial del traslado, en caso de personas adultas, queda invalidado si la víctima es forzada, coaccionada o explotada una vez que llega al lugar de destino.

³³ Ver: https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html#What_does_UNODC_do_to_assist_victims

Figura 1



La Convención contra el Crimen Organizado Transnacional de las Naciones Unidas (2000) ha sido ratificada por los tres países que comparten frontera en la “Triple Frontera” y tienen carácter vinculante.

País	Firma	Ratifica
Paraguay	Diciembre 12, 2000	Septiembre 22, 2004
Argentina	Diciembre 12, 2000	Noviembre 19, 2002
Brasil	Diciembre 12, 2000	Enero 29, 2004

Fuente: ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9505.pdf>

**NORMATIVA INTERNACIONAL
sobre y vinculada con trata de personas**

Instrumento	Año de adopción
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños ³⁴	2000
Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional ³⁵	2000
Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena ³⁶	1949
Convención sobre la Esclavitud ³⁷	1926
Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 ³⁸	1953
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud ³⁹	1957
Convenio sobre el trabajo forzoso ⁴⁰	1930

³⁴ https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf sobre esta campaña ver: anos. establece que el combate de ambos delos a los efectos de disminuir los factores de riesgos de lo

³⁵ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/55/25&Lang=S>

³⁶ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>

³⁷ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>

³⁸ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolAmendingTheSlaveryConvention.aspx>

³⁹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolition-OfSlavery.aspx>

⁴⁰ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ForcedLabourConvention.aspx>

Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso ⁴¹	2014
Declaración de Brasilia ⁴²	2014
Convenio sobre la abolición del trabajo ⁴³ forzoso	1957
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁴⁴	1966
Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁴⁵	1966
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ⁴⁶	1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁴⁷	1966
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ⁴⁸	1984

Normativa internacional para grupos que requieren protección especial frente a la trata de personas

Determinados grupos, ya sea porque históricamente han sido víctimas de discriminación o porque quienes forman parte del mismo comparten vulnerabilidades específicas, requieren de protecciones especiales por parte de

⁴¹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Protocol2014ForcedLabourConvention.aspx>

⁴² http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-533/14

⁴³ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/AbolitionOfForcedLabourConvention.aspx>

⁴⁴ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁴⁵ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>

⁴⁶ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

⁴⁷ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁴⁸ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

los Estados en relación a la trata de personas.⁴⁹ Cabe aclarar que no se trata de un relevamiento exhaustivo, sino que se hace referencia a una serie de normas específicas.

Niños y niñas

La Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) de 1989 y sus Protocolos (ver cuadro debajo) estipulan cuáles son los derechos de los niños y niñas.

La directriz n° 8 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece en relación a las **medidas especiales para la protección y la asistencia a los niños víctimas de trata de personas** que

“El daño físico, psicológico y sicosocial que sufren en especial los niños objeto de trata y su mayor vulnerabilidad a la explotación hacen necesario un tratamiento separado del previsto para los adultos víctimas de trata de personas en las leyes, las normas, los programas y la acción. Los mejores intereses del niño deben constituir una consideración primordial en todas las medidas relativas a las víctimas de trata de niños, sean adoptadas por instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos. Las víctimas de la trata de niños deben recibir asistencia y protección adecuadas y hay que tener plenamente en cuenta sus derechos y necesidades especiales”⁵⁰.

Cabe resaltar además que, en el caso de niños, niñas y adolescentes, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones

⁴⁹ Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Boletín Informativo n° 36. Naciones Unidas: New York y Ginebra, 2014, pág. 5.

⁵⁰ Directriz n°8. Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece que el consentimiento de la víctima es irrelevante, incluso si se han utilizado los medios (amenaza o uso de fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, etc.) que se incluyen en la definición de trata de personas de dicho Protocolo.

Las niñas, niños y adolescentes (NNyA) víctimas de la trata tienen derecho a protección en el largo plazo. Esto incluye alimentación, alojamiento en un lugar apropiado y seguro, asistencia médica, apoyo psicosocial, asistencia legal, servicios sociales y educación, con el fin de lograr su reintegración social. Asimismo, no podrán ser víctimas de detenciones ni medidas punitivas⁵¹.

En sintonía con ello, el sistema internacional cuenta con una serie de instrumentos que contemplan la protección de los NNyA resumidos en el cuadro siguiente⁵².

DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS	
Instrumento	Año de adopción
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) ⁵³	1989
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 (CRC-OPSC) ⁵⁴	2000

⁵¹ Guía rápida para el abordaje de la problemática de la trata de personas, OIM/Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina)

⁵² Fuente: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

⁵³ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

⁵⁴ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (CRC-OPAC) ⁵⁵	2000
Convenio sobre la edad mínima (núm. 138). ⁵⁶	1973
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) ⁵⁷	1999

ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS VÍCTIMAS DE TRATA

Proporcionar una asistencia y una protección apropiadas, teniendo en cuenta el interés superior del niño, a los niños que hayan sido víctimas de la trata de personas o corran riesgo de serlo, prestando servicios y adoptando medidas apropiadas para su bienestar físico y psicológico, así como su educación, rehabilitación y reintegración, en coordinación con los sistemas existentes de protección de la infancia (Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, 2010).

Mujeres

En el caso de las mujeres la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) exige a los Estados partes que tomen todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la pros-

⁵⁵ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>

⁵⁶ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/MinimumAge.aspx>

⁵⁷ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ChildLabour.aspx>

titución de la mujer (artículo 6)⁵⁸. Se resumen en el cuadro que sigue los principales instrumentos universales de derechos humanos que protegen a las mujeres.

También el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas⁵⁹ contempla la protección especial de estos grupos sobre todo mujeres, niñas y niños.

En el ámbito interamericano debe mencionarse la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer – “Convención de Belém do Pará” (ver cuadro).

DERECHOS DE LAS MUJERES	
Instrumento	Año de adopción
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ⁶⁰	1979
Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-OP) ⁶¹	1999
Declaración sobre la Protección de Mujeres y Niños en Situaciones de Emergencia y Conflicto Armado ⁶²	1974
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer – “Convención de Belém do Pará”	1994

⁵⁸ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

⁵⁹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

⁶⁰ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

⁶¹ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf

⁶² <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. ⁶³	1993
---	------

PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS.

Adoptar y aplicar políticas y programas amplios a nivel nacional y, cuando corresponda a nivel subregional y regional, para prevenir todas las formas de trata de personas que se ajusten a las políticas y programas pertinentes de migración, educación, empleo, igualdad entre los géneros, empoderamiento de la mujer y prevención del delito, con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes (Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, 2010).

LGBTIQ

El género, entendido como una construcción cultural histórica de la diferencia sexual, es una dimensión fundamental que expresa desigualdades sociales. En el caso de delito de trata de personas los datos estadísticos y los testimonios de los funcionarios y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia son enfáticos en sostener que mujeres, niñas y población LGBTIQ son grupos particularmente afectados por el delito de trata de personas.

Posteriormente al documento conocido como Principios de Yogyakarta (2006), elaborado por un grupo de expertos y expertas en derechos humanos, se han aprobado una serie de documentos vinculados a los derechos de estos grupos. En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la resolución n°17/19, denominada Derechos Humanos, orien-

⁶³ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

tación sexual e identidad de género. En 2012 fue publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) el documento titulado: *Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de Derechos Humanos*. Se destaca además la creación de un Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, conforme la resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos del 30 de junio de 2016.

En relación al sistema de casos, deben mencionarse una serie de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos además del trabajo que ha realizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el caso Karen Atla Riffo e hijas vs. Chile, el caso Duque vs. Colombia.

Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo

Si bien se retomará la normativa internacional que protege a los migrantes más adelante, se resumen aquí los instrumentos que protegen a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo y que incluyen artículos que refieren a la trata de personas como violación de derechos humanos o a otros derechos que deben respetar los Estados a los efectos de disminuir los factores de riesgos de los migrantes en relación a la trata.

MIGRANTES, REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO	
Instrumento	Año de adopción
Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (ICPMW) ⁶⁴	1990

⁶⁴ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ⁶⁵ (El próximo apartado referirá sobre este instrumento)	2000
Convención para la Reducción de la Apatridia ⁶⁶	1961
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas ⁶⁷	1954
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ⁶⁸	1951
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados ⁶⁹	1966
Declaración sobre los derechos humanos de las personas que no son nacionales del país en el que viven ⁷⁰	1985

Asegurar que los países de origen acepten el regreso de sus nacionales que sean víctimas de la trata de personas y garantizar que ese regreso se lleve a cabo en las debidas condiciones de seguridad y, preferentemente tenga carácter voluntario, de conformidad con la Convención y el Protocolo relativo a la trata (Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, 2010).

⁶⁵ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TransnationalOrganizedCrime.aspx>

⁶⁶ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Statelessness.aspx>

⁶⁷ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatelessPersons.aspx>

⁶⁸ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

⁶⁹ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>

⁷⁰ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/HumanRightsOfIndividuals.aspx>

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire⁷¹

El segundo protocolo que complementa a la Convención es el de Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire cuyo fin es, según consta en el artículo 2 del mismo, prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados parte con ese propósito, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico. El protocolo define que:

“(...) por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en 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.”

En 2012 la UNODC emitió una estrategia integral⁷² que establece la naturaleza complementaria de la labor de la UNODC para prevenir y combatir tanto la trata de personas como el tráfico de migrantes, y la definición de las prioridades inmediatas para la acción y el compromiso futuros de la UNODC en relación con ambas problemáticas, estableciendo que la aproximación a ambas temáticas debía adoptar un enfoque de derechos humanos.

⁷¹ Pueden consultarte varios trabajos sobre tráfico ilícito de migrantes producidos por UNODC en: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html?ref=me-nuside>

⁷² Disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Strategy_on_Human_Trafficking_and_Migrant_Smuggling.pdf

Diferencias entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

Consentimiento

En el caso de tráfico ilícito de migrantes, que suele realizarse en condiciones peligrosas o degradantes, los migrantes consienten en ese tráfico. Las víctimas de la trata, por el contrario, nunca han consentido o, si lo hicieron inicialmente, ese consentimiento ha perdido todo su valor por la coacción, el engaño o el abuso de los traficantes.

Explotación

El tráfico ilícito termina con la llegada de los migrantes a su destino, en tanto que la trata implica la explotación persistente de las víctimas de alguna manera para generar ganancias ilegales para los traficantes. Desde un punto de vista práctico, las víctimas de la trata también suelen resultar más gravemente afectadas y tener más necesidad de protección frente a una nueva victimización y otras formas de abuso que los migrantes clandestinos.

Transnacionalidad

El tráfico ilícito es siempre transnacional, mientras que la trata puede no serlo. Ésta puede tener lugar independientemente de si las víctimas son trasladadas a otro Estado o sólo desplazadas de un lugar a otro dentro del mismo Estado.

Fuente: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>

INSTRUMENTOS SOBRE TRATA DE PERSONAS – MERCOSUR

Se especifican aquí cuales son los instrumentos en materia de trata de personas en el ámbito del MERCOSUR⁷³, se ha considerado como criterio para su inclusión su relevancia y fecha de creación.

- ✓ **Guía regional del MERCOSUR** para la identificación y atención a necesidades especiales de protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes (2015).
- ✓ **Declaración sobre la complementación y articulación en el combate a la delincuencia organizada transnacional** entre la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR (RMI) y el Consejo Sudamericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Unión de Naciones Unidas Sudamericana de la UNASUR (CSSCJDOT) (2015).
- ✓ **Declaración contra la Trata de Personas y el Trabajo Forzoso** (2015).
- ✓ **Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional** (2014).
- ✓ **Declaración sobre la necesidad de crear herramientas jurídicas regionales con el fin de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas** (2014).
- ✓ **Estrategia Regional de Lucha contra el tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual** (2013).

⁷³ Puede ampliarse esta cuestión consultando el Informe elaborado por IPPDH: Relevamiento de instrumentos. MERCOSUR en materia de personas. Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados y Víctimas de Trata de Personas en el MERCOSUR. Buenos Aires, Julio de 2016. Este trabajo recopila la producción, en el bloque regional, de numerosas herramientas de combate al delito de la trata de personas, tales como: planes de acción, declaraciones, mecanismos, campañas e instrumentos técnicos como guías y protocolos. Los instrumentos han generado una institucionalidad regional sobre la temática, dotando a los Estado Parte y Asociados de capacidades en el ámbito regional para combatir de manera articulada el delito de la trata de personas y brindar atención humanitaria a sus víctimas. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2016/07/Instrumentos_MERCOSUR_trata_de_personas.pdf

- ✓ **Protocolo de funcionamiento de la Red MERCOSUR de atención del Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional** (RMAAM/OIM) de 2017, recoge conclusiones y recomendaciones en relación a la trata de personas y la perspectiva de género. Partiendo del precepto de que la trata es un fenómeno de gran complejidad y en constante cambio anulando a las mujeres de derechos fundamentales es que la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) realizó una serie de aportes tales como: diagnósticos nacionales de cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR y un diagnóstico regional, publicados en 2012 en el marco de la I RMAAM en Buenos Aires. Asimismo, el Consejo del Mercado Común, aprobó, a propuesta de la RMAAM, dos instrumentos que fortalecen la acción de políticas regionales para afrontar la problemática. Se creó “un mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en situación de Trata Internacional” (MERCOSUR/CMC/DECn°32/12) que permitió articular una Red MERCOSUR que brinde especial atención a mujeres en cooperación entre todos los Estados Parte.

NORMATIVA POR PAÍS

Argentina

Si bien desde 2002 Argentina había ratificado el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar el delito de trata. Será en 2008 con la sanción de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata n° 26364⁷⁴ cuando serán incorporados a la normativa nacional los lineamientos establecidos por dicho Protocolo que, asimismo, contempla la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁷⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140100/norma.htm>

Hacia 2012 se amplía esta normativa al sancionarse otra ley (n° 26.842⁷⁵) en la que se introducen modificaciones vinculadas a la implementación de políticas públicas contra la trata de personas. Se crean dos organismos encargados de combatir esta problemática: el Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas (bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y el Comité Ejecutivo para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas.

Algunas consideraciones sobre la Ley n° 26.364 (2008)

En su artículo n° 1 proclama que el objetivo de la ley será implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas. En su artículo 5 establece el principio de no punibilidad que supone que las víctimas de la trata de personas no serán penadas por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata. Tampoco les serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las afectó.

En el artículo n° 6 se establecen cuáles son los derechos de las víctimas de trata que incluyen ser informados e informadas sobre sus derechos en un idioma que comprendan, y en forma accesible a su edad y madurez; recibir alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada; asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas; dar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado; tener protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia, pudiéndose incorporar al programa nacional de protección de testigos; ser oídas e informadas en y sobre el proceso de la causa; la protección de su identidad e intimidad; acceder de modo voluntario y gratuito a la asistencia; entre otros. En relación al alojamiento de las víctimas se prohíbe que sea en establecimientos tales como cárceles, comisarias, etc. y se establece que se protegerá su privacidad e identidad.

⁷⁵ https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_arg_ley26842_0.pdf

En el caso de los niños, niñas y adolescente, además de los derechos que asisten a toda víctima de trata, la ley de trata establece que en los procedimientos se les reconozcan sus necesidades especiales, no pudiendo ser sometidos a careos, ni las medidas de protección de derechos que se apliquen podrán restringir sus derechos y garantías, ni privarlos de su libertad y que se buscará la reintegración familiar siempre que ello sea posible.

Algunas consideraciones sobre la Ley n° 26.842 (2012)

Sancionada en 2012 contempla dos puntos centrales: en primer término, la no aceptación de que el “consentimiento” de la víctima mayor de 18 años pueda exculpar a quien la reclutó y/o explotó, propiciando en todos los casos que las penas sean de cumplimiento efectivo. En segundo lugar, incorpora entre los delitos aquellos vinculados a la explotación sexual infantil, además de contemplar avances en la protección y garantía de los derechos de las víctimas.

La ley del 2008 establecía una diferencia si se trataba de víctimas menores o mayores. Así en la ley del 2012, se estableció que “el consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores” (Art. 1 de la Ley n° 26.842). Es decir, el consentimiento de la víctima de trata sea mayor o menor de edad no tendrá efecto alguno eliminándose las distinciones en uno u otro caso. Este cambio adecua la norma a lo que Naciones Unidas ha establecido, esto es que “(...) el consentimiento de la persona traficada se vuelve irrelevante cuando se utiliza cualquiera de los “medios” de la trata. Un niño no puede dar su consentimiento, incluso si los “medios” no están involucrados”⁷⁶.

En el ámbito de la provincia de Misiones se dictaron algunas leyes que, en consonancia con la normativa nacional y las políticas públicas desarrolla-

⁷⁶ https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html#What_if_a_trafficked_person_consent

das, definieron acciones de la provincia en materia de trata de personas: Ley n° 4.435 “Adhesión Provincial a la Prevención y Sanción de la Trata de personas y Asistencia a sus Víctimas” (10/VII/2008); Ley n° 4.374/07 por medio de la cual se crea el Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, el mismo tiene entre otras funciones combatir la trata de personas desde la Dirección General de Participación y Liderazgo bajo la órbita de la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades trabajando en forma articulada y transversal con los tres departamentos dependientes de la misma: Departamento de Trata y Tráfico de Personas, Departamento de Género y Departamento de Inclusión. Sobre la función y el trabajo que realizan estos órganos provinciales se volverá más adelante cuando se analicen las políticas públicas implementadas por las autoridades de la provincia de Misiones.

Cuadro Normativo Nacional sobre Trata de personas en Argentina

MARCO NORMATIVO NACIONAL- ARGENTINA	
Año	Instrumento normativo
2002	Ley n° 25.632. Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional contra la delincuencia organizada y protocolos complementarios.
2007	Decreto n° 1.281. Creación del “Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Víctimas”, en el ámbito del Ministerio del Interior.
2008	Ley n° 26.364. Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas.
2008	Resolución n° 2.149. Crea la Oficina de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de Trata.
2009	Ley n° 26.485. Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

2012	Ley n° 26.842. Modificación parcial de la Ley n° 26.364. Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas.
2015	Decreto n° 111. Reglamentación de la Ley n° 26.364.
2015	Resolución n° 1.280/2015. Aprueba el Protocolo Único de Articulación elaborado por el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.
2018	Resolución n° 635/2018 del Ministerio de Seguridad de la Nación estableciendo el nuevo plan nacional para la prevención y lucha contra la trata de personas. Guía de acción ante la identificación de un posible caso de trata de personas en el marco del Primer Plan Nacional Bianual para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas 2018-2020.

Brasil

En el caso de Brasil, la **Ley de prevención y represión a la trata interna e internacional de personas y medidas de atención a la víctima n° 13.344** fue sancionada en el año 2016. La norma legisla sobre la trata de personas cometido en el territorio nacional contra víctima brasilera o extranjera y también cuando el delito se comete en el exterior contra víctima brasilera. Establece que el combate a la trata incluye tanto la prevención y la represión de ese delito, así como la atención a sus víctimas, entendiendo que debe afrontarse desde un punto de vista integral que refiera tanto al enfrentamiento del delito como a la asistencia de las víctimas bajo parámetros de respeto de derechos humanos.

Dicha norma define la trata de personas como “el acto de reclutar, transportar, transferir, comprar, alojar o acoger personas, mediante grave amenaza, violencia, coacción, fraude o abuso, con la finalidad de tráfico de órganos,

adopción ilegal, explotación laboral o sexual y sometimiento a cualquier otro tipo de servidumbre”⁷⁷.

En relación a la asistencia a la víctima de trata se establece que debe acceder a asistencia jurídica, social laboral y de salud (física y psicológica), que se le otorgará acogida o refugio provisional, se atenderán sus necesidades específicas (vinculadas a su situación migratoria, origen étnico, social, cuestiones de género, lenguaje, lazos sociales y familiares, etc.), preservación de su identidad e intimidad, atención humanizada, será informada acerca de los procedimientos administrativos y judiciales que la involucren y se procurará la atención de la víctima a los fines de su reinserción social, acceso a educación, trabajo, y en el caso de los niños, niñas y adolescentes se buscará su reinserción familiar y comunitaria.

En el 2006 se dicta el Decreto n° 5.948, por medio del cual se crea la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas. El proceso de construcción de esta Política incluyó a diversas instituciones y actores. En dicho proceso, coordinado por el Ministerio de Justicia a través de la Secretaría Nacional de Justicia, por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y por la Secretaría Especial de los Derechos Humanos, ambas de la Presidencia de la República, se crea un equipo de trabajo en el Poder Ejecutivo Federal para generar una primera propuesta de Política Nacional. Participaron también el Ministerio Público Federal y el Ministerio del Trabajo. Luego, esa propuesta fue sometida a consulta pública, se difundió vía internet y participaron en el debate organizaciones no gubernamentales, órganos de gobiernos estatales y municipales, profesores, estudiantes, especialistas en la materia etc. También se realizó el Seminario Nacional: “La Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas en Brasilia” en 2006. Finalmente, se aprobó la Política Nacional por medio del mencionado decreto. En suma, enmarcados en la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas se encuentran: el I (2008-2010), II (2013-2016) y III Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (I, II y III PNTEP), este último lanzado en Brasilia el 5 de julio de 2018. Otros instrumentos nacionales relevantes son mencionados en el cuadro que sigue.

⁷⁷ Traducción propia.

MARCO NORMATIVO NACIONAL – BRASIL

Año	Instrumento normativo
2004	Decreto nº 5.017. Protocolo adicional. Promulga el “protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional relativo a la Prevención, Represión y Punicción de la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños”.
2004	Decreto nº 5.015. Promulga la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2004	Decreto nº 5.016. Promulga el protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2005	Ley nº 11.106. Tipifica los delitos contra las libertades sexuales por medio de la Reforma del Código Penal Brasileño.
2006	Decreto nº 5.948. Política Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.
2006	Ordenanza MJ nº 2.167. Establece la aplicación del Plan de Acción de Lucha contra la Trata de Personas entre los Estados miembros del MERCOSUR y Estados Asociados (MERCOSUR/ RMI/ ACUERDO 01/2006).
2008	Decreto nº 6.347. Aprueba el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP, sigla en portugués), 2008-2012.
2009	Ordenanza nº 45 y nº 31. Creación de núcleos de lucha contra la trata de personas y puestos avanzados de atención.
2009	Ordenanza SNJ nº 031. Define las competencias de los Núcleos de Enfrentamiento a la Trata de Personas y de los Puestos Avanzados.

2013	Ordenanza Interministerial n° 634. Aprueba el II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP II, sigla en portugués), 2013-2016 y el grupo interministerial de monitoreo y evaluación de dicho plan.
2016	Ley n° 13.344. Ley de Prevención y represión a la trata interna e internacional de personas y medidas de atención a la víctima.
2018	Decreto n° 9.440. Aprueba el III Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP III, sigla en portugués), 2018-2022.

En relación a normativas del estado de Paraná cabe mencionar: la Ley Estadual n° 19.424/2018⁷⁸ que crea la Campaña Corazón Azul e instituye el Día Estadual contra la Trata de Personas; el Decreto Federal n° 9.440/2018⁷⁹ que aprueba el III Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (III PNETP) que consecuentemente rige para el estado de Paraná; el Decreto n° 4.004/2016⁸⁰ en el que consta la nominación de los miembros para componer el Comité Estadual de Enfrentamiento a la Trata de Personas en el estado de Paraná; el Decreto n° 8.030/2013⁸¹ que instituye el Comité Estadual de Enfrentamiento a la Trata de Personas en el estado de Paraná y cuyo fin es formular directrices de las acciones gubernamentales de prevención y enfrentamiento a la trata de personas; por último, el Decreto n° 7.353/2013⁸² que instituye el Núcleo de Enfrentamiento a la Trata de Perso-

⁷⁸ Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=193902&indice=1&totalRegistros=1&dt=18.8.2018.16.5.13.663>

⁷⁹ Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=156138&indice=1&totalRegistros=43&anoSpan=2016&anoSeccionado=2016&mesSeccionado=5&isPaginado=true>

⁸⁰ Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=156138&indice=1&totalRegistros=43&anoSpan=2016&anoSeccionado=2016&mesSeccionado=5&isPaginado=true>

⁸¹ Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=93318&indice=1&totalRegistros=1>

⁸² Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=87865&indice=1&totalRegistros=1>

nas en el estado de Paraná (NEPT). Este Núcleo tiene por principal función la prevención, articulación y planificación de las acciones para el enfrentamiento de la trata de personas en la esfera estatal. Se crea en el marco del poder Ejecutivo vinculándose con la Secretaría de Estado de Justicia, Ciudadanía y Derechos Humanos.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

El COMITÉ ESTADUAL DE ENFRENTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE PARANÁ – CETP/PR fue creado por el Decreto n° 8.030/2013. Es un órgano consultivo y deliberativo cuya finalidad es formular y proponer directrices de acciones gubernamentales de prevención y enfrentamiento a la trata de personas.

En casos en que sean identificadas personas migrantes, como víctimas de trata, el Núcleo de Enfrentamiento a la Trata de Personas en (NETP) deriva el asunto al Comité Estadual de Refugiados y Migrantes del estado de Paraná⁸³, a los fines de que sea analizada la presencia de fundado temor de persecución de acuerdo con el Decreto Estadual n° 4.289/2012⁸⁴.

Paraguay

En 2012 se sanciona la **Ley Integral contra la Trata de Personas n° 4.788/12**. Su objetivo será prevenir y sancionar la trata de personas en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero, así como proteger y asistir a las víctimas. Sanciona con pena privativa de libertad de hasta ocho años a quienes cometan este delito.

⁸³ Ver: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100> o <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2015/PlanoEstadualMigranteRefugiadoParana.pdf>

⁸⁴ Ver: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=66396&indice=1&totalRegistros=1>

Entiende a las víctimas como todas las personas afectadas directa e indirectamente, es decir, parientes u otra persona relacionada con la víctima, que en forma personal sufra un menoscabo patrimonial, moral o físico.

En su artículo n° 36 especifica los derechos y condiciones especiales a tenerse en cuenta cuando las víctimas son niños, niñas y adolescentes no pudiendo restringírseles sus derechos y garantías, ni implicar privación de libertad, procurándose la reintegración a su familia nuclear o ampliada o a su comunidad, cuando sea pertinente. La asistencia a los niños, niñas y adolescentes víctimas estará a cargo de profesionales especializados y se realizará de conformidad con sus necesidades especiales, en particular en lo que respecta a alojamiento adecuado, la educación y los cuidados.

La **Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas** en la República de Paraguay se instala oficialmente en el año 2005 mediante el **Decreto del Poder Ejecutivo n° 5.093**. Su fin es la coordinación interinstitucional e intersectorial con el objetivo de articular la política nacional de prevención y combate a la trata de personas en los ámbitos interno e internacional.

En relación con las competencias de las diversas instancias estatales y sus obligaciones, la ley especifica que el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia a pedido del Defensor del Niño, Niña y Adolescente, designará a un tutor para que represente los intereses de los niños y niñas víctimas de trata; la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Jurisdicción Especializada de la Niñez y la Adolescencia tomarán todas las medidas necesarias para determinar la identidad y nacionalidad de la víctima niño, niña o adolescente cuando sea necesario y harán todo lo posible por localizar a la familia de aquel, cuando ello favorezca su interés superior. Las entrevistas que se realicen durante el proceso judicial, los exámenes y otros tipos de investigaciones estarán a cargo de profesionales especializados y se realizarán en un entorno adecuado y en un idioma que el niño, niña o adolescente utilice y comprenda y en presencia de sus padres, su tutor legal o una persona de apoyo, evitando la presencia del procesado durante las declaraciones en los tribunales y sin la presencia de los medios de comunicación. Todas estas medidas acuerdan con las obligaciones que los estados deben asumir en

relación al respeto de los derechos de las víctimas de trata y en especial de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, la Directriz N° 8 citada anteriormente establece una serie de medidas especiales para la protección y la asistencia a los niños, víctimas de trata de personas⁸⁵.

El Decreto N° 8.309 aprueba la Política Nacional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas y la incorporación de los recursos para su implementación al Presupuesto de la Nación. También autoriza a la Mesa Interinstitucional a elaborar el Plan Nacional contra la Trata de Personas. El mismo aún no ha sido implementado y las fuentes consultadas refieren a que normativamente se cuenta con las herramientas necesarias, pero resulta imprescindible la aprobación del Plan para impulsar las políticas públicas en materia de trata de personas.

Por otra parte, en el **Decreto N° 4.483**⁸⁶, por medio del cual se aprueba la **Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay**, se hace mención explícita a la problemática del delito de trata en el punto 28 y en los 77, 78 y 79 instando a que la política migratoria que asuma el Estado apoyará y colaborará con las políticas contra la trata de personas, participando los organismos competentes en la elaboración de acciones en el área de la prevención y asistencia de víctimas (Punto 28 del Decreto n° 4.483, por el cual se aprueba la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay). Finalmente, en 2016, la Ley n° 5.683/2016⁸⁷ establece la obligación de exhibir una leyenda en lugares públicos y visibles que diga “la trata de personas y en especial cuando es con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es un crimen en la República del Para-

⁸⁵ Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

⁸⁶ http://www.migraciones.gov.py/application/files/4814/6886/6397/DECRETO4483_59t0gut8.pdf

⁸⁷ <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=9599>

guay, denúncielo”. Dicha norma es reglamentada en 2017 con el Decreto N° 8.307/2017⁸⁸.

MARCO NORMATIVO NACIONAL-PARAGUAY	
Año	Instrumentos normativos
2005	Decreto n° 5.093. Crea la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.
2008	Ley n° 3.340. Modifica el Código Penal (Ley n° 1.160/97) introduciendo los artículos 129b y 129c.
2012	Ley Integral contra la trata de personas n° 4.788.
2012	Decreto n° 8.309/2012. Aprueba la Política Nacional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas.
2016	Ley n° 5.683/2016.
2017	Decreto n° 8.307/2017. Reglamenta la Ley n° 5.683/2016.

En sus últimos reportes globales sobre trata de personas, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado los progresos por parte de los diversos países en materia de legislación que, siguiendo los lineamientos del Protocolo de Palermo, penalizan la trata de personas. Argentina, Brasil y Paraguay (ver recuadro debajo) forman parte de ese conjunto de países que han sancionado leyes nacionales contra el delito de trata, las cuales han repercutido en la creación y actualización de instancias y organismos institucionales de diseño, implementación y ejecución de políticas públicas contra este delito, ya sea en sus aspectos de persecución, prevención como de asistencia o protección a las víctimas de la trata de personas.

⁸⁸ <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=9968>

LEYES NACIONALES DE COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS

País	Número	Año de sanción
ARGENTINA	26.364	2008
	26.842 (Modif. Ley 26.364)	2012
BRASIL	13.344	2016
PARAGUAY	4.788	2012

DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRATA

Lineamientos sobre la política nacional contra la trata de personas en Argentina, Brasil y Paraguay

Se presentan aquí, las políticas públicas, instituciones involucradas y derechos vinculados a la trata de personas. Este análisis no pretende ser exhaustivo sino indicar situaciones de violación de derechos de las personas que migran hacia la “Triple Frontera” y las políticas públicas detectadas durante la investigación de mayor relevancia en términos de reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas de trata de personas existentes y potenciales. Se focaliza en las obligaciones que los Estados tienen en relación a lo que establece el sistema internacional de derechos humanos en relación a la trata de personas.

Por otra parte, los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos implican la búsqueda de integralidad en los abordajes. La trata de personas es una violación a los derechos humanos, razón por la cual cualquier diseño de política pública con enfoque de derechos que

procure combatirla referirá a las obligaciones de los Estados como responsables de dicha violación⁸⁹. En este sentido,

“Como marco conceptual para hacer frente a un fenómeno como la trata de personas, el enfoque basado en los derechos humanos es un enfoque basado desde el punto de vista normativo en las normas internacionales de derechos humanos y dirigido desde el punto de vista operacional a la promoción y la protección de los derechos humanos. Un enfoque de ese tipo requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Pretende identificar la forma de corregir las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder que subyacen en la trata de personas, y que mantienen en la impunidad a los responsables y niegan justicia a sus víctimas”⁹⁰.

De modo que la responsabilidad de los Estados en prevenir la ocurrencia de la trata y la protección a sus víctimas requiere de la actuación coordinada de diversos organismos. Así, ministerios o secretarías de educación, de justicia y trabajo, ministerios públicos, fiscalías, direcciones de migraciones, entre muchas otras instancias realizan campañas y acciones para prevenir no sólo a potenciales víctimas sino también a los operadores y funcionarios que pueden estar en contacto con una víctima de trata; logrando así por ejemplo detectarla en el momento del traslado, es el caso sobre todo de los operadores de frontera, fuerzas de seguridad y agentes de las direcciones de migraciones.

Por último, es importante mencionar el aspecto de la *asistencia a las víctimas* que nuevamente requiere de la colaboración interinstitucional de va-

⁸⁹ Sobre las obligaciones de los estados ver: Anexo del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

⁹⁰ Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata personas”. Comentario, Pág.51-52, 2010) https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf

riadas instancias estatales: ministerios o secretarías de trabajo, de salud y/o bienestar social, etc. Esta colaboración y división de tareas a nivel nacional en cada uno de los países adquiere sus propias características, no obstante, como se verá, implican las dimensiones conocidas como las cuatro P: *persecución*, *prevención* y *protección/asistencia* a la víctima de trata de personas y *partnership*. Inicialmente, se hacía referencia a las tres P (figura 2), pero con el agregado de la P (*Partnership*/Asociación) que refiere a las alianzas entre sectores gubernamentales y extragubernamentales, la UNODC adiciona el objetivo de que el diseño e implementación de políticas contra la trata que sean integrales⁹¹. En consonancia con ello, se plantea en diversos documentos, que una institucionalidad sectoralista que establezca un recorte del problema sin contemplar sus múltiples dimensiones resultará insuficiente, al tiempo que contrario a un enfoque de derechos amplio y transversal.

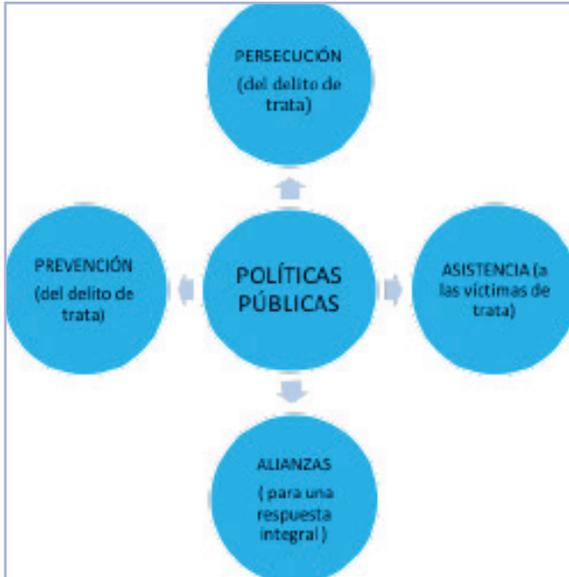
Trata de personas: dimensiones del fenómeno que las políticas públicas deben abordar

Figura 2: “Las tres P”



⁹¹ Ver: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Strategy_on_Human_Trafficking_and_Migrant_Smuggling.pdf

Figura 3. “Las cuatro P”



En este apartado se presenta cuáles son las instancias estatales que cada una de las ciudades bajo estudio ha definido – vía sus legislaciones, regulaciones internas y planes de combate a la trata – como aquellas encargadas de las dimensiones antes mencionadas. Con ese objetivo se relatan los antecedentes centrales en cuanto a la política pública desarrollada por cada uno de los países a nivel nacional que, sin duda, no puede separarse de las modificaciones normativas que paralelamente se han realizado.

Este capítulo tiene la pretensión de otorgar información a operadores y funcionarios encargados del diseño de políticas públicas contra la trata de personas, en general, y en particular a aquellos que actúan en zonas fronterizas. Los ejemplos y la descripción de las políticas contra la trata a nivel nacional permitirá también mostrar herramientas centrales para luego focalizar en el análisis de las buenas prácticas, experiencias de participación, de generación y acceso de información pública y su difusión, tanto a nivel de la población general como de aquellos que son los encargados de definir los problemas y situaciones de vulneración de derechos de las víctimas de trata, siendo esto último clave para un correcto diagnóstico y consecuente

diseño de política pública. En este apartado se retoma aquellos aspectos que puedan ser de utilidad para el desarrollo de una política pública, asimismo se incluye algunas informaciones e indicadores que permitan visibilizar algunos aspectos de la trata de personas. Se parte además de la consideración de que la producción y gestión de información y conocimiento⁹² es parte fundamental para la formulación de políticas públicas.

La primacía de los derechos humanos es en sí un principio general que se aplica en todas las intervenciones en el ciclo de la trata de personas y debe orientar la conducta de todos los que intervienen, incluidos los agentes del Estado como el personal encargado de aplicar la ley, el personal de inmigración, los fiscales y jueces, y los proveedores de servicios tanto gubernamentales como no gubernamentales.

(Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata personas. comentario, 2010, pág. 52. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)

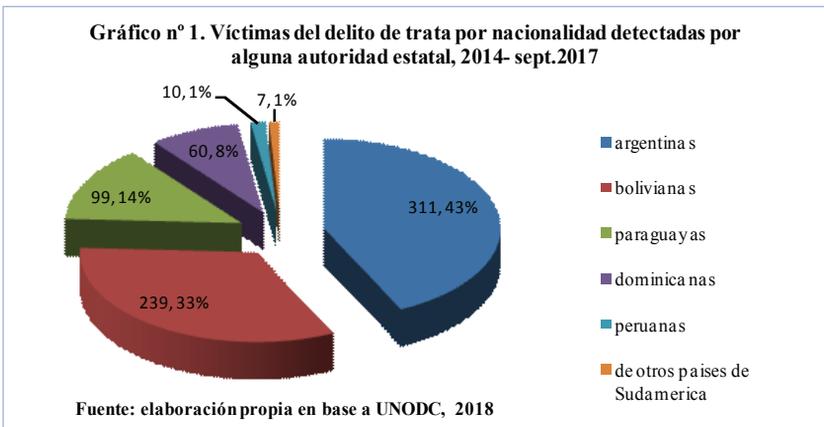
⁹² Es importante resaltar la siguiente diferencia entre producir información y conocimiento "(...) producir y gestionar información (...) implica, en términos generales, sistematizar y compilar datos que dan cuenta de la actividad de las propias agencias (...) Por el contrario, producir y gestionar conocimiento tiene como objetivo valorizar las informaciones existentes, contextualizarlas, identificar el alcance y limitaciones de los datos elaborados en virtud de su naturaleza, y de las rutinas y tradiciones institucionales bajo las cuales fueron construidos. Producir conocimiento exige articular distintas fuentes de información y poner en juego diferentes metodologías de producción de información sobre aquellos asuntos en los que las agencias intervienen o se decide que deben intervenir porque se considera que son y/o deben ser asuntos de interés público. Producir conocimiento aspira a entender procesos, dinámicas, sujetos involucrados, y procura relacionar información diversa para conocer — ahora sí — fenómenos sociales específicos sobre los cuales se busca incidir mediante políticas públicas". (IPPDH / ACNUDH. Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 2012, pág.10. Disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/produccion-y-gestion-de-informacion-y-conocimiento-en-el-campo-de-la-seguridad-ciudadana-los-casos-de-argentina-brasil-paraguay-y-uruguay/>).

ARGENTINA

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional

En 2008 con la Ley N° 25.632, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada y protocolos complementarios, comenzarán una serie de acciones que van a configurar el en-tramado institucional a nivel nacional encargado de generar mecanismos para la prevención, asistencia de víctimas y persecución del delito de trata. Junto al desarrollo de estas instancias estatales se desarrollaron algunos re-gistros de información que los Informes Globales publicados por UNODC retoman.

Así, para el periodo 2014 – septiembre de 2017, según lo reportado por el Informe Global de UNODC [ver Gráfico n° 7], en Argentina las personas víctimas de trata detectadas por autoridades estatales han sido 311 de procedencia nacional y 730 de otros orígenes, distribuyéndose entre: boliviana (239); paraguaya (99); dominicana (60); peruana (10) y otros países de Sudamérica (7).



En 2012 se crearon la línea 145 para la realización de denuncias las 24 horas los 365 días del año, el **Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata** y la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual, ambos dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. También se crea el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; unidades para la prevención e investigación del delito de trata bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación y un seguro de desempleo para las víctimas de trata del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación.

En el ámbito del Ministerio Público, a través de la Resolución PGN n° 805/13 se crea en abril del 2013 la **Procuraduría de Trata y Explotación de Personas** (PROTEX) en reemplazo de la Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) creada en el 2008, manteniendo sus funciones y facultades.

Programa Nacional de Lucha contra la Trata de Personas

El Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas promueve el trabajo intergubernamental para abordar aspectos principales del combate a la trata de personas. En el Informe del Consejo Federal publicado en 2018⁹³ se establece que las tareas que se llevarán a cabo remiten a la detección de una posible situación de trata a partir de determinados indicadores; persecución que incluye las disposiciones legales, planes y técnicas dirigidas a mejorar la investigación del delito de trata de personas y el procesamiento de los responsables y el juzgamiento para determinar la responsabilidad penal de quienes se encuentren implicados.

El Programa Nacional surge con la sanción de la Ley n° 26.842, modificatoria de la Ley n° 26.364, a partir de la cual los organismos comprometidos en su implementación empiezan a articular su trabajo, por medio de diversos

⁹³ Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf

protocolos y herramientas. Quien está a cargo del Programa Nacional es el Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo y el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas

El Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas (que funciona dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros y del que forma parte el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) y el Comité Ejecutivo para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas son creados por ley (n° 26.842).

Conformado por los Ministerios nacionales de Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social y Seguridad y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el Comité articula las acciones de prevención, sanción y asistencia en materia de trata de personas.

En función de las competencias de cada uno de sus órganos, sus objetivos incluyen diversas acciones vinculadas a capacitación laboral y asistencia a las víctimas buscando evitar que sean nuevamente afectadas por la trata o situaciones de explotación; actividades de difusión, concientización, capacitación y entrenamiento acerca de la problemática; diseño de estándares de actuación, protocolos y circuitos de intervención que contribuyan a prevenir y combatir los delitos de trata y explotación, y a proteger a las víctimas de tales delitos y sus familias; registro nacional de datos vinculados con los delitos de trata y explotación de personas; capacitar a los funcionarios públicos de todas las instituciones vinculadas a la protección y asistencia a las víctimas; coordinar con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires la implementación del Sistema Sincronizado de Denuncias sobre los Delitos de Trata y Explotación de Personas, entre otras iniciativas⁹⁴.

El Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas

Este Consejo está compuesto por representantes del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Desarrollo Social, de la Cámara de Diputados de la Nación, de la Cámara de Senadores, del ex Ministerio de Trabajo ahora Secretaría, del Poder Judicial de la Nación, de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Ministerio Público Fiscal (PROTEX), del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Consejo Nacional de Mujeres y representantes de tres organizaciones de la sociedad civil. Este Consejo ha tenido la pretensión de federalizar el trabajo y la ejecución de las acciones en materia de política pública contra el delito de trata.

Primer Plan Nacional Bienal de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas

El 31 de julio de 2018 se presenta el primer Plan Nacional Bienal (2018–2020) de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas⁹⁵. El mismo contiene 35 medidas, 111 acciones y el involucramiento de más de cincuenta actores y/o instancias estatales o de la sociedad civil. Entre las acciones principales es menester mencionar: (1) el diseño y desarrollo de campañas masivas de información,

⁹⁴ Para profundizar sobre éstas y otras acciones del Comité ver: <https://www.argentina.gob.ar/comitecontralatrata/funciones-del-comite>

⁹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-nacional-2018-2020-de-lucha-contra-la-trata-y-explotacion-de-personas>

capacitación permanente de miembros y funcionarios de los tres poderes del Estado así como de organizaciones de la sociedad civil; (2) la facilitación para el acceso a las víctimas en planes de empleo, formación y capacitación; (3) el acceso a un alojamiento adecuado para la víctima; (4) la modernización y ampliación de herramientas y dispositivos para la detección de tránsito de personas en pasos fronterizos; y (5) el fortalecimiento de las divisiones federales especializadas. Además, el Plan Nacional Bidual define el protocolo que las fuerzas de seguridad tendrán que seguir para prevenir el delito. El mismo fue publicado en una guía de acción por parte del Ministerio de Seguridad en el Boletín Oficial⁹⁶.

Los funcionarios y operadores consultados sobre el Plan Bienal han manifestado su beneplácito por el lanzamiento de este plan, indicando que lo primordial del mismo es que establece acciones concretas que deben ser llevadas a cabo, qué instancia debe efectuarlas y en qué plazos. Se espera que el establecimiento de este cronograma y de responsabilidades a cada una de las instancias estatales involucradas le otorgue un grado elevado de efectividad y concreción de los objetivos planteados.

Algunas acciones realizadas según organismo

El Comité Ejecutivo elaboró un Protocolo Único de Articulación⁹⁷ que sistematiza el uso de los procedimientos que deben llevarse a cabo en el marco del Programa Nacional y dispuso el modo en que los Ministerios coordinan su actuación entre sí y con otras agencias, en todo proceso que se inicia con la denuncia, se continúa con la investigación hasta la asistencia integral a las víctimas.

⁹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/resoluci%C3%B3n-635-2018-312902>

⁹⁷ Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/marco-normativo/366-normativa-nacional/resoluciones/4268-resolucion-n-1280-15-de-la-jefatura-de-gabinete-de-ministros-que-aprueba-el-protocolo-unico-de-articulacion-elaborado-por-el-comite-ejecutivo-para-la-lucha-contr-la-trata-y-explotacion-de-personas-y-para-la-proteccion-y-asistencia-a-las-victimas-2>

Ministerios de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata

Si bien esta área comenzó en 2008 como oficina de rescate, en el 2012 por una resolución ministerial⁹⁸ pasó a ser un Programa Nacional sin verse modificadas sus funciones.

El Programa Nacional de Rescate (PNR) tiene como rol la asistencia psicológica, social, médica y jurídica de las víctimas de la trata de personas, desde que son identificadas en sus lugares de explotación hasta el momento en el que realizan su declaración testimonial en la causa judicial si fuera el caso. Intervienen en situaciones de trata con fines de explotación sexual y laboral. Si bien el procedimiento inicial es el mismo, existen algunas diferencias en cuanto al proceso posterior de asistencia.

“El procedimiento es el mismo (...) a todas las personas se les hace primero una entrevista que es abierta para que empiecen a relatar la situación. Muchas veces no tenés que preguntarle nada porque te lo contaron todo sin saber que te están contando el mecanismo de la trata, quien lo fue a buscar, cuanto cobraron, quizás hay que hacer algunas preguntas más puntuales en relación al dinero, te dicen “yo gano 10000 pesos” y le preguntas ¿tenés tus 10000 pesos”, “ah, no en realidad no porque me lo cuidan”. Es como increíble que se repitan tanto pero el protocolo de trabajo nuestro es el mismo, la única diferencia es que en el caso de explotación laboral se le puede dar intervención al Ministerio de trabajo para que esa persona sea registrada, para que esa persona pueda cobrar el salario y se vaya a su lugar de origen con algo porque no tenemos todos los planes de empleo que necesitaríamos tener. En el caso de explotación sexual es imposible con lo cual hay que hacer otro trabajo, pero eso ya es a posteriori del rescate y del alojamiento en el refugio.” (Programa Nacional de Rescate, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

⁹⁸ Resolución n° 731/2012 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Según relata la entrevistada, el Programa se compone de un equipo interdisciplinario de psicólogas, trabajadoras sociales, politólogas, médicos, abogados y personal policial especializado. Participa en los allanamientos que efectúa la fuerza de seguridad con orden judicial, asimismo realiza capacitaciones para los diversos actores involucrados en el enfrentamiento a la trata de personas habiendo estado desde los comienzos del desarrollo de este tipo de políticas. La asistencia y protección de las víctimas de trata es una obligación de todos los Estados quienes deben respetar los derechos de privacidad y proteger la intimidad, identidad y seguridad de aquellas, así como de sus familiares cercanos⁹⁹.

El equipo del Programa Nacional de Rescate (PNR) es el primero en ponerse en contacto con la víctima para su asistencia y contención y son quienes realizan las entrevistas individuales y confidenciales. Luego, de esta primera asistencia, las víctimas que decidan participar del enjuiciamiento de los sujetos involucrados en los casos de trata que las afectaron, son trasladadas a una Casa Refugio, dependiente del Programa, en el que se continúa con la asistencia en sus diversos aspectos antes mencionados.

“Nosotros deberíamos llegar hasta la declaración testimonial de la víctima. Una vez que declare en la etapa de instrucción esa víctima es derivada al Ministerio de Desarrollo Social o a alguno de los puntos focales de cada una de las provincias y ellos se tienen que dedicar a la asistencia integral hasta el momento del juicio. Cuando llega el juicio nosotros las tenemos que contactar, localizar, tomar nuevas entrevistas, ver en qué situación está, informar al tribunal si pueden declarar y las acompañamos en el juicio, o sea, las trasladamos, las custodiamos. Está el trabajo que hacen las psicólogas en cada uno de los casos y después las devolvemos a su lugar de vivienda. También tenemos desde hace casi un año un área de asistencia a víctimas, esto lo abrimos por la demanda de las víctimas, pero coincidió con la sanción de la Ley n° 27.372 que es la ley de protección a las víctimas de todos los delitos. Nosotros trabajamos con

⁹⁹ Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la Trata de Personas <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

delitos federales así que eso nos dio el amparo para trabajar en una terapia más extensa y ahí también estamos formando un equipo para eso.” (Programa Nacional de Rescate, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

Como se hizo mención, la creación de **la línea 145** es considerada por las fuentes consultadas como un gran avance por parte del Estado en la lucha contra la trata. Esta línea, que recibe denuncias desde cualquier punto del país sobre la posible comisión del delito de trata es atendida por operadores (psicólogas y trabajadoras sociales formadas en la temática) del Programa Nacional de Rescate.

“La línea 145 es un teléfono que se puede mandar mensajes de texto o hacer llamadas en forma gratuita (...) desde cualquier lugar del país se puede hacer una llamada anónima o enviar un mensaje de texto y allí automáticamente ante un presunto caso de trata se activan todos los mecanismos de investigación, la justicia federal y también actúa la fuerza de seguridad por orden de la justicia. Es un número con el cual estamos trabajando constantemente.” (Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, Dirección General de Participación y Liderazgo – Dpto. Trata y Tráfico de Personas – Dpto. Equidad).

Esta línea es también fuente de información y permite identificar algunas variables importantes a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas en relación a la prevención del delito de trata y asistencia de las víctimas. Así, el Programa de Rescate¹⁰⁰ ha reportado que, entre abril 2008 y el 31 de diciembre de 2017 inclusive, fueron rescatadas y/o asistidas 11.853 víctimas. El 53% de ellas son de nacionalidad extranjera y el 47% argentinas;

¹⁰⁰ El Programa Nacional de Rescate (PNR) depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y en materia de recolección de datos, releva los casos a partir de las intervenciones de este Programa. Las intervenciones se realizan en el marco de causas judiciales. Las mismas comprenden: allanamiento por explotación sexual o explotación laboral, entrevista en sede judicial o Cámara Gesell, acompañamiento y asistencia en declaración testimonial, asistencia en reconocimiento fotográfico o en domicilio.

el 9% han sido víctimas menores de edad; el 46% son casos de explotación laboral, el 54% casos de explotación sexual y la categoría “otros” reúne el resto del 100% de los casos registrados. En el 2017 la cantidad de víctimas rescatadas y/o asistidas alcanzó el número de 1.200, de las cuales el 53% era extranjera y el 47% restante, argentinas. De las de nacionalidad extranjera, las de mayor presencia numérica han sido: bolivianas, paraguayas y dominicanas.

De estas cifras puede afirmarse que el delito de trata de personas afecta de modo especial a los extranjeros, sobre todo si se tiene en cuenta la relación tasas migratorias y población total de Argentina. Ello se aplica también a los otros dos países bajo estudio de esta investigación y resulta aún más significativo si se considera que lo que se contabiliza son solo los casos que han sido detectados, existiendo una “cifra invisible” que no es posible evidenciar. De modo tal que, si bien el delito de trata puede asumir la figura de interna o internacional, claramente esta última es un flagelo que se hace evidente en las cifras de víctimas detectadas y asistidas. La interseccionalidad de factores y la multiplicidad de derechos afectados previamente a la situación de captación incrementan el riesgo a ser víctima de este delito¹⁰¹.

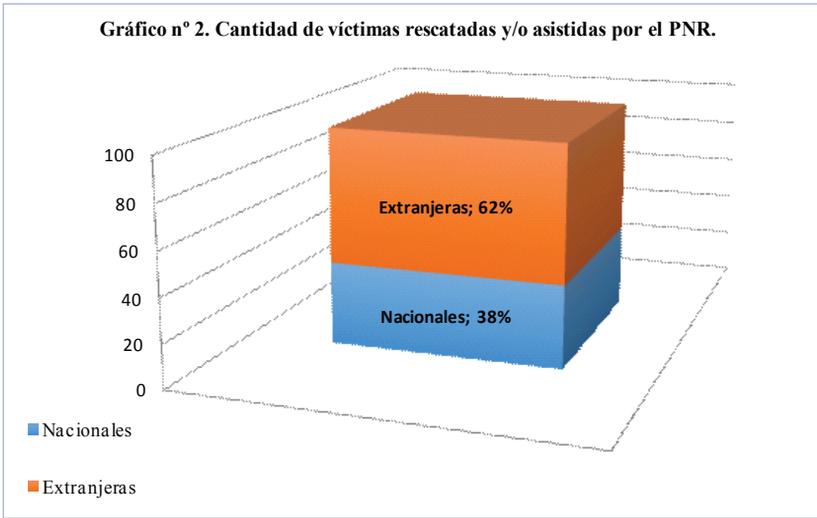
“[...] la clase social es un factor importante cuando ves que el 70% de casos de víctimas iban en búsqueda de un empleo, porque no tienen para darle de comer a sus hijos. Mujeres que, en general, están solas entonces ahí tenés también detrás un trasfondo de violencia de género. El hecho de que sean migrantes agrava esa situación porque las personas migrantes también vienen acá a veces por una oferta laboral superadora que no tiene en su país de origen con lo cual vos tenés la situación económica primero, agravada si es una persona migrante, porque entra también en un circuito ilegal porque ingresa como turista porque le dicen que después le van a regularizar la situación y después terminan en situación de trata y esto implica que estén cometiendo un delito. Si bien la ley lo contempla, ellos no lo saben porque no conocen sus derechos, la

¹⁰¹ Para profundizar sobre este aspecto puede consultarse: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf

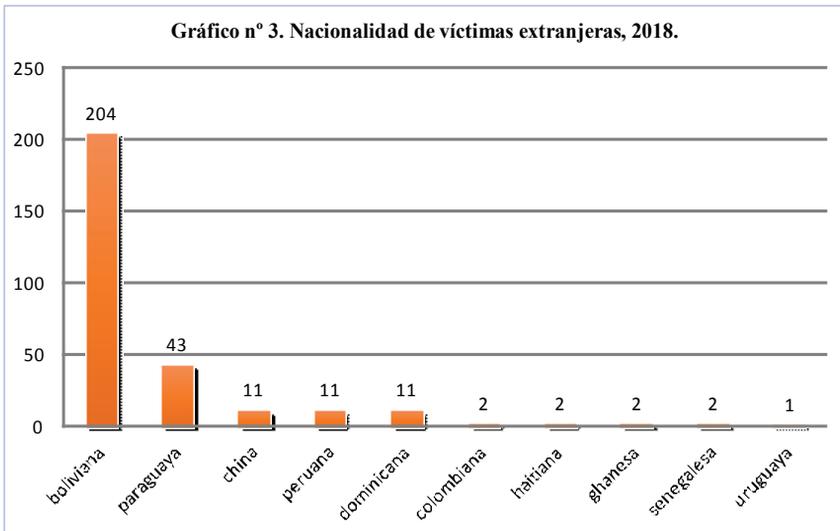
falta de educación y la falta de acceso a la salud son otros factores que influye, la falta de acceso a la educación es algo fundamental.” (Programa Nacional de Rescate, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

Como es mencionado por la entrevistada, la condición migratoria es un factor a considerar en relación a grupos que precisen de protecciones especiales. En este sentido, entre enero y mayo de 2018, el Programa Nacional de Rescate (PNR) identificó y entrevistó a 471 víctimas de trata y explotación. El 38% eran víctimas argentinas, mientras que el 62% restante eran extranjeras. Como se muestra en el Gráfico n° 2, dentro de ese 62%, el 70,5% (204) eran de Bolivia; el 15% (43) de Paraguay; el 3.8% (11) de China, Perú y República Dominicana; el 0.7% (2) de Colombia, Haití, Ghana y Senegal; y el 0.3% (1) de Uruguay.

Estas cifras deben ser interpretadas en el marco de que la trata de personas se encuentra fuertemente vinculada con las migraciones. Ya en su definición, tanto en caso de trata interna como internacional, este delito puede suponer – aunque no necesariamente – el traslado de las víctimas de su lugar de origen a otro/s destinos. Esta situación tiene como consecuencia que la persona traficada es retirada de su entorno social y familiar no pudiendo recurrir a lazos primarios que le permitieran escapar de la condición de explotación en la que se encuentra. Asimismo, una de las principales vías en que los tratantes logran la captación son las promesas laborales en lugares distantes al de origen de la víctima.



Fuente: elaboración propia con base en Programa Nacional de Rescate (PNR), enero a mayo de 2018.



Fuente: Elaboración propia en base al Programa Nacional de Rescate (PNR), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018.

Por otra parte, para la asistencia a las víctimas existe también un refugio en Buenos Aires en el que las víctimas cuentan con asistencia psicológica y un médico que funciona como enlace para facilitar la atención también en los hospitales públicos. El programa cuenta con un equipo de policías exclusivo que va a los allanamientos y al refugio acompañando a los profesionales y custodiando a las víctimas cuando salen. En relación al trabajo dentro del refugio, desde el Programa Nacional de Rescate se explicó que, si bien se cumplen ciertos protocolos, la asistencia es personalizada según la persona afectada y que los casos en las provincias se articulan con el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente con Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

“Hemos pasado por historias diferentes en el refugio, desde víctimas que han estado 9 meses porque no había mecanismo de articulación posible y había que escolarizar a una niña y como no se podía hacer una derivación pusimos a una maestra que articulamos con el Gobierno de la Ciudad para que esté adentro del refugio. Articulaciones con las provincias directamente, nosotros ya no, pasamos por el Ministerio de Desarrollo Social porque ya son muchos años de conocer quién y cómo se trabaja, pero para eso también tuvimos que crear un área interinstitucional en el Programa porque las derivaciones fueron cada vez más complejas. Entonces el área esta se dedica no solo a todo lo que sea institucional en cuanto al traspaso sino al seguimiento posterior de ir a ver a la víctima, todo un trabajo atrás que es extra-resolución ministerial, hay cuestiones que son más del compromiso del trabajo...” (Programa Nacional de Rescate, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

Acceso a la justicia. Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)

La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) es la fiscalía especializada en el delito de trata de personas que depende del Ministe-

rio Público Fiscal de la Nación y tiene competencia en todo el territorio de la República Argentina.

El objetivo de PROTEX es prestar asistencia a las Fiscalías de todo el país en el proceso de causas por hechos de secuestros extorsivos, trata de personas y delitos conexos a la trata además de asistir a la Procuradora General de la Nación (PGN) en el diseño de la política criminal del Ministerio Público en relación a esos delitos.

El trabajo de la PROTEX supone dos áreas:

1. *Área de relaciones institucionales, capacitación y estadísticas*, la cual recopila sentencias y procesamientos dictados en todo el país, elaborando informes sobre la problemática de la explotación de personas a los efectos de difundir buenas prácticas de los Estados, así como ampliar la comprensión del delito de trata, su prevención y asistencia a las víctimas. También realizan cursos de capacitación para fuerzas policiales y Ministerio Público Fiscal, Jueces, Direcciones de Migraciones, operadores de salud y hacia otros actores posibles como organizaciones de la sociedad civil, aunque esto último a demanda de la instancia que lo requiera. Otra función consiste en recibir y realizar pedidos de colaboración internacional actuando como punto de contacto y coordinando la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la AIAMP (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos);
2. *Área de investigaciones, litigación y seguimiento de casos*: si bien la línea de denuncias 145 se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, PROTEX co-administra la línea y actúa como uno de los principales receptores del caudal de denuncias recibidas derivando los casos a las instancias pertinentes y en algunos casos considerados relevantes (por ejemplo aquellos que involucren a funcionarios o fuerzas de seguridad como posibles implicados en el delito) son tomados por la Procuraduría realizándose una investigación preliminar en el área de investigaciones. También trabajan con fiscales como coadyuvantes

en el trámite de las causas por hechos de secuestros extorsivos, trata de personas y delitos conexos y realizan litigaciones en casos de juicios orales.

En suma, el rol de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) fundamentalmente se vincula con la persecución del delito de trata (interviniendo en determinados casos) y también con su prevención al relevar información, recopilar sentencias y procesamientos en todo el país y realizar capacitaciones a diversos organismos (fuerzas policiales, fiscales, jueces, miembros de Dirección Nacional de Migraciones, etc.), actores públicos y de la sociedad en general. En relación a la cooperación con otros países, PROTEX participa de una red iberoamericana de Ministerios Públicos Fiscales. Lo que se ha generado a partir de esta red son algunas acciones en relación a casos de trata internacional. Se establecen determinadas alertas de modo que, cuando personas en situación de trata que son encontradas en cualquiera de los países miembros, se comunica esa información a los puntos focales del país de origen de la víctima. Según, se informó desde PROTEX, con los países que cuentan con unidades fiscales especializadas en trata, la comunicación suele ser más fluida. Así, por ejemplo, la Fiscalía Especializada en Combate a la Trata en Paraguay es considerada una aliada estratégica desde hace mucho tiempo para la Procuraduría de Argentina, ya que al actuar como contrapartes referentes han podido concretar con mayor celeridad pedidos de auxilio, pedidos de chequeo de informaciones, capacitaciones espejo, entre otros.

El Protocolo de cooperación interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes entre los Ministerios Públicos Iberoamericanos¹⁰² (AIAMP) suscrito el día 16 de noviembre del 2017 es un documento elaborado y aprobado por los Fiscales Generales integrantes de la Red de Fiscales Especializados Contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la AIAMP con colaboración de UNODC, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Migration EU Expertise (MIEUX).

¹⁰² https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/11/Protocolo_AIAMP.pdf

Directriz n° 11: Cooperación y coordinación entre Estados y regiones

“La trata de personas es un fenómeno regional y mundial al que no siempre se puede hacer frente eficazmente a nivel nacional. (...) Puede haber a la cooperación internacional, multilateral y bilateral un importante papel en la lucha contra la trata de personas y esa cooperación es particularmente importante entre países en que tengan lugar distintas etapas del ciclo de la trata de personas”

Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingssp.pdf>

En sintonía con esta directriz es que las actividades realizadas por la Red de Fiscales Especializados contra la Trata de Personas y Contrabando de Migrantes se presentan como iniciativas que buscan aportar respuestas eficaces en relación a la trata de personas y contrabando de migrantes en la región.

En el mismo se establece el compromiso de quienes lo suscriben y los términos en que se aplicará este Protocolo. Incluye diversas secciones: la primera, *sobre la prevención del delito de trata de personas* refiere a la formación, capacitación y sensibilización para el delito de la trata desde una perspectiva de género y derechos humanos, entendiendo que este delito es una forma grave de violencia contra la mujer. Se insta a profundizar las capacitaciones para encontrar indicadores que posibiliten reconocer la trata de personas con fines de explotación laboral, reducción a servidumbre y con fines de cometer actividades ilícitas. Por último, en relación a la formación y sensibilización de los operadores y funcionarios estatales, impulsar la capacitación respecto del ascenso en la cadena de responsabilidad criminal a partir de la cooperación en cada país y en la región con organismos internacionales como la UNODC. En esta sección también se plantea la creación de una biblioteca virtual con material sobre trata de personas y, en último término, la creación de una base de datos que unifique información

relevante de casos de trata de personas que permita conocer la magnitud del fenómeno y realizar diagnósticos para la toma de decisiones, estrategias e investigación y asistencia a la víctima. La segunda sección, refiere a la investigación y persecución del delito de trata de personas. Organizado en artículos, establece los compromisos de cooperación que asumen los Ministerios Públicos suscritos tanto cuando son países de origen como de destino de la víctima de trata, las actuaciones durante el proceso de investigación, el trabajo conjunto de equipos de investigación y operaciones encubiertas. En la sección tercera se establecen criterios de actuación en cuanto a la protección de la víctima del delito de trata de personas. En la última sección, se especifican mecanismos y acuerdos básicos de funcionamiento de la red.

Algunas iniciativas relatadas por uno de los fiscales en relación a la capacitación de miembros del Poder Judicial han sido la elaboración de una instrucción general para todos los fiscales sobre cómo se debe escuchar a las víctimas de trata de personas¹⁰³ y otras instrucciones generales dirigidas a fiscales respecto a trata laboral para detectar y hacer una evaluación o interpretación de estos casos¹⁰⁴, sobre todo por las dificultades que pueden tener los operadores judiciales para diferenciar un hecho de trata de personas con situaciones de derechos laborales incumplidos. Para ello, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) coordinó acciones con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizando un trabajo de identificación de indicadores objetivos de trata y de explotación laboral.

Asimismo, en 2018 ha publicado un documento sobre “Estándares internacionales de derechos humanos en la trata de personas: definiciones y obligaciones estatales”¹⁰⁵ cuyo propósito fue analizar y sintetizar los estándares y conceptos interpretados por los tribunales internacionales respecto de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso y trata de personas.

¹⁰³ <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/07/Protex-Testimonio-V%C3%ADctima-Trata.pdf>

¹⁰⁴ https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2018/02/Informe_Protex_Trata_de_personas_2018.pdf

¹⁰⁵ Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2019/03/Protex-Est%C3%A1ndares-Trata-de-Personas.pdf>

Contar con información sobre la problemática de la trata de personas resulta central para formular e implementar políticas públicas. Es por ello que el relevamiento que lleva adelante PROTEX es un insumo sumamente valioso aun con sus limitaciones¹⁰⁶. A nivel nacional, es una de las principales fuentes contando con un área que genera informaciones estadísticas en función de los casos registrados. Se presentan aquí algunos de los datos considerados relevantes, en función de los objetivos de la investigación, más recientemente producida y reportada por esta instancia judicial¹⁰⁷.

Los fiscales entrevistados han señalado que las estadísticas producidas allí se basan en las denuncias realizadas y la posterior judicialización de la situación reportada. En este sentido, lo que se evidencia es que los casos vinculados a explotación sexual son más denunciados que aquellos cuyo fin es la explotación laboral.

A través de la línea 145, la Procuraduría ha informado que durante los años 2016 y 2017 han habido 4.296 denuncias. Del total, casi el 40% de denuncias han sido por trata sexual, en contraposición a un 13,1% que fueron por explotación laboral.

Asimismo, los entrevistados han manifestado que en el proceso de investigación y del proceso penal existen mayores impedimentos para probar la

¹⁰⁶ Los fiscales reconocen que las cifras estadísticas que relevan remiten exclusivamente a aquellos casos que han sido detectados y judicializados: “Cuando hablamos de estadística, nosotros medimos lo que llega a una instancia judicial y lo que ha prosperado, medimos el éxito de alguna problemática detectada, quizás haya mucha problemática no detectada, que esto es algo que lo tenemos presente, intentamos por todos los medios, el 145 es un ejemplo de eso, todas las vías de ingreso, una de las cosas que nos propusimos desde ya hace mucho tiempo era esto justamente, abrir todos los canales de ingreso de casos porque partíamos de la base de que es una problemática que las víctimas no, muchas de ellas no se consideraban tales o que el encuentro era más bien difícil donde hay territorios donde quizás no haya denuncias pero si hay casos, donde la idea era tratar de buscar la mayor amplitud posible al momento de recibir casos y mostrarnos también nosotros hacia afuera como una referencia para eso” (Fiscal, PROTEX).

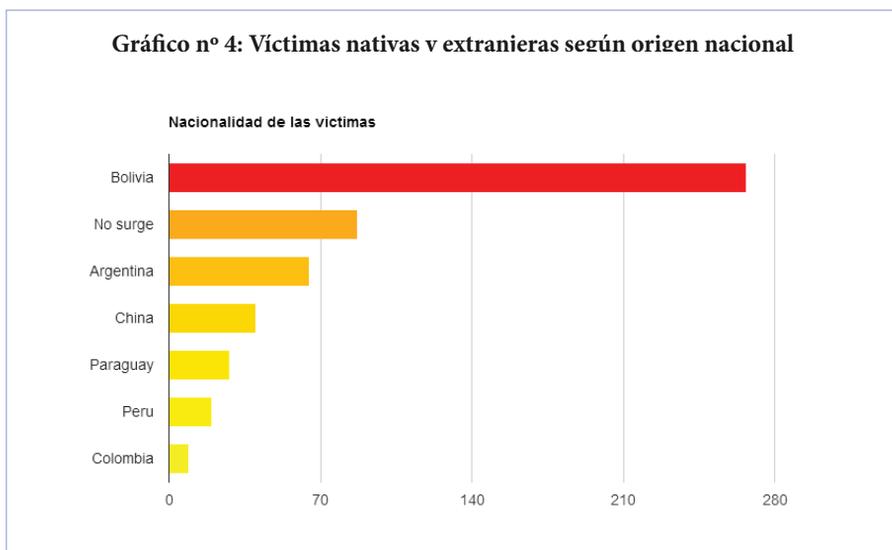
¹⁰⁷ La información aquí relevada ha sido obtenida de modo directo o bien recolectada de los Informes que la PROTEX ha estado elaborando desde 2008, disponibles en: https://www.mpf.gob.ar/protex/tipo_de_recurso/informes/ Asimismo, para la interpretación de estos datos han aportado información sustancial las entrevistas realizadas para la presente investigación a los 2 Fiscales a cargo de la PROTEX y a quienes dirigen el Programa de Rescate de Víctimas de Trata.

explotación y su vinculación con el delito de trata de personas cuando el fin es la explotación laboral.

“De los casos iniciados, si uno mira el mapa, tenés como un 30% de casos iniciados de trata y en condenas un 14 un 15 % de trata laboral, con lo cual el porcentaje se achica. Es decir, hay una dificultad mayor en la investigación que, obviamente puede tener que ver con la distinción de qué es trata laboral y qué es irregularidad laboral, que eso es un gran problema para todos los fiscales. Nosotros trabajamos en una guía de buenas prácticas o en una guía de interpretación de trata laboral, tratamos de ser objetivos pero la trata laboral o el concepto de trabajo forzoso son conceptos jurídicos complejos entonces ponerse de acuerdo es más difícil. Así que eso, yo veo un problema en la detección y también una dificultad mayor en que esos hechos sean encuadrados en trata también porque vos pensá que hay una cuestión cultural de base sobre las condiciones de trabajo en determinadas áreas. Por ejemplo, en el ámbito rural está extendido culturalmente que estas personas trabajan en esas condiciones entonces quien tiene que juzgar ese hecho lo ve como algo natural, como algo que está dado. Otro mito general o preconcepción, es decir, la mayoría de las personas explotadas vienen de una situación de pobreza absoluta, el trabajo es una salida, esa cuestión es así en la medida en que eso sea un trabajo, en la medida que no lo es, hay que tomar una decisión y poner fin al delito digamos, pero está esa dificultad”. (Fiscal, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas).

La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) informa que para el año 2014 se contabilizaron 71 procesamientos dictados por el delito de trata de personas con finalidad de explotación laboral. La nacionalidad de las víctimas con mayor frecuencia es la boliviana (Gráfico nº 4). El total de víctimas extranjeras alcanza el 70% de los casos registrados, el 56% fue encontrada en el país en situación “irregular”, sin residencia precaria y trabajando sin autorización.

Gráfico n° 4: Víctimas nativas v extranjeras según origen nacional



Fuente: PROTEX, 2014.

En la mayoría de los casos, los procesamientos no dieron información acerca del ingreso al país. De las 367 víctimas extranjeras solo se pudo saber el lugar de ingreso de 165 de ellas y de esos casos el 74% había ingresado por un paso habilitado y realizando el control migratorio, al tiempo que el 26% ingresó de modo irregular y sin el control migratorio correspondiente. Este dato indica que los pasos habilitados de ingreso al país, como lo es la zona de “Triple Frontera”, son espacios relevantes para la prevención del delito de trata y que las estrategias de detección de casos son significativas, tal como lo han manifestado entrevistados pertenecientes a organismos de control fronterizo. Específicamente, fuentes consultadas de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en Argentina han manifestado que el principal desafío es mejorar los índices de detección en pasos fronterizos. Las capacitaciones y charlas de sensibilización sobre el tema para los agentes de frontera se focalizan en lograr ese objetivo.

“(…) nosotros llevamos capacitaciones que están entre un año y dos años con actualizaciones en control migratorio y una de las temáticas aborda directamente el tema de trata y tráfico de personas. Básicamente hacemos hincapié en cómo podemos llegar a detectar

este tipo de situaciones, si una persona lleva más de un documento, cuando se localiza el incidente, tratar de determinar una primera alerta. Detectar algo más detrás de ese tránsito y una vez detectado y eso a primera mano el que lo ve o lo puede llegar a detectar es el inspector, trabajamos con ellos y con los supervisores y si hay algo que no cuadra es cuando se le da intervención directamente a las policías migratorias nacionales. Ese procedimiento está aprobado por disposiciones del 2010 y es a nivel nacional, no difiere en marítimo, terrestre o aéreo.” (Dirección Nacional de Migraciones, Control de Movimiento Migratorio).

A nivel nacional, de las víctimas (492), cuya nacionalidad es mencionada en la sentencia, 215 son bolivianas y 128 paraguayas. Las primeras son mayormente víctimas de explotación laboral y las segundas de explotación sexual, tendencia que se repite en otras fuentes consultadas.

Por último, es clave recordar que esta información se basa en la recopilación de las sentencias llevada a cabo por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en relación a causas de trata de personas, por lo que su representatividad de la situación del delito de trata en Argentina y las conclusiones que pueden derivarse de la información reseñada debe ser realizadas considerando este aspecto. No obstante, permiten evidenciar tendencias sobre los tipos de víctimas (nacionalidad, género, franjas etarias, etc.), las condiciones (socioeconómicas y culturales) que aumentan las posibilidades de ser captada por este tipo de delito, entre otros datos centrales al momento del diseño de políticas públicas para la prevención de la trata de personas. En este sentido, así como se entiende que la información seria y rigurosa es un insumo para el conocimiento de la situación acerca de la trata de personas y la consecuente toma de decisiones en políticas públicas, la producción y gestión adecuada de dicha información y el conocimiento acerca de la trata es una condición esencial para lograr la

governabilidad democrática de la seguridad pública, que tenga como valor inescindible a los derechos humanos¹⁰⁸.

Ministerio de Seguridad

Se ocupa de diseñar y desarrollar acciones para prevenir, analizar, perseguir y detectar el delito de trata de personas. En el 2011 se elaboró el Sistema de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SISTRATA) que funciona dentro de la órbita de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación. Para ampliar la posibilidad de investigación y crear un registro más amplio, en el 2017 se creó el SISTRATA FEDERAL a través de la Resolución Ministerial n° 787/2017 el cual se encuentra en proceso de incorporar a todas las provincias con el objetivo de centralizar la información¹⁰⁹.

“La idea era crear una base donde se cargarán todas las tareas, ordenadas por la justicia, que se les piden a las fuerzas de seguridad y tener una sola base sobre el registro de casos de trata de personas en el Ministerio de Seguridad. Entonces ahí tenemos tareas ordenadas que pueden ser escuchas, traslados, tareas de inteligencia, de seguimiento, allanamientos y además hay una caracterización de imputados e imputadas, detenidos, lugar del hecho, registro de bienes secuestrados y de víctimas. De víctimas no cargamos DNI y nombre sino la caracterización. Género, edad, nacionalidad, provincia de captación, de explotación... Se firmó un convenio para que las provincias adhieran al SISTRATA federal, solo quedan 2 que no lo hicieron. Lo que vamos a hacer es dar la terminal (computadora), un usuario y van a cargar en la misma base. Protocolo

¹⁰⁸ Para estas reflexiones nos basamos en la perspectiva asumida en IPPDH / ACNUDH. Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 2012, pág.10. Disponible en : <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/produccion-y-gestion-de-informacion-y-conocimiento-en-el-campo-de-la-seguridad-ciudadana-los-casos-de-argentina-brasil-paraguay-y-uruguay/>

¹⁰⁹ Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/277614/norma.htm>

de registro y carga, se va a capacitar en la carga de provincia por provincia, eso lo vamos a hacer junto con OIM.” (Coordinadora de Políticas de Género y no Discriminación, Ministerio de Seguridad).

Otra iniciativa fue diseñar y publicar un Manual unificado para prevenir, erradicar y combatir la trata de personas¹¹⁰. También realiza capacitaciones anuales, por ejemplo, la campaña de difusión y prevención “se trata de vos” tuvo la intención de unificar un mismo tipo de mensaje para todo el país replicándose en los aeropuertos, afiches, pasos de frontera y con la participación de ONGs en el Consejo Federal.

“Misiones por ejemplo nos pidió material y lo mandamos por encomienda y la provincia no se pone a hacer algo particular sino que replica el mensaje que se elaboró en el Comité Nacional y se compartió en el Consejo Federal, entonces todos hablamos de lo mismo. En Mendoza, ANDESMAR capacitó al 100% de sus choferes, ploteó el micro y eso es responsabilidad social empresaria, eso es lo que puede hacer la sociedad civil. No es una ONG es una empresa y toda persona que se traslade en ese micro sabe que ese chofer está capacitado y que la fundación ANSDEMAR tiene comunicación con el Estado. Plotearon colectivos con la línea 145, recorren miles de kilómetros diciendo: “la trata no se ve a simple vista, llámame al 145”. Ahora estamos trabajando con empresas petroleras son 10000 estaciones de servicio y queremos que en las puertas y en los baños haya un *sticker* con los indicadores porque por ahí es la única oportunidad que la víctima puede pedir ayuda. Queremos llegar ahí y capacitar a las personas que allí trabajan para que sepan qué hacer si detectan esta situación, saber a quiénes tienen que llamar.” (Coordinadora de Políticas de Género y no Discriminación, Ministerio de Seguridad).

¹¹⁰ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312902/res635-05.pdf>

De forma transversal a todas las áreas del Ministerio de Seguridad de la Nación, funciona la línea telefónica gratuita y nacional (0800-555-5065) para la recepción, análisis y derivación de denuncias y consultas; cuyos operadores han sido capacitados, en su totalidad, sobre el delito de trata y explotación de personas y reciben denuncias sobre irregularidades en el desempeño y la actuación del personal de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales, y sobre todo delito o situación que afecte a la seguridad pública. Ello incluye casos de trata de personas.

Ministerio de Desarrollo Social

La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) – bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social – posee un área para la Prevención de Graves Formas de Vulneración de Derechos, la misma brinda asistencia directa a víctimas por intermedio de los puntos focales de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organizados en forma de red cada organismo administrativo provincial tiene a su cargo acciones de protección y promoción de asistencia a víctimas de trata de personas.

Como Punto Focal Nacional de Asistencia, lleva adelante la promoción y protección de los derechos vulnerados de las personas víctimas de este delito con el objeto de restituirlos en su ejercicio. El Protocolo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas contempla dos etapas.

1. refiere a asistencia en alojamiento, alimentación, vestimenta, atención médica, psicológica, social, documentación, y de solicitarlo, los recursos para el retorno asistido a su lugar de origen para mayores de 18 años, y acompañamiento asistido en el retorno para niños, niñas y adolescentes de menos de 18 años;
2. Posteriormente, se prosigue con la asistencia a partir de la atención médica, psicológica y social, el desarrollo de actividades recreativas, educativas, capacitación laboral y apoyo económico para actividades generadoras de ingresos.

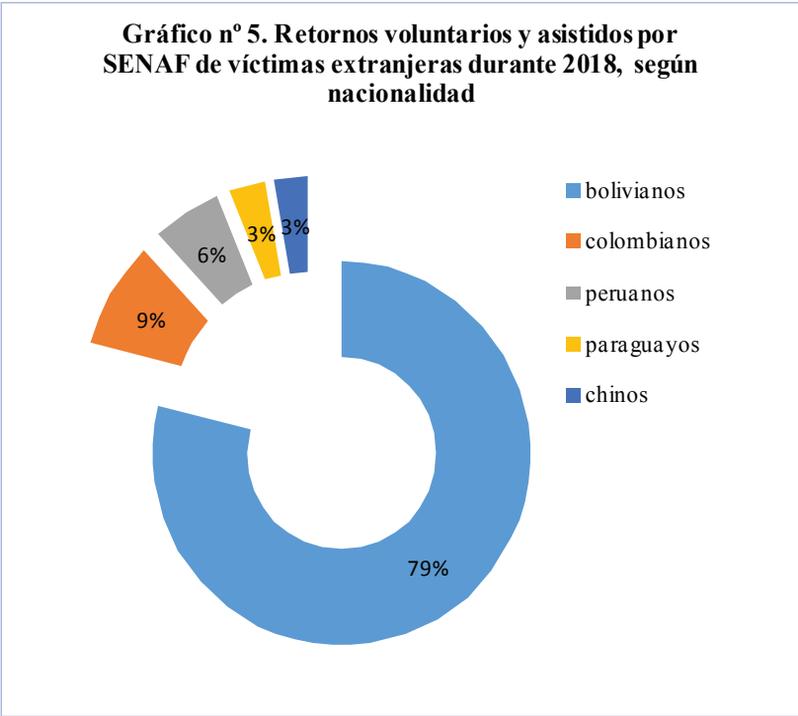
Este Protocolo se orienta a la construcción de un proyecto de reinserción social en el que la persona que estuvo en situación de trata participe activamente en las decisiones y que las mismas se adecuen a cada individuo. La asistencia se inicia con el consentimiento de la persona afectada.

“(…) el rescate tiene un principio y un fin y en general el proyecto de vida de una persona que vos tenés que reinsertar no se termina casi nunca, entonces es mucho más difícil. Y ahí a nivel nación se creó la SENAF que es la encargada de generar las políticas públicas para eso.” (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas –PRO-TEX).

En relación a la asistencia a víctimas de trata, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social informó que durante el año 2016 fueron asistidas en forma directa ochenta y siete (87) personas, setenta y ocho (78) de origen extranjero: treinta y nueve (39) del Estado Plurinacional de Bolivia, doce (12) de la República Federativa de Brasil, dos (2) de la República de Chile, cinco (5) de la República Popular China, uno (1) de la República de Colombia, cuatro (4) de la República de Irak, cinco (5) de la República del Paraguay, seis (6) de la República del Perú, uno (1) de la República Dominicana, uno (1) de la República Oriental del Uruguay, uno (1) de los Estados Unidos Mexicanos, uno (1) de la República de Nicaragua y nueve (9) niños y niñas nacidos en la Argentina, hijos de personas víctimas extranjeras y que residían con sus padres en el lugar de explotación. Se brindó asistencia a cuarenta y seis (46) mujeres, cuarenta y un (41) varones y una (1) persona transgénero.

La SENAF funciona como Punto Focal Nacional de Asistencia, en articulación con embajadas, consulados y otros organismos internacionales, desarrolla las acciones necesarias para la protección y acompañamiento de las víctimas de origen extranjero que deseen retornar a su país de origen. En ese sentido, en cuanto a los retornos a país de origen, durante el año 2016 se realizaron cincuenta y cuatro (54) retornos voluntarios y asistidos de personas víctimas del delito de trata. En el año 2017 se brindó asistencia integral a cincuenta y una (51) personas y se participó en 21 retornos asistidos.

Durante el 2018, según informó el entrevistado consultado, la SENAF realizó 33 retornos voluntarios y asistidos. El 79% de las personas que retornaron a su país de origen fueron de nacionalidad boliviana; el 9% colombiana; el 6% peruana; el 3% paraguaya y el 3% china [ver Gráfico n°5].



Fuente: elaboración propia con base en SENAF, 2018.

Esta información corrobora lo manifestado por el responsable de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) entrevistado en relación a que los migrantes de nacionalidad boliviana son, a nivel nacional, los más afectados por el delito de trata, al menos a partir de los datos de detección de casos. Asimismo, SENAF ha asistido a víctimas provenientes de dicho

país, siendo beneficiarios no solo personas individualmente sino también, en casos de explotación laboral, familias enteras.

“Lo que es restituciones estamos haciendo mucho lo que es Bolivia, nos tocó con Perú y ahora tengo una víctima que es ecuatoriana.” (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Punto Focal Nacional de Asistencia a víctimas de Trata).

Estas acciones se enmarcan dentro del Programa de Restitución de Derechos del Ministerio de Salud y Asistencia Social de la Nación donde trabajan la prevención de la captación, asistencia a víctimas de trata, asistencia humanitaria a refugiados y restitución internacional. La SENAF interviene en el Protocolo Único de Asistencia. El procedimiento es el siguiente: rescatada la persona a través de la intervención de las fuerzas de seguridad y de la intervención del Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia, una vez que declara, si la víctima decide ser asistida se contacta a SENAF y se evalúa la modalidad de asistencia; si la persona es argentina se articula directamente con Punto Focal de la provincia; si es migrante por ley tiene la garantía de, si lo prefiere, quedarse en el país otorgándosele toda la documentación; en caso de que quisiera retornar a su país de origen se llevan adelante las diligencias necesarias para que así sea.

“En Argentina (...) la asistencia es completa, es integral realmente, nosotros les pagamos el pasaje, le pagamos a un acompañante y la dejamos en el aeropuerto y con las autoridades del país de origen. Previamente, hacemos contacto con la familia de allá para saber en qué condiciones está, obviamente que haya un lugar seguro de retorno y ahí hacemos toda la articulación. Esto lo trabajamos también con la Dirección de la Mujer de Cancillería, si es que el migrante decide irse. Mientras tanto nosotros le ofrecemos alojamiento, vestimenta, comida, capacitación. Tenemos un fondo para eso y la asistencia es realmente integral.” (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, 2019).

En relación al registro de las asistencias, el entrevistado ha manifestado que se encuentra en proceso de desarrollo una plataforma de registro que permitirá cargar información para poder efectuar un seguimiento a las asistencias brindadas en cada una de las provincias.

Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas.

Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

Los Estados y, cuando proceda, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, deberían considerar la posibilidad de:

Disponer el regreso en condiciones de seguridad y, de ser posible voluntario, de las víctimas de la trata de personas y estudiar la opción de que residan en el país de destino o la de reasentarlos en un tercer país en ciertas circunstancias especiales (para impedir represalias o en casos en que se considere probable que vuelvan a ser objeto de trata, por ejemplo).

En colaboración con las organizaciones no gubernamentales, hacer que se proporcione a las víctimas de la trata de personas que regresen a sus países de origen la asistencia y el apoyo necesarios a los efectos de su bienestar, de facilitar su integración social y de prevenir que sean objeto nuevamente de trata de personas. Habría que adoptar medidas para proporcionar a las víctimas de la trata de personas que regresan a sus países atención médica y psicológica, vivienda y servicios de enseñanza y empleo adecuados (Directriz 6, puntos 7 y 8).

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

La Unidad de Derechos de las Mujeres, de la Dirección de Derechos Humanos y Temas de Género

Organismo perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación promueve la participación activa de la Argentina en la agenda de género y trata de personas en los ámbitos bilateral, regional y multilateral. Asimismo, interviene en la atención de ciudadanas/os argentinas/os posibles víctimas de trata de personas.

A partir de los acuerdos bilaterales, la generación de protocolos de actuación y la participación en los Comités de Integración Fronteriza se promueven acciones tendientes a la prevención y persecución del delito, como así también acciones de cooperación en materia de asistencia integral a las víctimas desde un enfoque de derechos. En este sentido, la Cancillería cuenta con una “Guía Rápida para el Abordaje de la Problemática de la Trata de Personas”¹¹¹ elaborada conjuntamente con la OIM.

Políticas públicas e instituciones a nivel local. Puerto Iguazú

Misiones es señalada por diversos actores entrevistados como una de las provincias pioneras en abordar la problemática del delito de trata de personas dado que existían indicadores que la colocaban como un lugar de captación de víctimas. Asimismo, la labor de los referentes de la organización Coalición Alto a la Trata de Personas en la provincia se encontraban realizando acciones que luego fueron articuladas con las instancias estatales correspondientes lográndose un trabajo conjunto en el complejo objetivo de prevención de este crimen.

“En realidad, con Misiones tuvimos casos a montones porque las víctimas son captadas especialmente en las provincias del norte y

¹¹¹ http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Guia_Rapida_para_el_Abordaje_de_la_Problematica_de_la_Trata_de_Personas.pdf

Misiones es una provincia de captación de víctimas, lo fue siempre pero también Misiones fue una de las primeras provincias que empezó a trabajar con el tema de trata. Lo empezó a trabajar con una ONG, la coalición Alto a la Trata y Tráfico de Personas¹¹² (...) y se vinculó con el Ministerio para ver cómo el Ministerio lo podía acompañar. Lo que es en la “Triple Frontera” sí trabajamos mucho porque lo hicimos incluso antes de la sanción de la ley cuando se filmó la película “Nina”, yo estuve allá una semana trabajando con la directora y todo el equipo porque fuimos al Puente de Encarnación – Posadas y ahí trabajamos con Gendarmería y Migraciones, hicieron un trabajo de investigación, se trabajó el año pasado con operadores de frontera, no sólo de Argentina sino también de Paraguay y de Brasil.” (Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas damnificadas por el Delito de Trata, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

En 2008 (año de sanción de la primera ley nacional de trata en Argentina) se establece en Puerto Iguazú un Protocolo de actuación entre distintas áreas estatales para la intervención en asistencia a víctimas, prevención y concientización sobre el delito de trata de personas. Participaron de este protocolo los diversos órganos provinciales: el reciente creado Ministerio de Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Fuerzas de Seguridad, la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad que congregaba a diversas organizaciones de la sociedad civil vinculadas a trabajos de asistencia y prevención de trata, entre otros.

“Misiones fue una de las primeras provincias en adherirse a la ley nacional y en ese año se crea el Ministerio de Derechos Humanos donde se crea un área específica que es la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades para trabajar el delito de la trata de personas, tanto en la prevención como en la asistencia a las víctimas. También ese año en el 2008 en la ciudad de Puerto de Iguazú se firma un acu-

¹¹² Desde el año 2003, la Red “No a la Trata” nuclea distintos organismos nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y personas físicas que articulan acciones contra este delito.

erdo donde se establece el Protocolo de Actuación y los organismos que iban a intervenir en la asistencia a las víctimas. Por un lado, el tema de la asistencia y todo lo que tiene que ver con la prevención y la concientización sobre el delito. Este acuerdo luego en el 2012 se transforma en un decreto, el Decreto 840. En realidad, en este acuerdo los que firmaron en un principio fueron los organismos públicos provinciales. Todas las instituciones provinciales como el Ministerio de Derechos Humanos, Desarrollo Social, Salud, Educación, Ministerio de Gobierno, a través de la fuerza de seguridad y el registro provincial de las personas y también la Subsecretaria de Relaciones con la Comunidad, quienes tenían el contacto con todas las organizaciones y ONGs de la sociedad civil que trabajaran distintas temáticas.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

Actualmente, Misiones forma parte del Consejo Federal el cual tuvo su octava reunión en Puerto Iguazú en 2018¹¹³. En cada uno de estos encuentros se focaliza en alguna de las múltiples dimensiones que implica la trata de personas, particularmente en Puerto Iguazú se trabajó con los aspectos vinculados a la seguridad, teniendo preeminencia la participación de las fuerzas de seguridad, migraciones y la situación en “Triple Frontera”, según lo relata una de las entrevistadas.

“(…) el Consejo Federal de Trata de Personas que está integrado por un representante de cada provincia, más un representante de los distintos organismos nacionales que abordan la problemática de trata de personas como es el Ministerio de Desarrollo Social a nivel nacional, Ministerio de Derecho y Justicia, el Ministerio del Traba-

¹¹³ Según informaron en las entrevistas realizadas en las instancias de gobierno nacionales el programa de capacitación: “se trata de vos”, que llevo adelante el Ministerio de Seguridad, se lanzó en Puerto Iguazú y “se capacitó a las fuerzas federales, fue el primer destino, en agosto de 2016 fuimos a “Triple Frontera”. Misiones fue anfitriona en el Consejo Federal de Agosto en el que se aprobó el plan nacional. Se convocó a las divisiones de trata de todas las policías provinciales. Entonces fueron las fuerzas federales y en diálogo con las divisiones de trata de las provincias, vino nuestro cónsul de Ciudad de Este. En este consejo tuvo mucho protagonismo la persecución, en octubre en Mendoza se focalizó en justicia, entonces vinieron jueces federales, va madurando la institución y en este ultimo los Puntos Focales de asistencia. En Misiones en el Consejo Federal tenemos la participación del Ministerio de Seguridad y la Secretaria de Derechos Humanos de la provincia. (Ministerio de Seguridad de la Nación)

jo, Migraciones, Ministerio de Seguridad, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores y además representantes de tres ONGs, por sorteo de distintos lugares del país. Bueno, este octavo encuentro que se realizó en la ciudad de Iguazú, donde participaron prácticamente todas las provincias tuvo una particularidad distinta a otros encuentros, porque también se realizó un encuentro, con todas las fuerzas provinciales. Fuerza de seguridad provincial y las fuerzas nacionales en este caso que trabajan en Iguazú, como prefectura, policía aeroportuaria, migraciones para trabajar en un protocolo de actuación frente al problema de la trata de personas y el tema de los migrantes en el caso de la “Triple Frontera”. (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

Una de las instancias de asistencia social de importancia a nivel municipal es la Secretaría de Acción Social de Puerto Iguazú que brinda apoyo a familias, niños, niñas y adolescentes y personas enfermas, entre otros grupos en riesgo social.

Según lo informado por dicha Secretaría, dada su ubicación en “Triple Frontera”, la misma atiende a un número significativo de personas provenientes de Paraguay y Brasil como también de otros países de la región que se encuentran en situación de tránsito.

Particularmente, en relación a la problemática de la trata, las entrevistadas relataron que la Secretaría – a través del equipo técnico – ha atendido a adolescentes, jóvenes y mujeres argentinas víctimas de trata de personas las cuales fueron luego derivadas a la Justicia Federal de otras localidades para – en el caso que fuera posible – efectuar el retorno con sus familias. En estos casos, se relató que existe un trabajo articulado con las fuerzas de seguridad y otras instancias de asistencia necesarias en las primeras etapas como, por ejemplo, el Hospital Dra. Marta Schwarz de Puerto Iguazú.

“¿Hay un trabajo articulado aquí en Puerto de Iguazú? ¿Cómo es?”

Sí, hay un trabajo articulado, un trabajo que se hace junto con la policía, con gendarmería, justamente por el tema de la trata, la ex-

plotación de niños también, que se trabaja con la gendarmería, con la policía, con la federal, en fin, con todas las fuerzas de seguridad ¿sí? O sea que acá siempre hay un trabajo articulado con todo lo que sea municipio ¿no es cierto? El hospital, en caso de que solicite, siempre está también. En caso de los bomberos, o sea que se trabaja muy bien.” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

La funcionaria entrevistada del Hospital Dra. Marta Schwarz ha indicado que esta área del centro de salud interviene en casos de trata cuando la policía así lo solicita. El servicio social del hospital colabora si hubiera una solicitud para que las víctimas sean derivadas a otro centro médico de mayor complejidad. La entrevistada señaló que no existe un lugar transitorio de atención en Puerto Iguazú para víctimas de trata y cuando es necesaria una intervención de este tipo se efectúa la derivación a Posadas.

Los funcionarios entrevistados en Puerto Iguazú valoran positivamente las reuniones de difusión de la problemática realizadas por las autoridades nacionales que han incluido conferencias y distribución de materiales indicando que sería positivo que luego se continúe dicha presencia en la labor cotidiana del municipio. Del mismo modo, han señalado la necesidad de que la temática tenga mayor visibilidad a partir de un trabajo de capacitación de las funciones que cada uno de los órganos debe cumplir aumentado así la cooperación de las redes locales. Una de las preocupaciones fundamentales es contar a nivel local con apoyo de parte de las instancias judiciales y de seguridad.

“Claro y queremos saber, por ejemplo, cómo abordar (...) porque tampoco es solo que acción social, servicio social y todas las instituciones intervengan cuando no tenemos el apoyo de las fuerzas vamos a decir. Porque nos pasó en situaciones de decir “si ustedes están facultados de poder hacerlo”. Sí, pero cuando te vas a la realidad es justamente como las películas. No está tan alejado. Aquí lo que necesitamos es el apoyo, porque no tenemos nosotros el aval de alguien de decir: “si, podemos tomar esa intervención”, pero al intervenir bajo quién nos podemos respaldar y tener la seguridad de nuestra propia persona. Por eso yo a veces digo, el juez dice “No,

usted tiene la autoridad para actuar” ¿Viste? Está bien, tengo la autoridad para actuar, pero yo no puedo actuar en un aeropuerto, por ejemplo, sola. Viste cuando hay casos de trata, por ejemplo ¿me entendés?” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

Otro actor central en relación a la cuestión de trata de personas en Puerto Iguazú es la Gendarmería Nacional. Según el funcionario entrevistado, en el paso fronterizo, Gendarmería actúa en conjunto con la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) de Puerto Iguazú. De este modo, si Dirección de Migraciones detecta alguna situación relativa a la presencia de niños o niñas no acompañadas o adultos migrantes en situaciones de trata de personas o tráfico envía los casos a Gendarmería Nacional quien tiene el poder de policía para realizar las investigaciones pertinentes. En el caso de que se trate de niños, niñas y adolescentes también se da intervención al Juzgado de la Infancia.

Se resaltó por parte de varios de los entrevistados que, en relación al aspecto de detección y persecución de la trata en “Triple Frontera”, cumple un rol importante el Comando Tripartito – conformado por las fuerzas de seguridad de Puerto Iguazú, Foz do Iguazú y Ciudad del Este – que se reúne mensualmente para debatir problemas comunes de la región y actúa fundamentalmente en el combate del crimen organizado el cual incluye, claro está, a la trata de personas. También es una opinión, en la que coinciden los funcionarios y operadores de las distintas áreas consultadas en Puerto Iguazú, el avance que supondría contar con alguna instancia similar a la que tienen las fuerzas de seguridad de los tres países compuesta por los demás órganos involucrados en la prevención y asistencia de las víctimas.

“En el caso que se detecte una víctima de trata sería bueno tener un gabinete especializado en atención a la víctima de trata. Con psicólogos, médicos. Eso nosotros no lo tenemos acá... o aquella que sea rescatada, porque también puede llegar a pasar que aquí en Iguazú tengamos una víctima de trata y es rescatada también. Sería importante... O viene el gabinete especializado de Posadas para Iguazú o se lleva la víctima para allá... depende de... generalmente es así. Nosotros hacemos lo policial y después a disposición del juzgado.

Y le ofrecemos todo lo que la gendarmería tiene a disposición para el apoyo a la víctima. Que es lo que interesa, ¿no?” (Gendarmería Nacional, Centro de Frontera, Puerto Iguazú).

Desde la Delegación Regional de Migraciones en Puerto Iguazú se plantea que, dado que la zona es un espacio de tránsito continuo de personas, es importante la capacitación constante del personal sobre la problemática de trata de personas. El entrevistado manifiesta que existen cursos tanto obligatorios como otros que se realizan a instancias de la Dirección Nacionales de Migraciones (DNM) u organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Si bien se reconocen las particularidades de la zona como propicia para que puedan ocurrir traslados de víctimas también se señalan las limitaciones y dificultades para que los funcionarios u operadores de frontera puedan reconocer indicadores de eventuales casos de trata y prevenir el hecho o su consecución.

“¿La delegación sigue algún protocolo en relación al tema de trata?”

En general todos los funcionarios de migraciones han hecho cursos de trata. Los inspectores los hacen casi anualmente y, por supuesto, cuando eso ocurre se da aviso a las autoridades, pero no son muchos los casos que se han registrado acá, pero si han habido algunos. Ha habido sospecha y se le dio intervención a las fuerzas de seguridad y de justicia para avanzar y definir si es un caso de trata primero y tratarlo como tal.

¿Esos cursos de capacitación quienes los dan?

Muchos los da la misma Dirección de Migraciones, que tiene un sector de capacitación, también en colaboración con otros organismos, muchos no gubernamentales de capital, como por ejemplo la OIM, otros del Estado que son cursos obligatorios que el personal tiene que concurrir y se trata este tema. Son temas que se tocan mucho porque esta es una zona que por ahí de mucha exposición y de mucho tráfico entonces, de tránsito entre tanto movimiento hay que estar muy atento a lo que aparece, en el medio pasaron un millón de personas así que hay que estar muy atento.

¿En qué focalizan los cursos?

Prevención y sobre todo detección, por ahí prevenir la trata desde nuestro lugar es difícil, cuando están ingresando...” (Delegación Dirección de Migraciones, Puerto Iguazú).

En sintonía con ello, la necesidad de capacitación continua es una opinión que comparten todos los entrevistados, ya sea que su rol se vincule con la persecución, la prevención o la asistencia de las víctimas.

“La delincuencia internacional está continuamente mutando. Se va perfeccionando. Y nosotros siempre vamos un escalón atrás de ellos. O sea, se detecta una forma y ellos van cambiando a otra. Entonces es algo que implica responsabilidad y mucha capacitación. Y actualización. Ir actualizando constantemente. Eso es un desafío.” (Gendarmería Nacional, Centro de Frontera, Puerto Iguazú).

“PROTOCOLO FRONTERA: cursos de acción”

- 1. Poner a la posible víctima bajo resguardo;**
- 2. Poner a los tratantes bajo custodia de la fuerza policial o de seguridad;**
- 3. Confeccionar las actas e informes correspondientes según la normativa vigente;**
- 4. Dar inmediata intervención a la autoridad judicial competente y adoptar las medidas dispuestas por esta;**
- 5. Dar aviso al órgano de asistencia a la víctima más próxima al lugar de los hechos.**

(Información extraída de los cursos de capacitación que realiza la Dirección Nacional de Migraciones para funcionarios de zonas de Frontera”, presentación facilitada por una entrevistada del área durante el trabajo de campo).

Según ha podido conocerse a través de las entrevistas, las capacitaciones se han focalizado sobre todo en la prevención y capacitación de las fuerzas de seguridad. Otras áreas vinculadas a asistencia y contención de las víctimas han manifestado la necesidad de profundizar en cursos y programas de formación que focalicen también en dichos aspectos.

“Las fuerzas de seguridad tanto provincial como nacional en Iguazú constantemente reciben capacitaciones. El año pasado tuvieron como te decía un encuentro, una capacitación que dio el Ministerio de Justicia de la Nación a personal de gendarmería, migraciones, aduana, prefectura, y policía aeroportuaria y la fuerza de seguridad provincial en trata de personas. Toda la zona Norte de Misiones. También en agosto se mantuvo una reunión con todos los jefes de la división de trata de personas de la policía provincial de todo el país en Iguazú donde además se firmaron y se trabajaron sobre Protocolos de Actuación y también en el caso específico de Iguazú, participaron las fuerzas de seguridad nacional que trabajan en Iguazú. Y desde el Ministerio de Justicia ya se editó un curso online sobre trata de personas para las fuerzas de seguridad y ahora se vuelve a dictar otro, continuamente se están capacitando. Y por eso te digo no solo participa la fuerza de policía o la fuerza de seguridad de Iguazú, sino de la zona Norte de la provincia. En ese aspecto desde el Ministerio de Seguridad se está trabajando muchísimo con las fuerzas de seguridad provinciales y las fuerzas de seguridad nacionales. Sobre todo lo que es la fuerza de seguridad federal: policía federal, policía aeroportuaria, gendarmería, prefectura y bueno obvio migraciones en todo lo que tiene que ver con capacitaciones.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

Según los diversos funcionarios y operadores entrevistados en Puerto Iguazú, existe una óptima articulación entre las fuerzas de seguridad y de control de fronteras de cada uno de los países que se encuentran en la zona. Se realizan reuniones todos los años con los funcionarios de cada uno de los países pertenecientes a sus respectivas direcciones de migraciones, las fuerzas policiales, las municipalidades, el área de turismo, entre otros organismos que se relacionan con la temática del control de las fronteras.

Desde la postura de la Dirección de Migraciones se señala que en dichas reuniones – organizadas por los cónsules – se insiste en la importancia de mejorar los controles en el cruce fronterizo que comunica a Brasil, Paraguay y Argentina.

“Participan de la municipalidad, la gente de turismo, las policías provinciales de los tres países, esa es una reunión que se hace multilateral y después la parte del Comando tripartito, bueno, ahí participan los organismos policiales y los de control. Las policías cruzan mucha información, se canaliza rápido todo lo que tenga que ver con información, antecedentes, pedidos de búsqueda de algún país, se canaliza todo por ahí más allá de interpol se canaliza por ahí, en el resto no hay tanto trabajo de cooperación. En migraciones tenemos por ejemplo, las delegaciones nos juntamos en esas reuniones más que nada pero, como te digo, nosotros pretendemos que Brasil haga un control similar al nuestro.” (Dirección Nacionales de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

Parte de la red de trabajo y las instituciones referentes en relación a la trata de personas en Misiones se encuentra en Posadas, capital de la provincia, a unos 310 kilómetros de distancia de Puerto Iguazú. La Vicegobernación (Coordinación de Política Sociales y Desarrollo de Interior) actúa como punto focal¹¹⁴ en relación a las políticas públicas en relación a la trata de personas.

A nivel provincial funciona desde el 2007 el Ministerio de Derechos Humanos de Misiones en el cual se encuentran áreas específicas intervinientes en cuestiones ligadas al combate y asistencia de la trata: la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades, por un lado, y más específicamente, el Departamento de Trata y Tráfico de Personas que depende de la Dirección General de Participación y Liderazgo del mismo Ministerio.

¹¹⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf

“En el año 2007 se creó el Ministerio de Derechos Humanos de la provincia Misiones, Argentina. Y dentro del organigrama está la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidad y la Dirección General de Participación y Liderazgo, que yo estoy a cargo. Y también un departamento que se denomina el Departamento de Trata y Tráfico de Personas. A partir, en ese momento, en el año 2007, todavía no contaba la legislación sobre la temática de trata de personas. Recién es en abril de 2008 cuando se sanciona la ley y es partir de ese momento que nuestra área, específicamente a través de la Subsecretaría, la Dirección General y el Departamento de Trata de Personas empezamos a trabajar sobre esa temática. Por supuesto que en ese momento tuvimos que capacitarnos. Lo seguimos haciendo hasta el día de hoy. Qué es el delito de la trata de personas que va mutando el modus operandi que siempre tienen los imputados, los delincuentes. Constantemente tiene cambios, entonces nos vamos ajustando a las necesidades, a la demanda.” (Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, Direc. General de Participación y Liderazgo – Dpto. Trata y Tráfico de Personas – Dpto. Equidad).

En estas áreas se trabaja en relación a la prevención del delito de trata y asistencia a sus víctimas.

“Nuestros ejes de acción son tres: la sensibilización, prevención del delito, y capacitaciones, que es hacer capacitaciones a funcionarios, a las fuerzas de seguridad, al personal del Poder Judicial, del Ministerio de Salud Pública, organizaciones no gubernamentales y después sería trabajo específico de asistencia integral a las personas dañificadas por el delito.” (Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, Dirección General de Participación y Liderazgo – Dpto. Trata y Tráfico de Personas – Dpto. Equidad).

Asimismo, como punto focal en el tema de trata de personas, esta área trabaja en coordinación con el Poder Judicial en las diversas etapas que precisan de colaboración en cuanto a asistencia a las víctimas, de este modo, participan en los allanamientos ordenados por la justicia federal a través de los profesionales que conforman el Departamento de Tráfico y Trata de

Personas prestando apoyo psicológico a las víctimas rescatadas en los operativos. Posteriormente, realizan su acompañamiento y contención direccionando la asistencia médica y de necesidades básicas iniciales; también accionan el procedimiento para alojar a la víctima en el refugio especializado para estos casos – que se encuentra en Posadas – a partir de la orden judicial que así lo estipule. También, realizan las evaluaciones psicológicas para establecer si la víctima se encuentra en condiciones para declarar y/o participar del procedimiento judicial que implica la investigación y eventual sanción penal de los acusados. Posteriormente a la declaración testimonial, según lo relata la entrevistada, se evalúa también la posibilidad de retorno de la víctima a su lugar de origen sea dentro del país o fuera del mismo. Este diagnóstico debe realizarlo una trabajadora social tratando de establecer si es posible la revinculación y/o reinserción de la persona rescatada a su entorno familiar y/o social.

“En cuanto al trabajo que hacemos para ejemplificar, por ejemplo, nosotros recibimos un llamado del Juzgado Federal que es el que tiene la competencia en nuestro país. Es la justicia federal quien tiene competencia para intervenir en este tipo de delito. Y a partir de allí es cuando ellos nos convocan para asistir a los allanamientos del área, quien concurre siempre es la psicóloga y la jefa del Departamento de Tráfico y Trata de Personas. Ella es la que hace el primer contacto con la víctima, las chicas que son rescatadas. En este momento esperamos la orden judicial y si van a ser alojadas en un refugio. Y nos dan esa orden, son trasladadas a la casa de refugio. Previamente siempre se le hacen los exámenes para ver las condiciones físicas que se encuentran y a partir de eso, si es que son alojadas en la casa refugio, ingresan y allí se hacen las entrevistas que la toma la psicóloga, y también por lo general, no en ese momento, pero al otro día, o después, más o menos después de las 48 horas la justicia federal nos solicita que la psicóloga evalúe si está o no en condiciones la persona de prestar la declaración testimonial. A partir de ese momento, si está en condiciones de prestar las declaraciones testimoniales es trasladada al Poder Judicial donde va a prestar su testimonio y después de eso, nuevamente, esperamos una orden judicial para ver si va a ser restituida a su lugar de

origen, en el caso de que sea migrante, a su país de origen. O bien en el caso que sea de acá Misiones se hace previamente la articulación con una licenciada de trabajo social para que haga visita al domicilio donde ella va a ser restituida, para ver si están dadas las condiciones. Con esos informes la justicia decide si la persona es restituida y el lugar adonde va a ser restituida.” (Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, Direc. General de Participación y Liderazgo – Dpto. Trata y Tráfico de Personas – Dpto. Equidad).

Dado el carácter federal del delito de trata y del modo en que se estructura el Poder Judicial en Argentina, como señala la anterior entrevistada, es el Fuero Federal que interviene en la investigación penal del hecho. Para el caso de Misiones, los casos de esta jurisdicción son competencia del Juzgado Federal que se encuentra en el Dorado, así lo explica un miembro de la Gendarmería entrevistado.

“Nosotros tenemos un juzgado único federal que trabaja por jurisdicción. El nuestro que interviene acá en Iguazú está en el Dorado. Está a 100 km de acá. No tiene jurisdicción acá. Como es un delito federal...”

¿Allá queda el juzgado?

Si, está en el Dorado. Como es un delito Federal entonces tiene una intervención del juzgado federal. Nosotros en el caso de una denuncia, porque yo puedo tomar una denuncia, la ponemos a disposición del juzgado, del juez federal, los fiscales y todo. Nosotros lo ponemos y ellos nos dan la orientación de qué debemos hacer. Y, seguramente, la orientación va a hacer que traslademos la víctima hacia el Dorado, donde el juez va a responder seguramente, va a organizar un gabinete momentáneo para la atención de la víctima y donde ella va a poder denunciar de forma anónima o solicitar una protección. Lo dispone el juez Federal, nos puede ordenar a nosotros a nivel de Buenos Aires o a la policía federal o a la prefectura. Esas cuatro fuerzas que yo le nombre anteriormente. Ese es el Protocolo.” (Gendarmería Nacional, Centro de Frontera, Puerto Iguazú).

La cuestión del retorno de la víctima supone algunas especificidades. Si se trata de NNyA la justicia evaluará cual es la mejor opción, sobre todo en casos en que hubiera sospecha de que personas del círculo familiar o comunitario de la víctima hubieran facilitado la captación. En el caso de mayores de edad (18 años) es la persona rescatada la que decide acerca de su regreso al lugar de origen o relocalización.

“En el caso que la justicia... supongamos que hubo un allanamiento y está interviniendo la justicia federal, entonces en esos casos ordena que la chica sea alojada en nuestra casa de refugio acá. No puedo dar a conocer el lugar de la casa refugio domicilio por la confidencialidad de las causas, pero son alojadas momentáneamente en nuestra casa hasta que se resuelva y realmente ella pueda volver a su casa, o bien a otro lugar donde ella quiera en el caso que sean mayores de edad. Y si son menores de edad, la justicia es que va a decidir dónde va ser alojada definitivamente el o la menor.” (Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, Dirección General de Participación y Liderazgo – Dpto. Trata y Tráfico de Personas – Dpto. Equidad).

También interviene, a nivel nacional, la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) dependiente de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo procedimiento ya se ha descrito – sobre todo cuando se trata de víctimas migrantes. En términos de las personas entrevistadas en la provincia de Misiones:

“Víctimas de nacionalidad brasilera, siempre hablando del delito de trata de personas, las que fueron recatadas, muy pocas, en Argentina fueron restituidas vía Consulado o vía Ministerio de Desarrollo Social de la Nación directamente a Brasil y trabajando con los referentes que tenemos en cada país. Así también con las chicas o las familias de nacionalidad paraguaya que fueron recatadas en distintos puntos de Argentina fueron restituidas directamente desde nación a su país de origen. Como te decía se trabaja directamente con los puntos focales o

con los referentes que tenemos en cada localidad, en cada provincia, en cada departamento, ya sea de Brasil o de Paraguay. Sí la mayor cantidad de víctimas extranjeras, hablando de la “Triple Frontera”, fueron paraguayas, no así brasileiras. Lo que yo tengo entendido es que si bien salen por Argentina, la mayoría de las víctimas mujeres brasileras son llevadas a Europa. Que muchas suelen salir vía Iguazú al aeropuerto de Iguazú, de Iguazú a Buenos Aires y de Buenos Aires a España. Que es lo que se hablaba en algunas de las reuniones con las fuerzas de seguridad, sobre todo la fuerza de seguridad aeroportuaria quienes por allí detectaban posibles víctimas y eran recatadas en tránsito.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

Asimismo, las personas entrevistadas informan que el trabajo en red se realiza con las instancias municipales. De esta manera, los niveles de articulación en materia de trata revisten el gradiente: municipio (Puerto Iguazú) – provincia (Posadas Misiones) – nación (Buenos Aires).

“Lo que hacemos es trabajar con los municipios, con las áreas sociales de los municipios. Apoyada fuertemente en las áreas sociales de los municipios para trabajar en red todo lo que tenga que ver con concientización, prevención y eso. En caso, por ejemplo, de que se detecte alguna situación irregular en los pasos fronterizos, con los primeros que se comunica son con las áreas de acción social, en este caso específico del municipio de Iguazú y, a través de ellos, sí con los organismos provinciales que trabajan la problemática.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

“Nosotros hemos tenido víctimas de trata de personas de Iguazú que han sido explotadas en otras provincias. Cuando son rescatadas en otras provincias generalmente quedan en una casa refugio que tiene cada provincia. Luego, se le traslada a la provincia de Misiones y, en caso de no poder revincular directamente con su grupo familiar, quedan en el albergue o en el refugio, mejor dicho, con el que cuenta la provincia en

la ciudad Posadas. Se cuenta con dos viviendas, una que está en refacción ahora, que pertenecen a Ministerio de Derechos Humanos y luego se la revincula con su grupo familiar o en el lugar que pueda estar esa persona con su familia o con alguien, en el caso de ser menores de edad. Sí, son mayores de edad eligen donde quedarse. No hemos tenido víctimas que hayan sido explotadas en Iguazú. El único caso que tuvimos de Iguazú en 2010 que fueron rescatadas menores de edad, estuvieron en el refugio acá en Posadas. No hay un refugio dentro del municipio de Iguazú donde se la pueda contener o albergar en caso de ser víctima de este delito y sean explotadas en el municipio de Iguazú. Si por allí en algunos casos se articuló con el Ministerio de Desarrollo Social y se la pudo ubicar en refugios, en otro tipo de refugio como, por ejemplo, el refugio para víctima de violencia, pero porque estaban desocupados o no había ningún otro tipo de víctima ¿no? Entonces se la pudo tener allí. Pero como te decía, víctima rescatada dentro de la provincia son pocos los casos que se dieron, y los casos que se dieron fueron trasladadas a la ciudad de Posadas y desde acá fueron restituidas con su familia.” (Vicegubernación, Posadas, Misiones).

En este sentido, la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades es la instancia responsable de las Oficinas de Rescate y la Casa de Refugio en Posadas. En el refugio se asiste a víctimas mayores de 18 años. Por otra parte, según consta en el Informe Anual del Consejo Federal del 2018, y así fue informado también por las personas entrevistadas, es el Ministerio de Desarrollo Social, La Mujer y la Juventud la instancia encargada de asistir a los niños, niñas y adolescentes que han sido afectados por este crimen.

“El Ministerio de Derechos Humanos a través de la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades, quien tiene la oficina de rescate y los refugios, tiene además de eso todo lo que tenga que ver con la asistencia de acuerdo a los protocolos a víctimas mayores de 18 años. Y el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Dirección del Menor, Familia y Discapacidad da

asistencia a víctimas menores de 18, quienes trabaja de forma articulada con el Ministerio de Derechos Humanos en lo que tienen que ver con el tema de los refugiados. Vicegobernación desde ese momento, desde el 2008, tiene el rol de articular y trabajar también fuertemente el tema de la prevención.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

En relación a acciones de prevención, la Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades – que colabora en asistencia integral – ha realizado trabajos de concientización en escuelas, focalizando en hacer conocida la problemática de la trata por medio de campañas, videos, murales y folletos dirigiendo, así como haciendo partícipes de estas iniciativas a los estudiantes, sobre todo adolescentes. Una de las entrevistadas que se desempeña como Subsecretaria de Igualdad de Oportunidades recordó aquella campaña cuyo lema era “sin clientes no hay trata” desarrollado hace algunos años a nivel nacional.

Asimismo, según la misma entrevistada, las tareas de prevención y detección de casos interpelan en especial a las fuerzas de seguridad que desempeñan sus funciones en la zona dado el carácter de paso y circulación que caracteriza a la provincia e incluso también precisa de la colaboración de otras personas que trabajen en lugares de tránsito, tales como los transportistas. También la Delegación de Dirección de Migraciones mencionó la realización de capacitaciones en las cuales participan.

“(...) que las fuerzas de seguridad en cada caso, en cada ruta misionera, en cada ruta argentina, en cada paso de fronterizo pueda estar alerta cuando vea a alguien que es sospechoso, que llevan una chica que va sin documento, que va al lado de una persona mayor, como muchas veces nos ha pasado. Supuestos parientes, supuesta víctima, supuesto novio, supuesto tío o tía que a veces es la que la está llevando. Tratamos siempre de apuntalar a las fuerzas de seguridad en este caso, muchas han sido rescatadas en tránsito por el personal de las fuerzas de seguridad que se ha dado cuenta. También hemos hecho

trabajos en los trasportes, transportes de los colectivos, que los guardias de los colectivos se han dado cuenta.” (Subsecretaria de Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Derechos Humanos).

“Seguir trabajando fuertemente en lo que es la concientización y prevención que creo que es una de las mejores herramientas que tenemos para luchar contra este delito. Y porque cuanto más informados estén y sobre todo los jóvenes menos posibilidades tienen de caer en estas redes. Si bien hoy por hoy uno de los métodos de captación son las redes sociales, Facebook, WhatsApp, o cualquier otro medio tecnológico hay que trabajar constantemente en informar y concientizar. Y sí, finalmente armar redes tanto en la prevención como en la contención de las víctimas.” (Vicegobernación, Posadas, Misiones).

BRASIL

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional

Brasil enmarca su política pública contra la trata de personas en Planes Nacionales de Enfrentamiento a la Trata de Personas (PNETP, sigla en portugués). Se comenzó con el primer Plan en el año 2008, el segundo en el 2013 y el último fue lanzado en 2018. El antecedente inicial de estos planes fue la aprobación de la Política Nacional del Enfrentamiento a la Trata de Personas (Decreto n° 5.948) en octubre del año 2006 que instituyó el Grupo de Trabajo Interministerial¹¹⁵ con el objetivo de elaborar propuestas para el

¹¹⁵ Compuesto por la Secretaria Especial de Derechos Humanos, la Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres, la Secretaria de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, la Casa Civil, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Desarrollo Agrario, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Cultura, la Advocacia-General de la Unión.

pensados para asistir a las víctimas de trata internacional cuando aún se encuentran en el aeropuerto o posteriormente de modo urgente, también difunden información con fines de prevención de este delito. Es Relevante mencionar también al Comité Nacional contra la Trata de Personas (CO-NATRAP) que incluye a instancias gubernamentales y a la sociedad civil, generalmente se reúne tres veces al año y es la única instancia a nivel federal donde la sociedad civil puede participar.

Por su parte, los Comités de Enfrentamiento a la Trata de Personas tienen como fin actuar como canal de comunicación con representantes de la sociedad y los gobiernos estatales o municipales con el objeto de promover las acciones y políticas públicas a nivel de la red local. Como consecuencia de los debates que se dieron entre miembros del Estado y de la sociedad civil se estableció que los Puestos debían prestar atención a todos los migrantes y no solo a aquellos que fueran víctimas de trata de personas. Asimismo, cabe destacar que los Comités crean planes estatales y municipales para la lucha contra la trata de personas.

De este modo, los Puestos Avanzados (ubicados en aeropuertos, puertos y terminales de autobuses) reciben a migrantes en diversas situaciones constituyéndose en espacios de difusión de información, prevención y orientación al migrante tanto cuando arriban como cuando se van del país (en casos de ser deportados o no admitidos) sobre los derechos que los asisten, brindan información sobre los cuidados y precauciones que deben tener para prevenir situaciones de explotación y trata, asisten a personas identificadas como víctimas de trata en el exterior o que presentan indicios de ser víctimas de trata y que regresan a Brasil y funcionan en estrecha colaboración con los Núcleos de su estado. Asimismo, la Portaria nº 31 de agosto de 2009 establece que los Puestos Avanzados serán denominados de modo tal que no se vinculen explícitamente con el combate a la trata de personas con el fin de favorecer la asistencia a las víctimas sin que sean estigmatizadas y estarán compuestos, siempre que sea posible, por equipos interdisciplinarios con al menos un psicólogo/a, un/a asistente/a social y un/a consultor/a jurídica (artículo 5).

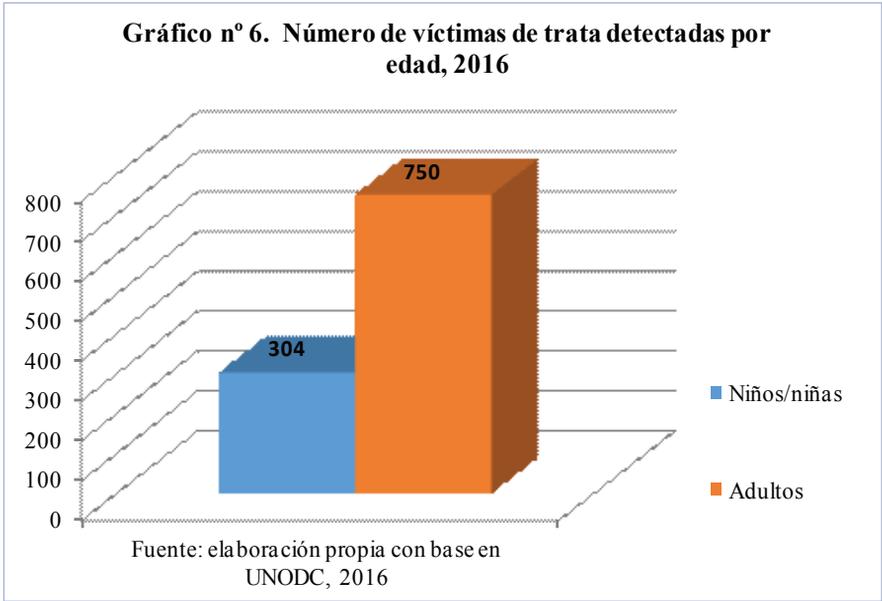
Los Puestos Avanzados de Atención Humanizada a los Migrantes fueron concebidos para operar en lugares donde circularan gran cantidad de migrantes prestándoles atención inmediata a migrantes deportados o no admitidos en los países de destino, atender a personas identificadas como víctimas de trata en el exterior o personas que presentaran indicios de trata de personas y que retornaran a Brasil. Están situados en los puertos, aeropuertos y carreteras.

Por su parte, los Núcleos Estaduales son los encargados de diseñar y articular las acciones contra la trata a nivel de cada estado contemplando las particularidades que este fenómeno presenta en el mismo y articulando con los actores locales principales (policías, entidades civiles y órganos de gobierno estadual) con el objetivo de perseguir, prevenir y asistir a las víctimas de trata y en asociación con el Gobierno Federal por intermedio de la Secretaría Nacional de Justicia. De este modo, apoyan a las policías federales y civiles, orientan a las víctimas para el acceso a las solicitudes de refugio, apoyo psicológico y de salud, auxilia en el caso de solicitudes de retornos de las víctimas a sus ciudades de origen, desarrollan investigaciones sobre la problemática, sensibilizando y capacitando a los operadores y funcionarios sobre el tema de la trata de personas¹¹⁷. También articulan con otras redes preexistentes como los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), los Centros de Referencia Especializada de la Asistencia Social (CREAS)¹¹⁸ o el Centro de Referencia de Atención a la Mujer (CRAM).

¹¹⁷ Para profundizar acerca de las competencias de los núcleos estaduales consultar artículo 2 de la Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009. Diario Oficial de la Unión. Secretaria Nacional de Justicia. <http://www.pmf.pr.gov.br/>

¹¹⁸ En el marco del II Plan de Enfrentamiento a la Trata de Personas, las víctimas de este delito fueron incluidas como público beneficiario a ser atendido por los Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS), siendo garantizadas todas las provisiones previstas para ese servicio como lo establece la Tipificación Nacional de Servicios Sociales. Según el informe de evaluación del segundo Plan, entre los años de 2013 y 2015, el Servicio de Protección y Atención Especializada a Familias e Individuos (PAEFI) registró 2102 casos de tráfico de personas acompañados por CREAS en todo Brasil, siendo 292 casos registrados en 2013, 1.137 en 2014 y 673 en 2015.

En relación a la producción de información sobre la cuestión de la trata, según lo reportado por el Informe Global de UNODC, el número de víctimas de trata de personas detectadas para el año 2016 en Brasil fue, como puede verse en el Gráfico n° 6, de 1.090: 304 niños/as (27,88 %) y 750 adultos (68,80%).



De acuerdo con lo relevado en la investigación, las principales fuentes de información sobre trata de personas en Brasil son: el Poder Judicial y la policía. En el primer caso, los Tribunales y Poderes Judiciales Estaduales y Federales producen estadísticas sobre sus actividades desde la creación del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) en 2004. Empero, es a partir de 2014 que esta información puede ser consultada, ello incluye los procesos de trata de personas. El Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) contabiliza el número de personas presas por trata de personas. En cuanto la Policía, (con sus tres esferas de competencia: federal, militar y civil) tiene sus propios sistemas de estadísticas criminales. La Policía Federal se encuentra subordinada al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y las policías Civil y Militar a los gobiernos de sus respectivas unidades de la Federación. Consecuentemente, no ha podido consolidarse como un Sistema

Nacional de Estadísticas Criminales. Además de las mencionadas fuentes, que focalizan en el aspecto de represión del delito de trata de personas, y dada la característica de subregistro del mismo, otras fuentes valiosas para el acercamiento a la problemática bajo estudio son: las estadísticas de la División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores (DAC/MRE); las estadísticas de la Secretaría de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo (SIT/MIT); las estadísticas de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, Departamento de Protección (SNAS/MDS); la línea 180 (“Ligue 180”) de la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres que también registra casos de trata personas, con las limitaciones propias de este sistema de relevamiento, al igual que el servicio “Disque Denuncia 100” del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos. Por último, cabe mencionar a la Defensoría Pública de la Unión (DPU) que también produce estadísticas en colaboración con el Ministerio de Trabajo¹¹⁹. Algunos de los datos informados por estas fuentes que resultan relevantes en función de los objetivos de la investigación se presentan en los gráficos¹²⁰ que siguen.

La Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres ha contabilizado para el periodo 2014 a 2016 que 317 mujeres fueron víctimas de trata de personas (interna e internacional) con fines de explotación sexual y solo 5 hombres (Gráfico n° 7). No obstante, dado que la línea Ligue 180 está destinada a denuncias de delitos contra las mujeres (aunque también recibe aquellas que afectan a hombres) el dato debe ser interpretado teniendo en cuenta este aspecto. De todos modos, esta información se condice con otras fuentes que revelan que son las mujeres las que se ven mayormente afectadas por este delito.

¹¹⁹ Según varios actores consultados durante la investigación el tema de la información estadística es “una laguna” y, por este motivo, en el III Plan de enfrentamiento a la Trata de Personas, fue definido como un eje de trabajo la gestión de información. Por este motivo, se dan situaciones en que una misma víctima puede ser atendida, por ejemplo, por la Policía Federal y también por el Ministerio de Salud y, al no existir un trabajo articulado de centralización de la información, el dato se duplica.

¹²⁰ Para la elaboración de los gráficos 7 y 8 se ha retomado información del siguiente documento: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (2017). Informe de consultoría para el relevamiento y sistematización de datos sobre trata de personas en Brasil para el periodo 2014-2016.

Gráfico n° 7. Víctimas de trata con fines de explotación sexual, según sexo en la base de datos de Ligue 180.

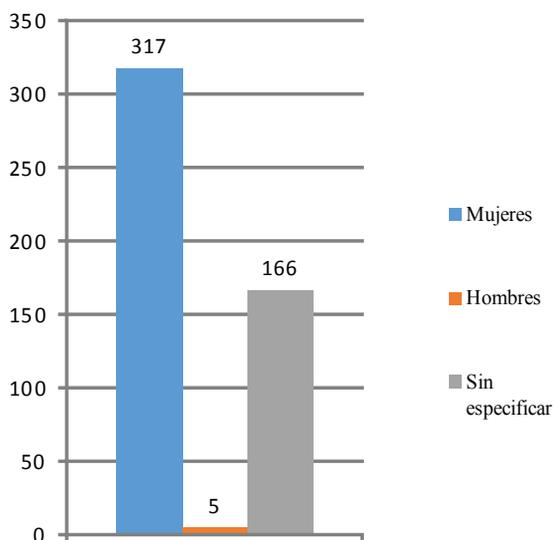
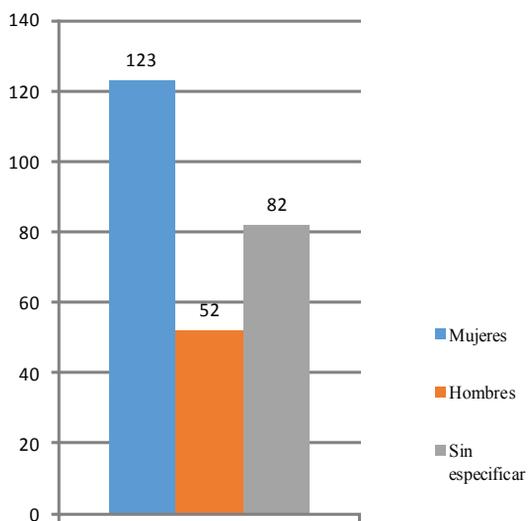


Gráfico n° 8. Víctimas de trata con fin de trabajo esclavo, según sexo en base a datos de Ligue 180.



Fuente: elaboración propia con base en MJSP / SPM / Ligue 180

En relación a las víctimas de trata con fines de explotación laboral, la misma fuente revela que las distancias entre hombres y mujeres se acortan, aunque éstas últimas siguen siendo la mayoría. En el periodo 2014-2016, 123 son víctimas mujeres, 52 hombres y de 82 personas no se ha registrado esta información (ver Gráfico n° 8). De nuevo, dado el gran número de personas de los que no se informa el género estos datos deben ser relativizados.

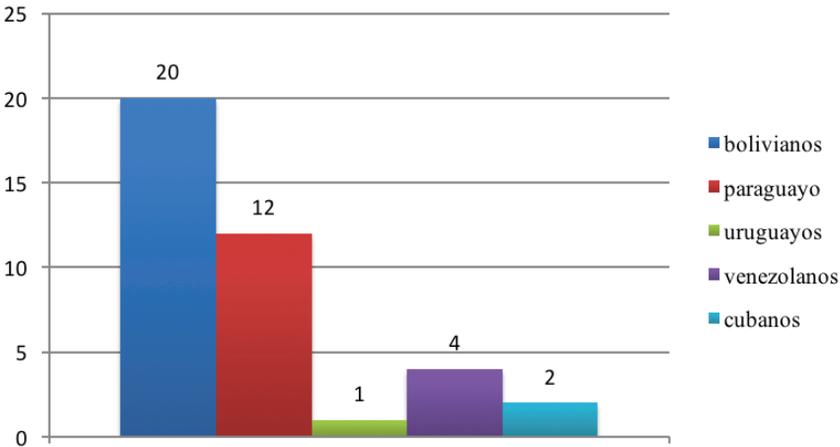
A pesar estas advertencias, es importante resaltar que todas las fuentes coinciden en que el delito de trata de personas, y sobre todo aquel perpetrado con fines de explotación sexual, se encuentra atravesado por una marcada connotación de género siendo las mujeres adultas, adolescentes y niñas las principales víctimas de este crimen. Consecuentemente, asumir políticas de prevención, combate y asistencia a víctimas desde un enfoque de género resulta insoslayable.

“(…) por las investigaciones que se han hecho, a las que tenemos acceso, las mujeres son las principales víctimas, niños, la ley habla de la adopción ilegal también, explotación, etc., población LGBTIQ, o sea son poblaciones social y económicamente vulnerables, muchas personas acaban víctimas de trata de personas porque al estar en una situación de extrema pobreza intentan un mecanismo de sobrevivencia entonces acaban aceptando trabajar en un trabajo de sueño y se terminan dando cuenta que no era nada como se lo habían dicho. Por eso hablamos que la cuestión del consentimiento es totalmente irrelevante.” (Ministerio de Justicia y Ciudadanía, Brasilia).

Al considerar otra variable central, en relación al perfil de las víctimas de trata, como lo es la nacionalidad, en el caso de Brasil, solo algunas fuentes registran dicha información. De acuerdo a lo reportado por la División de Fiscalización y Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRAE) de la Secretaría de Inspección del Trabajo de Brasil, en el 2017 se rescató a un total

de 39 trabajadores extranjeros, distribuyéndose según nacionalidad como se ilustra en el gráfico n°9. De este modo, en ese año la mayoría de los trabajadores rescatados fueron de nacionalidad boliviana. En el 2018, fueron rescatados 54 personas, de ellas 42 eran de nacionalidad boliviana y, con una mayor presencia numérica que en años anteriores, 12 fueron de nacionalidad venezolana (ver Gráfico n° 9).

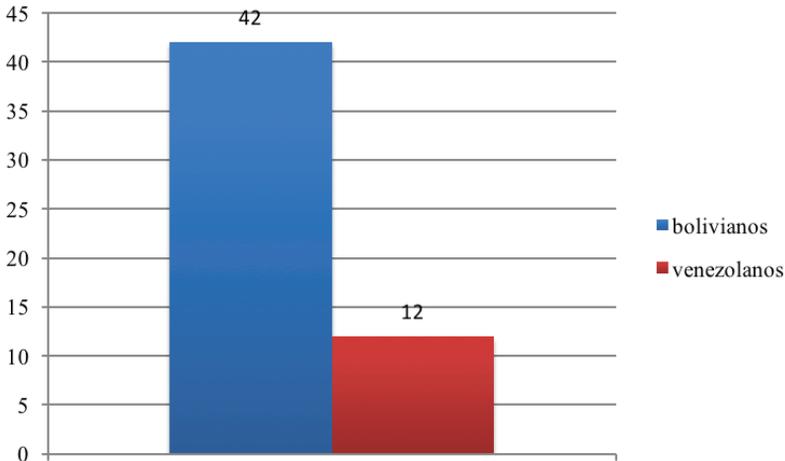
Gráfico n° 9. Trabajadores extranjeros bajo condición de trabajo esclavo rescatados, por nacionalidad, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en DETRAE, 2017

Entre las víctimas extranjeras de sistemas de explotación laboral, que han sido rescatadas por la División de Fiscalización y Erradicación del Trabajo Esclavo (DETRAE) de la Secretaría de Inspección del Trabajo de Brasil, en el año 2018, se reporta que aquellas pertenecen en primer término a la comunidad boliviana, la cual históricamente ha sido la más afectada por este tipo de delitos en Brasil, y el colectivo venezolano, cuya incidencia en el marco de los masivos flujos de personas provenientes de ese país, evidencia las condiciones de vulnerabilidad en que muchos miembros de ese grupo se encuentra actualmente en su trayecto migratorio.

Gráfico n° 10. Trabajadores extranjeros bajo condición de trabajo esclavo rescatados, por nacionalidad, 2018.



Fuente: elaboración propia con base en DETRAE, 2018

La identificación de los grupos migratorios que se encuentren en este tipo de situaciones es un primer paso para focalizar en campañas que permitan prevenir potenciales riesgos, los funcionarios entrevistados y migrantes coinciden en que el acceso a la información resulta central para evitar que la explotación laboral y la informalidad afecte a las personas que migran.

En relación a la prevención se han realizado múltiples campañas que procuran brindar información a la sociedad sobre la trata de personas, ya sea en relación al delito en sí mismo, a la red de combate que existe, los servicios y programas de prevención, su atención y persecución, tales como: la adhesión de Brasil a la campaña “Corazón Azul”¹²¹ (ver imagen debajo). La campaña promovida internacionalmente por UNODC, consistente en ofrecer medios de divulgación de ese símbolo generando conciencia en la lucha contra la trata de personas tanto a nivel de instituciones gubernamentales

¹²¹ Para más información sobre esta campaña ver: <https://www.unodc.org/blueheart/>

mentales como de la sociedad civil en general. La instauración de la semana de lucha contra la trata de personas cada año desde 2015 hasta el 2018 entre otras acciones.

Durante ese periodo se llevan a cabo medidas de visibilización de la problemática de la trata con el objetivo de incrementar el conocimiento de la sociedad y de instituciones públicas y privadas sobre la cuestión, así como de las políticas públicas que se desarrollan en su combate. Para ello se instó a la realización de acciones, seminario, distribución de materiales de difusión disponibles en la página del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. Se llevaron a cabo intervenciones como la iluminación en azul de lugares y edificios emblemáticos, como el Congreso, la Catedral Metropolitana de Brasilia, el Palacio de Justicia, el Cristo Redentor en Río de Janeiro. En este mismo sitio *web* pueden encontrarse otras campañas de prevención del delito de trata tituladas: “*A decisão de viajar é sua*”, “*Ajude o Brasil a não cair nessa armadilha*”, “*Passaporte*”, “*Tráfico Internacional de Mulheres, Denuncie*”. Cada una de estas campañas cuentan con diversos recursos tales como: folletos, adhesivos, cartillas, *spots*, *banners*, pósters, etc. y se orientan a determinados grupos que pueden ser potenciales víctimas de trata (migrantes, niñas y mujeres) y a la sociedad en general:



Fuente: Página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil.

En suma, en Brasil, el Ministerio de Justicia ha trabajado en colaboración con otros órganos de gobierno y también con organizaciones internacionales para prevenir y combatir la trata de persona. Entre las diversas acciones que realizan se incluyen la producción de documentos para la difusión de la información acerca de la temática, la integración de políticas públicas, la promoción de buenas prácticas entre los funcionarios y operadores capacitándolos en la temática y la realización de campañas de información a nivel nacional.

En el marco del II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas se establecieron cinco líneas operativas¹²² divididas en 14 actividades y 115 metas. Asimismo, se definieron los siguientes objetivos generales:

- ✓ Ampliar y perfeccionar la actuación de instancias y órganos involucrados en la lucha contra la trata de personas, en la prevención y represión del crimen, en la responsabilización de los autores, en la atención a las víctimas y en la protección de sus derechos;
- ✓ Fomentar y fortalecer la cooperación entre organismos públicos, organizaciones sociales y agencias internacionales en Brasil y en el exterior, involucrados en el enfrentamiento a la trata de personas;
- ✓ Reducir las situaciones de vulnerabilidad que propicien la trata de personas, respetando las identidades y especificidades de los diferentes grupos sociales;
- ✓ Capacitar y formar profesionales, instituciones y organizaciones involucradas con el enfrentamiento a la trata de personas;
- ✓ Producir y difundir informaciones sobre la trata de personas y las respectivas acciones para su enfrentamiento;

¹²² (I) Perfeccionamiento de la normatización y del marco regulatorio para fortalecer el enfrentamiento al tráfico de personas; (II) Integración y fortalecimiento de las políticas públicas, redes de atención y organizaciones para la prestación de servicios necesarios para el enfrentamiento de la trata de personas; (III) Capacitación para el enfrentamiento al tráfico de personas; (IV) Producción, gestión y diseminación de información y conocimiento sobre tráfico de personas; y (V) Campañas y movilización para el enfrentamiento al tráfico de personas. Para ampliar esta información ver: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08-Folder_IIPNETP_Final.pdf

- ✓ Movilizar y sensibilizar a la sociedad para prevenir la ocurrencia, los riesgos y los impactos de la trata de personas.

La implementación del II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas supuso la participación de cerca de 17 ministerios y 4 órganos del Sistema de Justicia, así como el involucramiento de gobiernos de estados y municipios y de la sociedad civil. Contó con el desarrollo de una Gestión Integrada para el Enfrentamiento a la Trata de Personas, a partir de la cooperación de diversas instancias: la Comisión Tripartita (compuesta por la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres (SPM), por la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SDH) y la Coordinación Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, del Ministerio de Justicia); el Grupo Interministerial (GI) compuesto por 23 órganos y por el Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (CONATRAP), un órgano consultivo que tiene el objetivo de garantizar el control social de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas.

Dentro de las acciones realizadas en el marco del II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas ¹²³ con foco en el objetivo de promover relaciones de cooperación transfronteriza para el enfrentamiento al tráfico de personas, fortaleciendo capacidades y estructuras a nivel internacional cabe resaltar las siguientes a nivel regional:

- La firma del acuerdo bilateral (Brasil y Argentina) para reforzar la coordinación y cooperación conjunta en la prevención del crimen de trata de personas; los Ministros de trabajo del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay y Uruguay) firmaron la Declaración contra la trata de personas y el trabajo esclavo en la región, con miras a la implementación de políticas regionales y cooperadas; la Procuraduría Federal de Derechos de los Ciudadanos del Ministerio Público Federal firmó un término de

¹²³ Para una completa evaluación de todas las iniciativas tomadas en el marco del II Plan de Enfrentamiento de la Trata en Brasil ver: II PLAN NACIONAL DE LUCHA A LA TRATA DE PERSONAS (2013-2016). Informe de Evaluación de Resultados, diciembre de 2017. Aquí solo recuperamos aquellas que refieren a cooperación internacional y transfronteriza. Disponible en : <http://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2018/12/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-fiscal-agosto2018.pdf>

cooperación técnico-institucional con la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia para la defensa y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos bolivianos en Brasil y de brasileños en Bolivia previendo estrategias de prevención del trata de personas principalmente en las regiones fronterizas; en la 22ª Reunión del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares del MERCOSUR, celebrada en Montevideo, se debatieron acciones de cooperación para el enfrentamiento a la trata de personas; en la tercera reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR se elaboró la Guía MERCOSUR para la atención a las mujeres en situación de trata de personas con fines de explotación sexual, adoptado por la recomendación del Consejo del Mercado Común nº 9/12; en la reunión especial de los Ministerios Públicos del MERCOSUR, bajo la presidencia brasileña, fue creado el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos de la Reunión Especializada de los Ministerios Públicos del MERCOSUR (GT DDHH), con actuación prioritaria en el tema del trata de personas.

- Formación y capacitación de actores estratégicos en áreas de fronteras, desarrolladas en el marco del ENAFRON y del Proyecto MT Brasil – coordinados por el Ministerio de Justicia – llegando a capacitar alrededor de 500 agentes públicos (Fuerzas Armadas, Policía Federal y de la Policía Rodoviaria Federal). A partir de 2014, el tema de la prevención de la trata de personas pasó a ser incluido en la Operación Ágata. Esta operación comenzó en 2011 como parte del Plan Estratégico de Fronteras (PEF), creado para prevenir y reprimir la acción de criminales en la frontera de Brasil con diez países sudamericanos. La trata de personas fue incluida en la 8ª fase de la Operación Ágata y mantenido en las operaciones siguientes ya que, hasta ese momento, abarcaba otros delitos, pero no el de trata.

Un ejemplo de participación social relevante fue la consulta pública virtual, para evaluar el II Plano Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Perso-

nas (II PNETP) y reflexionar sobre nuevas estrategias para el III PNETP¹²⁴. Para ello el Ministerio de Justicia, entre el 23 de mayo y el 28 de agosto de 2017, creó un cuestionario en su página web¹²⁵. La participación era libre y cualquier ciudadano tuvo la posibilidad de expresar sus opiniones sobre el tema de la trata de personas en Brasil y expresar sugerencias de perfeccionamiento de la política nacional. Esta iniciativa contó con el apoyo de UNODC.

Para la realización de la consulta pública, se elaboró un cuestionario, validado en la 7ª reunión ordinaria del Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (CONATRAP), con 19 preguntas, 16 abiertas y 3 cerradas. El instrumento de registro fue organizado con base en las cinco líneas operativas del II PNETP.

La consulta pública recibió las respuestas de 48 de personas: 29 personas con identidad de género femenina y 19 masculina; 26 representantes de instituciones públicas, 14 organizaciones de la sociedad civil, 3 expertos en el tema y 5 personas que marcaron el campo “Otros” (personas que no trabajan el tema, pero que les interesaría realizar algún aporte con la elaboración del III PNETP). Entre los principales resultados¹²⁶ de la consulta interesa destacar aquella que refería a cuáles son los grupos específicos que debieran tener mayor atención en el III ciclo de la PNETP. Los participantes de la consulta mencionaron los siguientes grupos: mujeres en el sistema carcelario utilizadas como ‘mulas’ para el narcotráfico; mujeres víctimas de violencia doméstica; mujeres jóvenes, pobres, negras e en situación de calle; niños y adolescentes migrantes; personas lésbicas, gays, transgénero, travestis y transexuales (LGBT); población de frontera; trabajadores que migran para grandes proyectos en la Amazonia; comunidades indígenas; personas salidas del trabajo esclavo; migrantes y refugiados en el Brasil;

¹²⁴ Para escuchar audio sobre la iniciativa de consulta pública acceder a: <https://www.justica.gov.br/audios/consulta-publica-traffic-de-pessoa-editada-23-5.mp3/view>

¹²⁵ Ver: <https://www.justica.gov.br/news/mjsp-realiza-consulta-publica-para-avaliacao-do-ii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-traffic-de-pessoas>

¹²⁶ Puede consultarse el cuestionario utilizado y los resultados obtenidos en la consulta pública virtual, para cada una de las líneas de acción del Plan, en las páginas 80 a 86 del informe disponible en el siguiente enlace: <http://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2018/12/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>

brasileros en el exterior; brasileros retornados; personas con deficiencias; personas dedicadas a la prostitución sexual.



Imagen visual de la Consulta Pública virtual.

Fuente: Página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil.

También se realizó el I Seminario Internacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas y Contrabando de Migrantes en los días 19 y 20 de septiembre de 2017, en la Ciudad de Río de Janeiro.

El encuentro fue promovido por el Ministerio de Justicia¹²⁷ en asociación con la UNODC, en el marco del programa internacional Acción Global para prevenir y combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT), financiado por la Unión Europea.

Participaron 150 personas, entre ellos representantes gubernamentales, de la sociedad civil organizada, de instituciones internacionales y de organismos de las Naciones Unidas que actúan en la lucha contra la trata de personas en Brasil.

Allí fueron debatidas las opiniones de instituciones y especialistas que se ocupan directamente de la temática de la trata de personas en Brasil, por un lado, evaluando el II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de

¹²⁷ Para conocer las múltiples políticas, programas, campañas y otras iniciativas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en relación a la trata de personas consultar: <https://justica.gov.br/sua-protacao/trafico-de-pessoas>

Personas (II PNETP, siglas en portugués) y, en segundo lugar, iniciando el debate de la planificación del III Plan Nacional para el 2018–2022. La discusión se organizó a partir de grupos de trabajo: GT de responsabilización; GT de asistencia a la víctima y GT de prevención. Cada uno de estos grupos estableció un listado de propuestas¹²⁸ en función del eje sobre el que se trataba.

En el III Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas que fue aprobado por el Decreto n° 9.440, publicado en el Diario Oficial de la Unión el 3 de julio de 2018¹²⁹, tiene un periodo de duración de 4 años y será conducido por la coordinación tripartita de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas¹³⁰. Se organiza en seis ejes: gestión de la política; gestión de la información; capacitación; responsabilidad; asistencia a la víctima y prevención y concientización pública.

Sus objetivos, según el mencionado Decreto, son los siguientes:

- 1) Ampliar y perfeccionar la actuación de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios en el enfrentamiento a la trata de personas, en la prevención y represión del crimen de trata de personas, en la responsabilización de sus autores, en la atención a sus víctimas y en la atención protección de los derechos de sus víctimas;
- 2) Fomentar y fortalecer la cooperación entre los órganos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales en Brasil y en el exterior involucrados en el enfrentamiento a la trata de personas;
- 3) Reducir las situaciones de vulnerabilidad a la trata de personas, tomando en consideración las identidades y especificidades de los grupos sociales;
- 4) Capacitar profesionales, instituciones y organizaciones involucradas con el enfrentamiento a la trata de personas;

¹²⁸ El listado de las propuestas de cada GT puede consultarse en: <http://www.asbrad.org.br/wp-content/uploads/2018/12/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>

¹²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9440.htm

¹³⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7901.htm

- 5) Producir y diseminar informaciones sobre la trata de personas y las acciones para su enfrentamiento;
- 6) Sensibilizar y movilizar a la sociedad para prevenir la ocurrencia, los riesgos y los impactos de la trata de personas.

Asimismo, establece que las metas serán implementadas a partir de acciones articuladas en las esferas federal, estadual, distrital y municipal y contarán con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales.

“El segundo plan tuvo muchas metas, amplio y ambicioso y el actual tiene las mismas directrices, mismos objetivos pero se intentó que tuviera menos metas que el anterior aunque trabajando las mismas cosas: prevención, asistencia a víctimas, represión concientización pública y la novedad del tercer plan es poner más el foco en la cuestión de la información, que es una de las principales lagunas porque hay muchos órganos involucrados en la política siendo que la coordinación es tripartita pero muchos datos de la política son generados por muchos otros órganos: la Policía Federal, la Policía Rodoviaria Federal, el Ministerio de Salud y esos datos no son integrados, entonces esa es una cuestión observada desde el segundo plan y cuando hicieron la revisión percibieron que eso era crucial para el tercero, entonces hay un eje que es la cuestión de la información.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

El Segundo Plan se organiza en los seis ejes antes mencionados. Al interior de cada eje se establecen una serie de metas. Si bien cada eje y sus respectivos objetivos son importantes, interesa destacar aquí las metas de tres de los seis ejes, que aparecen en el Decreto, dada su directa vinculación con la planificación e implementación de políticas públicas vinculadas al aspecto de prevención y asistencia a la víctima, ambos aspectos que en el caso de las tres ciudades es indicado por los entrevistados como un objetivo en el que se presentan desafíos urgentes. Se resumen esos ejes y sus correspondientes metas en el cuadro que sigue.

Metas del III Plan de Enfrentamiento a la Trata de Personas

(se incluyen las referidas a 3 de los 6 ejes.)

EJE	METAS
<p>CAPAC-ITACIÓN</p>	<p>Desarrollar e implementar formación inicial y continuada, presencial y online, con la aplicación de la Matriz Nacional de Formación en Enfrentamiento a la Trata de Personas para la red ampliada de actores que actúan en el enfrentamiento a la trata de personas.</p> <p>Desarrollar un instrumento de evaluación para medir el impacto de las capacidades sobre la lucha contra la trata de personas.</p> <p>Elaborar y difundir material de capacitación con informaciones sobre trata de personas, migraciones y refugio.</p> <p>Actualizar y difundir la Guía de Referencia para la Red de Enfrentamiento a la Trata de Personas.</p> <p>Realizar actividades de sensibilización y capacitación dirigidas a la red ampliada de actores e instituciones que actúan directa o indirectamente en el enfrentamiento a la trata de personas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la escucha calificada de las víctimas y otras fuentes importantes sobre los casos de trata de personas; • los indicadores de atención a víctimas de trata, su registro, su compatibilidad nacional y su relevancia para el monitoreo del tema; • procedimientos procesales relativos a los delitos de trata que deben ser seguidos y la efectividad en la responsabilización de los perpetradores. <p>Incorporar la temática en cursos de escuelas de gobierno y programas nacionales de capacitación.</p> <p>Ofrecer materiales pedagógicos de los proyectos sobre trata del Ministerio de Educación para escuelas, profesores y alumnos, en plataforma digital.</p> <p>Desarrollar e implementar acciones de enseñanza, investigación, extensión, gestión y convivencia universitaria y comunitaria, con la inclusión de las temáticas: trata de personas, refugio, migraciones y contrabando de migrantes, en el marco del Pacto Universitario por la Promoción del Respeto a la Diversidad, la Cultura de la Paz y de los Derechos Humanos del Ministerio de Educación.</p>

ASISTENCIA A LA VICTIMA

Establecer alianzas con redes internacionales para localización de personas en el exterior y atención a las víctimas de trata de personas.

Fortalecer la actuación de las reparticiones consulares y del Núcleo de Asistencia a Brasileños del Ministerio de Relaciones Exteriores como puntos focales de apoyo a víctimas en el exterior.

Fortalecer redes locales de acogida a víctimas en los Municipios, para la adopción de prácticas de respeto a las perspectivas de género y orientación sexual, a los niños y adolescentes, con el desarrollo de una experiencia local, con miras a la construcción de un modelo de género integración de políticas públicas.

Divulgar la exención de tasas para regularización migratoria de víctimas extranjeras de trata de personas en el país.

Desarrollar e implementar el protocolo nacional de acción para garantizar los derechos de las víctimas.

Sistematizar y divulgar buenas prácticas de cambio de víctimas de la localidad de origen entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Establecer acuerdos para la inserción de víctimas en el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo del Ministerio de Educación.

Firmar acuerdos y establecer estrategias para la inclusión productiva y educativa de poblaciones vulnerables a la trata de personas.

Desarrollar e implementar experiencia piloto en comunidad con alto índice de población vulnerable al delito de trabajo esclavo y de trata, de la asistencia comunitaria en asociación con la sociedad civil, con la combinación de servicios y prácticas que integren la asistencia sociojurídica, la acogida a las víctimas, la inclusión productiva y la responsabilización pe-
cuniaria aplicada a los perpetradores, entre otros.

PREVENCIÓN Y CONCIEN- TIZACION PÚBLICA

Realizar estudios sobre la condición de atletas adolescentes y su relación con la trata de personas.

Desarrollar parámetros para la escucha calificada de grupos vulnerables a la trata de personas.

Realizar estudios sobre crímenes ambientales y su relación con la trata de personas.

Difundir agenda de trabajo de la red ampliada de actores sobre el enfrentamiento a la trata de personas en el país.

Elaborar y difundir cartilla sobre la lucha contra la trata de personas en el país.

Ofrecer materiales educativos sobre trata de personas en plataformas digitales.

Realizar campañas de concientización y sensibilización en las esferas federal, estadual y municipal.

Divulgar la aplicación Proteja a Brasil como canal de denuncia y mejorar los flujos de encaminamiento de las denuncias recibidas.

Sistematizar y divulgar casos de responsabilización y castigo por el crimen de trata de personas.

Según los actores entrevistados, la mayor precisión de las metas de este plan es una ventaja ya que permitirá profundizar en aquellos puntos que no han podido ser trabajados en los dos planes anteriores. Asimismo, contar con una ley de trata (2016) resulta una ventaja ya que reemplaza las directivas generales que los planes anteriores incluían, en parte para subsanar la inexistencia de la normativa nacional. De este modo, considerando los avances que se han realizado en materia de combate a la trata de personas desde el primer Plan, este último es pensado como una herramienta para ejecutar políticas públicas concretar a partir de metas muy específicas.

“La cuestión normativa fue en el ámbito del segundo Plan, ahí fue que salió la ley, fue creado el tipo penal de trata de personas, destaco de ese plan la consolidación normativa. Porque en el primer plan, la impresión que tengo es que fue fomen-

tar el debate de la trata de personas, en el Segundo el avance normativo y para el Tercero es cuando vamos a organizar las políticas, esa ha sido la evolución de la temática en el Brasil para la consolidación en el tema.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

En cuanto a la implementación de este último plan, según los entrevistados no ha habido muchos avances debido a lo reciente de su aprobación.

“El tercer Plan fue recientemente aprobado, en agosto y luego enseguida como empezó la campaña electoral y quedo un poco parado todo, por más que los ministerios que coordinan quisieran organizar es complicado porque no se pueden cerrar acuerdo, etc., porque no se sabe quién va a ser presidente quien va a continuar entonces aprobado en agosto, pero no lo logramos avanzar, espero que para enero consigamos llevar a la práctica las iniciativas.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

Brasil cuenta con dos líneas de atención vinculadas al delito de trata y otro tipo de delitos graves: el “DISQUE 100” (para casos de violación derechos humanos) y “LIGUE 180” (denuncia de violencia contra las mujeres). Estos sistemas de comunicación permiten acercar a los posibles demandantes de las ayudas brindadas por las redes de asistencia existentes vinculadas a grupos en condición de vulnerabilidad. Particularmente, en los relatos de los funcionarios entrevistados la preocupación se centra en la llegada de venezolanos al territorio brasilero y los posibles riesgos que los migrantes pueden afrontar colocándolos en condiciones vulnerables y de indefensión frente a las redes de trata y/o de explotación.

“De los datos disponibles vemos que unos de los perfiles de víctimas de trata son las personas en condición de refugio y en ese flujo de venezolanos que ha crecido, en la zona norte de Brasil no tenemos una gran denuncia de trata de personas, pero sabemos que algunas situaciones son críticas, que merecen atención porque las personas atraviesan las fron-

terás muy fácilmente. No es necesario un coyote, es una ruta que las personas siguen y llegados a Brasil hay una estructura del gobierno montada para documentar, entonces no corren riesgo en la travesía de la frontera. Pero una vez ya dentro del territorio brasilero, en Roraima que tiene un mercado de trabajo bien pequeño, las personas están más vulnerables a recibir ofertas de trabajo que pueden estar vinculadas con la trata de personas para salir de Roraima para ir a otro lugar entonces nos mantenemos atentos a eso. Hacemos campañas de concientización en los refugios/abrigos allí, del canal de denuncias, aquí en el Ministerio de Derechos Humanos tienen los principales canales de denuncia de violación de derechos humanos: “DISQUE 100” y “LIGUE 180”. Se hace divulgación en los centros de abrigo y de referencia, en todos los espacios de atención a los venezolanos en Roraima, dejamos panfletos, intentamos informar para que la persona en caso de estar en una situación de posible trata de personas o de trabajo esclavo sepa que puede denunciar anónimamente o un tercero que sepa puede denunciar en nombre de la víctima, entonces lo que intentamos hacer es informar que tienen canales de denuncia.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

La atención a las víctimas de trata se realiza a partir de un protocolo y la asistencia es articulada con los servicios públicos existentes. De este modo, cuando un Estado se encuentra con una víctima de trata de personas, la derivan a puestos de salud que ya existen, etc. Es por ello que los entrevistados coinciden que resulta primordial trabajar, por ejemplo, con los agentes de salud para la atención a estas víctimas, realizando capacitaciones sobre la temática.

Políticas públicas e instituciones a nivel local

Foz do Iguaçu

La Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo de Brasil, cuenta con una herramienta de consulta pública¹³¹ de los resultados consolidados de inspección del trabajo en el país. Al consultar la información correspondiente al año 2018 en dicho sistema, para el caso del estado de Paraná (Foz do Iguaçu es uno de los municipios que lo componen), se registran 15 trabajadores en condiciones análogas a la esclavitud encontrados por la inspección del Trabajo, en zonas rurales, sobre el total del país que asciende a 520. Por otra parte, según consta en el Informe de Monitoreo y Evaluación del Proyecto Fronteras¹³² fueron registrados 5 casos con indicios de trata de personas en Foz do Iguaçu. Varios entrevistados/as han manifestado que, en el caso de Foz do Iguaçu resulta difícil visibilizar estas situaciones, ya que la víctima recurre a centros de atención médica, por ejemplo, pero no manifiesta (ya sea por temor, por desconocimiento de sus derechos, etc.) que se encuentra en situación de trata y los profesionales u operadores estatales, si bien pueden sospechar acerca de la posibilidad de estar frente a este tipo de casos, son escasas las herramientas de intervención. Esta puede ser, en parte, una explicación posible de que sean pocos los casos detectados y registrados.

En 2014 la Campaña de la Fraternidad de la Iglesia Católica trató el tema de la Trata de Personas, en ese mismo año Caritas de Foz do Iguaçu junto a Caritas de Brasil llevó a cabo el I Seminario Internacional de Trata de Personas. En el 2015 se realizó el segundo Seminario, finalmente en el realizado en 2016 hubo una mayor participación de actores de la red lo-

¹³¹ <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>

¹³² Este Informe, realizado por la Asociación Brasileña para la Defensa de Mujeres, Niños, Niñas y Jóvenes (ASBRAD), se encuentra aún en proceso de elaboración, consecuentemente no ha sido publicado aún. No obstante ello, fue posible acceder a una versión preliminar del Informe producido a instancias de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, la cual aún no ha realizado la evaluación correspondiente.

cal incorporando al debate el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas. En el marco de este Seminario fue asumido el compromiso de la creación del Fórum Permanente *Fronteiras Integradas Coração Azul* (FICA).

Actualmente, en relación a la lucha contra la trata de personas, el municipio cuenta con el *Fórum Permanente Fronteiras Integradas Coração Azul* (FICA) que tiene como fin articular acciones de prevención, persecución de este delito y asistencia a las víctimas, tal como lo establece el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata. El FICA tiene reuniones ampliadas trimestralmente donde los grupos de trabajo presentan las acciones que hayan desarrollado. En el 2018 se realizó el V Seminario Internacional sobre Trata de Personas en Foz do Iguaçu.

Recientemente, el FICA pasó a ser una Cámara Técnica que funciona junto al Gabinete de Gestión Integrada Municipal (GGIM). En este espacio se congregan una serie de organizaciones que se ocupan de cuestiones de seguridad, asimismo las Cámaras Técnicas se conforman también cuando hay situaciones consideradas relevantes y que necesiten de una intervención articulada, no solo en relación a aspectos de seguridad sino de protección social en general y particularmente para la asistencia de grupos vulnerables como niños, niñas y adolescentes, así como casos de violencia contra mujeres y para casos de trata de personas.

Protocolo de asistencia a migrantes en situaciones de vulnerabilidad firmado en Foz do Iguazú

El 19 de junio de 2018, en asociación con la Secretaría de Asistencia Social de Foz do Iguazú, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publicó el Protocolo sobre asistencia a los migrantes en situación de vulnerabilidad. Luego de la presentación de los componentes del protocolo, los Secretarios de Asistencia Social y Derechos Humanos firmaron una carta conjunta comprometiéndose a implementar el mecanismo dentro de sus órganos y establecer procedimientos de coordinación y referencia. El evento se llevó a cabo en el contexto de la Acción Global para prevenir y combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT), una iniciativa conjunta de cuatro años (2015-2019) en la que participan la Unión Europea y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Puede consultarse el protocolo en el siguiente link: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf

La Secretaría Extraordinaria de Derechos Humanos articula la formación del Comité Municipal de Enfrentamiento a la Trata de Personas, atención a Migrantes, Refugiados y Apátridas del Municipio de Foz do Iguazú. El Ministerio de Justicia de Brasil informó que en la región de la “Triple Frontera” se desarrollan políticas públicas en relación al tema por medio del Núcleo de Lucha contra la Trata de Paraná, en Curitiba, capital del estado, y que dicho núcleo tiene algunas facilidades en Foz do Iguazú. También que se han realizados foros y capacitaciones locales en articulación con organismos internacionales y con la sociedad civil.

“La Secretaría de Derechos Humanos nace en el sentido de ser una secretaría que haga la articulación, ella no es una sec-

retaría fin sino una secretaría medio. Como la cuestión de derechos humanos se vincula con todos los segmentos de la sociedad, nuestro objetivo es justamente articular esas políticas. Con respecto a la migración, desde que asumimos aquí, a los 6 meses comenzamos a participar en las acciones que ocurren en el municipio. Entonces participamos de una Audiencia Pública sobre trata de personas en la Cámara y empezamos a apropiarnos de ese tema y pensar junto con los demás órganos qué es posible hacer y entramos en la comisión que organizó el V Seminario Internacional de la “Triple Frontera” sobre el Trata de Personas y nos comprometemos a partir de la Secretaría de Derechos Humanos a la creación del Comité (...) Este comité va a traer a estas instituciones que ya trabajan con la situación y el poder público para pensar una política efectiva de migración hacia el municipio porque no existe. Nosotros tenemos servicios, tenemos en la asistencia social casas de acogida para la población migrante más vulnerable, tenemos la Casa del Migrante que es una asociación entre el Ministerio de Trabajo y el Ayuntamiento, pero no es algo del municipio. Tenemos las diversas instituciones de atención, pero necesitamos organizar esta red para hacer que todos estos equipos puedan trabajar para mejorar la vida de las personas que llegan aquí.” (Secretaria Extraordinaria de Derechos Humanos, Foz do Iguaçu).

En relación a la articulación con instancias federales, desde el Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos en Brasilia se informó que no se registraban casos de trata de personas en Foz do Iguaçu en el último tiempo, aunque ello podía deberse a la descentralización de la información que existe en Brasil al respecto. Fueron varios los entrevistados a nivel federal que plantearon esa preocupación y que consideran que debería mejorarse el sistema de información y la consolidación de bases de datos de casos en relación a trata de personas. Asimismo, según informaron funcionarios de la Defensoría Pública de la Unión se estaba trabajando en esta línea para ordenar y organizar la información. La generación de datos y de sistemas de información confiables resulta primordial para

el establecimiento de indicadores que permitan una gestión pública y de formulación de políticas eficientes que ponderen las acciones a aplicar y la población destinataria. En este trabajo, debieran participar las instituciones municipales también, ya que el no registro de los casos por ellas abordadas colabora en el subregistro e invisibilización del crimen de la trata de personas. De este modo, no solo se trata de generar información sino de producir conocimiento “... aspirando a entender procesos, dinámicas, sujetos involucrados, y procura relacionar información diversa para conocer fenómenos sociales específicos sobre los cuales se busca incidir mediante políticas públicas”¹³³.

“Por ahora, en un año y medio, no nos ha llegado ningún caso de trata de “Triple Frontera”. Ese es otro asunto a superar, como la política de enfrentamiento a la trata de personas involucra a muchos órganos trabajando y generando datos y teniendo competencias, a veces el dato llega a la policía federal porque alguien hizo una denuncia, ahí la policía federal va a hacer una investigación, pero no transmite para la coordinación de la política que es el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Derechos Humanos, por eso creo que la información es muy importante. Entonces, yo creo, que en la “Triple Frontera” debe haber casos, pero desde que somos Punto Focal nunca me llegó ningún caso ocurrido ahí entonces la sinergia entre los órganos que trabajan en esa cuestión, compartir los datos es importantísimo para tener conocimiento de los casos.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

La cuestión de la articulación de instancias municipales, estatales y federales fue planteada coincidentemente en todas las entrevistas también

¹³³ IPPDH / ACNUDH. Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 2012, pág.10. Disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/produccion-y-gestion-de-informacion-y-conocimiento-en-el-campo-de-la-seguridad-ciudadana-los-casos-de-argentina-brasil-paraguay-y-uruguay/>

en relación a la asistencia a víctimas de trata¹³⁴, ya que la misma se realiza articulando con los organismos e instituciones locales, el trabajo de coordinación resulta vital para lograr la asistencia integral y efectiva, restituyendo los derechos violados de las víctimas de trata. En este sentido, desarrollar las capacidades y recursos (humanos, financieros, institucionales, etc.) se presenta como necesidad a la vez que una oportunidad de implementar acciones orientadas a garantizar los derechos de las víctimas de trata – muchas de ellas migrantes – desde un enfoque territorial de quienes viven en los mismos lugares en los que son detectados dichos casos de vulneración de derechos.

“(...) la dificultad es que el Ministerio está aquí en Brasilia, pero no tenemos oficinas descentralizadas, entonces todo es hecho a distancia en articulación con los poderes locales. Entonces, es hecho por medio de oficios, cuando es muy necesario un empleado se traslada, pero es un monitoreo hecho a distancia por el formato en que el Ministerio está organizado que es que todo lo que se hace en Brasil es hecho por articulación, tanto el monitoreo como la promoción de alguna iniciativa, tanto en la represión como en la prevención es todo por articulación, no estamos en el territorio.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

“Otra dificultad es hacer esa conexión entre la unión, estado y municipio. Nosotros que acompañamos este trabajo referente a la Cámara Técnica de Trata en Foz do Iguaçu hace algún tiempo, pero sabemos que esta conexión está bien frágil. Hay una cierta puntualidad cuando se hacen algunos eventos. Cuando hay un seminario, pero no es (...) un contacto permanente en esta construcción. Tanto que el Estado tiene un

¹³⁴ “Las denuncias, por ejemplo, de “disque 100”, algunos casos son derivados para la policía federal otros para Ministerio de Trabajo, si es un caso de rescate de trabajo esclavo, otros casos pueden ser derivados al Ministerio de Salud para casos de salud de asistencia a víctimas. Entonces, dependiendo del caso, se derivan a los órganos encargados de resolver y ahí se realiza el trabajo de monitoreo de lo que fue hecho con esa denuncia después. Eso es un trabajo del Ministerio de Derechos Humanos” (Ministerio de Derechos Humanos).

Núcleo de Enfrentamiento a la Trata que tenemos poco contacto. Entonces creo que ese es el camino del fortalecimiento.” (Asistencia Social del Municipio, Foz do Iguaçu).

Los entrevistados en Foz do Iguaçu han coincidido en que la problemática de la trata se haya atravesada por su invisibilidad. El hecho de que se trate de una región con gran flujo de personas que circulan y que ciertas situaciones estén naturalizadas tales como: niños de los países fronterizos mendigando o vendiendo frutas o golosinas en las calles, hombres de origen paraguayano trabajando de modo informal en la construcción o mujeres del mismo país insertas en el servicio doméstico bajo condiciones de informalidad conlleva también a la invisibilización de este tipo de realidades.

“(…) la persona no va a llegar aquí diciendo “yo soy tratada ayúdenme”, necesitamos tener otra forma de captar eso. No tenemos capacitación, estructura que se centre en este tipo de demanda y en este tipo de enfoque. Cuando atendemos a niños víctimas de violencia tenemos otra mirada, otro enfoque.” (Defensoría Pública Estadual, Foz do Iguaçu).

“Creo que esta cuestión del conocimiento es de suma importancia. Los profesionales calificados ya garantizan una atención de calidad que también logran hacer que los usuarios comprendan esa cuestión de la explotación, esa cuestión de la trata, que es muy difícil identificar. Entonces, a veces, en algún relato que percibimos algo que está mal, se intenta profundizar, se intenta dialogar con el usuario en relación a eso. Pero es muy difícil, no es una cuestión [la trata de personas] fácil de identificar. Como dije, nosotros hacemos esa primera escucha y muchas veces los encaminamos a la Casa de Paso. Entonces, si bien podemos no haberlo identificado aquí, ¿quién sabe si allá el equipo lo identifique, no? En el caso de los equipos, sin duda a través de la información, a través de la capacitación, logramos avanzar mucho más en ese aspecto.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

Fortalecer o seguir fortaleciendo la capacidad de los funcionarios competentes que tengan probabilidades de encontrar e identificar a posibles víctimas de la trata de personas, como el personal encargado de hacer cumplir la ley, los funcionarios de control de fronteras, los inspectores del trabajo, los funcionarios de consulados y embajadas, los jueces y fiscales y el personal de mantenimiento de la paz, y asegurar que se disponga de los recursos necesarios en los sectores e instituciones pertinentes, incluidos los de la sociedad civil. (Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la Trata de Personas).

En este contexto, los entrevistados, resaltan la importancia de la capacitación y sensibilización de los funcionarios de las diversas áreas estatales que actúan a nivel municipal.

“Creo que es muy importante reforzar eso dentro de la ciudad, en los equipamientos aquí de Foz do Iguaçu, de las políticas públicas. Creo que las capacitaciones deben ser continuas, para que se vaya comprendiendo, porque las dudas aparecen en el cotidiano (...) esas capacitaciones son muy importantes para nosotros profesionales y también para los usuarios. Teniendo mayor conocimiento, sabiendo a quién buscar para todas las demandas posibles es más fácil garantizar el derecho del usuario.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

En relación a las denuncias de casos de trata también incide el miedo y la naturalización que las propias víctimas tienen de su situación:

“Y romper con la cuestión del miedo, ¿no? Intentar intervenir trabajando en la cuestión del miedo, diciendo que: ‘no tiene que tener miedo. Es importante, se te garantizará tu derecho. No es correcto lo que está sucediendo. Pero es un punto difícil.’ (Centro POP, Foz do Iguaçu).

“Después de ese curso que hice vi algunas situaciones atendiendo aquí y que he estado observando, pero no es una cosa explícita. Nadie nos va a decir “estoy en situación de trata” y tampoco tenemos una forma de abordar esto porque, generalmente, no regresan. Vienen aquí una vez, resuelven su problema y no vuelven.” (Defensoría Pública Estadual, Foz do Iguaçu).

También son indicadas situaciones de explotación laboral que no quedan del todo claro si han implicado una situación de trata¹³⁵, pero que sí permiten sospechar que algunos migrantes que se encuentran la zona están en condiciones de vulnerabilidad.

“No sé si bien trata de personas, pero la cuestión del trabajo esclavo, que es muy semejante, en un caso de venezolanos que vinieron para acá a buscar oportunidades de trabajo, y que, en ciertos lugares, las personas acaban abusando. Entonces, trabajan 20 horas al día, por un salario que no vale la pena y que de hecho es trabajo esclavo. Se ve que las personas acaban aprovechando esa cuestión de la vulnerabilidad de esos sujetos para explotar. Explotar en el sentido del lucro mismo y sin importarles los derechos laborales, los derechos humanos de esas personas. Entonces, ese fue el caso. Durante ese 1 año, recuerdo que logramos identificar a las personas involucradas, orientamos al sujeto respecto a que él podría procurar sus derechos. Pero, también, la dificultad de las personas de verse en esa condición de trabajo esclavo, por más que informemos y le digamos: “mirá no es correcto”, tiene una dificultad porque dependen de aquello. Entonces es un vínculo con el trabajo por la necesidad y no se ven como siendo explotados.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

¹³⁵ Las situaciones de trata y su identificación es una dificultad que manifiestan los diversos actores entrevistados en los tres países. Así, desde PROTEX en Argentina, por ejemplo, un fiscal manifiesta que hubieron casos que se consideraron como tráfico de migrantes y podría haberse tratado de casos de trata de persona.

“Dos usuarios que pueden caracterizarse en una situación de trata o abuso por su vulnerabilidad. Es la situación de dos jóvenes que vinieron de Paraguay. Ellos dijeron que alguien los trajo, no quedaba claro, pero es un familiar, tío o conocido, vienen con la promesa de esas personas, dijeron que vinieron por una invitación, parece algo relativo al acoso, o algo de cuño sexual. Estos dos niños tenían problemas de salud mental, ellos no tienen autonomía y discernimiento para entender lo que les estaba siendo propuesto.” (Casa de Pasaje II, Foz de Iguaçu).

Estas situaciones son señaladas como de larga data lo cual colabora en el proceso de naturalización aludido anteriormente

“¿Por aquí? Yo veo que siempre ocurrió. Yo soy de la región, entonces, me doy cuenta de muchos brasileños, paraguayos, la cuestión tanto de la trata como también la cuestión de la parte del trabajo, la trata personal ... niños ... Siempre escuchamos relatos.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

Las Delegaciones de Trabajo que dependen del Ministerio de Trabajo realizan distintos tipos de asesoramiento en materia laboral. Allí se asesora en materia de legislación y derechos laborales además de recibir orientaciones para realizar la tarjeta de trabajo necesaria, derivaciones a la policía federal encargada de la regularización migratoria, etc.

En 2009, se creó en la Ciudad de Foz do Iguaçu el Gabinete de Gestión Integrada Municipal. Como se ha hecho mención, se trata de una sociedad del municipio con el gobierno federal. Dicho proyecto tiene su origen en el PRONACI – Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (2007)¹³⁶.

¹³⁶ “El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) se destina a la prevención, el control y la represión criminalidad, actuando en sus raíces socio-culturales, además de articular acciones de seguridad pública con políticas sociales por medio de la integración entre Unión, estados y municipios. Las acciones tendrán en cuenta las directrices del Sistema Único de Seguridad (SUSP)”. Ver: https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf

El proyecto del Gabinete de Gestión Integrada Municipal procura fortalecer a todos los actores dentro del municipio. El gabinete es estrictamente municipal y no es un órgano sólo gubernamental. Está compuesto por órganos de seguridad pública y defensa social y representaciones de la sociedad civil. En la actualidad, cuenta con 19 instituciones: Policía Federal, Policía Militar, Policía Rodoviaria Federal, Guardia Municipal, Receta Federal, ABIN – Agencia Brasileña de Inteligencia, Secretaría de Asistencia Social, Itaipú Binacional y otros diecinueve organismos y con ocho cámaras técnicas. Recientemente se ha creado una que se ocupará de la trata de personas. Una de las entrevistadas en Foz do Iguaçu así relata los desafíos que deberá afrontar esta cámara:

“(…) vinculada al Gabinete se ha creado una Cámara Técnica de Trata. (...) lo que es hoy un gran desafío (...) hacer trabajos para todos aquellos ejes que son señalados en el tercer Plan ya sea la acogida, la prevención y ahora la responsabilización. (...) Cada institución trabajando dentro de esos ejes, pero de forma integrada. Esta construcción colectiva trae el fortalecimiento y trae claridad también de lo que estamos buscando. Además, al no poseer indicadores hoy, falta material para visualizar lo que está ocurriendo, qué tipos de segmentos están involucrados: niños, mujeres, trabajos domésticos, construcción civil. Es algo que se está develando. Sabemos que existe, pero no hay mapeo de toda esa demanda.” (Asistencia Social del Municipio de Foz do Iguaçu).

Dicha Cámara ha manifestado que se realizó un trabajo de difusión de información acerca de los canales de denuncia y otras informaciones relativas a la trata de personas en el Puente de la Amistad. Se han repartido volantes y otros materiales de divulgación en ese punto, ya que es un paso fronterizo de gran vitalidad y movilidad trasfronteriza. Estas iniciativas se vinculan con el trabajo que se está realizando en las diversas fronteras del Brasil, así lo describen desde la Cámara Técnica de Trata de Personas.

“(...) la franja de frontera son 139 municipios y es un espacio bien frágil en el control migratorio. La persona entra y sale y nosotros no nos damos cuenta muchas veces que personas están siendo usadas para la trata humana, para alcanzar objetivos de terceros. Objetivos principalmente financieros, sabemos que hay una rentabilidad sobre este crimen. Trayendo ese fortalecimiento y también una claridad para que la propia población consiga vigilar y denunciar los casos de abuso y de trata de personas todos saldremos ganando. El gabinete municipal es un Foro privilegiado para tratar ese asunto porque cualquier política pública que sea de interés colectivo se puede presentar al gestor pidiendo que sea encaminado.” (Cámara Técnica Trata de Personas, Gabinete de Gestión Integrada Municipal de Foz do Iguaçu).

La Cámara Técnica de Trata de Personas de Foz do Iguaçu, ha planteado que no cuenta con informaciones sobre trata de personas y que no existen indicadores sobre el tema en las bases de datos de los sectores de seguridad, señalando la necesidad de establecer una conexión mayor con el Gobierno Federal, tal como lo establece el III Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas. Desde el Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos de Brasil reflexionan acerca de las dificultades de articulación de instancias federales con las municipales y las consecuencias que ello supone para dar efectivas respuestas a la problemática de la trata y los derechos que se ven vulnerados por la trata esperando alcanzar una mejor comunicación y cooperación entre los distintos niveles gubernamentales, a partir de los ejes de trabajo que define el tercer Plan contra la Trata de Personas.

“En la “Triple Frontera”, me parece que debemos ver con mayor atención porque en este momento de crisis con la migración de Venezuela, estamos mirando mucho hacia el norte y no a la “Triple Frontera” y pueden estar pasando cosas que ni sabemos, que los órganos locales no informan. No sé si están informando a la policía o al Ministerio de Justicia, pero a nosotros nunca nos llegó nada, y nuestro ministerio no es tan grande y yo sola cuido el tema de trata y de refugio y si las

cosas no llegan infelizmente no tengo como ocuparme, terminamos trabajando a demanda. Creo que en el Tercer Plan vamos a poder organizarnos mejor todos los órganos, esa es la expectativa.” (Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, Brasilia).

Foz do Iguaçu ha sido sede de diversas actividades sobre trata de personas, como por ejemplo, los seminarios internacionales de la “Triple Frontera” sobre trata que organiza Cáritas junto a organismos públicos y entidades de la sociedad civil.

PARAGUAY

Diagnóstico, políticas públicas e instituciones a nivel nacional

Algunas formas de trata de personas afectan sobre todo a mujeres y niñas, que además son la inmensa mayoría de las personas objeto de trata con fines de explotación sexual y explotación laboral en la servidumbre doméstica, por lo que las medidas de asistencia y de apoyo deben adoptar una perspectiva de género¹³⁷. En este sentido, los derechos de las mujeres han sido parte de la agenda del desarrollo de políticas públicas contra la trata en Paraguay habiendo avances, por ejemplo, en acciones de reinserción de las víctimas.

La sanción de la ley en materia de trata de personas supuso la conformación de organismos e instancias institucionales al interior de ministerios y secretarías ya existentes en el Estado paraguayo. La principal de ellas es la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito del Ministerio

¹³⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10155.pdf>

Público¹³⁸. También el Ministerio de la Mujer¹³⁹ es uno de los de mayor participación en la implementación de políticas que aborden la problemática, focalizando en casos cuyas víctimas son mujeres.

Estos dos organismos forman parte de la denominada Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Secretaría Nacional de Turismo, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Sección de Acción Social, Sección de Repatriados, Dirección General de Migraciones y entidades binacionales.

La Mesa Interinstitucional, creada inicialmente por el Decreto n° 5.093 del Poder Ejecutivo en el año 2005, dada la multiplicidad de áreas estatales que la conforman asume aspectos vinculados a prevenir, perseguir, sancionar y asistir a las víctimas de trata. Asimismo, es el órgano consultivo del Go-

¹³⁸ Esta Unidad Especializada fue creada por Resolución F.G.E. n° 3.473/08, a fin de dar respuestas efectivas en la lucha contra la trata de personas en todas sus formas y la explotación sexual infantil. La Unidad está conformada por una Coordinación, tres Unidades Penales y una Dirección Técnica de Apoyo. Cabe destacar que representa al Ministerio Público en la Mesa Interinstitucional contra la Trata de Personas, creada por Ley n° 4.788/12 e integrada además por el Poder Ejecutivo y la sociedad civil, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y que se constituye en el organismo consultivo del Gobierno Nacional en la materia y en ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado Paraguayo, a través de la Estrategia Nacional para la lucha contra la Trata de Personas. Asimismo, representa al Ministerio Público en la Mesa Interinstitucional contra la Explotación Sexual Infantil, coordinado por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. (Información recogida de: <https://www.ministeriopublico.gov.py/lucha-contra-la-trata-de-personas-i244>)

¹³⁹ La Dirección General de Combate a la Trata de Mujeres depende del Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres y es la instancia estatal encargada del abordaje de la problemática de la Trata de Personas, focalizando en la prevención, atención y protección de las mujeres y niñas víctimas de Trata. En el 2012 se eleva a la Secretaría de la Mujer al rango ministerial. Su función es elaborar estrategias de prevención y atención en materia de trata cuyas víctimas sean mujeres, encauzar las denuncias y dar atención integral a las víctimas. Cuenta con dos direcciones: Dirección de Políticas de Prevención de la Trata de Mujeres y Dirección de Asistencia y Atención a Víctimas de Trata de Mujeres. Esta última realiza la atención integral (psicológica, social y jurídica) a las víctimas por medio de dos vías: Centro de Referencia y el Albergue para mujeres víctimas de Trata. (Información recogida de: <http://www.mujer.gov.py/index.php/tratademujeres>)

bierno Nacional en esta materia y ente coordinador de las acciones que lleva adelante el Estado Paraguayo a través de la Estrategia nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Se organiza en comisiones de trabajo en relación a las tareas antes mencionadas y que competen a las diversas instituciones y organizaciones.

Esta mesa está compuesta por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. 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 Exteriores¹⁴⁰.

Desde su inicio ha elaborado planes estratégicos y anuales de trabajo que han resultado en iniciativas tales como: elaboración y aprobación de una ruta de intervención para la atención de víctimas; del Protocolo de Intervención Conjunta de Argentina, Paraguay y Brasil para la atención de personas víctimas de trata; del Protocolo de Manejo de la Información; campañas de prevención y sensibilización de funcionarios y sociedad en general; apoyo a proyectos programas e investigaciones de algunos de sus miembros, cooperación en acciones de atención psicosocial a personas víctimas de trata de personas por instituciones miembros; cooperación técnica internacional a través de instituciones miembros; creación de la red informática interinstitucional, apoyo de acciones penales llevadas a cabo por el Ministerio Público y conformación de Mesas Departamentales.

La ley de trata crea también el Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas de Trata de Personas, el cual debe ocuparse de operativizar las acciones referidas a la atención integral de dichas víctimas. Sin embargo, este programa no se encuentra operativo fundamentalmente por motivos presupuestarios, como lo explican desde el Ministerio de la Niñez y Adolescencia

“(...) se creó el programa nacional de asistencia, pero no se ha aprobado el presupuesto para eso y hace que no se haya avanzado, hay muy pocos avances en materia de protección

¹⁴⁰ <http://inecip.org/abrepuestas/admin/marco/pdf/D5093.pdf>

de la víctima, es la deuda que tenemos en materia de la persecución de la trata. Hay prácticas buenas instaladas en el Ministerio Público que hacen a la persecución de la trata y se generó ahí algunas acciones en ausencia del programa nacional de asistencia a las víctimas.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia).

De modo que, entre los objetivos pendientes y desafíos se encuentra la instalación del ente a cargo del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas, creado por ley (n° 4.788) en el 2012. Este Programa tendrá carácter autónomo y especializado en la prevención y abordaje del flagelo de la trata de personas, siendo responsable de la operatividad de las acciones referentes a lo establecido en la Política Nacional de Prevención y Combate de la Trata de Personas. También está pendiente la elaboración del nuevo proyecto de la Política Nacional de la Trata, ya que en el 2019 culmina el que se encuentra vigente y la articulación externa de la Mesa con los consejos nacionales creados por ley para promover políticas públicas focalizadas en los más vulnerables a la trata de personas, como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo de Política Migratoria y la Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente (CONAETI)¹⁴¹. También se presenta necesaria la instauración de mecanismos de articulación con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo creada en el 2009 (Decreto n° 2.290/09).

En relación a la producción de información que permitan contar con datos que caractericen el fenómeno con el que se está tratando pudiendo identificar cual es la población más vulnerable, ponderar el alcance de las acciones, establecer las prioridades, avances y dificultades en el desarrollo de buenas prácticas pueden mencionarse – según lo informado por el Ministerio Público – la implementación del Manual de Investigación penal de la Trata de Personas y sus Protocolos para la certificación de la condición de víctimas, para el registro de casos con fines estadísticos, para la evaluación de

¹⁴¹ Creada por Decreto n°18.835 en 2002 es instancia de articulación interinstitucional integrada por representantes de las instituciones públicas, organizaciones del sector empleador y sindicales además de organizaciones no gubernamentales y con el apoyo de las agencias de cooperación internacional como OIT y UNICEF.

riesgos y finalmente para una mejor atención de las víctimas y gestión de su derivación a las instancias correspondientes según el caso, en la Unidad Especializada del Ministerio Público¹⁴².

En relación a casos de trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (NNyA) existe a nivel del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia el Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES). Este programa promueve actividades de prevención y sensibilización de la trata de personas y explotación sexual dirigida a NNyA, además realiza atención integral y seguimientos a NNyA rescatados en procedimientos judiciales y policiales en territorio nacional e internacional, otorgando apoyo psicológico y social hasta su reinsertión familiar¹⁴³.

En octubre de 2015, la entonces Secretaría de Niñez y Adolescencia, hoy Ministerio, firmó un convenio marco con el organismo no gubernamental “Hermanas del Buen Pastor”, habilitando el centro residencial para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual en coordinación con las Hermanas del Buen Pastor. El Albergue “Rosa Virginia” brinda atención a víctimas de trata y explotación sexual hasta su reinserción familiar y/o social.

Según ha sido informado en entrevistas realizadas para la presente investigación, en 2018 se accionó este programa por tres adolescentes paraguayas que fueron rescatadas en Brasil (dos en Rio de Janeiro y una en São Paulo), la articulación se inició a instancias del Consulado de Paraguay. Las adolescentes fueron primeramente alojadas en el albergue de Asunción y luego restituidas a sus familias de origen y continúan aun hoy siendo acompañadas por medio de este programa.

¹⁴² http://www.paraguay.iom.int/?q=es/publicaciones_de_paraguay

¹⁴³ Para mayor información sobre este programa consultar el págs. 28-31 del Informe elaborado por la entonces SNNyA. Disponible en: http://www.adelante-i.eu/sites/default/files/2016-evaluacion_disenoygestion-presidencia-snna.pdf

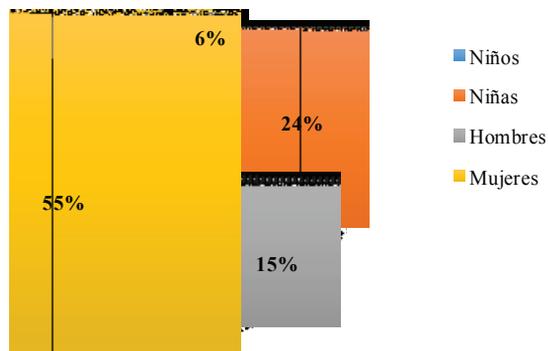
Según el informe de gestión del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia del 2018, el PAIVTES reporta que ha acogido a 199 NNyA en el albergue Rosa Virginia donde recibieron acompañamiento psicológico, médico, alimentación y cursos y/o terapia ocupacional hasta retornar a sus entornos familiares.

Desde la sede regional de Ciudad del Este del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia otro caso que fue informado ocurrió en el 2017, involucrando a una adolescente paraguaya y su hijo de menos de un año el cual fue tipificado por la policía como trata con fines de adopción.

Este caso ocurrido en Cascabel, Paraná (a 200 kilómetros de la frontera) tuvo mucha repercusión mediática. En términos de acciones estatales de prevención, es interesante como un ejemplo del accionar conjunto de los tres países – y de sus instituciones locales – que comparten frontera en la zona, así fue accionado el Comando Tripartito compuesto por autoridades de fuerzas de seguridad de los tres países que actúan en la frontera; el Consulado de Paraguay de Foz do Iguazu; el PAIVTES, Restitución Internacional; la Sede Regional del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia de Ciudad del Este; el Área de la Infancia y Juventud de Cascabel; el Consejo Tutelar de Cascabel. Todas estas instituciones actuaron en el proceso de estadía de las víctimas en Cascabel y en el de retorno de estas al Paraguay.

En relación a la gestión e información sobre trata en Paraguay, según consta en el Informe Global de UNODC de 2018, para el periodo 2014 hasta septiembre de 2017, fue 361 el número de víctimas de trata detectadas. De ellas, 22 fueron niños, 88 niñas, 52 hombres y 199 mujeres. La mayoría de las víctimas fueron captadas para ser explotadas sexualmente (272 personas) y el resto con fines de explotación laboral (124 personas). Estas cifras se representan en porcentaje en los gráficos n°10 y 11.

Gráfico n° 10. Número de víctimas de trata detectadas según sexo y edad. Periodo 2014-sept.2017, República del Paraguay.

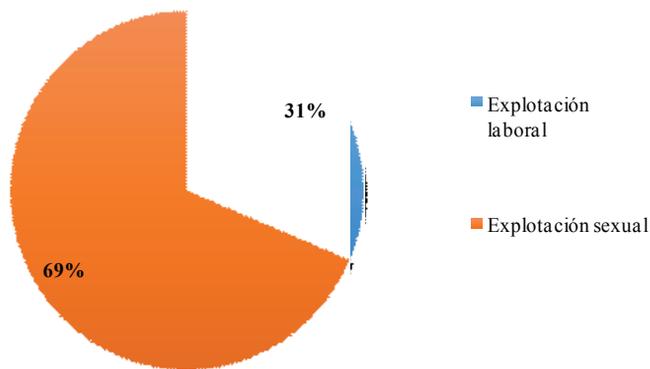


Fuente: elaboración propia con base en UNODC, 2018.

Se reitera el hecho de que son las mujeres las que se ven más afectadas por el delito de trata y principalmente aquel que tiene fines de explotación sexual. Como se ve en el Gráfico n° 10, el 55% de las víctimas son mujeres y si a ellas sumamos el 24% de niñas víctimas, el total asciende a casi el 80% de los casos. Es así, que nuevamente el género – entendido como una construcción histórico-cultural de la diferencia sexual y atravesada por relaciones de poderes y dominación – es otra de las dimensiones transversales que expresa las desigualdades sociales, que ubican a las mujeres y niñas en condiciones de vulnerabilidad y discriminación.

En relación a las víctimas detectadas, la mayoría ha sido objeto de trata con fines de explotación sexual (Gráfico n° 11). Esta modalidad de explotación es una preocupación central entre las funcionarias y funcionarios paraguayos entrevistados. Asimismo, los dispositivos y organismos orientados a la persecución y asistencia de víctimas mujeres, se encuentran más desarrollados en dicho país.

Gráfico n° 11. Número de víctimas de trata detectadas, por tipo de explotación. Periodo 2014-sept. 2017, República del Paraguay.



Fuente: elaboración propia con base en UNODC, 2018.

Como ocurre en la mayoría de los países, las estadísticas oficiales sobre trata de personas en Paraguay, se limitan a los casos judicializados, basándose en los registros y cuantificación que realiza la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI).

El rol del Ministerio Público

La Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación sexual en Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI) es una de las Fiscalías Adjuntas Especializadas de la Fiscalía General de Estado de la República del Paraguay.

La unidad (creada en 2012, año en que también se sancionó la Ley de Trata) ha reportado que hasta 2016 se rescataron a 318 víctimas de las redes de explotación en operativos nacionales e internacionales. La UFETESI ha informado también que los casos de explotación sexual han tenido como

víctima exclusivamente a mujeres, afectando a mujeres y niñas de entre 14 y 35 años y que 42% se trata de familias monoparentales femeninas. En cambio, en los casos de trata con fines de explotación laboral, en su mayoría se refiere a hombres, siendo miembros de comunidades originarias particularmente afectados. En general, las víctimas de ambos tipos de explotación provienen mayormente de sectores sociales desfavorecidos, de familias numerosas y con niveles educativos bajos.

Las discriminaciones múltiples y los procesos de exclusión a derechos fundamentales que sufren colectivos de migrantes, mujeres, niñas y niños, miembros de pueblos originarios y sectores empobrecidos en general explican en gran parte por qué son esos sectores los que se registran mayormente entre las víctimas de trata. De este modo, un abordaje transversal (considerándose el género, la participación social y la discriminación) sobre la problemática resulta vital a los efectos de diseñar políticas públicas con enfoque de derechos para el combate y prevención de este delito.

La Fiscalía General del Estado cuenta con dos Unidades Especializadas en Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil, que interactúan con la Fiscalía de Asuntos Internacionales y con el apoyo de la Dirección de Asistencia a Víctimas en el Procedimiento Penal.

La Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFETESI) tiene como objetivo proteger a mujeres, hombres y niños, niñas y adolescentes susceptibles de ser víctimas del delito de trata y explotación sexual infantil procurando desmantelar las redes delictivas que llevan a cabo estas actividades ilegales. En tanto titular de la acción penal pública debe elaborar además los lineamientos estratégicos para el combate a la Trata de Personas y la explotación de niños, niñas y adolescentes (NNyA). Sus objetivos específicos son:

- proponer al Fiscal General del Estado las políticas institucionales sobre trata de personas y explotación sexual de NNyA;

- colaborar con las autoridades competentes y otras dependencias del Ministerio Público¹⁴⁴ en la elaboración y estudios de proyectos de tratados y convenios a ser suscriptos por el Ministerio Público;
- coordinar la asistencia jurídica internacional en casos de trata de personas y explotación sexual de NNyA;
- fomentar la colaboración con instituciones nacionales e internacionales cuyo fin sea el combate a la trata de personas y la explotación sexual de NNyA;
- unificar criterios de gestión e instrucciones para el óptimo funcionamiento jurídico administrativo en el combate a la trata y a la explotación sexual de NNyA.

El Ministerio Público promueve acuerdos y convenios con sus pares de los países de destino de las víctimas paraguayas, impulsando operaciones conjuntas. Un ejemplo de ello han sido los trabajos en colaboración de las Unidades Especializadas en Trata de Personas de Paraguay y Argentina. El Ministerio Público es el que certifica a una persona como víctima del delito de trata de personas. Asimismo, se han desarrollado manuales para cada etapa de intervención en casos de trata aprobados por el Ministerio Público:

“(...) tenemos un manual que habla específicamente de la investigación fiscal; otro protocolo que establece cómo se va a intervenir en la asistencia. Tenemos una Dirección de Asistencia en el Ministerio Público que se encargan de hacer una evaluación a las personas con un equipo interdisciplinario que está compuesto por una trabajadora social, una psicóloga, y un abogado. Ellos son los que abordan directamente a la víctima y la certificación. Ahí también tenemos un protocolo de evaluación de riesgo y vemos cómo se va a encargar la investigación

¹⁴⁴ Las dependencias internas del Ministerio Público son: Dirección de Asuntos Internacionales; Centro de Atención a Víctimas; Dirección de Planificación; Departamento de Estadísticas; Unidad de Control de la Gestión Fiscal; Mesa de Entrada y Recepción de Denuncias; Dirección de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Programa de Protección a Víctimas y Testigos y Centro de Entrenamiento.

y la asistencia a esa víctima a partir de ese protocolo de evaluación de riesgo porque la certificación de la víctima no está sujeta a la investigación, se la puede certificar aun cuando ella no se someta al proceso o no quiera declarar. Hemos tenido condenas sin que la víctima declare pero se logró realizar la investigación, la comprobación de los hechos punibles a partir de todos los elementos, con otros elementos de prueba que no significaron poner en riesgo su seguridad con su testimonio porque sabemos que a veces la víctima de trata por temor, por miedo o por razones incluso psicológica no quiere someterse al proceso.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Asunción).

La necesidad de participación de la víctima en el proceso judicial resulta ser uno de los puntos en que varios entrevistados; ya sean pertenecientes a la Unidad Especializada, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Niñez señalan como un aspecto a ser tocado con máximo cuidado evitando la revictimización de la persona y sobre todo que la posibilidad de condenas no descansen sola o primordialmente en la víctima, instándose a mejorar los procesos de investigación judicial y la consecución de otros medios de prueba.

Por otra parte, la política contra la trata en Paraguay¹⁴⁵ es llevada a cabo por el Estado en asociación con organizaciones de la sociedad civil u organismos intergubernamentales como en el caso de la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esta última ha aportado recursos económicos por medio del “Fondo Semilla” a los fines de colaborar en la atención inmediata a víctimas de trata con mayor necesidad desde el año 2017. Este fondo se enmarca en un proyecto de cooperación entre el

¹⁴⁵ Las fuentes consultadas han manifestado la de las gestiones y acciones que realiza el Ministerio Público en articulación con otras instituciones (OIM, Iglesias, ONGs, etc.) dentro del Plan de Asistencia Inmediata frente a, en ocasiones, escasez de otros recursos.

Ministerio Público y OIM¹⁴⁶. Por otro lado, otras organizaciones no gubernamentales (iglesias, asociaciones, etc.) han asistido también a víctimas de trata a solicitud de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el ámbito del Ministerio Público fundamentalmente proveyendo de alojamiento y necesidades esenciales básicas.

No obstante, es reconocido por algunos de los funcionarios entrevistados la necesidad de profundizar los esfuerzos presupuestarios y de acciones concretas en relación al combate a la trata.

“La mesa interinstitucional tiene componentes de niñez, también participa el Ministerio de la Mujer, que se encarga de la reinserción social cuando la víctima es mujer y, a partir del perfil de esas víctimas que certifica el Ministerio Público, se crea una metodología para poder abordar y darles algún tipo de asistencia. Trabajamos también cuando estaba en la fiscalía con la OIM que apoyaba la asistencia e inserción social de las víctimas y durante ese tiempo ciertas condenas con reparación fueron a los fondos de asistencia a víctimas de trata de personas pero por decirte no es mucho lo que se ha destinado desde el ejecutivo o del Congreso mejor dicho lo que se ha destinado a eso, se hace lo que se puede con los recursos que se tienen, pero lo que entiendo es que cada institución tiene algo destinado de presupuesto para la lucha contra la trata pero hay que seguir aumentando los esfuerzos. (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Asunción).

“Yo creo que el abordaje a la trata en la República del Paraguay es un testimonio de lo que hay que hacer para avanzar en la lucha contra la trata. No se puede hablar de que esto es óptimo,

¹⁴⁶ Iniciado a finales de 2016, este proyecto se enmarca en el convenio general firmado entre OIM y la Fiscalía General del Estado. El fondo se constituye con los aportes que recibe OIM cuando en sentencia firme el juez dispone, además de la pena privativa de libertad, una reparación social, consistente en un monto determinado a ser depositado en una cuenta habilitada por OIM a los fines de ser utilizada para la atención inmediata de las víctimas.

de que hemos logrado demasiado, no. Hemos logrado lo que pudimos porque, al no tener recursos, las cosas se nos hacen muy difíciles. Entonces uno sienta un poquito las acciones en el impulso que le da la gente comprometida, la gente que tiene presencia en medios de prensa, en instituciones, entonces eso va sobre los hombros de esas personas y no precisamente de las instituciones competentes, tanto que la mesa este año prácticamente no se ha reunido. Este año (2018) no fue un buen año para el tema de la trata en la República del Paraguay. Hemos tenido como un bajón, estamos en el Ministerio de la Mujer también pensando en un despegue diferente en el año próximo con proyectos que hablen de sensibilización, de campañas de difusión” (Ministerio de la Mujer).

Sin duda, el aspecto de asistencia a las víctimas es el de mayor dificultad, en las tres ciudades analizadas, dado que el mismo no presenta un periodo definido en el tiempo y debe adecuarse a cada caso. No obstante, los entrevistados coinciden en que ha habido avances y que, aún es necesario mejorar esta dimensión de las políticas y acciones desarrolladas en relación a la trata de personas:

“A través del monitoreo realizado a las víctimas dentro del proceso penal, que, a pesar de las derivaciones realizadas a las instituciones competentes para su atención, la gran mayoría de ellas no han recibido la asistencia necesaria que las ayuden a restablecerse emocional y físicamente. Así como, tampoco se ha trabajado con ellas una reinserción laboral o las pocas que han sido beneficiadas con algún microemprendimiento, no han sido exitosos, debido tanto a la falta de planificación o análisis de factibilidad, como al monitoreo y acompañamiento necesario, con lo cual la vulnerabilidad de estas personas seguía latente.” (Fiscal, Unidad Especializada del Ministerio Público).

Frente a esta situación, relatan los entrevistados de la Unidad Especializada del Ministerio Público que han asumido en casos urgentes la asistencia,

conforme a lo que establece el Manual de Procedimientos y el Protocolo para la asistencia a las personas victimizadas por la trata y la gestión de derivaciones¹⁴⁷, aprobado por la Fiscalía General del Estado en el 2015, poniéndose en funcionamiento un plan piloto de atención inmediata. La Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas (UFETE-SI) asume este rol, pero en coordinación con otras instancias estatales, así como asistencia de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El plan piloto de atención inmediata es elaborado por los profesionales intervinientes del Equipo Técnico de la Dirección Técnica de Apoyo, en base al diagnóstico inicial y a los requerimientos urgentes de la víctima que se han vinculado generalmente con la asistencia integral de salud, económica, de vivienda y reinserción laboral. Este trabajo es realizado en interacción con el Ministerio de Salud y la Secretaria de Acción Social.

Otro elemento en relación a la asistencia de víctimas en Paraguay es el de las personas del sexo masculino que han sido objeto de trata. Dado que la gran mayoría de los casos han tenido como víctimas a mujeres, frente a casos de hombres la red de asistencia es menor, no existiendo por ejemplo un lugar donde albergar a este tipo de víctimas. Asimismo, las legislaciones y los dispositivos de asistencia suelen focalizarse en casos de trata con fines de explotación sexual. Algunos de los entrevistados han manifestado la importancia de que se visibilice y se comiencen a pensar acciones que focalicen en los casos de trata con fines de explotación laboral que afecta a hombres.

“Tenemos una cuestión estructural básica, que es que nuestra misión es la atención a mujeres, es una parcialización de la atención, por ejemplo, cuando hay casos de trata laboral ¿Quién atiende? Nuestro albergue es solo para mujeres ¿Cuándo hay varones afectados qué pasa? Esas son algunas cuestiones que quedaron un poco dispersas [en la Ley de Trata].” (Ministerio de la Mujer, Asunción).

¹⁴⁷ <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1467>

“Hoy tenemos el Ministerio de la Mujer que es el encargado de toda y cualquier prevención y combate a la trata y, como decía yo, necesitamos también otro ministerio de trata también referente a hombres, porque siempre vemos lo que es trata de niños, niñas, adolescentes y mujeres, para ser más inclusivos.” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná).

Para resolver estas situaciones, los funcionarios intervinientes suelen recurrir a la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, sobre todo iglesias u otras entidades de bien público.

“Es importante mencionar la dificultad con que se cuenta al tener víctimas de trata de personas de sexo masculino, ya que en el país no existen albergues que acojan a personas que se hallen en esta situación, pero a pesar de tropezar con dicha dificultad, desde la Dirección Técnica de Apoyo se ha gestionado y realizado las diligencias necesarias para brindarles la asistencia integral correspondiente a las víctimas de sexo masculino.” (Fiscal, Unidad Especializada del Ministerio Público).

“(…) solo hay un albergue, el del Ministerio de la Mujer al que solo pueden ir mujeres, después hay uno también de niños, niñas y adolescentes y cuando hay hombres no hay donde ponerlos. Entonces desde el Ministerio Público se rebuscan y buscan congregaciones religiosas, que sí son los que suelen acoger cuando no hay lugar en el albergue de la mujer también, tienen una lista de potenciales lugares de acogida donde poner a las personas momentáneamente y lo otro es que no hay ONG que trabajen la temática. Está CDIA que empezó hace algunos años a trabajar el tema de trata pero enfocado a niños y ado-

lescentes. Antes estaba Luna Nueva¹⁴⁸, yo sinceramente no sé si está porque no aparece y en un momento como que se cerró no sé si es que se volvió a abrir pero no aparece en la esfera de cooperantes o de ONG que brinden asistencia y eso dificulta mucho cuando el Estado necesita brazos y no tiene mucho en quien apoyarse”. (Punto Focal Paraguayo, Organización Internacional para las Migraciones).

Como se dijo, la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas (UFETESI) realiza su labor articulando y colaborando con otras instituciones, sobre todo con la División de Trata de Personas y Delitos Conexos de la Policía Nacional; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de la Mujer; la Secretaria de la Niñez y la Adolescencia; las Secretarías de la Niñez y la Adolescencia de las Gobernaciones y las Consejerías Municipales para los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Los entrevistados han informado que la articulación entre las diversas instancias es fluida y que son activadas rápidamente las diversas instancias involucradas en función del caso del que se trate.

En este sentido, el reforzamiento de las alianzas ha permitido que Paraguay lleve a cabo acciones en relación a la protección de las víctimas de trata. La coordinación entre las coordinaciones gubernamentales, de la sociedad civil y el sector privado permiten reforzar las políticas y programas de prevención y protección¹⁴⁹.

Particularmente, el Ministerio de la Mujer cumple un rol central en la asistencia a las víctimas en colaboración con otras instancias estatales dado que el apoyo que deben recibir estas personas implica diversos momentos

¹⁴⁸ Este grupo fue entrevistado y según relataron si bien ve dificultado su accionar por cuestiones de financiamiento, lo cual ha tenido como principal consecuencia el cierre del albergue y centro de asistencia a víctimas con el que contaban, en la entrevista realizada a sus referentes han manifestado que el grupo continua existiendo haciendo articulaciones con instancias gubernamentales de Paraguay y efectuando trabajos de incidencia. En el informe se presentan tramos de la entrevista realizada a sus referentes.

¹⁴⁹ Ver punto IV. Refuerzo de las alianzas contra la trata de personas del *Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>.

en la trayectoria desde que la víctima es rescatada de la situación de explotación, las primeras medidas de contención y su futura reinserción social.

“(…) la ley es muy protectora a lo que es la usuaria o víctima. El enfoque está clarísimo en cuanto a la atención y sobre todo la reinserción a la víctima. Establece dos momentos: la atención inmediata y mediata. Establece que la víctima principal y también las secundarias van a ser atendidas. Las víctimas secundarias son las que están en relación directa con la usuaria o por ejemplo, la madre o padre, gente que está siendo afectada por la situación. Entonces se despliega una sombrilla de protección sobre la víctima y el Ministerio de la Mujer es el encargado de coordinar la comisión de prevención y atención que, a su vez, está integrada por instituciones que tienen el rol y competencia de atender a las víctimas con nosotras: salud pública, ministerio de desarrollo social, educación, son 8 o diez instituciones que conforman la comisión. Esa comisión a su vez se reúne de acuerdo a necesidad y se convoca para situaciones específicas. A su vez el ministerio de la mujer, por el artículo 51 transitorio es quien coordina el programa nacional de prevención y asistencia a víctimas que contempla también la ley y a su vez se contempla un fondo de inversión que es creado bajo el presupuesto general de gastos de la nación e insumirá alguna cooperación, sea binacionales o cooperación internacional para desarrollar estas tareas en conjunto con las demás instituciones.” (Ministerio de la Mujer, Asunción)

El Ministerio de la Mujer actúa luego que la víctima de trata es certificada como tal (sea en calidad provisoria o permanente) por el Ministerio Público, de modo que, una vez que reciben esta notificación activan el protocolo de intervención que supone los siguientes momentos que relata la entrevista:

“En principio, la atención es integral, ella es atendida al volver, la atención inmediata es de salud, cómo está su condición psicosocial, ver la situación documental de las mismas, trabajar con ellas su deseo o no de volver al ámbito educativo, para nosotros es prioridad porque hay jóvenes que salieron del colegio y que si quieren volver a estudiar. Entonces de acuerdo a lo que ellas dicen vamos gradualmente trabajando.” (Ministerio de la Mujer).

Las medidas de reinserción social se adaptan a las necesidades y solicitud de las usuarias, teniendo la posibilidad de continuar sus estudios o trabajar a través de programas de empleo que ofrece el Ministerio de la Mujer:

“(…) en este caso, esta señora quería trabajar y bueno se le alquiló una casa por dos meses, porque ya salió del albergue, se pagó la garantía y el Ministerio Público va a pagar dos meses, o sea que ella tiene como 4 meses para producir. La otra niña que está en el albergue es una niña que volvió de Londres y está mucho más afectada psicológicamente y entonces estamos trabajando para que ella se empodere pero sí ya tenemos noción de que ella quiere vender ropas, entonces ya se está presupuestando para un local de ropas, estamos viendo el lugar o sea que vamos haciendo lo que ellas nos piden. Otra está pensando en un negocio de venta de ropa pero para salir a vender afuera y habría que proveerle si es seguro para ella. Eso es lo que consideramos nosotros que cerramos un círculo de atención que va hasta el programa de reinserción que tiene estas aristas que se trabaja con él.” (Ministerio de la Mujer, Asunción).

PLANES DE ACCIÓN DE MICROEMPREDIMIENTOS PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES QUE FUERON VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS.

La Ley n° 4788/12 Integral contra la trata de personas, plantea en lo relacionado a la protección y asistencia de las víctimas de la trata de personas, programas de atención mediata, que aborden la capacitación y ayuda en la búsqueda de oportunidades de empleo. En este marco es que el Ministerio de la Mujer desarrolla los programas de microempredimientos pensados en función de las características de cada beneficiaria. En estas acciones se cuenta con el apoyo de OIM.

Fuente: https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1474/PAR-OIM_010.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Si bien hubieron algunos intentos de implementar un refugio que pudiera contener a víctimas mujeres y también a niños, niñas y adolescentes (NNyA), dadas las particularidades de cada grupo se hizo evidente, según informan los entrevistados, la necesidad de contar con lugares de alojamiento diferenciados.

Fundamentalmente, aquellos operadores y funcionarios que trabajan con NNyA víctimas de trata enfatizan que al tratarse de menores de edad y en casos que no es posible realizar la revinculación familiar dados los factores de riesgo (vinculados a que alguna persona dentro del mismo entorno familiar o comunitario del NNyA haya participado en la entrega de éstos a las redes de explotación) diagnosticados por los equipos de trabajo.

Frente a este tipo de contextos, señalan los entrevistados, resulta necesario contar con algún espacio donde realizar una primera acogida y asistencia sobre todo en el caso de adolescentes mujeres, que representan la mayoría de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. A los efectos de asegurar los principios del interés superior de los NNyA que ya han visto

afectados sus derechos al ser cooptados por dichas redes delictivas, los entrevistados consultados señalan la importancia de contar con dispositivos que aseguren la reparación de los daños sufridos y la posibilidad de trabajar en posibles formas de reinserción social y reconstrucción de proyectos de vida a futuro para estas víctimas. En relación a la imperiosa necesidad de un albergue así describe la situación una de las entrevistadas:

“Solo para niños y adolescentes, ¿por qué? Por la experiencia que nosotros tenemos desde el Ministerio de la Niñez y también por lo que vimos. En un momento, con un convenio con el Ministerio de la Mujer, el mismo albergue era utilizado para mujeres y para adolescentes víctimas de trata. Entonces, ¿qué pasa? cuando ella [la víctima] ya es mayor, ella ya decide y se da la posibilidad que ella pueda optar de quedarse o no en un albergue. Con los adolescentes no, ¿verdad? porque el adolescente te puede decir “quiero irme con mi familia”, pero allí entra el equipo a trabajar y ver las condiciones, si están dadas las condiciones porque hay casos en que... hay muchos casos en que la familia es la que le consintió la explotación o la expuso a la explotación, entonces no hay condiciones para que vuelva por más que ella pretenda. Entonces se analiza esa situación y el equipo es quien va a decidir, si hay un factor de riesgo, no vuelven a la familia hasta que se pueda trabajar con la familia primeramente y después para su retorno. Entonces en esos casos el equipo es el que hace el análisis y ve si hay un factor de riesgo y se requiere un trabajo mucho más prolongado. ¿Y qué pasa? Que en el albergue de mujeres mayores tenían una gran cantidad de adolescentes porque las mujeres mayores decidían no utilizar el albergue. Entonces hay más necesidad para víctimas menores de edad, adolescentes, que para mujeres mayores. Entonces se utiliza más. Es más necesario.

Hay más demanda para niños y adolescentes en el albergue que para personas adultas. Entonces hubo un momento que en el albergue del Ministerio de la Mujer todas eran adolescentes pero, por la experiencia, no se podía mezclar tampoco.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Sede Regional, Ciudad del Este).

Según han informado funcionarios del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia de Asunción, esta área asume funciones relativas a la prevención de la trata de personas. Posee una Dirección de Trata de Personas que se encarga de hacer tareas de prevención y en algunas ocasiones reciben denuncias y trabajan con niños y niñas¹⁵⁰ en aspectos vinculados a la reinserción.

En cuanto a buenas prácticas en relación a campañas de difusión de la problemática de la trata, se destacan dos: una, que replica lo ocurrido en Brasil, es la Campaña “Corazón Azul” realizada por la Policía Nacional en el 2016 y la segunda es la campaña “Contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, vinculados a los viajes y el turismo” que tuvo por objeto sensibilizar a la población en general y a los visitantes sobre la importancia de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra este crimen y fue llevada a cabo en el año 2017 por la Secretaría Nacional de Turismo en vinculación con la Asociación Femenina de Empresarias Ejecutivas Turísticas (AFEET). La campaña consistió en la entrega de delantales alusivos a la campaña, conteniendo folletería con información turística para los asientos de los vehículos, calcomanías para taxis, y la realización de charlas de sensibilización e información sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, dirigido a todos los actores interesados.

¹⁵⁰ Algunos de los entrevistados han mencionado el fenómeno del “criadazgo” como una situación de vulneración de niños y niñas en el Paraguay. El criadazgo “es una práctica que implica la convivencia de una niña o un niño con una familia que no es la suya y que, a cambio de trabajo doméstico, le ofrece abrigo, educación y alimentación.” (Alvarenga, et al. 2005: 9). En el marco de la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes del 2011, realizada por OIT y la DGEEC se habían observado las situaciones de “criadazgo”, que alcanzaban el 2.5% de la población de 5 a 17 años de edad, es decir, 46.993 niños, niñas y adolescentes. Para una ampliación de estos temas ver el: “Paraguay y la protección de la niñez contra el abuso y todas formas de violencia en la nueva agenda para el desarrollo sostenible 2015-2030”. Disponible en: https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/regions/paraguay_global_partnership_-_plan_pais_imprimir.pdf

En relación a la producción de información¹⁵¹ y su difusión entre funcionarios y operadores se han podido identificar las siguientes fuentes e informes a nivel nacional sobre la temática de la trata de personas:

- La Trata de Personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. (2003-2004) Estudio Realizado por Equipo de Investigación Grupo Luna Nueva.¹⁵²
- Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños. (2009) Componente Estadístico Elaborado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.¹⁵³
- La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay (2010-2013). Diagnóstico desde la perspectiva de la investigación penal. Fondo de la OIM para el Desarrollo y Ministerio Público de la República del Paraguay¹⁵⁴.
- Sistematización. “Consolidación de mecanismos institucionales para la atención, prevención, protección y reintegración de mujeres y niñas víctimas de trata de personas”. Componente: reintegración¹⁵⁵. Ministerio de la Mujer, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y apoyo técnico de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM).
- Manual para la reinserción de las personas afectadas por la Trata de Personas¹⁵⁶. Ministerio de la Mujer, Banco de Desa-

¹⁵¹ Otros documentos relacionados al tema pueden consultarse en: <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1459>

¹⁵² https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/la_trata_personas_paraguay.pdf

¹⁵³ <http://MERCOSURsocialsolidario.org/valijapedagogica/archivos/hc/3-abordaje/1.paises-del-MERCOSUR/22.Paraguay.ProgramaDeApoyoALaLuchaContraLaTrataDePersonas-DGEEC.pdf>

¹⁵⁴ <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1472>

¹⁵⁵ https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1474/PAR-OIM_010.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵⁶ <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1464>

rollo de América Latina (CAF) y apoyo técnico de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM).

Políticas públicas e instituciones a nivel local.

Ciudad del Este

Dada la organización política administrativa de la República del Paraguay, las gobernaciones son las que deben articular con el Estado central las políticas nacionales, como por ejemplo las referidas al combate a la trata de personas.

Las Mesas departamentales de prevención y combate a la trata de personas fueron estructuradas como un espacio de articulación sobre la temática. El departamento del Alto Paraná cuenta con una de estas mesas.

“¿Hay algún programa que se está desarrollando en “Triple Frontera”, Ciudad del Este?”

No hay más que la mesa interinstitucional conformada por nosotras, por la gobernación. La gobernación tiene la misma mesa interinstitucional a nivel nacional donde están las instituciones que forman parte de la “Triple Frontera” y acuden los representantes de los consulados de los países de la otra frontera. Asimismo hay un Comité Caritas pero es un comité no gubernamental que nos está convocando permanentemente porque ellos están trabajando con énfasis en la academia, en las universidades de la “Triple Frontera” que es un trabajo muy interesante, ellos se reúnen periódicamente, no sé si hasta fin de año ha habido situaciones de atención a víctimas pero mínimamente el tema de la prevención y la sensibilización está dada en estos estamentos que son realmente muy valiosos para movilizar a la conciencia de los tres países.” (Ministerio de la Mujer, Asunción).

Las articulaciones entre municipalidades, incluso entre las que se encuentran en departamentos diferentes y en países distintos (en particular en zonas de frontera) posibilitan la colaboración de servicios y mecanismos de protección organizados en el ámbito local, ya que allí debiera darse un enlace entre los recursos nacionales, departamentales y municipales para la concreción directa de políticas públicas. La Secretarías de la Mujer de cada Departamento articulan acciones relativas a la trata de personas fundamentalmente con el Ministerio de la Mujer y la Secretaria de la Niñez hace lo propio en relación a casos que afecten a niños, niñas y adolescentes (NNyA).

A nivel municipal, las Consejerías Municipales para los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CODENI) creadas por el Código de la Niñez y la Adolescencia tienen como función prestar atención permanente para la protección y promoción de los derechos de los NNyA. Interviene en casos de violación a dichos derechos y en relación a la temática bajo estudio brindan orientación especializada a las familias para prevenir situaciones críticas y asistencia en casos de trata de personas de NNyA. La Secretaría de la Niñez de la Gobernación del Alto Paraná coordina de manera conjunta con las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENIs) y otras instituciones del Departamento las políticas públicas de promoción y asistencia de los derechos de la niñez y la adolescencia teniendo competencia en casos de trata que involucren a NNyA.

En relación a la persecución y castigo del delito de trata existe una Unidad Fiscal Especializada en Ciudad del Este que articula su trabajo con la Unidad Especializada de Asunción. Según han informado algunas de las personas consultadas, es importante – dadas las eventuales complicidades de ciertos funcionarios que pudieran darse a nivel local en relación a este delito – mantener la centralización del trabajo en la Unidad Especializada de Asunción, así como se prestan recaudos en relación a quienes conforman la Unidad que desempeña sus funciones a nivel local, en este caso en Ciudad del Este.

“La Fiscalía de Trata tiene su sede en Asunción, hace 2 años más o menos se creó una Unidad en Ciudad de Este donde hay una fiscal, pero todas las investigaciones se centralizan siempre en Asunción que es una manera de seguridad también porque a veces sabemos que en la trata de personas está incluida gente de ciertas oficinas que facilitan un poco la trata de personas. Entonces lo que se trata es de tener un área especializada porque tiene un perfil de investigación muy especial. Son muchos los componentes que se tienen que probar entonces se requiere una especialización en los investigadores y una sensibilidad especial para abordar la investigación, tiene que tener ciertos conocimientos especiales para poder detectar esos indicadores.” (Ministerio de la Niñez, Asunción).

Unidad Especializada de Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes

Esta Fiscalía Especializada fue creada en enero de 2017 y tiene influencia en todo el Departamento de Alto Paraná y Canindeyú. Su sede se localiza en Puerto Franco y según ha sido informado se presenta como un lugar estratégico en tanto y en cuanto funciona como Núcleo Base de la “Triple Frontera” al estar ubicado entre Argentina y Brasil. De este modo, la denuncia puede comenzar, por ejemplo en la sede regional del Ministerio de la Niñez (Ministerio Público) y directamente ser derivada a esta Unidad Especializada que tiene competencia en los casos de todo el Departamento.

Los entrevistados en la zona coinciden en la importancia de la implantación de esta Unidad especializada en la Ciudad, ya que era una demanda de la red local desde hacía tiempo.

“Nosotros, siendo un ente, un departamento fronterizo, luchamos mucho para que tenga una unidad especializada de trata. Fue una lucha muy fuerte, a mí me dolía mucho que, en todos los departamentos en el Ministerio Público, existía una unidad especializada y en Alto Paraná, que es un departamento

rico en la frontera muy importante con el Brasil, y no teníamos una unidad. Hoy tenemos una unidad especializada. Ese es un logro muy importante. Hoy tenemos una fiscal referente para que nos pueda ayudar.” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná, Paraguay).

“Hace un año que contamos con esa unidad especializada. Entonces es un logro muy importante, que era lo que hacía falta, ¿verdad? Si bien una unidad requiere toda una infraestructura tiene ya un equipo... desde el Ministerio Público también lo que buscan es fortalecer esa unidad y contar con una coordinación específica, ¿verdad? Pero ya avanzamos con una unidad, que para nosotros dentro del departamento es una necesidad.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Sede Regional, Ciudad del Este).

El objetivo de esta unidad es combatir el delito de trata de personas y casos de explotación de niños, niñas y adolescentes tanto nacionales como internacionales. Trabaja en directa vinculación con las instituciones pertinentes establecidas localmente como en Asunción. Asimismo, en casos internacionales que involucren a los países vecinos, la fiscal a cargo ha manifestado la importancia de que se mejore la articulación y cooperación internacional, dada la complejidad que este delito asume, al involucrar a una serie de actores de los países de captación, traslado y destino¹⁵⁷. Por ejemplo, en el caso de cooperación en materia de investigaciones con Brasil relatan situaciones como las siguientes.

“En la “Triple Frontera”, sobretodo. Nosotros sabemos, aquí nosotros tenemos, fácil acceso y la gente pasa, pero fluidamente, a veces sin control y sin que se erija un control muy efectivo, entonces, ahí está el problema. Y...sí, existe la trata de personas, nosotros tenemos muchas denuncias, por lo menos aquí en el Paraguay de trata interna. Pero, con el Brasil, nos dificulta un poco establecer esa investigación conjunta.” (Unidad Espe-

¹⁵⁷ Como ha dicho en: “*aquí de repente yo puedo tener a mi captador y allá en Brasil están los que trasladan y los que explotan*” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este)

cializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

En este sentido, ha habido un trabajo de cooperación entre los países, pero muchas veces coordinados de modo informal con los órganos intervinientes.

“(...) nos convocaron una reunión y la Policía Federal que estaba a cargo de la investigación de este caso, nos sentamos, nosotros, el Ministerio de la Niñez, policía regional antitrata, y consulado y el consejo tutelar también que en su momento abordó y nos pasó toda la información en una reunión...” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

Los entrevistados coinciden en la importancia de normativizar e institucionalizar estos procedimientos a los efectos de que sean más rápidos y efectivos.

“Realmente, es necesario diseñar un protocolo aquí, por lo menos regional, al que se pueda recurrir y compartir las informaciones que interesan tanto al Brasil como a nosotros. Compartir esas informaciones y realmente realizar los operativos que correspondan cada uno en su región, pero apoyados en esa información.” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este)

La línea 147 es otro recurso fundamental que los entrevistados coinciden en señalar como un avance central en el combate a la trata de personas. Este número de teléfono implica que las diversas situaciones sean encaminadas a las áreas pertinentes con mayor celeridad a según el caso, involucrando a la CODENI, el Ministerio Público, Unidades de Trata de Personas u otros organismos en todo el Paraguay.

La mayoría de las situaciones de trata de personas y explotación de niños, niñas y adolescentes llegan a la Unidad Especializada a través de la línea 147 que funciona a nivel nacional las 24 horas del día. Luego de los pri-

meros análisis de los datos provenientes de la denuncia esta es derivada para su seguimiento e investigación del caso. Específicamente en la Unidad Especializada, la funcionaria entrevistada manifestó que cuando se trata de casos que han ocurrido en su zona de competencia también operan mecanismos más directos de comunicación al enviarse los datos al propio celular de la fiscal, son tomadas las providencias necesarias accionándose la red local para la resolución de la denuncia.

“Si la persona allá en 147 denuncia, nos informan la ayuda inmediatamente, es decir, el funcionario que recibe la denuncia ya me está llamando. Tiene mi número y ya me está comunicando el hecho y está pidiendo la intervención, me envía por *Whatsapp* toda la información y yo puedo iniciar ya una investigación.” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

En relación a equipos técnicos que asistan a la fiscalía, los mismos no son locales, sino que al ser solicitados a Asunción, el equipo de profesionales, conformado por un psicólogo, una asistente social y un asesor jurídico, se traslada a partir de ser requeridos por la Unidad Especializada para realizar las evaluaciones y gestiones necesarias del caso.

Según lo informado por los entrevistados la mayor dificultad en relación a la asistencia se vincula con el alojamiento de las víctimas. Ya que no cuentan en Ciudad del Este con un albergue, las mujeres víctimas de este delito son derivadas a Asunción donde se existen instalaciones para este objetivo. El Ministerio de la Mujer es el que administra este servicio y asistencia.

En relación a albergues que puedan recibir a niños, niñas o adolescentes (NNyA) que hubieran sido víctimas de trata tampoco se cuenta con este tipo de establecimiento especializado en Ciudad del Este.

“(…) cuando hay una situación específicamente de trata, de tráfico o de explotación sexual que afecta un niño, niña o adolescente, ahí nosotros contamos con un programa, el Programa de Atención Directa a los niños, niñas y adolescentes víc-

timas de trata o explotación sexual, ¿verdad? El inconveniente actual que tenemos es que no contamos con un albergue especializado dentro de esta problemática. El único albergue especializado para víctimas niños, niñas y adolescentes con el que cuenta el Ministerio de la Niñez está instalado en Asunción, en el marco de un convenio de cooperación con una congregación religiosa. Entonces ¿qué pasa? cuando requerimos de un albergue especializado se le aborda y se le traslada hasta este hogar especializado hasta tanto este programa trabaje la reinserción dentro de su familia.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Sede regional, Ciudad del Este).

Frente a esta situación los NNyA son trasladados a Asunción o a hogares para niños en Ciudad del Este pero que no han sido creados específicamente para víctimas de trata sino para todo tipo de abuso que imposibilite, al menos en las primeras etapas de asistencia, que los menores se queden con sus familias.

“¿Y niños?”

Nosotros acá tenemos lugares provisorios, pero, sí se necesita también una atención más especializada... se les envía a Asunción, pero en general los niños se quedan aquí con nosotros.

Con su familia...

No, no... si la violencia sucede dentro de la familia, nosotros, con anuencia del juzgado siempre porque, el juzgado es el que dispone finalmente, pero como medida de urgencia, la fiscalía le lleva a los abrigos. Nosotros aquí en Ciudad del Este tenemos abrigos de niños, bastante bien equipados, que están controlados también por el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, para recibir y contener los niños víctimas de abuso. Todo tipo de abuso tenemos acá...” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

La Unidad Especializada trabaja en articulación con la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente de Ciudad del Este (CO-DENI). Según las personas entrevistadas, la Unidad Especializada deriva

para asistencia a CODENI casos de trata que involucren a NNyA, ya que la misma tiene como función actuar en defensa de los derechos de dicho grupo en particular. Cuenta con un equipo compuesto por un coordinador, una asistente social, un psicólogo, un asesor jurídico y un auxiliar administrativo y funciona en un predio de la Municipalidad de Ciudad del Este, la cual es responsable del mantenimiento de la estructura y de las remuneraciones salariales de los profesionales.

“(…) nuestra función específica relacionada a niños en situación de vulneración, migrantes específicamente, se articula de acuerdo con la situación de cada niño. El órgano originario, lo que establece la ley, es que la CODENI tiene la instancia administrativa de la atención directa a la problemática social.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Sede Regional, Ciudad del Este).

“Sí. La CODENI es la que atiende inmediatamente a los niños, entonces existe un caso de un niño en el consulado, directamente, el consulado se comunica con la CODENI del distrito referente que necesita, Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias u otro y la CODENI es la encargada de ir, recibir al niño, de analizar el caso, devolver a la familia y, de acuerdo al caso, comunicar a los otros dispositivos.” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná, Paraguay).

Asimismo, son pocos los casos de trata que se inician en CODENI, ya que el trabajo de la Unidad Especializada para este tipo de situaciones es conocido, según informaron los funcionarios de CODENI entrevistados; es decir, que la intervención en materia de persecución e investigación de este tipo de casos les compete a dicha Unidad. Lo reportado tanto por uno como otro órgano es que se realiza un trabajo conjunto asumiendo funciones diferentes, claro está, en función de los roles que cada instancia debe cumplimentar.

“A veces llegan [casos de trata] pero muy poco porque ya conocen [la Unidad Especializada] y van directamente. Pero es muy poco. Entonces, cuando llegan, nosotros acompañamos o

derivamos para la fiscalía de trata.” (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, Ciudad del Este).

En relación a la asistencia de las víctimas, el trabajo de asistencia psicológica, social y asesoramiento jurídico es articulado con Asunción quienes envían a la zona miembros del equipo interdisciplinario de asistencia a víctimas de trata, dependiente del Ministerio Público.

“(…) todos los atendimientos psicológicos, allá en Asunción donde hay un equipo técnico especializado: psicólogo, trabajadores sociales, asesor jurídico que están para proteger a la víctima, de Asunción vienen. Yo pido, vienen y trabajan en la comunidad con la víctima. Y ven...qué necesidades tiene la víctima para poder ayudarlas a salir de esta situación...” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

A nivel de la Gobernación de Alto Paraná funciona la Secretaría de Acción Social. La misma actúa principalmente en cuatro áreas que focalizan en grupos específicos de la población: pueblos originarios, personas con capacidades diferentes, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Con relación a la problemática de trata de personas dicha Secretaría no es el principal espacio donde llegan casos, según relata la entrevistada, es la policía quien deriva los casos – en función de cada particularidad y perfil de las víctimas – o bien al Ministerio de la Mujer o al de la Niñez, no teniendo que pasar necesariamente antes por la Secretaría. Esta área interviene posteriormente cuando se activa el procedimiento de asistencia colaborando con las instancias estatales pertinentes.

“(…) no vienen directamente a la gobernación. Directamente, la policía ya deriva al Ministerio de la Mujer, al Ministerio de la Niñez. ¿Cuál sería el soporte por parte de la gobernación? El soporte sería la asistencia, ya sea económica, la construcción de una casa o alimentación, esa contención posterior, porque no somos represores y no podemos serlo. Los entes de contención son muy inmediatos, entonces nosotros ya somos los que estamos después para poder respaldar el trabajo de ellos y

acompañar todo lo que realiza la policía, el Ministerio Público, el Ministerio de la Niñez y el Ministerio de la Mujer.” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná, Paraguay).

Junto a la Secretaría de la Mujer, la Gobernación de Alto Paraná, realiza trabajos de prevención habiendo llevando a cabo varias acciones en conjunto con el *Fórum Permanente Fronteiras Interligadas Coração Azul* (FICA), con sede en Foz do Iguaçu, a partir de los ejes de: persecución, protección a las víctimas y prevención de la trata y explotación sexual y laboral en la “Triple Frontera”.

“(…) ¿cuál es nuestra competencia? Es la de prevenir, con todas las campañas que hemos hecho, un trabajo interdisciplinar y un trabajo no solamente interinstitucional, sino que fue internacional, porque los brasileros, como los hermanos argentinos nos ayudaron a hacer esa campaña de prevención en el Puente de la Amistad, en el aeropuerto, puertos, en varias otras instituciones educativas también. Y, bueno, la mesa hoy cuenta con un plan departamental y en ese plan se inscriben tres ejes principales: cómo prevenir; y, en caso de que ya ocurra, donde derivamos; y quiénes son los que van a resguardar a las víctimas. Entonces, escuchamos nosotros sobre un caso de trata, directamente derivamos, ya sea al Ministerio de la Niñez tratándose de niño, niña o adolescente o directamente al Ministerio de la Mujer.” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná, Paraguay).

La gobernación también asiste económicamente para la resocialización y retorno de las víctimas de trata de personas a su ámbito familiar y/o social de origen cuando eso es posible y adecuado según el caso. Asimismo, según la ley de protección de los derechos de la mujer, sancionada en 2016 en Paraguay, la Gobernación de cada provincia debe impulsar la creación de albergues para mujeres víctimas de violencia. Según han manifestado funcionarios entrevistados, el Ministerio de la Mujer a través de la Comisión Interinstitucional se encuentra trabajando con las provincias para el establecimiento de estos espacios de asistencia y acogida necesarios para la atención de mujeres en situaciones de riesgo y violencia.

Los entrevistados han manifestado también la importancia de mejorar los controles migratorios, la entrada y salida del territorio paraguayo a los efectos de poder identificar eventuales casos de trata de personas.

“Un logro sería que en migración haya más control, cosa que es casi una misión imposible. Supuestamente existe un documento donde cincuenta quilómetros deben estar libres y que no debe haber control inmediato, pero qué pasa: no existe este documento. En la mayoría de reuniones con el representante de Brasil, Argentina y Paraguay se buscó este documento y no existe y también había también un convenio trinacional que se pueda reactivar para que sea más fluido, más efectivo y más eficaz, porque nosotros tenemos niños indígenas que van a Brasil y son víctimas de trata laboral y para que haya más esa fluidez y que los jueces de la niñez de Brasil sean un poco más flexibles con nosotros y lo mismo, ¿verdad? Que nosotros...que Ciudad del Este es una ciudad cosmopolita, una ciudad pluralista, recibimos a todas nacionalidades y tenemos todavía mucho por hacer, muchas necesidades y un logro muy importante sería reactivar ese convenio, reactivar nosotros el plan...” (Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná, Paraguay).

“Política pública. Trabajar con los funcionarios de migraciones. Aquí en Paraguay y en Brasil. En entrenamiento para visibilizar...entonces que se actúe cuando se tenga alguna sospecha de que una mujer paraguaya pase al otro lado, si ven algo raro, entonces se active el Protocolo para comunicar inmediatamente al Ministerio Público e iniciar una investigación.” (Unidad Especializada contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

En relación al Centro Regional de Mujeres¹⁵⁸ que funciona en Ciudad del Este, el mismo atiende a mujeres víctimas de violencia y realiza acompañamiento en casos de trata de personas que afecte a este grupo vulnerable.

¹⁵⁸ Ver: <http://www.mujer.gov.py/index.php/centrosregionales>

“Atendemos a mujeres en situación de violencia. Abarca también la atención a víctimas de trata. Y hasta al momento, o sea, en cada año desde el 2012 se atiende una media de 450, 500 mujeres. Y entre ellas siempre, año por año, también aparecen víctimas de trata.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

De acuerdo con la información recopilada, las mujeres llegan a este centro de modo espontáneo (al enterarse de su existencia por medios de comunicación u otra mujer que haya recibido asistencia allí) o derivadas por alguna otra instancia estatal como las comisarías policiales, el Ministerio Público o demás órganos de seguridad.

“Hay veces que el Ministerio Público encamina, la Comisaria del barrio y muchas otras mujeres que llegan por cuenta propia. Vienen porque conocen por alguna propaganda televisiva o de radio, o pasan la información de boca en boca. Una viene, es atendida, le comunica a la otra que también viene, hacen la cadena de información para que lleguen. La mayoría llega por cuenta propia. Últimamente, en estos dos últimos años, hay muchas mujeres que la derivan desde el Ministerio Público porque necesitan de la atención psicológica, la evaluación para anexar a su expediente, para dar parte a la policía.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

El Centro poseen un protocolo de atención integral para las mujeres víctimas de violencia y/o de trata de personas que incluye atención social, psicológica, y jurídica en articulación con otros programas y políticas públicas que incluyen áreas de salud, asistencia social, educación, inserción laboral y otros órganos procurando la realización de un trabajo de protección social amplio.

“Tenemos un protocolo de atención que sería, primero, la atención de la trabajadora social para hacer una ficha de admisión. Dependiendo de la observación de la compañera se deriva para la atención psicológica, para la contención y la orientación y si corresponde se le pasa también a la asistencia y la

orientación de una abogada.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

En casos de trata resulta central la posibilidad de contar con espacios que funcionen como refugio o vivienda temporal, sobre todo en los primeros momentos posteriores a que la persona en situación de trata logra salirse o es rescatada de la misma. Este es un aspecto que en los tres países se considera vital. Para el caso de Paraguay, como se ha mencionado ya solo se cuenta con un albergue, por lo cual en casos en que la mujer no quiera irse de la zona deben pensarse otras posibilidades.

“Generalmente, ya se aborda eso aquí [en Ciudad del Este], se evalúa con el equipo y se encamina para el albergue que nosotras como Ministerio de la Mujer tenemos en Asunción. Si no quieren salir de la ciudad, porque es voluntario aceptar los servicios del albergue, es una decisión propia, muy personal, se le da todas las aclaraciones y si acepta va a Asunción. Si no acepta, también se verifica con la mujer dónde quiere ir, hasta dónde puede llegar, si quiere volver con la familia, con la madre, amigos y se acepta donde ella quiere ir.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

Según la persona entrevistada en el marco de la investigación, uno de los escollos de la prestación de asistencia es justamente la inexistencia de un albergue en Ciudad del Este. Fue informado en la entrevista que un albergue de este tipo estaba inicialmente proyectado cuando se inauguró el Centro, sin embargo no ha sido concretado aun. Este albergue se presenta como una necesidad primordial dado que muchas de las situaciones de violencia o casos que refieran a trata ocurren durante la noche o los fines de semana cuando el Centro se encuentra cerrado. Asimismo, según relatan los entrevistados, la situación de desarraigo resulta inconveniente porque la mujer puede llegar a tener hijos o familia de la cual no quiere o no pueda desatender. Al mismo tiempo, dado que estos casos suponen una judicialización también dificultan los trámites y procedimientos que la justicia local debe realizar y para los cuales se requiera la presencia de la víctima.

“Estaba previsto cuando se abrió el Centro Regional de las Mujeres, la habilitación de un albergue. Pero hasta esta fecha no

se puede concretizar. Está pendiente, es una necesidad, porque hay situaciones que aparecen de repente, a última hora, un viernes en la tarde, los fines de semana...entonces es necesario... también del proceso judicial, porque el viernes en la tarde ya no se pueden hacer algunas cosas, entonces ir significa tener que volver.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

Los entrevistados locales consultados han manifestado el desconocimiento de la existencia de organizaciones de la sociedad civil que realicen algún tipo de trabajo de auxilio o asistencia a víctimas de trata en Ciudad del Este. Y en el caso de que las hubiera, son estacionales o momentáneas, por lo cual opinan que sería imperioso que desde el Estado se genere algún dispositivo que supla esta deficiencia.

“¿Y no existe ninguna ONGs u organización acá?”

Existieron ONGs o congregaciones religiosas u otras entidades que ayudaban, pero uno no puede abusar de esos servicios, pues son esporádicos, son solidarios, no se les puede imponer que tengan que asistir siempre. Entonces en este momento no tenemos apoyo. Generalmente, tenemos que evaluar bien la situación y hacer que sus redes de apoyo familiar o social...hasta donde sea se llega, como para no necesitar trasladarle tan lejos de sus ciudades.” (Centro Regional de Atención a Mujeres, Ciudad del Este).

Ello se replicó también frente a la consulta sobre la existencia de organizaciones no gubernamentales que apoyen o ayuden a población migrante.

La Unidad Especializada en Trata en Ciudad del Este ha informado la existencia de casos que tienen como víctimas a extranjeros. Han relatado que uno de los principales modos de accionar de estas redes, para la captación, es el ofrecimiento de puestos de trabajo falsos, el consecuente traslado de las migrantes de sus lugares de origen y su posterior explotación y sometimiento a la esclavitud.

“Tuvimos acá el caso de una ecuatoriana, venezolana...de migrantes que vinieron por una promesa de trabajo. Las en-

gañaban. La venezolana optó por quedarse en el Paraguay, se le dio todo lo que...estaba bien, estaba protegida, pero fue por una red de explotación laboral y la ecuatoriana fue reunida con su familia. Ella ya está viviendo en Ecuador, ya pidió abrigo junto a su familia. Estos son dos casos, y ecuatorianos tengo también denuncias también de desaparición, tengo también de Brasil, tengo muchísimos exhortos sobre la trata de persona y ubicación...son lo que más recibimos de Brasil. Hay diferentes tipos de hechos.” (Unidad Especializada de Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, Ciudad del Este).

En relación a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de la atención integral a víctimas de trata de personas y explotación sexual, no ha podido identificarse ninguna que se encuentre actualmente activa en Ciudad del Este. Sin embargo, fue señalada por algunos organismos públicos que el CEAPRA, Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de niños, niñas y adolescentes desarrollaba acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a la sociedad en general. Además, contaba con un refugio para niños y niñas víctimas de trata.

La participación de CEAPRA se enmarcaba en el Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes desarrollado en los años 2001 a 2004 en la “Triple Frontera”, con financiamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según las informaciones relevadas durante el proceso de campo de la presente investigación, el CEAPRA mantuvo sus actividades un tiempo más luego de finalizado ese programa, pero por falta de recursos económicos ha dejado de realizar actividades, cerrándose el centro de atención en el 2011. CEAPRA significó por muchos años el único punto de referencia para la atención integral a víctimas de explotación sexual en la capital del Departamento de Alto Paraná.

Frente a la ausencia de organizaciones con sede en Ciudad del Este, se ha logrado identificar que el Grupo Luna Nueva¹⁵⁹ – operativo en Asunción desde 1995 – que en sus inicios ha realizado un trabajo de acción directa orientada a los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual, actualmente, sobre todo efectúa algunas tareas de articulación y sensibilización sobre la problemática de trata y cuestiones vinculadas como abuso sexual a niños y niñas, embarazo adolescente y explotación sexual. Su labor incluye algunas investigaciones y campañas de visibilización de las temáticas antes mencionadas.

“Luna Nueva está trabajando más que nada con todo lo que es incidencia en el tema trata. (...) lo que hace Luna Nueva, lo que viene haciendo desde hace seis años aproximadamente, es trabajar mucho en todo lo que es política pública, intentar fortalecer los diferentes espacios para ese tema. Y tenemos un pequeño centro de atención en Asunción. Para trabajar directamente con víctimas, sobre todo, de trata interna. Entonces, eso es un poco lo que nosotros estamos haciendo. Hemos realizado el año antepasado una investigación también para ver cómo será la dinámica y como está el tema a nivel frontera.”
(Grupo Luna Nueva, Asunción).

En la entrevista el Grupo Luna Nueva comunica que cerró, por falta de financiamiento, hace un año el centro de atención, así como también el albergue, lo cual ha provocado la imposibilidad de brindar refugio y asistencia directa a víctimas como lo venía haciendo. Aunque, como menciona en la cita anterior, mantienen un pequeño centro de atención. Sus acciones se enfocan por estos días más a la incidencia y campañas de sensibilización y capacitación de temas relacionados con la violencia sexual

¹⁵⁹ “El Grupo Luna Nueva es una organización no gubernamental paraguaya que trabaja desde 1995 en el mejoramiento de la calidad de vida de niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Con sede en Asunción, realiza un trabajo de atención, promoción difusión e incidencia sobre la problemática de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNNyA) en diversas ciudades del país. Tiene como principal objetivo el de acompañar a niñas y adolescentes explotadas sexualmente en su proceso de realización personal, procurando el desarrollo de sus potencialidades y recursos individuales y colectivos que les permitan asumir de manera autogestionada la defensa de sus derechos y elevar la calidad de vida”. Recuperado de: <https://www.grupolunanueva.org/>

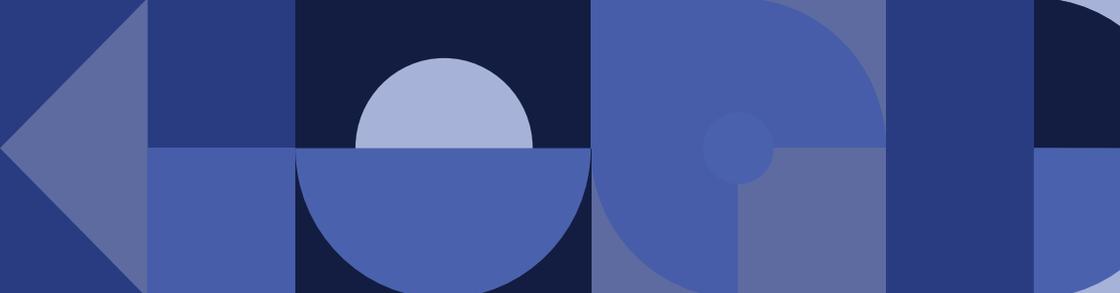
y trata de personas. Focalizan así en la prevención y la movilización de la sociedad por el tema, capacitando profesores, líderes comunitarios y otros actores claves.

“Lo que hacemos es: trabajamos mucho en el tema de incidencia, trabajamos en redes de organizaciones de la sociedad civil, fortalecimiento de redes a nivel departamentales para todo lo que la violencia sexual, hablamos. Tratamos de hablar más ampliamente porque, como vos sabrás bien, el tema de hablar de derechos sexuales y reproductivos está visto muchas veces como un tabú. El tema de género está ‘satanizado’, entonces ampliamos a lo que es violencia sexual y trabajamos con colegios, con docentes, trabajamos con empresarios de hoteles para toda la zona de frontera, empezamos ahora en Itaipú, en Encarnación con el tema de los carnavales. Después trabajamos en atención en los bañados, como te decía en las redes locales, hacemos investigación en la medida que podemos tener recursos para hacerlo.” (Grupo Luna Nueva, Asunción).

De este modo, a partir de lo que la entrevistada del grupo denominó como “Movimiento contra la Violencia Sexual hacia niños, niñas y adolescentes”, que es una articulación de organizaciones y personas cuyo objetivo es incidir en el tema de violencia sexual, embarazo adolescente y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes, el grupo intenta incidir en la problemática.

Asimismo, según la entrevistada, es necesario mejorar la articulación de las organizaciones de la sociedad civil con la mesa interinstitucional contra la trata.

Como se ha hecho referencia, la trata de personas tiene vinculaciones con los fenómenos migratorios. En los apartados que siguen se analizan la normativa que protege los derechos humanos de los migrantes, las políticas públicas y algunos aspectos del acceso a derechos de los migrantes entendiendo que todos estos elementos se articulan con la incidencia de la trata de personas entre grupos particulares de migrantes.



III

MIGRANTES Y DERECHOS

III. MIGRANTES Y DERECHOS

MARCOS NORMATIVOS EN RELACION A LOS DERECHOS DE MIGRANTES REGIONALES

Marco normativo

Antes de comenzar con el análisis de cada una de las ciudades (en sus dimensiones de derechos y políticas públicas) que conforman la zona de la “Triple Frontera”, se presenta la principal normativa internacional vigente en materia de derechos de los migrantes.

Normativa internacional y regional

Se mencionan aquí los principales instrumentos normativos en materia migratoria del sistema universal, interamericano y del sistema regional. Cabe aclarar que no se trata de un relevamiento exhaustivo.

Una de las normas más relevantes en materia de derechos sociales de los migrantes a nivel internacional es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias del año 1990¹⁶⁰. Argentina y Paraguay han ratificado dicha Convención y no así Brasil¹⁶¹.

¹⁶⁰ Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

¹⁶¹ Pueden consultarse los países firmantes, ratificaciones, adhesiones y sucesiones en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en

Esta Convención establece cuáles son los derechos¹⁶² de los trabajadores migratorios y sus familias (sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición) que los Estados Parte se comprometen a respetar, tales como: derecho a migrar y emigrar; derecho a la vida; a no ser sometidos a torturas, tratos o penas crueles e inhumanos; no ser sometidos a esclavitud ni a servidumbre, ni a trabajos forzosos u obligatorios; derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho a profesar y adoptar una religión o creencia de su elección; derecho de opinión y libertad de expresión; derecho a no ser privados arbitrariamente de sus bienes; derecho a la libertad y la seguridad personales; a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones; derecho a la identidad; a las garantías procesales; derechos vinculados a procesos de expulsiones; derechos sindicales, laborales y sociales (salud, educación) y culturales; entre otros.

El Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios¹⁶³ y de sus Familiares, operativo desde marzo de 2004, observa la aplicación de esta Convención Internacional.

Dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos se cuenta también con instrumentos que protegen a los refugiados. Así, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados¹⁶⁴ (1951) establece el marco jurídico para la protección internacional de aquellas personas que no puedan contar con la de su Estado de nacimiento dado que existe un temor justificado de ser perseguidos por motivos de nacionalidad, religión, raza, opinión política o pertenencia a determinado grupo social. Este instrumento cuenta con el mayor número de ratificaciones por parte de los Estados y los obliga al principio de “no devolución”. El Estatuto se complementa con elPROTOCOLO

¹⁶² Ver PARTE III: Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la Convención.

¹⁶³ Ver: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>

¹⁶⁴ Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

lo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967) que elimina las restricciones geográficas y temporales presentes en la Convención.

En el ámbito interamericano se destaca el trabajo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de Opiniones Consultivas, así como del Sistema de Casos y también la labor desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de su relatoría sobre derechos de los migrantes, todo conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por los tres países cuyas ciudades se analizan en el presente estudio¹⁶⁵.

A nivel regional, por su importancia en materia de reconocimiento de derechos humanos, es mencionada el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile¹⁶⁶, suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002. El Acuerdo entró en vigor en el 2009 y actualmente se encuentra en vigencia para: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Este Acuerdo ha supuesto, en cuanto a la implementación de una política migratoria regional, una serie de ventajas para los migrantes nacionales de países Partes y Asociados. En primer lugar, la simplificación de la documentación exigida para la solicitud de la residencia en los países firmantes del Acuerdo, como es el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, la cual puede ser solicitada tanto en los consulados como ante las autoridades migratorias.

Entre los principales derechos (ver recuadro debajo) que el Acuerdo reconoce se encuentran los siguientes: igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas con los nacionales del país de llegada. También contempla estos derechos y otros al núcleo familiar del migrante.

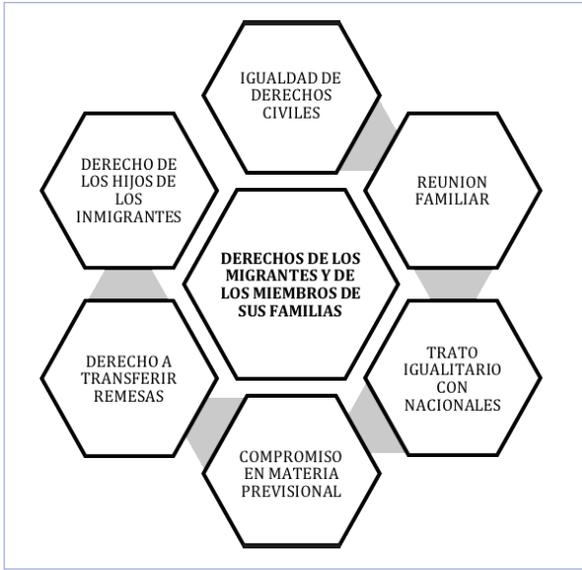
En cuanto a los derechos laborales, los migrantes deben recibir un trato no menos favorable al de los nacionales del país de acogida, sobre todo en

¹⁶⁵ Mayor información puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/cidh/>

¹⁶⁶ Disponible en: http://www.cartillaciudadania.MERCOSUR.int/oldAssets/uploads/DEC_028-2002_ES_FE_Acuerdo%20RMI_EA_Anexos.pdf

relación al sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales; los migrantes tienen derecho a transferir remesas; los hijos de los migrantes que nazcan en el territorio del país parte del Acuerdo donde residen sus padres tienen derechos a un nombre; al registro de su nacimiento, a la nacionalidad y educación.

Todo ello supone el desarrollo de una política migratoria con enfoque de derechos humanos en coincidencia con los tratados y pactos que regulan los derechos de los migrantes a nivel internacional.



Artículo 9. Acuerdo de Residencia del MERCOSUR

De este modo, el Acuerdo de Residencia es un instrumento de suma importancia que abarca, como se dijo, a los nacionales nacidos en alguno de los Estados Parte que deseen establecerse en el territorio de otro Estado Parte. Se aplica el procedimiento de regularización y documentación con independencia de la condición migratoria con la que el migrante hubiera ingresado al país de recepción y se exime del pago de multas y otras

sanciones monetarias¹⁶⁷. Sin perjuicio de que cada Estado decida la flexibilización de algunos de estos requisitos, se detallan en el cuadro que sigue la documentación que establece la norma.

DOCUMENTACION REQUERIDA SEGÚN TIPO DE RESIDENCIA (Acuerdo de residencia del MERCOSUR. Artículos 4 y 5)	
Residencia temporaria (de hasta dos años)	Residencia permanente (debe solicitarse dentro de los 90 días anteriores al vencimiento de la residencia temporaria)
<ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad. • Partida de nacimiento, comprobación de estado civil • Certificado de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales • Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales y/o policiales • Certificado médico (si es requerido por el Estado receptor) • Pago de tasas de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Constancia de residencia temporaria • Pasaporte válido y vigente, cédula de identidad o certificado de nacionalidad. • Certificado de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales • Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del petitionerante y su familia • Pago de tasas de servicios ante el respectivo servicio de migración.

En relación a cómo cada uno de los países ha incorporado el Acuerdo de Residencia a su sistema jurídico: Argentina aprobó vía la Ley n° 25.903 el Acuerdo en 2004 y realizó el depósito ante la Secretaría Administrativa del MERCOSUR ese mismo año el día 19 de julio. Este proceso coincidió con el proceso de sanción de la Ley n° 25.871 que reemplazaría a la denominada

¹⁶⁷ Para un análisis de la aplicación del Acuerdo de Residencia consultar: Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Cuadernos Migratorios n° 9. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_MERCOSUR.pdf

“Ley Videla”, incorporándose en su artículo 23 el criterio de “Nacionalidad MERCOSUR” entre sus categorías migratorias.

Por su parte, Brasil aprobó el Acuerdo por el Congreso Nacional a través de un Decreto (nº 925) en el 2005, depositando el instrumento de ratificación el 18 de octubre de ese mismo año. Finalmente, Paraguay aprueba el Acuerdo de Residencia por medio de la Ley nº 3.578 en 2008, depositándolo ante la Secretaría Administrativa del MERCOSUR el 28 de julio del siguiente año.

Las residencias pueden ser de distinto tipo:

- **Precaria:** se otorga al momento de iniciar el trámite de residencia (temporaria o permanente), la documentación a presentar es la del criterio invocado por el extranjero. La residencia precaria y su prórroga tienen una validez de hasta 90 días, pudiendo ser renovable hasta la resolución de la admisión solicitada.
- **Temporal:** consiste en el otorgamiento de una residencia de hasta dos años, previa presentación de la documentación reseñada anteriormente (ver cuadro: DOCUMENTACION REQUERIDA SEGÚN TIPO DE RESIDENCIA – Acuerdo de Residencia del MERCOSUR).
- **Permanente:** la residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la documentación antes indicada (ver cuadro: DOCUMENTACION REQUERIDA SEGÚN TIPO DE RESIDENCIA – Acuerdo de residencia del MERCOSUR).

Sin duda, la existencia de este Acuerdo ha supuesto una mejora en los trámites de residencia, no obstante, algunos organismos indican ciertos obstáculos que afectan a la concreción de este derecho para todos/as los migrantes:

“Estas dificultades están asociadas a los costos del trámite (elevados), la demostración de medios de vida (que implica tener un empleo de carácter regular o formal, acreditar un monto mínimo de dinero u otra situación de carácter restrictiva), la información (escasa o nula) ofrecida a los migrantes, los tiempos (dilatados) de obtención de un turno para el inicio y la resolución del trámite, las oficinas en las que se puede realizar el trámite (escasas y concentradas solo en algunas ciudades) y el conocimiento (escaso) de la normativa por parte de los funcionarios.” (OIM, 2018:52)¹⁶⁸.

De todas maneras, informes como el citado anteriormente, destacan también prácticas llevadas a cabo por los Estados que mejoran el acceso de derechos de los migrantes en el marco de este Acuerdo, tales como: la inclusión de criterio de nacionalidad MERCOSUR en la normativa nacional, la adaptación de las categorías migratoria a la Residencia del MERCOSUR, la difusión por parte de las entidades migratorias y otras de información del Acuerdo entre los migrantes, la gestión del trámite por medio del Sistema de Gestión de Trámites, la aplicación de los procedimientos para la solicitud de residencia en los consulados, el otorgamiento en algunos países de residencias permanentes sin necesidad del paso por la residencia temporaria de dos años¹⁶⁹, la unificación de los trámites de documento de identidad con los de residencia, descentralización de autoridades migratorias para la atención en gobiernos locales de los migrantes, entre otras prácticas.

Asimismo, la obtención de la residencia supone una serie de beneficios para los migrantes en cuanto al acceso a derechos, tales como: obtención de un empleo de carácter regular y el acceso a planes y programas sociales vin-

¹⁶⁸ OIM (2018) Cuadernos Migratorios n°9. Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-9-evaluacion-del-acuerdo-de-residencia-del-MERCOSUR-y-su-incidencia-en-el-acceso-derechos>

¹⁶⁹ Es el caso del acuerdo bilateral de Argentina Brasil, Ver: <https://crioj.cancilleria.gob.ar/es/content/acuerdo-brasil-argentina-de-residencia-permanente>

culados a salud y educación¹⁷⁰. Por último, cabe mencionar que el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del MERCOSUR establece que los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, determinan que los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo, y ello conforme a las legislaciones de cada uno.

ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES NORMATIVAS INTERNACIONALES DE DERECHOS DE MIGRANTES

Denominación	Año de sanción
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias	1990
Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su protocolo	1951/1967
Declaración de Cartagena sobre los Refugiados	1984
Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile [Regional]	2002
Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la concesión de residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias	2005

¹⁷⁰ OIM (2018) Cuadernos Migratorios n°9. Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-9-evaluacion-del-acuerdo-de-residencia-del-MERCOSUR-y-su-incidencia-en-el-acceso-derechos>

Normativa por país

Argentina

En el 2003 es aprobada la Ley n° 25.871, con su posterior reglamentación en el 2010, se logra la concordancia de la normativa nacional con los tratados internacionales¹⁷¹ que Argentina había suscripto en materia de derechos humanos, muchos de ellos incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994.

La Ley n° 25.871 se estructura en una serie de títulos. El preliminar establece el ámbito de aplicación y los objetivos de la política migratoria. El título II contiene los artículos que precisan los derechos y obligaciones de los extranjeros. Los restantes títulos (III al XII) refieren regulaciones en relación al ingreso y egreso de personas al territorio nacional.

Se eliminan las limitaciones legales impuestas, en vinculación con la situación de regularidad o irregularidad de los migrantes externos, para acceder a la salud, educación, justicia, seguridad social empleo, etc. que estipulaba la “Ley Videla”. Otro punto a resaltar de la ley será el reconocimiento del migrante como sujeto de derecho.

Fundamentalmente, en relación a los derechos de garantías del debido proceso, en casos de expulsiones, se establece que la decisión de expulsión de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) tendrá carácter suspensivo¹⁷²,

¹⁷¹ Entre ellos se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo facultativo del Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de San José de Costa Rica, entre otros.

¹⁷² “Al constatar la irregularidad de la permanencia de un extranjero en el país, y atendiendo a las circunstancias de profesión del extranjero, su parentesco con nacionales argentinos, el plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales, la Dirección Nacional de Migraciones deberá conminarlo a regularizar su situación en el plazo perentorio que fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el plazo sin que se regularice la situación, la Dirección Nacional de Migraciones decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia, a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión”. Artículo 61, Ley n° 25.871.

pudiendo el migrante interponer una serie de recursos (administrativos y/o judiciales) con el objetivo de solicitar la revocación de la decisión. Según la ley, es el Fuero Contencioso Administrativo Federal y los Juzgados Federales del interior del país los competentes en estos procesos¹⁷³ – hasta tanto se cree un fuero específico en materia migratoria, y el Ministerio Público de Defensa, particularmente, la Comisión del Migrante¹⁷⁴, la que asume el rol de defensa del migrante con orden de expulsión.

Asimismo, la sanción de la ley conviviría con una serie de iniciativas a nivel de regularización, con énfasis en las comunidades de migrantes provenientes de países del MERCOSUR, que implicaron una mejora sustancial en términos de acceso a derechos sociales y económicos de los migrantes. Es el caso el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria denominado “Patria Grande”. A través del Decreto n° 836/04, se creó este programa en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones, formalizándose su implementación con la Disposición DNM n° 53253/05 y modificatorias, que estableció los procedimientos para regularizar la permanencia en el país de aquellos extranjeros nativos de países miembros del MERCOSUR y sus Estados Asociados que hayan estado residiendo en el territorio nacional con anterioridad al 17 de abril de 2006.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones, hubo 423.697 inscriptos, otorgándose 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. Asimismo, 187.759 de las personas inscriptas no completaron la documentación solicitada para la regularización. Este fue uno de los últimos programas de mayor alcance en materia de regularización ocurriendo luego otras acciones territoriales con ese mismo fin pero con un mayor grado de dispersión.

¹⁷³ Artículo 98, Ley n° 25.871.

¹⁷⁴ La Comisión del Migrante, según consta en su página web oficial, tiene como finalidad: “Proporcionar información a toda persona migrante sobre los trámites y mecanismos existentes en la Ley de Migraciones para el acceso a la justicia, brindar patrocinio jurídico en los casos indicados por Res. DGN n° 569/11, 1.276/14 y 390/17. Asimismo, proveer asistencia jurídica especializada y gratuita a la población migrante en los procedimientos administrativos y judiciales en virtud del art. 86 de la Ley de Migraciones y en todos los casos en que se disponga un acto administrativo de expulsión del territorio”. Más información: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones-n/56-comision-del-migrante>

En el 2017 se dicta un Decreto de Necesidad y Urgencia (n° 70/2017) que implicó una serie de cambios en la Ley n° 25.871¹⁷⁵. El Decreto fue declarado inconstitucional por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal el 22 de marzo de 2018¹⁷⁶ y aún se encuentra en proceso judicial, ya que el Poder Ejecutivo ha apelado aquella decisión. Según han informado desde la Comisión del Migrante, el decreto ha supuesto la reducción de los plazos recursivos en casos de expulsiones y el aumento de los años de prohibición de ingreso en casos de expulsiones. Por su parte, el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas instó al Estado a derogar el decreto de necesidad y urgencia que modificó la Ley de Migraciones n° 25.871 en las observaciones finales¹⁷⁷ de la evaluación periódica sobre el cumplimiento de la Convención Contra la Tortura.

Desde el año 2010, el artículo 86 del Decreto n° 616/2010 (reglamentario de la Ley de Migraciones n° 25.871) encomendó al Ministerio Público de la Defensa asumir la representación legal de las personas migrantes en los supuestos que pudieren dar lugar a la denegación de la entrada o expulsión del territorio nacional. En la actualidad, con la modificación de la Ley de Migraciones por DNU n° 70/2017, la asistencia gratuita en los procedimientos administrativos continúa garantizada por la Ley, no obstante, deberá ser el migrante quien la solicite expresamente.

En relación al tráfico de migrantes, a nivel nacional, en su capítulo VI del Título X de la Ley de Migraciones n° 25.871 establece sanciones a la promoción y tráfico ilegal de personas; prohíbe el ingreso y permanencia en territorio nacional de extranjeros con antecedentes por tráfico de armas, personas y estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas; así como aquellos que hayan presentado documentación falsa para obtener para sí o para un tercero un beneficio migratorio. La ley

¹⁷⁵ http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf

¹⁷⁶ Declaración de Inconstitucionalidad del DNU 70/2017 de la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/fallo-camara-migrantes.pdf>

¹⁷⁷ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_COC_ARG_27464_S.pdf

establece también que será reprimido con prisión de uno a seis años el que realice, promueva o facilite el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina; entendiéndose por tráfico ilegal de personas, la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio.

Brasil

El 24 de mayo de 2017 se sanciona una nueva Ley de Migraciones en Brasil bajo el n° 13.445, reemplazando a la Ley n° 6.815/1980 conocida como el Estatuto del Extranjero. La actual normativa asume una perspectiva de derechos humanos en la cual se reconoce: el derecho a la reunificación familiar; la igualdad de trato y de oportunidades de los migrantes y sus familiares; la inclusión social, laboral y del migrante por medio de políticas públicas; el acceso igualitario y libre del migrante a servicios y programas sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica, vivienda, trabajo; entre otros derechos económicos-sociales.

Asimismo, establece que se promoverá la entrada regular y la regularización documental. Se reconoce el respeto de las libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los migrantes y el acceso a los servicios públicos de salud y asistencia social, así como a la educación pública, sin discriminación en razón de nacionalidad o condición migratoria.

El artículo XIV de la sección II establece como una de sus directrices: “el fortalecimiento de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, mediante la constitución de espacios de ciudadanía y de libre circulación de las personas” en consonancia con la perspectiva de integración regional. Lo cual es coincidente con el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, ya que las personas nacionales de los Estados comprendidos en el Acuerdo acceden a la residencia en Brasil y a las autorizaciones pertinentes para el desarrollo de sus actividades laborales.

Respecto a la condición jurídica del migrante o visitante, la Ley n° 13.445 contempla un régimen especial bajo la denominación de residente fronterizo a los fines de facilitar la libre circulación de las personas que habitan y circulan en áreas de frontera. Queda establecido que una vez obtenida la autorización el residente fronterizo gozará de las garantías y de los derechos asegurados por el régimen general de migración de la Ley de Migraciones¹⁷⁸.

Dado el modo de organización del Estado brasileño, resulta central mencionar no solo la normativa nacional sino también aquella de índole federal, al menos la más reciente.

La Ley n° 11.961/2009 es la última amnistía migratoria que incluyó a migrantes que estuvieran en situación irregular en Brasil y que hubieran llegado antes del primero de febrero de 2009. Cumplidos los requisitos solicitados (acreditación de identidad, ausencia de antecedentes y fecha de ingreso), los migrantes obtenían una residencia temporaria de dos años, una vez vencida la misma podían acceder a la residencia permanente sólo si durante el periodo de residencia temporaria no se habían ausentado del país por más de noventa días, seguían sin tener antecedentes penales y tenían una profesión, trabajo o bienes suficientes para su manutención y la de su familia. Algunos de estos requisitos eran difíciles de alcanzar por muchos amnistiados, ello impulsó la adopción de la ordenanza (n° 1700/2011¹⁷⁹) del Ministerio de Justicia que flexibilizaba esas normas, pudiendo acceder, de este modo, a la residencia permanente 45.000 migrantes con residencia temporaria¹⁸⁰.

¹⁷⁸ El residente fronterizo es, según la ley de Migración brasileña, la persona nacional de país limítrofe o apátrida que conserva su residencia habitual en municipio fronterizo de país vecino. Se les reconocen las garantías y de los derechos asegurados por el régimen general de migración de la ley de Migración, tal como se especifica en el reglamento. (Artículos 1 y 24, Ley n° 13.445).

¹⁷⁹ Ordenanza n° 1700, D.O.U. del 29 de julio de 2011, Brasil.

¹⁸⁰ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR/Organización Internacional para las Migraciones (2016) Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos sociales y políticas públicas. Buenos Aires: IPPDH/OIM. Disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones/migrantes-regionales-en-la-ciudad-de-san-pablo/>

La ordenanza n° 4 del 7 de enero de 2015 del Ministerio de Justicia simplifica una serie de procedimientos en relación a la permanencia definitiva y el registro de migrantes tales como: reunificación familiar, casamiento y unión estable, prórroga de visa temporaria y su transformación en permanente¹⁸¹.

Finalmente, el Decreto n° 8.757/2016 aumenta, altera y revoca ciertos dispositivos incluidos en el Decreto n° 86.715/1981 que reglamentaba la Ley n° 6815/1980 en relación a las visas que se les otorgaba a los migrantes¹⁸².

A nivel de estado de Paraná la Ley Estadual n° 18.465/2015¹⁸³ crea el Consejo Estadual de los Derechos de los Refugiados, Migrantes y Apátridas de Paraná (CERMA/PR), con carácter consultivo y deliberativo, integrado, por representantes de organismos públicos y de entidades de la sociedad civil organizada, tiene como objetivo viabilizar y auxiliar en la implementación y fiscalización de las políticas públicas dirigidas a los derechos de los refugiados y migrantes, en todas las esferas de la Administración Pública del estado de Paraná, buscando la garantía de la promoción y protección de los derechos de los refugiados, migrantes y apátridas. En este sentido, se presenta como un ejemplo de participación social.

A través del Decreto n° 5232 se instituye en el 2016, en el ámbito de la Secretaría del Estado de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos (SEJU) el Centro Estadual de Información para Migrantes, Refugiados y Apátridas (CEIM) del estado Paraná. Este centro ofrece informaciones a migrantes en relación al acceso a servicios públicos estaduais y municipales.

¹⁸¹ Ordenanza n° 4, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, D.O.U. del 8 de enero de 2015.

¹⁸² Decreto n° 8757, D.O.U. del 10 de mayo de 2016, Brasil.

¹⁸³ <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1>

Paraguay

La Ley de Migraciones n° 978, vigente en Paraguay, data del año 1996 y replica en sus aspectos fundamentales a su antecesora, la Ley n° 470 de 1974¹⁸⁴.

El objetivo rector de esta normativa atiende a la necesidad del país de promover corrientes de población, en general, y fuerza de trabajo, en particular, en función de los requerimientos de la economía y la producción. Establece las categorías migratorias de residente, no residente y precaria. La ley no fue reglamentada íntegramente, siéndolo solo parcialmente en 1997, bajo el Decreto n° 18.295, regulando restricciones de admisión de migrantes (incluyendo aspectos sanitarios, de inserción ocupacional y antecedentes penales y administrativos vinculados a irregularidad migratoria). En el 2009 se dictó otro decreto (n° 1726) de reestructuración administrativa¹⁸⁵.

La ley migratoria vigente en Paraguay no incluye ningún artículo que especifique y reconozca derechos sociales como los que presentan las normativas argentina y brasilera.

“La normativa migratoria estará imbuida de los principios que rigen la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, recogidos en convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, en especial los del contexto de naciones que conforman los grupos regionales a los que el país se encuentre adscripto” (Decreto n° 4483, República del Paraguay, 2015).

¹⁸⁴ OIM (2013) Régimen migratorio en la República del Paraguay. Relevamiento jurídico-institucional de la normativa migratoria en la República del Paraguay. Disponible en: <http://paraguay.iom.int/sites/all/archivos/Regimen%20Migratorio%20en%20la%20Republica%20del%20Paraguay.pdf>

¹⁸⁵ *Política Migratoria. República del Paraguay*. Documento elaborado por el Ministerio del Interior de Paraguay, la Dirección General de Migraciones de Paraguay y la Organización Internacional de Migraciones. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria>

A través del Decreto n° 4483, publicado en noviembre de 2015, se aprueba la Política Nacional de Migraciones del Paraguay anunciando las bases para una posterior Ley de Migraciones a sancionarse que recoja los principios que rigen la protección de los derechos humanos de las personas migrantes presentes en los convenios, acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Estado paraguayo. De este modo, de concretarse la sanción de esta ley, se lograría la adecuación de la normativa nacional con los compromisos internacionales, especialmente los regionales, asumiendo también la necesidad – para la implementación de esta nueva política bajo el respecto de derechos y garantías fundamentales – de reformas en la estructura y funcionalidad del organismo de aplicación y ejecución administrativa¹⁸⁶.

La política migratoria nacional de Paraguay, según este decreto, se regirá por los principios fundamentales de: igualdad, equidad social, no discriminación, equidad de género, equidad intergeneracional, protección integral e interés superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes, respeto a la diversidad, integración social, respeto a los derechos laborales, reciprocidad y congruencia¹⁸⁷.

En el texto del Decreto n° 4483/15 se reconoce a las personas migrantes y a sus familias los mismos derechos y garantías constitucionales que tienen los nacionales tales como: el derecho a un trabajo digno, a la educación, a la salud, al seguro social, a la reunificación familiar, al envío o recepción de remesas y al acceso a la justicia y garantías procesales.

¹⁸⁶ *Política Migratoria. República del Paraguay*. Documento elaborado por el Ministerio del Interior de Paraguay, la Dirección General de Migraciones de Paraguay y la Organización Internacional de Migraciones. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria>

En el texto se establece que “el presente documento define y propone una política pública para las migraciones que sirva de marco a un nuevo sistema normativo y órgano de aplicación y ejecución, con miras a elevar la calidad de la gestión migratoria garantizando su funcionamiento conforme con los preceptos de la Constitución Nacional y en consonancia con los mandatos de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay, garantizando el respeto irrestricto a los derechos humanos y asegurando de este modo la gobernabilidad migratoria” (Pág. 23).

¹⁸⁷ Puede consultarse el punto 14 del documento completo en el que se describe cada uno de estos puntos y sus implicancias en relación a la política migratoria a implementar. Disponible en: http://www.migraciones.gov.py/application/files/4814/6886/6397/DECRETO4483_59t0gut8.pdf

Asimismo, se señala que Paraguay recibirá a los extranjeros que quieran residir en el país, sin discriminación de sexo, edad, nacionalidad, idioma, color, grupo étnico, religión, ideología o posición económica o cualquier otra que vaya en desmedro de la dignidad humana. También se refiere a la participación activa de la sociedad civil a través de sus organizaciones, sobre todo aquellas que nucleen a migrantes, en la ejecución y evaluación de la política a implementar. Se prevé la creación de una instancia de coordinación y enlace de los diversos organismos gubernamentales responsables de la atención de los derechos de los migrantes asumiendo que las políticas públicas precisan de un enfoque integral. En relación a tomar una perspectiva transversal, refiere a la importancia de proteger especialmente a grupos de mayor vulnerabilidad entre los migrantes, tales como niños, niñas, mujeres, personas adultas mayores, personas discapacitadas y miembros de las comunidades indígenas.

LEYES MIGRATORIAS NACIONALES VIGENTES

País	Número	Año de sanción
ARGENTINA	25.871	2004
BRASIL	13.445	2017
PARAGUAY	978	1996

DERECHOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES

En los siguientes apartados se analizan las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos nacionales, provinciales o estatales y municipales para garantizar los derechos de los migrantes regionales que viven y circulan en la zona de “Triple Frontera”. En el análisis se parte de considerar principios transversales a todos los derechos y otros específicos sobre derechos sociales. El diseño e implementación de políticas públicas desde el enfoque de derechos supone asumir principios como: la universalidad en el acceso a derechos basado en la igualdad y no discriminación por identidad sexual, étnica, de origen socioeconómica, entre otras razones; derecho a la participación; acceso a mecanismos de garantía, acceso y producción de información¹⁸⁸.

Uno de los principales retos en materia de políticas públicas orientadas a migrantes es garantizar a este sector social el acceso a la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda. En los apartados que siguen se presenta información sobre el acceso a derechos sociales por parte de migrantes regionales, focalizando en el análisis las políticas públicas, los desafíos y avances en relación a situaciones que condicionan dicho acceso.

Esta parte del estudio intenta ser un insumo de utilidad para quienes tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas públicas que puedan incidir en la vida de los migrantes. Los desafíos que deben enfrentar los migrantes que llegan a la “Triple Frontera”, fueron detectados durante la investigación, y el análisis de sus consecuencias en términos de vulneración de derechos ponen en evidencia la necesidad de respuestas específicas.

De este modo, a partir de los datos estadísticos disponibles y las entrevistas efectuadas a migrantes, organizaciones de la sociedad civil y el diagnóstico

¹⁸⁸ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 25, Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

que realizan algunos de los órganos del Estado, se realiza una aproximación a las condiciones de vida de los migrantes en cada país, focalizando en la situación de aquellos que habitan y circulan en la zona fronteriza bajo estudio. Asimismo, se ejemplifica con acciones concretas tomadas por instituciones y órganos del Estado cómo las mismas pueden impactar en el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social¹⁸⁹.

Se analizará entonces cuáles son las políticas públicas y acciones llevadas a cabo recientemente por los gobiernos locales en las tres ciudades bajo estudio: Puerto Iguazú, Foz do Iguazú y Ciudad del Este. Si bien se parte de considerar analíticamente a este espacio como una unidad interconectada, deben realizarse algunas especificaciones sobre lo que sucede en relación al acceso a derechos sociales de los migrantes en cada ciudad bajo estudio, ya que se ha detectado que existen determinadas diferencias en cada una de ellas, por este motivo es que se presentan separadamente, a los efectos de organizar el escrito, los resultados obtenidos en cada ciudad.

ARGENTINA: PUERTO IGUAZÚ

Puerto Iguazú. Algunas cifras de contextualización

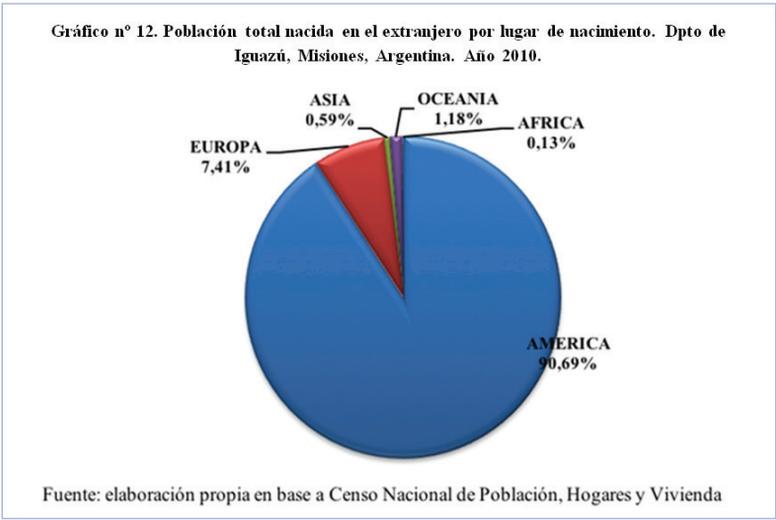
Según el Censo Nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Departamento de Iguazú cuenta con 82.227 habitantes, siendo el municipio de Puerto Iguazú el más poblado.

Puerto Iguazú es una ciudad de la provincia de Misiones, en el extremo nordeste de la Argentina. Esta localidad se encuentra situada a 17km de

¹⁸⁹ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

las Cataratas del Iguazú atractivo natural sobre el cual se basa la actividad turística, uno de sus principales motores económicos. También se destaca el comercio internacional al estar unida, a través del puente internacional Tancredo Neves, con la ciudad brasileña de Foz do Iguazu.¹⁹⁰ En relación a la presencia de migrantes, al igual que sus ciudades vecinas, se caracteriza por su multiculturalidad y la incesante movilidad de personas.

De acuerdo al último censo realizado en Argentina en 2010, en el Departamento de Iguazú¹⁹¹, el total de extranjeros que allí se encontraba era de 6276 personas, distribuidos en 2692 (90,69%) proveniente de América; 465 (7,41%) de Europa; 37 (0,59%) de Asia; (0,13%) de África y de Oceanía 74 personas (1,18%) (ver Gráfico n° 12).



Del total de extranjeros procedente de América, como puede verse en la Tabla n° 1, entre los países limítrofes, la mayoría son de origen paraguayo con 4413 personas, representando el 77,50 % sobre el total de la categoría “América”; le siguen los brasileros con 917 (16,11%), luego los urugua-

¹⁹⁰ Recuperado de la página de la municipalidad de Puerto Iguazú. Ver: <http://iguazu.gob.ar/resena-historica/>

¹⁹¹ El Departamento de Iguazú comprende cuatro municipios: Wanda, Puerto Esperanza, Puerto Iguazú y Puerto Libertad.

yos con 71 personas (1,24%) seguidos por los chilenos con un total de 42 (0,73%).

Asimismo, se evidencia que hay más migrantes mujeres (2.987) que hombres (2.705) y que, en líneas generales, se trata de una población mayormente joven, aunque el número de personas de 65 años o más no es nada menor (1.524) y el número de niños y niñas de 0 a 14 años asciende a 438 del total de 5.692 migrantes provenientes de América. De este modo, siguiendo los patrones que mundialmente las movilidades han venido teniendo, se trata de migraciones feminizadas y en edades económicamente activas, esto último vinculado con el mayor motor que genera que las personas migren, es decir la búsqueda de empleo.

Tabla n° 1. Provincia de Misiones, Departamento Iguazú. Población total nacida en el extranjero por lugar de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010

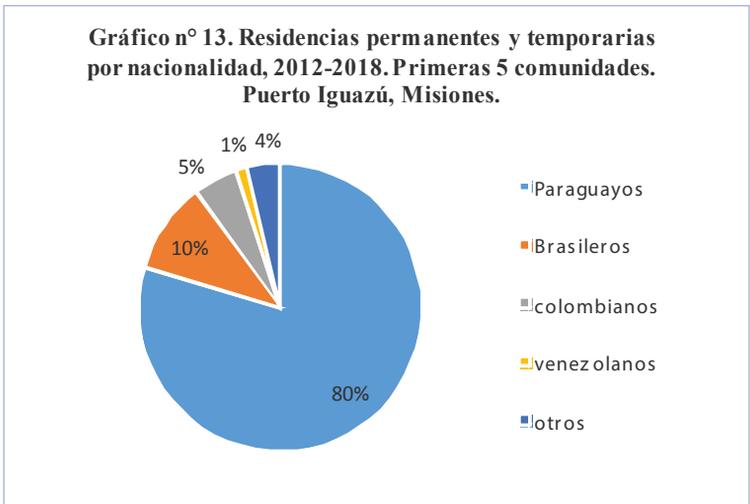
Lugar de nacimiento	Población total nacida en el extranjero	Sexo y grupo de edad							
		Varones				Mujeres			
		Total	0 - 14	15 - 64	65 y más	Total	0 - 14	15 - 64	65 y más
AMÉRICA (TOTAL)	5.692	2.705	226	1.645	834	2.987	212	2.055	720
Países limítrofes	5.461	2.591	212	1.560	819	2.870	198	1.967	705
Bolivia	18	10	3	5	2	8	2	5	1
Brasil	917	357	59	221	77	560	56	379	125
Chile	42	18	1	13	4	24	3	20	1
Paraguay	4.413	2.164	148	1.285	731	2.249	135	1.542	572
Uruguay	71	42	1	36	5	29	2	21	6
Países no limítrofes (América)	231	114	14	85	15	117	14	88	15
Perú	16	8	1	6	1	8	-	8	-
Resto de América	215	106	13	79	14	109	14	80	15

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010

En el Departamento de Iguazú, para el año 2010, dentro del total de migrantes que provienen de países limítrofes (5461), las mujeres son el 2870 y de ellas 2249 son de origen paraguayo. Asimismo, le siguen en número las personas nacidas en Brasil, cuyo número asciende a 560, del total de 917 migrantes brasileños en el Departamento de Iguazú.

Según la información provista por Dirección Nacional de Migraciones, las radicaciones resueltas para el Departamento de Iguazú, tanto permanentes (2.269) como temporarias (2.662), en el periodo 2012-2018 suman un total de 4.931. Y de éstas, 4.124 corresponden a migrantes procedentes de Paraguay y 383 de Brasil, siendo ambas comunidades las dos de mayor frecuencia, aunque como puede leerse en las cifras hay una gran brecha entre un número y el otro. De todos modos, es evidente que la cercanía de estos países repercute en la presencia de estos migrantes en la zona.

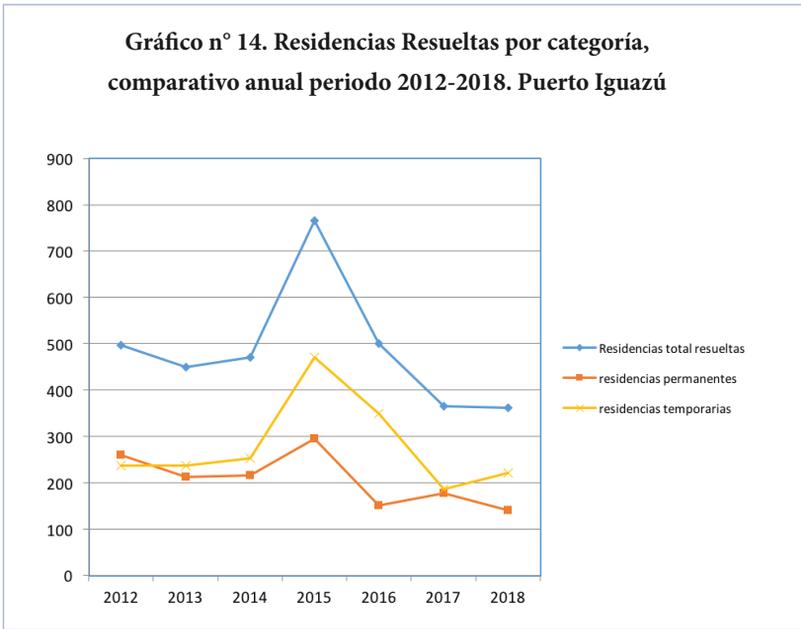
Específicamente, del total de residencias del Departamento de Iguazú, 3.411 corresponden al municipio de Puerto Iguazú (permanentes: 1.454 y temporarias: 1.957), siendo ésta la principal ciudad donde se realizaron radicaciones para ese periodo. Puede verse el gráfico (n°13) que sigue para conocer la distribución por nacionalidad.



Fuente: elaboración propia con base en Dirección Nacional de Migraciones, 2018.

Del total de residencias permanentes y transitorias otorgadas en el Departamento de Iguazú para el periodo 2012-2018, 1833 son mujeres y 1578 hombres. En relación a las franjas etarias, la mayoría de las residencias corresponden a migrantes de entre 15 y 56 años (2545) es decir, personas en edades económicamente activas, respondiendo – al igual que en el caso de los datos arrojados por el Censo Nacional – con el patrón de las migraciones por motivos laborales. El número de niños y niñas tampoco es menor: 329 tienen entre 0 y 14 años de edad.

Si se observa la progresión de las residencias otorgadas en Puerto Iguazú (ver gráfico debajo) solo en el año 2012 las residencias permanentes otorgadas por Dirección Nacional de Migraciones superaron a las residencias temporales. Para el resto de los años las residencias temporales son de mayor número. Debe recordarse que este último tipo de residencia es necesaria para acceder a otros derechos sociales en el territorio nacional. Por otra parte, si se toma el año 2018, éste ha sido el periodo en que menos residencias permanentes se han otorgado y el 2015 el año en que más residencias de este mismo tipo han sido resueltas en ese sentido.



Fuente: elaboración propia con base a Dirección Nacional de Migraciones

Según datos de Dirección Nacional de Migraciones, durante el año 2018 se registraron 35.908 ingresos extranjeros por Puerto Iguazú. Ello no significa que todas esas personas sean migrantes residentes en dicha ciudad fronteriza, ya que entre otras muchas cuestiones a considerar, un dato importante es que la misma persona puede haber traspasado más de una vez el paso fronterizo, inclusive en el mismo día, sino que nos permite mostrar numéricamente la gran fluidez y la envergadura de movilidad (por motivos laborales, turísticos, etc.) que ocurre cotidianamente en dicha frontera. Estas personas son, fundamentalmente, paraguayos (32.225) y muy lejos en cuanto a cifras, los siguen los brasileños (1734) como las nacionalidades de mayor registro en cuanto a ingresos por esta zona liminar.

Del total de 62 nacionalidades registradas por Dirección Nacional de Migraciones que han ingresado por Puerto Iguazú, se han consignado aquellas que superan los 100 ingresos. Así, nos queda el siguiente cuadro debajo, en el cual se evidencia que los paraguayos son los de mayor ingreso o traspaso por la frontera.

INGRESOS EXTRANJEROS POR PUERTO IGUAZÚ	
NACIONALIDAD	CANTIDAD
Paraguaya	32.225
Brasileña	1.734
Estadounidense	264
Española	177
Alemana	166
Uruguaya	134
Chilena	113
Colombiana	108

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Nacional de Migraciones.

Regularización migratoria y documentación

En Argentina la regularización y documentación de los migrantes internacionales está a cargo de la Dirección Nacional de Migraciones. Este organismo es el que se ocupa de parte importante de la aplicación de la Ley n° 25.871. Registra los ingresos y egresos de personas al país; ejerce el poder de policía migratorio y decide sobre la admisión de personas al territorio nacional. Asimismo, controla el ingreso/egreso de personas al territorio en fronteras, aeropuertos y puertos. La sede central está ubicada en Buenos Aires y cuenta con varias oficinas a lo largo del país.

En la Delegación de la Dirección de Migraciones que se encuentra en Puerto Iguazú se efectúan trámites de regularización migratoria, expulsiones, certificaciones migratorias y solicitudes de residencias (permanentes, temporarias o transitorias). Asimismo, por la ubicación de dicha Delegación asume las funciones propias de cualquier oficina de DNM en zona de frontera referidas al control del ingreso y egreso de personas al territorio nacional.

“Tenemos todas las funciones básicas de la Dirección Nacional de Migraciones. En la Delegación, en particular, están representadas todas las direcciones de la Dirección Nacional y la función de control de ingresos y egreso que se hace en todos los pasos fronterizos, es decir de todas las personas que ingresan a la Argentina y después está la delegación en particular que hacen las radicaciones, la parte permanente de los extranjeros que están en el país, área de certificaciones para aquellos que precisen de alguna certificación migratoria y lo que tiene que ver con multas e infracciones, expulsiones.” (Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

Los migrantes regionales se ven beneficiados en cuanto a las facilidades en los trámites de obtención de residencias en el marco del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. De esta manera, luego de haber obtenido la residencia temporal, los migrantes regionales pueden solicitar la residencia

permanente siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece el Acuerdo.

En relación al acceso y asesoramiento a otros derechos, desde la Dirección de Migraciones de Puerto Iguazú han manifestado que dado lo reducido de la Delegación no cuentan con un área específica para asuntos vinculados a asistencia social, de salud, educación, etc. como sí ocurre en la Sede Central de Buenos Aires¹⁹². No obstante ello, los empleados que allí trabajan dando asesoramiento a los migrantes que así lo requieran:

“Hay personal de la mesa de entradas que frente a una consulta se evacúa la consulta pero no hay un área específica de asesoramiento porque la capacidad de la dirección no da para eso pero sí, digamos, del personal hay asesoramiento a gente que viene con este tipo de inquietudes. Los migrantes preguntan, si hay alguna duda consultamos en Buenos Aires, nos derivan a donde tienen que ir, a veces se da con el tema de refugiados.” (Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

La articulación se realiza con las instituciones que tienen su sede en Posadas o en Buenos Aires. Ello acontece también con trámites de solicitud de asilo y casos de solicitud de refugio que son competencia de Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

“Ingresan refugiados y como tienen un plazo para presentarse algunos vienen a migraciones, otros directamente van al lugar a donde se están yendo, hay refugiados que por ahí en centro

¹⁹² Al respecto, en la Sede Central de Migraciones de Buenos Aires desde el área social que allí funciona han descripto su intervención del siguiente modo: “Migraciones tiene 3 procesos principales: radicaciones, control de ingresos y egresos y control de permanencia. Mis funciones las tengo en el área de servicios sociales que es más del área de radicaciones y presto asistencia en lo que es control de permanencias y cuando se detectan situaciones de violencia, trata, niños no acompañados, cuestiones vinculadas a tratamientos médicos, alguna situación que se detecte los derivan al área de servicio social que está conformado por un equipo interdisciplinario, tenemos trabajadores y trabajadoras sociales, psicóloga social y psicólogas”. (Dirección Nacional de Migraciones, Sede Central).

de frontera se realiza el trámite de refugio, toda la cuestión con la CONARE y se maneja por ahí, si no ingresan por frontera el trámite se hace acá. Algunos ingresan como turistas y después terminan pidiendo refugio, varía.

¿De qué nacionalidades?

Ahora lo que hay más es venezolanos, después tenemos algunos africanos y que han entrado y pedido refugio, de países árabes, algunos han intentado pedir visa, no pudieron y terminaron pidiendo refugio, ha ocurrido también. Son cuestiones que por ahí nosotros no tenemos el trámite, entonces se deriva a CONARE en Buenos Aires.” (Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

En relación a los trámites de ingreso y regularización, hasta fines de enero de 2019, existían inconvenientes en el caso de los niños y niñas menores de 9 años provenientes de Venezuela ya que la normativa argentina, en relación al ingreso de niños, niñas y adolescentes, establece que sólo pueden ingresar si acreditan identidad con documentación con foto además de certificación del vínculo parental con los adultos que los acompañan. Dado que en Venezuela los menores de 9 años no cuentan con este tipo de documento de identidad sino tan solo con partida de nacimiento sin foto, los niños y niñas que viajaban con sus padres no podían ingresar al país o solo podían hacerlo en calidad de refugiados según la información que han dado los funcionarios entrevistados en Dirección Nacional de Migraciones.

“Venezolanos están llegando muchos, han superado en cantidad entre los años 2018-2019 a los paraguayos que eran los que tenían más radicaciones, junto con los bolivianos. Hoy la primera cantidad de radicaciones tiene que ver con los venezolanos. Esto a nivel nacional, la mayoría de las radicaciones no son acá, entran por acá pero después se reparten a otros lugares. Acá en esta zona hay muy poquitos, en Posadas hay un poco más. Hubo una cuestión problemática al principio porque los menores de 9 años venezolanos venían sin documentación de viaje, venían sin cedula de identidad, sin partida

de nacimiento, eso nos generó un problema en la frontera, por un lado, de que ingresen y, por otro lado, de la cuestión de ilegalidad. Entonces muchos empezaron a ingresar por refugio, pidiendo refugio que cambie un poco la situación legal digamos y también colaboró en esto la defensoría oficial con esta cuestión. Por ahí la cobertura del Poder Judicial de que esos menores no están traficados son cuestiones con las que hay que tener mucho cuidado y ahora hace 10 días Migraciones sacó una disposición en la cual se le da otro valor a la partida de nacimiento como un documento de viaje. Se reconoce los DNI con menos de 9 años de nacimiento y con esto se pudo salvar esta situación porque por ahí la voluntad está pero el inspector que está a cargo de la situación tiene que cumplir las normas entonces, quizás eso no se podía salvar y ahora sí, eso ahora está funcionando bien.” (Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

En oportunidad de ser entrevistados para la investigación, la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación corroboró este dato indicando que se estaban registrando casos en que los miembros adultos de una misma familia ingresaban como migrantes y los niños o niñas como refugiados. Para resolver esta cuestión a comienzos de 2019, se ha dictado una Disposición (520/2019¹⁹³) que flexibiliza los criterios antes mencionados en casos que involucren a familias con niños y/o niñas. Establece que para menores de 9 años que ingresen vía terrestre con uno o ambos padres se podrá aceptar excepcionalmente la partida de nacimiento si no se porta otra documentación como la cédula de identidad o pasaporte. En relación a estos casos, se establece que, ante dudas sobre la veracidad del documento en relación al parentesco invocado, fotografía y demás datos, se podrá solicitar documentación adicional o realizar una entrevista en profundidad.

Esta misma disposición instruye que los adultos podrán ingresar al territorio nacional aun cuando los documentos (pasaporte o documento de iden-

¹⁹³ <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c588ffd4.pdf>

tividad) se encuentren vencidos siempre y cuando no superen los dos años en tal condición.

Los trámites de residencia temporaria podrán tramitarse también con esta documentación y en caso de menores de 9 años también con partida de nacimiento. Los adultos podrán acreditar la ausencia de antecedentes penales con el certificado emitido por su país de origen sin necesidad de estar legalizado, siendo verificada la veracidad de la documentación a través de la página web correspondiente o por medio de representación consular venezolana.

Si bien el entrevistado perteneciente a Dirección de Migraciones de Puerto Iguazú señala que esta modificación está funcionando bien, dado lo reciente de la disposición queda pendiente evaluar los resultados de dicha medida.

Frente a situaciones en las cuales los migrantes precisan obtener su documentación lo antes posible para poder acceder a los servicios de salud o a puestos laborales registrados es que se presenta el riesgo de que sean estafados por falsos gestores que se aprovechan de la premura y la urgencia que atraviesa la vida cotidiana de los migrantes.

“Mi marido cayó en una estafa, porque pagó dos veces para que le tramitaran el documento, pero no sabíamos si lo habían hecho por el sistema, entonces los de migraciones de acá al verificar, no aparece en el sistema, entonces ese es el problema para que él saque el documento nacional de identidad. Él tiene estudios, es técnico en administración, tiene experiencia en muchas áreas y no se puede hacer nada mientras no pueda sacar documento, es difícil. (Mujer, venezolana).

Excepto estos casos, en general, según han informado los propios migrantes de diversas colectividades, los trámites migratorios de regularización, sobre todo para obtener la residencia temporal, no son engorrosos excepto cuando se registra la falta de documentaciones del país de origen del mi-

grante y que son necesarios para las radicaciones en sus diversas categorías y la emisión del documento nacional de identidad argentino (DNI).

“Te piden un contrato de arrendamiento o un servicio a nombre de uno, pero, si uno no tiene documento, no puede registrar una línea telefónica, no se puede, entonces es imposible poder tramitar este certificado de domicilio. Yo lo que tengo problema es con mi antecedente penal en Venezuela. No lo puedo tramitar, la página no me abre, tengo 1 año ya tramitando mi documento. Lo tramité junto con mi hijo y estamos 1 año con precaria. Entonces, la migración nos ha dado un ultimátum. Tenemos una intimidación por ese caso. Y, bueno, mi caso es preocupante, me quedé asustado porque en verdad a Venezuela no puedo volver. Está demasiado complicado, sigo así, quiero seguir acá y buscando la manera de resolver eso. Tramité mediante un gestor en Venezuela, entonces y pagué en dos oportunidades y cuando presentaba el antecedente criminal acá no estaba registrado y mediante internet es imposible.” (Varón, venezolano).

El caso de la comunidad paraguaya permite ejemplificar cómo el asunto de la regularización es vital¹⁹⁴ para los migrantes en general y muestra como la implementación de una acción puntual de política pública puede impactar en la vida cotidiana de los migrantes. Según han informado los funcionarios entrevistados en el Consulado paraguayo en Puerto Iguazú, frente a la detección de que gran cantidad de paraguayos no cuentan con cédula de identidad paraguaya, actualmente, el Consulado se encuentra llevando a cabo una campaña de documentación de la población paraguaya que vive

¹⁹⁴ Excede a los objetivos de este trabajo analizar la cuestión de los Pactos Globales de migración y de refugiados- negociados bajo el auspicio de Naciones Unidas-, no obstante, en este punto es importante resaltar que el Pacto para una migración segura, ordenada y regular establece como uno de sus pilares la regularización de los migrantes como política pública que posibilite el reconocimiento y un mayor acceso de los migrantes a derechos sociales esenciales. Ver: <https://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-sobre-migraci%C3%B3n>

en Puerto Iguazú¹⁹⁵. En oportunidad de entrevistar al Cónsul y otros funcionarios del Consulado de Paraguay en Puerto Iguazú para la presente investigación se refirieron a esta acción, cuyo objetivo es renovar la cédula de identidad paraguaya y emitir el certificado de antecedentes policiales de modo que los migrantes provenientes de Paraguay puedan iniciar el proceso de residencia temporaria o permanente.

En jornadas organizadas por el Consulado, los funcionarios pertenecientes al mismo, la Brigada del Departamento de Identificación paraguaya y el Registro Civil, en colaboración con la Policía de Misiones (mediante un convenio firmado con el Ministerio de Interior de Paraguay) asisten a los paraguayos para que tramiten sus cédulas de identidad paraguaya.

Derecho a la salud

En relación al acceso a salud, por Ley n° 25.871 los migrantes gozan de los mismos derechos que los argentinos. De este modo, no puede negársele el acceso a la salud a extranjeros sin importar su condición migratoria. No obstante, cuando se requieren tratamientos prolongados existen ciertos requisitos que los migrantes deben cumplir para acceder a dichos servicios. La persona entrevistada en Dirección Nacional de Migraciones señala que en Puerto Iguazú son sobre todo migrantes paraguayos los que solicitan atención y no tanto los brasileros. A diferencia de Brasil que requiere contar con la tarjeta del Sistema Único de Salud (SUS), para el caso de Argentina se precisa contar para ciertos tratamientos con al menos residencia precaria¹⁹⁶ al tiempo que para urgencias no es requerida.

¹⁹⁵ Ver: <https://www.ultimahora.com/muchos-paraguayos-que-viven-misiones-no-tienen-documentos-n2811346.html>; <https://www.elterritorio.com.ar/buscan-legalizar-a-todos-los-paraguayos-que-viven-en-puerto-iguazu-20279-et>

¹⁹⁶ “La Autoridad de Aplicación podrá conceder una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta NOVENTA (90) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia”. (artículo 20, Ley N° 25871).

“Vamos al hospital. Una vez me intoxicqué y me atendieron bien, muy bien, me pidieron pasaporte, yo tenía el pasaporte, me atendieron. Claro, hay un poco de gente, porque lógicamente la situación está un poco fuerte en Argentina, pero la atención siempre ha sido buena.” (Varón, venezolano).

“Acá tienen acceso a la salud. Gente que vienen a atenderse, partos, tratamientos de salud para los que no tienen acceso a salud, Brasil no, ellos tienen un sistema de salud. Paraguay sí, tenemos mucho acceso a salud, lo que ellos hacen es inician el trámite de radicación, consiguen la radicación precaria y con eso se registran en el hospital, los que no tienen al menos una precaria no los atienden. A veces lo consiguen al día, ahora estamos complicados porque la radicación es por el sistema informático y tienen un tiempo hasta que los autorizan, pero una vez que presentan los papeles ya tienen una precaria por unos días y con eso utilizan el servicio de salud. No sé cuál es la incidencia, pero sí, es para toda la costa con Paraguay, mucha utilización de servicio de salud argentino, desconozco como es el sistema de salud paraguayo, pero sí partos acá hay muchísimo, en el Dorado hay muchísimo, nacen en Argentina, se documenta y salen, es lo que hacen, no sé cómo es el sistema de salud allá.” (Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Puerto Iguazú).

Desde la Secretaría de Acción Social de Puerto Iguazú se señala que una vez que los migrantes se encuentran viviendo en Puerto Iguazú y cuentan con su documentación temporaria o permanente pueden acceder a todos los servicios sociales disponibles en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos.

“La cuestión de salud acá, por ejemplo, nuestro país es un país muy generoso. Acá nunca se está preguntando nacionalidad. Siempre lo que más les interesa a los profesionales que trabajan es la salud del paciente ¿no es cierto? Y acá como Secretaría

nosotros tenemos médicos municipales ¿sí? No son médicos ni provinciales ni médico nacional tampoco. Es del municipio adentro de la Secretaría que está, trabajando acá, trabaja una médica en la mañana y un médico.” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

El Hospital Público Dra. Marta Schwarz de Puerto Iguazú, conocido en la zona como Servicio de Atención Medica Integral para la Comunidad (SAMIC)¹⁹⁷, es el centro médico de atención principal de la población del municipio de Puerto Iguazú. Según las informaciones que pudieron recopilarse allí, la atención del hospital es para todos aquellos que la soliciten. En el caso de que haya servicios que supongan algún costo y el migrante no pueda pagar es derivado al servicio social del hospital donde es verificada su situación económica accediendo de ese modo a la atención de forma gratuita.

“La prestación de salud en cuanto a los inmigrantes se cobra. Vamos a decir que se cobra en el sentido de esos pacientes que realmente están en una condición de que pueden abonar la consulta. Casos de pacientes que me solicitan evaluación no hay ningún tipo de costo. Se hace un certificado de cuál es la situación de vulnerabilidad, situación de calle, o por alguna cuestión económica que no tenga los ingresos, entonces se certifica que esa persona, este paciente no tiene las condiciones económicas para solventar lo que es el costo de todo lo que se da como prestación de salud.” (Hospital Público Dra. Marta Schwarz, Puerto Iguazú).

La asistente social que desempeña su labor en el hospital informó que son pocos los casos de migrantes que procuran ser atendidos en dicho centro de salud. La mayoría son hombres paraguayos y algunos pocos de origen brasilero con problemas de adicciones que se encuentran en situación de

¹⁹⁷ La Red Nacional de Hospitales de Alta Complejidad Creado el 4 de junio de 1947 está compuesta por los Hospitales SAMIC (Servicio de Atención Medica Integral para la comunidad) de todo el país. El Hospital Público Dra. Marta Schwarz de Puerto Iguazú forma parte de dicha red.

calle. También, según la entrevistada, el centro para tratamientos de adicciones que funciona en Puerto Iguazú deriva en ocasiones a algunos de sus pacientes solicitando a través del área de servicio social que sean atendidos en el hospital, allí también se han identificado algunos casos de migrantes.

“Los casos que tenemos acá la mayoría son de hombres abandonados. Hombres que son de nacionalidad paraguaya su mayoría. Algunos por allí brasileños, pero muy pocos. Y después tenemos casos que van surgiendo depende de la necesidad, pero ya son de situaciones nuestras de acá. Pacientes que están en situaciones de adicciones, que hay mucho.” (Hospital Público Dra. Marta Schwarz, Puerto Iguazú).

En el caso de que el migrante no cuente con documentación, es asesorado sobre el procedimiento que debe realizar para regularizar su situación. Lo que establece la actual Ley n° 25.871 es que los operadores y funcionarios de este tipo de establecimiento deben asesorar al migrante en situación irregular y que, no obstante por ello, no puede negarse la asistencia de salud.

“Son muy pocos. No hay muchos casos. Sí son muchos los inmigrantes, pero también hacen los trámites de documentación entonces la atención a la salud de quien tiene documento argentino ya no tiene ningún tipo de cobro. Pero tienen que hacer el trámite, mientras ellos no hacen ese trámite tener su documentación con la identificación argentina, se les cobra.

¿Pero si él llega en la emergencia es atendido? Si es una mujer en trabajo de parto, por ejemplo. ¿También es atendida?

Sí.

Después va a venir la documentación...

En la mayoría de los casos no se cobra. La prestación viene a ser gratis.” (Hospital Público Dra. Marta Schwarz, Puerto Iguazú).

En líneas generales, según los entrevistados los migrantes cuentan con la documentación.

En relación al acceso a la salud, la ley migratoria también reconoce el acceso universal de los migrantes a ser atendidos en los centros de asistencia de salud públicos. Empero, este es un asunto que suscita algunos debates en zonas de frontera como Puerto Iguazú. La existencia del decreto n° 488/2000 que rige para esta zona argentina de frontera, como para otras, establece que debe cobrarse a los extranjeros por determinados servicios médicos.

“Hay un decreto que es el n° 488/2000 que en el artículo dos, tres, cuatro y cinco hace un desglose de cómo debe ser la atención para extranjeros y limita la posibilidad de tener atención gratuita. Sobre todo, en los hospitales que son más especializados acá en Posadas y en el interior. Están unos centros de asistencia que ellos le llaman CAF. Son ambulatorios, ambulatorios de medicina que, por lo general, no han tenido problemas, muy pocos han tenido problema, pero desde lo formal hay un impedimento legal por un decreto regional¹⁹⁸, no es nacional.” (ONG Arepa Viva, Posadas, Misiones).

Para el caso de los venezolanos, según informa la Organización de la Sociedad Civil Arepa Viva que trabaja asistiendo a migrantes de dicho origen, se han estado realizando negociaciones para que no se apliquen restricciones de acceso a la salud.

Derecho a la educación

Según lo establece la ley migratoria, los niños y niñas extranjeros tienen derecho a la educación y no podrá negarsele el acceso a la misma por su condición migratoria. Puerto Iguazú cuenta con las siguientes instituciones de enseñanza: 14 guarderías, Jardines Infantiles y Maternales; 14 instituciones educativas de preescolar y Colegios Primarios; 11 instituciones educativas de enseñanza primaria; Educación básica 1°, 2° y 3° Ciclo y Colegios Secundarios; 3 instituciones educativas de enseñanza media, educa-

¹⁹⁸ Se refiere a que es un decreto que rige en la zona por ser de frontera.

ción media, – colegios Secundarios superiores; 5 instituciones educativas de Educación para Jóvenes y Adultos y 2 instituciones educativas de curso técnico o profesional.¹⁹⁹

La Ley Migratoria n° 25.871 dictamina que no debiera haber impedimentos para el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes y que su condición migratoria no debe incidir en el reconocimiento de ese derecho y su efectivo goce. De este modo, los directivos de establecimientos educativos se encuentran obligados por ley a inscribir a los niños y niñas migrantes aun sin documento nacional de identidad, instando y orientando a los padres de aquellos sobre el procedimiento para la obtención del documento.

“La educación en Argentina tiene la condición de ser gratuita y obligatoria. Y tiene una ley sobre protección al niño y los adolescentes, que tiene que ver con el marco de convenio de los derechos del niño, que están fundamentados sobre el interés superior del niño. Por lo tanto, no hay ningún tipo de problema, los venezolanos pueden presentarse incluso sólo con el documento precario de identidad, se da inicio del proceso y las escuelas lo reciben. Los atienden y en el momento que ellos ya lleven la documentación correspondiente la presentan, pero eso no altera su ritmo a la hora de ser insertados en el sistema escolar.” (ONG Arepa Viva, Posadas, Misiones).

En general, los migrantes manifiestan que el acceso a la educación se encuentra garantizado en Argentina. Se han identificado casos en que la inclusión de los hijos e hijas de migrantes son incluidos sin ningún reparo a los establecimientos educativos locales aunque también hay algunos relatos en los que existen impedimentos para el acceso. En estas situaciones particulares, contar con información precisa por parte de los migrantes es esencial pudiendo de este modo exigir un derecho que se encuentra reconocido y debiera ser garantizado por el Estado.

¹⁹⁹ Instituto Social del MERCOSUR (2018) *Ciudadanía social en el MERCOSUR. Acceso a servicios en regiones de Frontera. Ciudadanía en Frontera*. Parte II. Asunción, República del Paraguay.

“Con respeto a los estudios de los chicos, gracias a dios no tuve problema, los aceptaron rápidamente, no me pusieron peros. Los aceptan, con la documentación venezolana sin problema. Estudian, todo es tratado en igualdad para todos los niños, no hay diferencia, no hay ningún tipo de maltrato...” (Mujer, venezolana).

“Mi hermana [también de nacionalidad paraguaya], no consiguió inscribir a sus hijos a la escuela, por el tema de los papeles. Porque no tienen el documento, no tiene la precaria sería, para poder estudiar y uno de los niños está en secundaria y el otro tendría que entrar en sexto año.” (Mujer, paraguaya, vive hace 14 años en Puerto Iguazú).

Además de la Ley n° 25.871, que establece que no puede negársele el derecho a la educación a los niños, niñas y adolescentes migrantes, aun cuando no cuenten con la regularidad migratoria y asumiendo las dificultades que suelen enfrentar los hijos de los inmigrantes en el acceso a la educación. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR reconoce el derecho fundamental a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales y prescribe de modo explícito que el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la situación irregular de sus padres.

Alojamiento y asistencia

Según los datos obtenidos en la entrevista realizada en la Secretaría de Acción Social de Puerto Iguazú, por el hecho de tratarse de un lugar de tránsito, se reciben demandas de asistencia social de migrantes paraguayos, brasileños y, en los últimos tiempos, venezolanos, entre otras nacionalidades procedentes de la región. La persona consultada ha dicho que este tipo de atención que realiza la Secretaría se efectúa en articulación con el Consulado de Paraguay y Brasil en Puerto Iguazú, sobre todo cuando se requiere alguna tramitación de documentos para el retorno de esos migrantes a sus países de origen.

“(…) en cuanto a la atención a los inmigrantes que tenemos de otros países, como todos sabemos, estamos en “Triple Frontera”, se trabaja muchísimo, muchísimo con los inmigrantes. Así sean de Ciudad del Este, Paraguay, como de Brasil también. Y se trabaja en conjunto con los Cónsules. Cuando hay casos, por ejemplo, que hay que abordar ¿no es cierto? algunos casos de extranjeros de Brasil, o Paraguay, o de otros países, siempre están los cónsules que tenemos las comunicaciones y trabajamos en conjunto ¿sí? Y bueno, en cuanto a la asistencia son siempre varias asistencias porque si llegan hasta aquí, ya llegan por que no tienen donde recurrir.” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

El perfil de los migrantes que se acercan a la Secretaría de Acción Social se caracteriza por estar en una situación de vulnerabilidad, por lo cual solicitan ayuda para obtener alimentación, pasajes, documentación, entre otras necesidades urgentes. Muchos de ellos se encuentran en situación de calle o han extraviado sus documentaciones de viaje por lo cual precisan de auxilio para poder continuar su trayectoria migrante. También se encuentran casos de personas migrantes, así como nacionales con adicciones al alcohol y sustancias.

“(…) recurren por alimentos, recurren también por pasajes, por ayudas de cómo llegar a su país de vuelta. Porque también hay muchos robos. Van a visitar otros países y les roban y se quedan sin nada. Y allí en donde vienen a solicitar ayuda para poder irse. Y allí es donde se trabaja en conjunto con el Cónsul. Y acá de la Secretaría, la contribución nuestra en ese caso es ayudar para que vuelvan a su país de origen.” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

Para identificar la situación en cada caso, el asistente social verifica cuáles son las necesidades para luego efectuar la derivación a las áreas de las redes de asistencia pertinentes. Cuando se trata de asistencia médica la Secretaría de Acción Social de Puerto Iguazú cuenta en su equipo técnico con dos médicos que también atienden a los migrantes que lo precisen.

No obstante, lo que han informado las personas entrevistadas de esta Secretaría es que la ayuda tiene la intención de resolver rápidamente la situación de modo que el migrante pueda retornar a su lugar de origen o que esté en condiciones de continuar con el viaje inicialmente planificado, si es que se encuentra de paso en la ciudad, ya que el municipio no cuenta con un lugar temporal de abrigo. En situaciones en las que es realmente necesario se recurre al alquiler o pago de días de hotel o posada, pero ello ha ocurrido en muy pocas ocasiones.

“No tenemos hogar. Siempre tratamos de solucionar medio de inmediato para que vuelvan a su país porque no tenemos un hogar. No hay un hogar para hacerle la contención. Y en muchos casos se alquiló también. Se alquiló, se tuvo que alquilar ¿no es cierto? por allí de pronto...

¿Con recursos de la Secretaría?

Pago con los recursos de la Secretaría. Porque en muchos casos por allí no podés tener la solución ya. Entonces siempre hay papeles, hay cosas que hay que hacer y bueno. Se alquila por dos o tres días, mientras.” (Secretaría de Acción Social, Puerto Iguazú).

Como puede leerse en el testimonio anterior, en Puerto Iguazú no existen lugares dependientes del Estado donde los migrantes puedan alojarse. Frente a esta situación, desde la Secretaría de Acción Social se señala que sería fundamental contar con algún establecimiento para el refugio temporal de los migrantes que se encuentran de paso en Puerto Iguazú, ya que allí el flujo de personas es continuo y existe una demanda a la cual no es posible dar respuesta desde los órganos públicos.

Redes de asistencia a migrantes

En relación a las redes de asistencia a migrantes, según las personas entrevistadas, en Puerto Iguazú no están desarrolladas como en Foz do Iguaçu. Al respecto, los migrantes consultados

señalan la necesidad de que exista algún lugar donde pueda darse asistencia tanto habitacional, sobre todo para los recién llegados, así como ayudarlos en cuanto a necesidades básicas de alimentación, ropa, etc.

“¿Por parte de poder público, ¿qué crees que se podría hacer para mejorar la atención a migrantes?”

Que haya un lugar, que sería como una casa donde cuando uno está mal, cuando uno necesita demasiado, uno pueda a ir. Para que uno pueda, por ejemplo, yo si tengo, si me sobra una leche, una harina, un azúcar, yo pueda llevar y sé que eso va a llegar a alguien que necesita. Eso faltaría acá para las personas que son migrantes, porque hay muchos. Hay muchos que necesitan.” (Mujer, paraguaya).

Lo mismo ocurre en relación con la existencia de asociaciones de migrantes, las cuales no han podido ser identificadas durante el trabajo de campo re-alizado en Puerto Iguazú. Sin embargo, algunos migrantes han hecho referencia a ayudas informales, es decir, redes de migrantes que colaboran con los recién llegados prestando alguna asistencia, pero ello no se ha consolidado, por el momento, en alguna organización de la sociedad civil de amplia visibilidad.

“En comparación con Buenos Aires, acá hay ciertas dificultades. No conozco ayuda con respecto a migraciones de venezolanos, hacia venezolanos y hacia a otros tipos de extranjeros, o alguna ONG. Creo que actualmente se está organizando para crear una. Hay un grupo de venezolanos en Puerto Iguazú que se están organizando.” (Mujer, venezolana).

La organización Arepa Viva ha establecido algunos contactos a través de comunicaciones virtuales con migrantes venezolanos en Puerto Iguazú, pero su trabajo se localiza sobre todo en Posadas, Misiones. No obstante, ello, han podido realizar asistencias puntuales articulando con otras organizaciones como la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), La Iglesia Luterana y el Instituto Nacional contra la Discrimi-

nación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). De este modo lo relata el dirigente de dicha ONG en oportunidad de ser entrevistado:

“Nuestro contacto ha sido muy virtual, resulté vinculado a ellos, les ofrecí alternativas. Estoy tratando ya, puntualmente, el caso de la señora María que es una señora que tenía un problema de salud que tiene que ver con una fractura de pelvis. Y ese caso le estoy atendiendo, y de hecho se lo terminó de lateralizar a la CAREF. Estoy atendiendo los casos de ayuda escolar para las familias que tiene poca posibilidad de adquisición de estos materiales, también un caso que se resolvió hoy, que tenía que ver con el inicio del proceso de radicación. Lógicamente, estas son tareas operativas muy sencillas, yo voy a ir al lugar para articular con las organizaciones públicas de allá. Y poder, en principio, encontrar que ellos tengan un espacio de encuentro, que es fundamental. Luego del espacio de encuentro, poder potenciar estas iniciativas de ayudar a los que van llegando, y ayudarse entre ellos mismos, lateralización de las actividades laborales; oportunidades en el tema de salud, oportunidades en el tema escolar, oportunidades de...orden económico que les pueda ayudar al grupo, permanecer homogéneos, muy sólidos y articulados, ver cuáles son las instituciones disponibles. Sabemos que, hay por ejemplo algunas instituciones, como la policía, de la cual depende un trámite que está cerrando la posibilidad de ese trámite por el protocolo que tienen. Eso lo estamos abordando y estamos buscando solucionar, pero en todo caso, yo creo que en el momento que yo llegue allí y me reúna con ellos, voy a conocer realmente cuál es la gama de situaciones que ellos tienen, y poder ver a cuál de ellas yo les pueda dar respuesta y a cuál de ellas yo tendría que poner en manos de una organización especialista como la CAREF” (ONG, Arepa Viva, Posadas, Misiones).

Participación política

La ampliación de derechos exige mecanismos y ámbitos de participación social. Si bien los migrantes no gozan de derechos políticos plenos en ninguno de los países bajo estudio, en Argentina pueden ejercer el derecho al voto en ciertos niveles gubernamentales. Al mismo tiempo existen otros modos de participación directa con diversos niveles de formalidad e institucionalización, lo más importante de estos mecanismos es que “existan y funcionen para canalizar demandas, encauzar conflictos, intercambiar perspectivas, compartir visiones compartidas y generar acuerdos.”²⁰⁰

Para el caso de Misiones los migrantes pueden elegir a intendente y concejales. Entre los requisitos que deben cumplir se encuentran tener al menos dieciocho años de edad, saber leer y escribir en el idioma nacional, ejercer actividad lícita, tener tres años de residencia permanente en el Municipio y ser contribuyentes directos (presentar comprobante de pago de impuestos, agua, luz, etc.), o tener cónyuge o hijos argentinos (presentando libreta de familia, copia de acta matrimonial o partida de nacimiento). Deben registrarse en los Juzgados de Paz del Municipio correspondiente a su domicilio o en el Tribunal Electoral de la Provincia de Misiones en la Ciudad de Posadas, si su domicilio está en esa ciudad. Para votar el único documento habilitado es el carnet de Elector Extranjero (color naranja). El estado de conservación no importa, siempre que pueda leerse claramente la identidad del votante²⁰¹.

Los migrantes suelen entender que el ejercicio del voto implica ser considerados en las decisiones en relación a la implementación de políticas públicas, al tiempo que muchos de ellos desconocen que pueden ejercer este derecho a nivel municipal, aun contando con los requisitos para ello.

²⁰⁰ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, pág. 101. Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

²⁰¹ <https://www.electoralmissions.gov.ar/index.php/extranjero>

“Entonces usted tiene la documentación, ¿pero el migrante en Argentina no puede votar, no?”

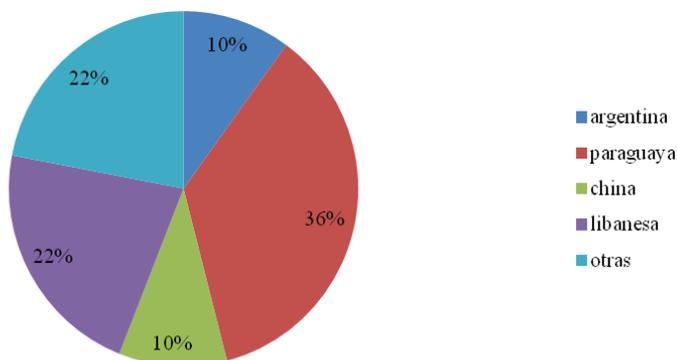
No, no votamos. Por eso, tampoco podemos pedir impuesto de ningún lado porque no somos votantes. En la municipalidad, por ahí, en tiempo de política, le regalan cama, regalan armario. Pero nosotros no podemos pedir porque no somos votantes. Entonces, no cobramos el salario universal porque, mi hijo no cobra el salario universal siendo argentino porque yo soy paraguaya. Pero, creo yo, que le corresponde porque él sí, es argentino. Yo, no, pero a él sí le corresponde. No le pagan por ser hijo de extranjero.” (Mujer, paraguaya).

BRASIL: FOZ DO IGUAÇU

Algunas cifras de contextualización

Foz do Iguaçu cuenta con cerca de 260 mil habitantes. Se caracteriza por su diversidad cultural al convivir allí múltiples nacionalidades. Se encuentra ubicada en el extremo oeste del Paraná, en la división de Brasil con Paraguay y con Argentina. Según datos del Sistema Nacional de Registro de Extranjeros (SINCRE), en Foz do Iguaçu, las nacionalidades con mayor presencia son la paraguaya, libanesa, argentina y china (ver Gráfico n°15). De este modo, no solo se destaca el registro de paraguayos (36%) y argentinos (10%), sino que otras colectividades como lo son la libanesa (22%) y china (10%), se encuentran entre las de mayor número, al menos en cuanto a extranjeros registrados.

Gráfico n°15 . Migrantes registrados en Foz de Iguazú, según nacionalidad.



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Registro de Extranjeros (SINCRE), 2018.

Como se profundizará más adelante, la regularización es informada por los funcionarios entrevistados como primordial dentro de las iniciativas que se toman desde las instancias gubernamentales en relación a los extranjeros.

Regularización migratoria y documentación

La obtención de la CIE (Cédula de Identidad del Extranjero) conocida comúnmente como el RNE (Registro Nacional de Extranjeros) posibilita al migrante el acceso a otros derechos, ya que, luego de que resuelven su situación migratoria por medio del trámite en la Policía Federal, es posible la obtención de otras documentaciones necesarias para la organización cotidiana de sus vidas en Foz do Iguazu, tales como: la emisión de CPF (Registro de Persona Física); Licencia de Trabajo; Tarjeta SUS para atención de salud; Registro Único para acceso a programas sociales del Gobierno Nacional.

“¿Su hijo tiene un problema respiratorio?”

Sí.

¿Y él ya fue al médico?”

Sí, fue al médico por guardia aquí en el UPA. Y le dieron nebulización, y ahora vamos a comprar el nebulizador. Si tuviera la documentación, me darían eso gratis.” (Mujer, argentina).

“(...) aquí sin documento nadie recibe para trabajar. Pero puedo trabajar como en el hotel, hablo español y portugués. Si sale el documento ya tengo trabajo para hacer aquí. Yo conozco a mucha gente que está inserta, mucha gente que tiene servicio, pero que está esperando mi documento. Porque sin el documento es difícil. Necesito el documento. La identidad ahora en enero va a vencer y me quedo sin documento. Y no puedo trabajar, no puedo alquilar casa, no puedo firmar nada, pues sin documento, no puedo comprobar nada.” (Varón, uruguayo).

Al respecto, según los relatos de los migrantes, durante el trayecto migratorio muchos de ellos extravían o ven robados sus documentos de viaje, colocándolos en una situación de vulnerabilidad, dado que están impedidos de acreditar identidad y gestionar las documentaciones que requieren para acceder a derechos sociales básicos en Foz do Iguaçu.

En este sentido, la demanda de mayor importancia a la que se hace referencia en las entrevistas remite a la regularización migratoria para migrantes y refugiados. En este sentido, uno de los asesoramientos más valorados por los migrantes que realiza la red de asistencia de Foz do Iguaçu es la que refiere a la tramitación de la documentación necesaria para regularizar la condición migratoria; así como las demás credenciales que se precisan para acceder a un trabajo formal, a los servicios de salud y otros beneficios otorgados a nivel municipal.

“En Cuiabá. Perdí mucho dinero, no traje documentación. No voy a hablar de que fue un robo con arma. Pero fue un descuido y llevaron nuestra documentación. Yo tenía una cartera de mano, llevaron y quedamos sin nada. Sólo con la parte de la

documentación que teníamos en la maleta.” (Varón, venezolano).

“En el Centro POP. Ellos fueron los que me ayudaron, fueron los que me llevaron a la Policía Federal para regularizar la situación. Fue ahí donde empecé a dar el camino a la documentación.

Has logrado refugio aquí.

Sí, me dijeron que venga para acá, que va a ser mejor. Así que estoy aquí.

Sí... ¿Y qué crees de la atención aquí?

Aquí es genial. No tengo vergüenza, porque yo estaba en la calle, con hambre. Aquí no paso hambre.” (Varón, uruguayo).

Los funcionarios entrevistados pertenecientes a la Policía Federal de Puerto Iguazú, que cumple la función de regularizar a los migrantes, manifiestan que en el marco de la ley migratoria sancionada en 2018 dicho rol es asumido como uno de los principales:

“Este es el foco. La defensa de la actual ley migratoria es la regularización. Hoy la idea de, en cierto grado acogida, pero esa acogida desde el punto de vista legal, que esté dentro de la legalidad, que esté en una situación regular. Para que las políticas públicas puedan alcanzarlo y el migrante no se convierta en alguien oculto a las políticas públicas.” (Policía Federal, Foz do Iguaçu).

“Nuestro trabajo aquí es regularizar. Es traer dentro de la legislación extranjera. Necesita estar amparado por el Estado, de alguna forma, aunque desde el punto de vista legal. Él necesita existir. Pero el Estado necesita saber que él está dentro de Brasil. Este es el razonamiento...” (Policía Federal, Foz do Iguaçu).

También se encuentra en el Municipio de Foz do Iguacu la Universidad Federal de Integración Latinoamericana²⁰² (UNILA) en la cual hay una alta presencia de alumnos migrantes, la misma ha realizado algunas asistencias en materia de regularización migratoria y otro tipo de asesoramiento en cuanto al acceso a derechos de los migrantes. Por ejemplo, para el año 2019, junto a la Secretaria de Asistencia Social se están organizando cursos de portugués para los migrantes que se ofrecerá inicialmente en el Centro POP, Casa de Paso I y Casa de Paso II con el objeto de ayudar a aquellos en su proceso de inserción social.

Con respecto a los alumnos de la UNILA para la emisión de la tarjeta SUS, pueden buscar la Unidad Básica de Salud (UBS), más cercana a su vivienda, y a partir de ahí tener acceso a la atención en la red pública de salud.

“El primer contacto cuando la persona llega aquí es hecho por el educador social quien lo recibe, explica las reglas de la casa, presenta el espacio y el equipo técnico hace la escucha calificada, la primera atención técnica para identificar lo que ese usuario demanda y que otras políticas públicas pueden acceder. Aquí tienen acceso a la red, tanto de educación, de salud como de mercado de trabajo por medio de la agencia del trabajador, según el usuario nosotros empezamos la intervención. La mayor cuestión que traen los migrantes es referente a la documentación, llegan sin ningún documento, los extranjeros vienen con toda esta cuestión referente a la regulación. Es un proceso largo, a veces tarda más de tres meses, y ahí necesitando que esta persona permanezca más tiempo, se hace una evaluación y se extiende ese plazo, intentamos tener flexibilidad, pues no es la intención colocarlo en la calle y nuestro objetivo es acoger y auxiliar a esa persona para pueda

²⁰² Creada por la Ley nº 12.189 / 2010, la UNILA es una institución de naturaleza jurídica autárquica, con sede en la ciudad de Foz do Iguazú y vinculada al Ministerio de Educación. “Su misión institucional es la de formar recursos humanos aptos para contribuir con la integración latinoamericana, con el desarrollo regional y con el intercambio cultural, científico y educativo de América Latina, especialmente en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”. Extraído de: <https://portal.unila.edu.br/>

tener autonomía y trabajo, que es la mayor demanda de ellos, principalmente de los extranjeros. Incluso en relación al acceso a un trabajo hemos tenido mayor éxito con los extranjeros que con los propios brasileños. Percibimos que ellos vienen con el objetivo de buscar una nueva oportunidad.” (Casa de Paso, Foz do Iguaçu).

“Y tiene también personas que están en tránsito, a veces migrantes, muchos extranjeros, uruguayos, argentinos, paraguayos y venezolanos, muchos casos que acaban viniendo aquí. Hacemos los trámites especialmente en la cuestión de la documentación y otros son de acogida. Hay dos familias venezolanas acogidas aquí, en la Casa de Paso 1. Ellos tenían todo correcto, con un empleo en Argentina, sólo que dijeron que los niños en Venezuela hasta 9 años no tienen cédula, un documento de identidad con foto. Entonces vienen aquí sin esos papeles y no les dejan entrar. La Aduana argentina no los deja entrar²⁰³.” (Centro POP).

Alojamiento y asistencia

Según han relatado los funcionarios y operadores entrevistados, los migrantes son un colectivo que atraviesa y sufre ciertas vulnerabilidades y una de ellas es la de no contar con un lugar para vivir. También los migrantes entrevistados describen situaciones en las que requieren de asistencia en cuanto al alojamiento.

¿Usted sale del Centro POP y hacia dónde va usted? ¿Está en la calle?

En la calle.

¿En qué lugar te quedas?

²⁰³ Posteriormente a la realización de esta entrevista, Argentina ha dictado una resolución que flexibiliza este aspecto en relación al ingreso de los niños y niñas venezolanas menores de 9 años. Ver: Disposición 520/2019 de Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

Me quedo allí en la plaza de la Biblia. Allí todo el mundo me conoce puedo encontrar un lugar más discreto para mí. Yo encuentro algo cubierto y ahí duermo. No duermo en cualquier rincón porque es muy peligroso. Alguien puede meter fuego, ya escuché varias cosas. Así que busco un lugar más seguro, debajo de algo.” (Varón, paraguayo).

Es por ello que el servicio de refugio que brindan los centros POP es señalado como central y un recurso esencial para la asistencia de los migrantes que llegan a la zona. Entre otras, esta es una de las principales diferencias con Puerto Iguazú y Ciudad del Este en materia de ayuda a los extranjeros según han indicado los diversos actores entrevistados.

“¿Y cómo se enteró del Centro POP?”

Porque estaba cerca de un centro asistencial y un hombre que estaba con el grupo en la calle, me avisó que si quería ir al Centro POP, ahí tendría qué comer, bañarme. Bueno, muchas cosas que no teníamos en la calle. Y una asistente me preguntó si podía venir y yo dije que sí.

¿Puerto Iguazú no tiene ningún lugar así?

No, no.

En el caso de Puerto Iguazú, en la calle...

Sí, como toda la Argentina.

¿No tiene nada? ¿Ningún albergue, nada?

No. La asistencia tampoco existe. En Argentina no es fácil, pero tiene buenas cosas también. Pero en ese sentido así yo no conocía, por lo menos. De la Iglesia tampoco nada. He encontrado un cura de mi ciudad, de misión que está aquí, pero nada.” (Varón, argentino).

En el caso de Foz do Iguaçu, la Secretaría Municipal de asistencia a pesar de no contar con un servicio especial para la atención a migrantes²⁰⁴ ha estado brindando asistencia a migrantes, víctimas de trata, personas en situación de calles y refugiados a través de los siguientes servicios²⁰⁵:

- Centro POP: atiende a personas en situación de calle, independiente si cuentan con documentación o no, lo cual le ocurre en ocasiones a los migrantes recién llegados. Estos migrantes llegan al ser derivados por el Servicio de Abordaje Social o por otros de los servicios de la red, o bien de forma espontánea. Han sido atendido allí migrantes colombianos, haitianos, peruanos, chilenos, costarricenses, argentinos, paraguayos y venezolanos. Siendo estos últimos los que presentan mayor demanda en el último periodo. En el caso de migrantes en situación de calle pueden acceder también a alimentación, baño, descanso, guardado de sus pertenencias. El equipo técnico realiza además un relevamiento de las necesidades de cada uno de los migrantes, dando orientación para la resolución de aquellas en función de esa primera escucha calificada.

Si la necesidad es de alojamiento existen dos posibilidades de derivación para las casas de paso del municipio: Casa de Paso I y Casa de Paso II.

²⁰⁴ En Brasil en 2014 se abre el Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI) en San Pablo. El mismo fue creado por la CPMig, en convenio con la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), y con el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. Este Centro constituye el primer equipamiento de estas características destinado específicamente a migrantes y refugiados, no sólo en la ciudad de San Pablo, sino en todo Brasil. La experiencia pionera del CRAI en San Pablo está siendo replicada en otras ciudades de Brasil. Por el momento ya existe un centro en Florianópolis y se espera instalar otro en Porto Alegre, pero aun no existe este tipo de Centros en Foz do Iguaçu.

²⁰⁵ La información acerca de cada uno de los servicios que se describen a continuación se basan en los informes del trabajo de campo efectuado por la consultora Suely Regina Firman Ruiz para la presente investigación y de la información disponible en el “Protocolo de Asistencia a Migrantes situación de vulnerabilidad” elaborado en el marco de la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf

- Casa de Paso I: esta casa de paso está destinada a mujeres, familias y personas de tercera edad en la franja de 18 a 59 años. Tiene capacidad para alojar hasta 30 personas y funciona las 24 horas del día pudiéndose permanecer hasta 90 días con la posibilidad de que dicho periodo se extienda. Allí también se realiza el auxilio para la realización de documentación y derivaciones para el acceso a salud, educación y otros servicios del Municipio.
- Casa de Pasaje II: presta los mismos servicios que la Casa de Pasaje I solo que se encuentra destinada exclusivamente a hombres.

Frente a los desafíos que implican el desarrollo de este tipo de estructuras de alojamiento, el municipio de Foz do Iguaçu ha tenido avances en cuanto a este aspecto ya que, según las informaciones brindadas por el Secretario de Asistencia Social, se encuentra en fase de implementación por parte del municipio la Casa de Paso III a los efectos de minimizar el problema de la falta de vacantes, disponibilizándose 10 cupos para el alojamiento de migrantes de ambos sexos.

- La Casa Abrigo para Mujeres ofrece refugio para mujeres migrantes o no, víctimas de violencia o de trata de personas junto a sus hijos. Son derivadas allí por medio del Centro de Referencia en Atención a la Mujer en Situación de Violencia (CRAM), órgano responsable de dar asistencia a dichas mujeres en el período diurno.

Además de los servicios prestados a través de sus mecanismos propios, la Secretaría de Asistencia Social, por medio de un acuerdo de cooperación con el Consejo Nacional de Inmigración del Ministerio de Trabajo, proporciona apoyo a la Casa del Migrante, que tiene como objetivo actuar en la regularización migratoria a los fines de inserción laboral del migrante. La Casa del Migrante, Organización no Gubernamental, se encuentra ubicada en Vila Portes, cerca del Puente de la Amistad, por lo cual actúa como una institución que asesora primariamente a los migrantes. Ofrece orientación

para la regularización de la condición migratoria sobre todo a los fines laborales, acceso a salud, educación y otros servicios sociales.

Red de asistencia integral

El municipio de Foz do Iguazú cuenta con cinco unidades de Centros Regionales de Asistencia Social (CRAS): CRAS Norte, CRAS Norte, CRAS Sur, CRAS del Este y CRAS Nordeste. Con la documentación en proceso de regularización y/o regularizada, los migrantes pueden hacer el registro único, que es la puerta de entrada para acceso a otros servicios y programas sociales federales en el ámbito de la asistencia social y otras orientaciones necesarias para acceder a distintas acciones de las políticas públicas relacionadas con salud, educación, vivienda.

En líneas generales, los migrantes entrevistados relatan que han obtenido contención y ayuda de la red de asistencia social que funciona en Foz do Iguazú. Ello incluye – como se dijo – abrigo en refugios, alimentación, asesoramiento para trámites de regularización migratoria, acceso a salud, educación, trabajo, etc.

“¿Cómo ve el trabajo de la asistencia social en Foz? ¿Qué cree?

Bueno, en mi caso, para mí fue efectivo. En el momento que salí de la Ciudad del Este, busqué y encontré, gracias a Dios, el taller de la asistencia social caminando por el centro. Presentó mi caso en la consulta y me remitieron al Centro POP. En el Centro POP, hicieron una entrevista y ellos mismos, en su vehículo, me trajeron aquí. Tengo mucho que agradecer porque, con toda la ayuda que me dieron, pude esperar que saliera la respuesta del Ministerio Exterior de Chile y voy a continuar aquí por 90 días. Y ahora estoy con el tema de completar el boleto. Tengo, gracias a la ayuda económica que hizo el Caritas, ya tengo como llegar allí, en Córdoba. Y de Córdoba tengo que conectar con Santiago.” (Varón, venezolano).

La asistencia cuando recién llegan a la ciudad es muy valorada por los migrantes entrevistados, ya que muchos se han trasladado desde largas distancias y han pasado por situaciones de despojo, robo y necesidades básicas insatisfechas. Al encontrarse en situación de calle, estos migrantes han relatado que se enteraron de la existencia de los refugios y servicios asistenciales por otras personas que se encuentran en situaciones similares o por los mismos asistentes sociales que realizan abordaje territorial en las calles de Foz do Iguazu. En este sentido es que en "...la implementación, adquieren relevancia aquellos agentes estatales que interactúan de manera directa con la población destinataria de las políticas. Ambos actores, la llamada burocracia a nivel de calle y la ciudadanía destinataria o usuaria de las políticas, resultan claves para plasmar el sentido definitivo de la política. En esos espacios de interacción se dirimen los alcances y las limitaciones de las acciones, así como el sentido de las políticas, que bien pueden promover y construir igualdad, o en su defecto, consolidar la desigualdad."²⁰⁶

“En Puerto Iguazú menos mal que no me robaron todos los documentos.

Robaron todas sus pertenencias... ¿Ropa?

Todo, todo, todo. Menos los documentos. Y aquí conseguí algunas ropas en el Centro POP.

¿Y aquí, entonces, llegó a Foz y estaba en la calle?

Sí, sí.

¿Y se quedó muchos días en la calle?

Ya estaba hacía 1 semana.” (Varón, venezolano).

En el proceso de tramitación de los documentos y protocolos antes descriptos, una de las dificultades que han señalado algunos migrantes de habla español es que determinados funcionarios, por ejemplo miembros de la Policía Federal, solo hablan portugués, lo cual obstaculiza la resolución de los trámites.

²⁰⁶ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

“Si, falta personal para hacer el protocolo. Y nadie habla español. Nadie habla inglés. Nadie habla otro idioma para que puedas comunicarte con ellos. Si usted no habla portugués, si usted es de otro país y no habla portugués. La única falta que he sentido es que tienen que tener personas que hablen otros idiomas o dar cursos para construir una comunicación mejor. *Capacitación para ellos para tener una comunicación mejor.*

Exacto. Mi mujer fue 3 veces allí, cuando estaba nueva aquí, para hacer su protocolo.

¿En la Policía Federal?

En la Policía. Hablaban para ella una cosa y ella no entendía. Entonces tuve que ir con una muchacha de aquí [Centro POP], una educadora, fuimos allá nosotros. Ella habló, me habló y la educadora habló a la persona. Aquí tiene frontera con Argentina, con Paraguay y no hay gente que hable otro idioma.” (Varón, venezolano).

Sin detrimento de esta dificultad idiomática, según lo relatado por los propios migrantes, existe un nivel de cercanía de quienes brindan los diversos servicios públicos en Foz do Iguaçu con los potenciales usuarios, inclusive migrantes, que posibilita el acceso.

“Centro POP. Son personas muy buenas.

¿El personal que trabaja en la calle, el enfoque social también...?
Hablas con ellos ¿qué necesito para hacer ese documento?
Ellos van, hablan, se ocupan, te dicen qué tienes que hacer, donde tienes que ir.

¿A la Policía Federal aquí, usted tuvo que ir, no?

Sí, fui.

¿Cómo fue la atención?

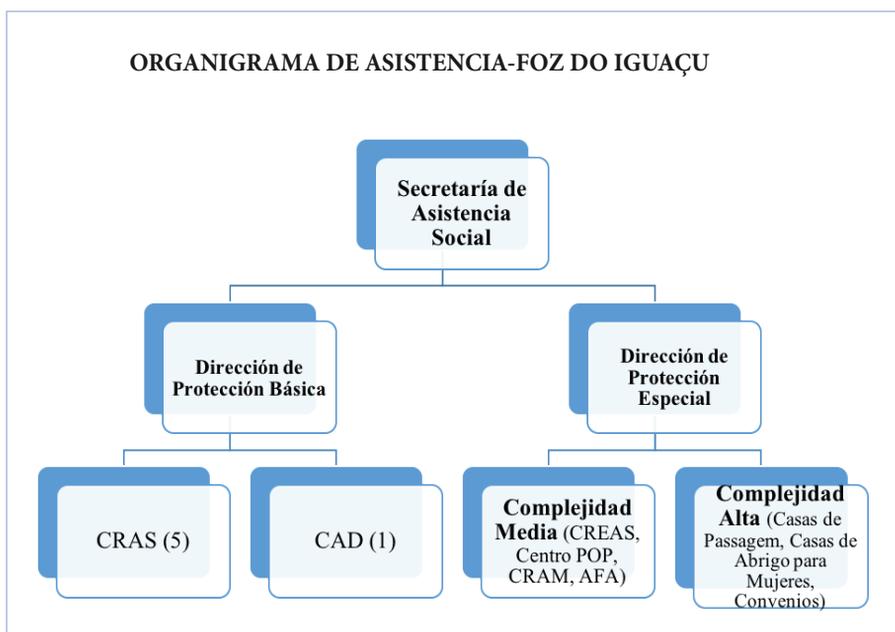
Busqué mi RNE y el de mi esposa, para hacer la documentación, porque no tenía la documentación aquí. Ahí fue muy bueno. Me explicaron todos los procedimientos que debería hacer. Me hablaron del documento que debería llevar allí.

¿Demoró mucho?

El protocolo se me entregó el mismo día. Usted agenda, 2 semanas, después usted va, hace los documentos, entrega el protocolo y 2 meses después usted va a recoger su RMN. Y con el protocolo usted puede hacer cartera de trabajo, CPF, puede hacer tarjeta de SUS.

*¿Y cómo fue cuando usted fue a hacer un contrato de trabajo?
¿Cómo fue la atención?*

Yo fui con un equipo de aquí y la muchacha de allí me programó. Algunos días después, busqué mi cartera y estaba lista ya.”
(Varón, venezolano).



Derecho a la salud

La constitución brasilera establece que el derecho a la salud tiene carácter universal y que la condición de irregularidad no es un motivo válido para excluir a un migrante del mismo. Según el tipo de atención solicitada existen diferentes requerimientos.

La forma de organización del sistema de salud brasilero otorga mayores grados de autonomía a los municipios en cuanto a la creación de servicios en función de las necesidades de la población además de ser responsable de parte del financiamiento de los mismos, que en los casos del sistema de salud de Argentina y Paraguay concentrados en las provincias²⁰⁷.

El Sistema Único de Salud (SUS) es el conjunto de servicios de la salud pública de Brasil. La tarjeta Nacional de Salud (Tarjeta SUS) permite el acceso al servicio de salud. Esta tarjeta puede ser obtenida en la Secretaría Municipal de Salud, presentando los documentos personales y el comprobante de dirección en el municipio de Foz do Iguaçu. Los migrantes residentes en los refugios institucionales están autorizados para consignar la dirección de las Casas de Paso o del Centro de Referencia de Atención a la Mujer (CRAM) como comprobante de residencia.

Para acceder al prenatal en el Centro Materno Infantil las gestantes deben poseer la tarjeta SUS. No obstante, toda migrante gestante, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria, puede ser atendida en la Unidad Básica de Salud más cercana si entra en trabajo de parto, aun sin contar con dicha tarjeta. Para los brasileños que residen en Paraguay, la tarjeta SUS puede obtenerse en el Consulado de Brasil en Ciudad del Este, antes de migrar a Brasil.

En Foz do Iguaçu²⁰⁸ se cuentan con las Unidades Básicas de Salud como puerta de entrada al sistema de salud para aquellas personas (migrantes y

²⁰⁷ Instituto Social del MERCOSUR (2018) *Ciudadanía social en el MERCOSUR. Acceso a servicios en regiones de Frontera*. Ciudadanía en Frontera. Parte II. Asunción, República del Paraguay.

²⁰⁸ De acuerdo con el Informe producido por el Instituto Social del MERCOSUR (2018) titulado: *Ciudadanía social en el MERCOSUR. Acceso a servicios en regiones de Frontera. Ciudadanía en frontera*. Parte II, pág. 67: Foz do Iguaçu cuenta con las siguientes Unidades Prestadoras de Servicios de salud: “30 Centros de Salud / Unidad básica; 44 Policlínicas; 4 Hospitales Generales; 212 Consultorios; 29 Clínicas /Centros de Especialidad; 48 Unidades de Diagnóstico y Terapia; 10 Unidades móviles de nivel pre hospitalario en el Área de Urgencia; 2 Farmacias; 2 Unidades de Vigilancia en Salud; 1 Hospital de Día; 2 Centrales de Gestión en salud; 1 Centro de Atención Hemoterapia y o Hematológica; 3 Centro de Atención Psicosocial; 2 Servicios de Pronta Atención; 1 Central de Regulación Medica de Urgencias; 1 Taller ortopédico; 1 Laboratorio de Salud Pública y 1 Central de Regulación del acceso.”

nacionales) que residan allí y que requieren de un tratamiento o consulta prolongado no considerado de urgencia. El otro modo de acceso secundario es el de emergencias, que puede ser accionado en cualquier momento y que se realiza por medio del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU), Unidades de Pronta Atención (UPAS) y Pronto Socorro Hospitalario.

“(…) tenemos una unidad de salud que, por su ubicación próxima al Puente de la Amistad, tiene más demanda de migrantes. Pero no hubo una preparación de la secretaría para ello porque todas las unidades tienen que saber acoger. Esa unidad tiene la proximidad con el Puente de la Amistad, pero si el extranjero está residiendo en el municipio puede ir a cualquier unidad básica, y todas deben tener el mismo protocolo, busca la unidad más cercana de donde reside. Con respecto a la Unidad Básica de la Villa Yolanda tampoco hubo un direccionamiento es más por la ubicación más cercana para los argentinos. Pero lo que tenemos que trabajar es que todas las unidades estén preparadas para esa acogida, para esos encaminamientos, para esa atención. Lo que no puede suceder es que le digan “aquí no atendemos a los extranjeros, busque otra unidad”. Si éste está residiendo, está demandando el servicio será atendido. Pero necesitamos mejorar mucho aún.” (Secretaría Municipal de Salud de Foz do Iguaçu).

Para el caso de Foz do Iguaçu, según fuera informado por el responsable del sector de emisiones de tarjetas SUS (Sistema Único de Salud) fueron emitidas 712 tarjetas para extranjeros durante el 2018. Esta cifra incluye a estudiantes de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) de varios países de América Latina, sobre todo paraguayos y argentinos, venezolanos y haitianos entre otras nacionalidades, pero no se cuenta con mayores datos cuantitativos al respecto²⁰⁹. Cuando son brasileños, la tarjeta puede obtenerse en las Unidades Básicas de Salud, en cambio

²⁰⁹ Información obtenida por la consultora que realizó trabajo de campo en “Triple Frontera” para la presente investigación.

si se trata de migrantes, el trámite se realiza en la Secretaría de Salud y pueden realizarlo los extranjeros de cualquier procedencia mientras cuenten con un documento con foto.

Este dato permite afirmar que en Foz do Iguazu el acceso a la salud se encuentra extendido entre los migrantes, lo cual fue confirmado también por aquellos extranjeros que fueron entrevistados. Se trata de una política pública que apunta a la promoción de la igualdad y el combate a las formas de discriminación que afecta a los migrantes, ya que permite que los mismos accedan al derecho de la salud.

“Yo diría que hoy en nuestro sistema de salud que tiene varios niveles de atención: atención primaria, atención secundaria y atención terciaria. En nuestro sistema el migrante utiliza todo nuestro sistema. Lo que es de fácil uso es la atención de urgencia y emergencia por medio de las UPAS – Unidad de Pronto Atención, SAMU y SIATE – esto es una puerta abierta que no va a demandar que tenga ningún tipo de documentación. Otra situación, que ya demandaría un tratamiento prolongado que llamamos un cuidado longitudinal, más integral sería a partir de la Atención Básica y ese cuidado ya exige cierta documentación, pero es una documentación que nosotros también tenemos que exigir para el brasileño. Lo que hemos trabajado es para facilitar al migrante ese acceso, porque lo que observamos es que teníamos un grado de exigencia que para el migrante en situación de vulnerabilidad prácticamente impedíamos el acceso de ellos a las Unidades de Salud, porque se exigían documentos de comprobación de residencia, que para aquel migrante que ésta en una situación precaria, provisional e informal en la práctica impedía que accediera.” (Secretaría Municipal de Salud de Foz do Iguazu).

La implementación del Sistema Único de Salud (SUS), sustentada en los principios de universalidad y equidad se instrumenta además en Brasil a través de un sistema descentralizado de gestión que se traduce en una mayor participación social de la comunidad. En relación a la detección de ca-

En los servicios de salud, los actores consultados refieren a las dificultades para identificar y luego accionar al respecto sobre todo por desconocer los mecanismos que debieran seguir para la derivación de estas situaciones.

De todos modos, se pudieron registrar algunos casos en que hay obstáculos iniciales para el acceso a la salud de migrantes. Otras cuestiones señaladas sobre el sistema de salud público son las largas listas de espera para acceder a algunos tratamientos que se consideran más complejos o prolongados en el tiempo o ciertas especialidades como la oftalmológica. Ello afecta tanto a nacionales como extranjeros. De todos modos, los funcionarios relatan que a través de gestiones realizadas por los operadores suelen resolverse estos primeros obstáculos en el acceso.

“Hablando de los migrantes. ¿Tienen los mismos derechos que los nacionales?”

En principio, no hay dificultades, pero algunas cosas necesitan ser mejoradas. Para atención a la salud tienen que tener la documentación. Tuvimos el caso de un uruguayo que fue hasta el puesto de salud y dijo que quería hacer unos anteojos y le dijeron que no podía ser atendido sin la tarjeta SUS y ahí buscamos en la Secretaría de la Salud a la persona responsable para solicitar la tarjeta SUS, para extranjeros. Había una resistencia para atenderlo por parte del puesto de salud, pero después ellos entendieron que es obligatorio.” (Casa de Paso, Foz do Iguaçu).

“Sí y la cuestión de la salud. A veces son familias de paraguayos que ya están viviendo aquí, que están con la documentación regularizada o regularizándose, pero que no logran hacer la tarjeta del SUS. Las exigencias de la Secretaría de Salud son fuera de lo común, porque piden una serie de cosas, por ejemplo, contrato de alquiler, copia del IPTU del alquiler, copias de no sé qué. Nosotros ya estamos conversando con ellos y dicen que lo van a resolver. Si la Policía Federal emitió un documento que esta persona es residente ellos no tienen nada que cues-

tionar. La policía ya ha investigado y es la autoridad máxima para hacerlo.” (Casa del Migrante, Foz do Iguaçu).

“La única dificultad que tenemos es la cuestión de especialidades. Entonces esa primera atención, tal vez hasta con el clínico general sucede. Ahora cuando se necesita derivar para un oculista algo así, no conseguimos.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

Algunos funcionarios hacen notar que las peculiaridades que presentan las zonas fronterizas debieran ser contempladas en el diseño del sistema de atención (presupuesto, cantidad de personal, capacitación y sensibilización del personal, etc.) para evitar que se reproduzcan situaciones de exclusión a migrantes:

“¿Qué crees que dificulta la política pública de atención al migrante? ¿Cuáles son las dificultades, desafíos para ello?”

Aquí, aunque nos encontramos en una región fronteriza, no recibimos ningún recurso federal de la salud que considere esa peculiaridad. Entonces como conversamos tenemos varias puertas de entrada, ellas pueden ser UPAS, puede ser el Hospital, puede ser la maternidad. Recibimos esa población de frontera y recibimos una población migrante diariamente y no tenemos ningún aporte financiero y profesional para ello, damos muchos de nuestros servicios con recursos propios del municipio. Sería muy importante que tengamos una política nacional de salud para las regiones fronterizas que considere estas demandas adicionales. Tenemos una población brasileña que reside en otros países (Paraguay y Argentina) que también utilizan nuestros servicios. Entonces es una población muy superior a la población que consta en el sentido del IBGE (...) es muy importante que tengamos un recurso adicional para hacer frente a toda esa necesidad para aquel servidor que ya viene sobrecargado porque el equipo está incompleto, cuando se ve ante un extranjero termina descargando en aquella per-

sona una situación, una angustia que no es responsabilidad del migrante.” (Secretaría Municipal de Salud de Foz do Iguaçu).

REQUISITOS SOLICITUD DE EXTRANJERO SDE LA TARJETA NACIONAL DE SALUD EN SMSA	Registro Nacional de Extranjeros o Protocolo emitido por la Policía Federal (temporario, provisorio permanente o refugiado)
	CPF
	Comprobante de Residencia

Recientemente se implementaron cambios en la reglamentación para el acceso a la tarjeta SUS (Sistema Único de Salud) para los migrantes, flexibilizando el requisito de comprobación de dirección del municipio, el cual era uno de los impedimentos más señalados. La instrucción²¹⁰ establece que los migrantes residentes en los refugios institucionales pueden utilizar la dirección de las Casas de Paso o del Centro de Referencia de Atención a la Mujer (CRAM) como comprobante de domicilio y que será posible que un agente comunitario de salud de la Unidad Básica más cercana al lugar de alojamiento del migrante pueda realizar una visita para emitir la declaración de vivienda.

“El objetivo fue flexibilizar los requisitos para acceder a la tarjeta SUS ya que los mismos impedían de hecho su obtención para muchos migrantes. Fundamentalmente, la cuestión del arraigo para migrantes recién llegados o en tránsito se presentaba como una barrera para el acceso efectivo al sistema de salud. Esta normativa se creó a partir del protocolo de asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad²¹¹. Nos sensibiliz-

²¹⁰ Instrucción normativa n° 001/2018- Secretaría Municipal del municipio de Foz de Iguazú en Diario Oficial del municipio. Prefectura de Foz de Iguazú. Año XXI, edición n°3.428 del 13 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.pmf.ig.gov.br/>

²¹¹ Ver siguiente apartado.

zamos sobre esta causa, y percibimos que nuestras reglas eran muy difíciles de cumplir para el migrante, sobre todo en situación de vulnerabilidad que es el que más necesita el Sistema Único de Salud. Entonces a partir de aquel momento reunimos al equipo responsable para que pudiéramos repensar el protocolo y la normativa vigente. Nuestro equipo ya sensibilizado y consciente de esa necesidad fue buscar a la Policía Federal para entender cómo la policía Federal está hoy tratando esta cuestión del migrante aquí en esta región de frontera. A partir de esas conversaciones nuestro equipo percibió que nuestras reglas necesitaban ser actualizadas, entonces se puso a trabajar, cumpliendo las normas del SUS, cumpliendo las reglas que nos caben, para flexibilizar, facilitar para que las personas en la situación de vulnerabilidad, el migrante en esa condición pudiera tener su registro en el SUS. Es una instrucción normativa para todos los servicios de la Secretaría de Salud, pero que impacta directamente en aquellos servicios que confeccionan y emiten la tarjeta. En ese caso principalmente las UBS y nuestro sector aquí de Auditoría.” (Secretaria Municipal de Salud de Foz do Iguaçu).

“La dirección siempre es un requisito entonces emitimos una declaración de dirección aquí en el Centro POP para utilizar los servicios públicos de salud (...) pero fue una lucha, no fue fácil, todo el tiempo tienen que emitir una declaración de dirección, por todos los servicios que utilizan, si es en el día, tienen que llevar la fecha actualizada.” (Centro Pop, Foz do Iguaçu).

Protocolo de Asistencia a Migrantes en situación de vulnerabilidad²¹²

En 2018 OIM publica el Protocolo de Asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad elaborado en el ámbito de la Acción Global para Prevenir y combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO. ACT), una iniciativa financiada por la Unión Europea, y realizado junto a la Secretaría de Asistencia Social de Foz do Iguaçu. Es presentada como una iniciativa con potencial para ser replicada en otras localidades. El protocolo no pretende reemplazar los servicios que ya se prestan a los migrantes desde las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales sino ser un instrumento para fortalecer dichos servicios de asistencia y el acceso a los mismos por parte de los migrantes. El protocolo concentra una serie de informaciones centrales en relación a las políticas públicas, los equipos y servicios existentes y los mecanismos a través de los cuales se organiza la protección social al migrante en el ámbito local.

La sistematización de la información sobre los flujos de identificación, derivaciones y acogida busca organizar y mejorar la atención ya existente a partir de pensar desde una perspectiva de red a los diversos equipos y servicios, permitiendo así una ampliación del alcance de la atención a los migrantes.

En el apartado de anexos del Protocolo se adicionan algunas herramientas que pueden ser de utilidad para los funcionarios que diseñan e implementan políticas públicas tales como un organigrama de las direcciones de Protección Social Básica y Especial; indicadores de vulnerabilidad, un formulario de registro, un formulario de identificación de vulnerabilidades, un formulario de derivación y un directorio de instituciones. Según consta en el texto del Protocolo, partiendo de una perspectiva de derechos humanos, esta herramienta pretende considerar las particularidades de la situación de cada sujeto y las necesidades sociales que demandan.

²¹² https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf

En el primer semestre de 2018, la OIM – Organización Internacional para las Migraciones, presentó a la red local el Protocolo de Asistencia a Migrantes en Situación de Vulnerabilidad. La Secretaría de Asistencia Social y la Secretaría Extraordinaria de Derechos Humanos, asumieron las responsabilidades de divulgar y facilitar procesos de fortalecimiento de las acciones desarrolladas con los migrantes. Se efectuó también una capacitación para la red de atención con el objetivo de que cada organismo entendiera sus atribuciones en la búsqueda de que haya una mayor agilidad en las atenciones. Los funcionarios entrevistados consideraron el protocolo como un punto de partida para perfeccionar los procedimientos y flujos de encaminamientos a políticas públicas en el municipio²¹³.

Según informaciones de la Secretaría de Asistencia Social, fueron impresos 3.000 ejemplares del protocolo, que empezaron a ser distribuidos para los servicios de la red en el mes de diciembre de 2018, tras el lanzamiento y la capacitación a ser realizada con la red.

Derecho a la educación

El derecho a la educación se encuentra reconocido para todas las personas que estén residiendo en Brasil, sin importar nacionalidad y condición migratoria. No se han detectado problemas de los migrantes para que sus hijos asistan a los establecimientos educativos primarios y secundarios.

De acuerdo a un reciente informe²¹⁴, Foz do Iguaçu cuenta con las siguientes instituciones educativas: para el nivel de enseñanza preescolar hay 33 escuelas públicas municipales y 27 escuelas privadas; a nivel de enseñanza fundamental son 51 las escuelas públicas municipales, 28 las escuelas públicas estatales y 23 escuelas privadas; en enseñanza media 28 escuelas son públicas estatales, 1 escuela es pública federal y 16 son escuelas privada; por

²¹³ Estas informaciones se encuentran reflejadas en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo y en los informes del mismo efectuados por la consultora Suely Regina Firman Ruiz en el marco de la presente investigación.

²¹⁴ Instituto Social del MERCOSUR (2018) *Ciudadanía social en el MERCOSUR. Acceso a servicios en regiones de Frontera. Ciudadanía en Frontera*. Parte II. Asunción, República del Paraguay.

último en relación a la enseñanza superior, se cuenta con 28 instituciones públicas y privadas, presenciales y de distancia.

Independientemente de la documentación, el acceso a los centros de educación se encuentra asegurada para niños, niñas, jóvenes y adultos los cuales podrán concurrir a la escuela municipal o estatal más cercana a su lugar de permanencia en el municipio. De todas maneras, la Defensoría Pública Estadual ha reportado algunos casos en los que intervienen para garantizar el acceso a vacantes escolares u otros derechos vinculados al acceso a la educación de los migrantes.

“Las guarderías, con enseñanza fundamental, con enseñanza media, enseñanza de Jóvenes y Adultos. Cuestión de vacantes en las escuelas, guarderías cercanas al local de vivienda. Con el núcleo de Educación. Situación de inclusión en el aula de personas especiales, cuestión de prejuicio. A comienzo del año atendemos muchas situaciones referentes a vacante en guarderías.” (Defensoría Pública Estadual).

En relación a capacitaciones profesionales la Secretaría de Asistencia Social ofrece cursos en diversas áreas asegurándose por lo menos una vacante en cada curso para migrantes quienes pueden inscribirse en el Centro de Referencia de Asistencia Social más cercano a su lugar de residencia. Otras organizaciones de la red también ofertan cursos profesionales a los cuales pueden acceder los migrantes.

“La Secretaría de Asistencia Social también viene tomando algunas iniciativas, fue firmada la semana pasada un convenio para la realización de cursos profesionales para las personas beneficiarias del Catastro Único, del Bolsa Familia. Entonces, nosotros estamos encaminando a las personas también y el migrante con documentación regularizada tiene garantía de vacante. La asistencia social está cada vez más tratando de conquistar más el espacio, estamos mejorando.” (Centro POP, Foz do Iguaçu).

En relación a los de nivel universitario, se repite el problema de los costos de traducción y trabas burocráticas vinculadas a la revalidación de los títulos.

Asimismo, migrantes brasileiros entrevistados han manifestado que migraron primero internamente desde otras regiones hacia Foz do Iguaçu para realizar sus estudios en las universidades de Paraguay, dado que los costos de matriculación y demás gastos son menores que en Brasil. Ello no implica necesariamente que estos estudiantes migren de modo permanente a Ciudad del Este, aunque hay casos de este tipo, sino que se trasladan a diario para cursar en las universidades paraguayas y luego retornan a Foz do Iguaçu.

Derecho a asistencia jurídica

La Defensoría Pública Estadual y la Defensoría Pública de la Unión realizan la asistencia jurídica de los migrantes que así lo requieran, en caso de no estar en condiciones de contratar los servicios de abogados particulares. Para casos relativos a trata de personas son remitidos al Núcleo de Enfrentamiento a la Trata de Personas del Estado de Paraná. Dicho Núcleo fue instituido en 2013, por medio de un decreto²¹⁵ del Gobierno del Estado de Paraná, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Justicia, Trabajo y Derechos Humanos. El Núcleo de Enfrentamiento a la Trata de Personas en el Estado de Paraná (NETP/PR) posee como función principal la prevención, articulación y planificación de las acciones para el enfrentamiento a la trata de personas en la esfera estadual. De este modo, coordina las acciones de la Política Nacional a nivel estadual al tiempo que coopera en la consolidación, a partir de los servicios existentes, de la red estadual de referencia y atención a las víctimas de trata de personas²¹⁶.

²¹⁵ Decreto n° 7353. Disponible en: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=87865&indice=1&totalRegistros=1>

²¹⁶ Para más información consultar: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=93>

“Nosotros tenemos la Defensoría Pública de la Unión que siempre que sea posible, siempre que sea necesario, hacemos la derivación. Principalmente si la persona no tiene recursos para contratar a un abogado de su elección, pero son casos muy específicos. Casos en que la persona necesita buscar el Poder Judicial, por regla general, para conseguir una tutela, para entonces resolver un problema.” (Policía Federal, Foz do Iguazu)

“(…) las personas de forma espontánea, ya he escuchado, por ejemplo, entienden que la Defensoría es como un lugar que podía ayudarles en situación de conseguir vacante en la guardería y escuela para los hijos, sólo que ellos estaban sin saber lo que querían hacer para lograr localizar una posible escuela para matricularlos, entonces ellos vinieron aquí yo hice las orientaciones, di encaminamiento a la matrícula y consiguieron hacer, pero no hubo una situación de violación de derechos antes. Se debe tener en cuenta que, en el caso de los consulados, el consulado Paraguayo, cuando se solicita auxilio en la situación de documentación, están bien solícitos en ayudar, en orientar. A veces consiguen obtener la declaración para que no se quede completamente sin identificación. Con estas instituciones es que tenemos alianzas. En la cuestión de la salud, las personas que vienen generalmente, es porque ya fueron a buscar y no tuvieron éxito y vienen. La educación también generalmente falta de vacante en escuela o guardería cerca de la residencia, ahí la persona viene aquí. La cuestión de la documentación atendemos cotidianamente, porque aquí también hacemos la solicitud de exención de tasas para la emisión de certificados de varios órganos, cuando no tienen condiciones para pagar. Y de ahí cuando tiene que judicializar para pedir modificación en certificados u otras situaciones encaminamos hacia los núcleos de práctica jurídica de las universidades. Intentamos atender de forma administrativa, pero llegan ciertas situaciones que no podemos resolver y hay que judicializar. Nosotros sólo encaminamos hacia los núcleos porque estamos

sin defensor para judicializar esos casos.” (Defensoría Pública Estadual, Foz do Iguaçu).

Como se evidencia en el relato de la entrevistada, a la Defensoría Pública llegan múltiples demandas que refieren a derechos sociales de los migrantes.

PARAGUAY: CIUDAD DEL ESTE

Algunas cifras de contextualización

Ciudad del Este cuenta con 312.652 habitantes, está situada a 327 km de la capital del país, Asunción y forma parte del Departamento de Alto Paraná, uno de los diecisiete departamentos que forman la República del Paraguay. Es un polo eminentemente comercial, caracterizado por su naturaleza fronteriza y el vínculo directo de su economía con Brasil y Argentina.

Particularmente, la zona de Ciudad del Este se trata de un espacio marcado por la multiplicidad de grupos migratorios, entre ellos muchos argentinos y brasileros. Según datos de 2002 de Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC), los brasileros se concentran a nivel país en Alto Paraná y Canindeyú con 45,6% y 20%, respectivamente. A lo largo de la historia, el flujo migratorio entre Argentina y Paraguay siempre ha sido dinámico de una y otra nación. Así, los argentinos, son el segundo contingente más numeroso de inmigrantes a nivel nacional de Paraguay, pero residen principalmente en la capital (18%) y sobre todo en el departamento más urbanizado del país, el de Central (35%), así como en el de Itapúa, fronterizo con la Argentina (15%). Si tomamos datos más recientes, que refieren a las radicaciones de extranjeros en Alto Paraná informadas en 2017, 29.432 de los migrantes radicados allí es de nacionalidad brasiler y 1.788 de nacionalidad argentina²¹⁷.

²¹⁷ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

Regularización migratoria y documentación

A nivel nacional se reportan las radicaciones de extranjeros que se muestran en el gráfico debajo. Se destacan los siguientes datos: a lo largo de los años registrados, la mayor cantidad de radicaciones permanentes se han dado vía la ley migratoria vigente (Ley nº 978/96), a su vez entre las radicaciones temporarias se evidencia un ascenso escalonado desde 2014 hacia 2017 tramitadas a través de los mecanismos establecidos por el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Los funcionarios de la Oficina Regional de Migraciones de Ciudad del Este consultados al respecto refieren a este Acuerdo, en el cual se enmarcan los migrantes que vienen a trabajar o a estudiar, siendo los brasileros los que tienen mayor presencia en la zona.

“Nuestra ley migratoria les exige que se radiquen ellos. Que regularicen su situación. Eso se les exige. Tenemos el acuerdo del MERCOSUR también.

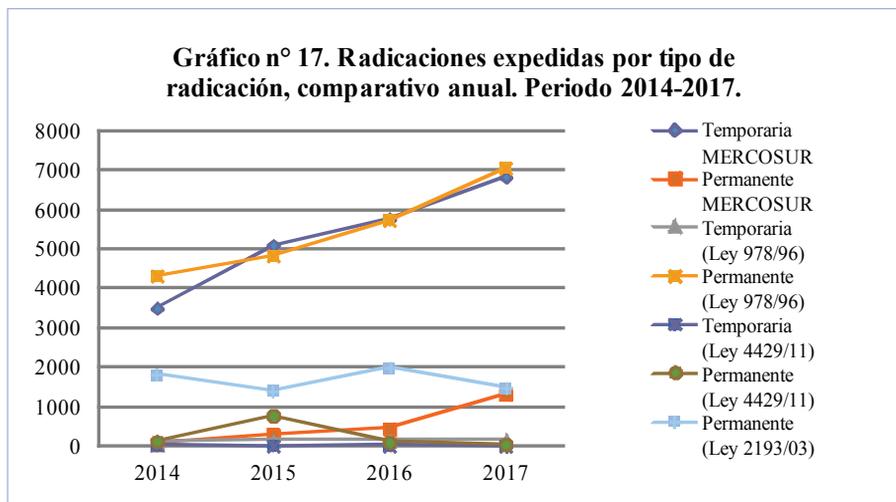
Tenemos en Brasil el mismo. ¿No es?

Si, beneficia en cuanto a los requisitos que necesitan. Te digo hay un 25% que viene para trabajar y el resto a estudiar. O sea personas que vienen del otro lado, que vienen para acá.

¿Cuáles son los documentos para el inicio del trámite?

Cédula brasiler. Que tenga un certificado de antecedentes criminales de la Policía Federal. Ahora, hay el tema del apostillado. Porque hacen esos *cartorios* brasileros, hacen la apostilla. Entonces nosotros le exigimos que se acerquen con sus antecedentes criminales de la Policía Federal apostillado y su certificado de nacimiento también apostillado. Allí hay otros documentos que se hacen en Paraguay: un certificado médico y un certificado de antecedentes de la policía del Paraguay para ver que no tengan ninguna orden de captura o algún delito que haya cometido dentro de Paraguay. Obtienen por dos años y con derecho a pedir la residencia permanente transcurrido ese lapso de tiempo. Porque ellos 90 días antes del vencimiento

pueden iniciar la residencia permanente, conforme al acuerdo.” (Oficina Regional de Migraciones, Ciudad del Este).



Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior, República del Paraguay.

En relación a las radicaciones permanentes de migrantes de todas las nacionalidades se ve en las cifras que, aunque son numéricamente inferiores a las temporarias, han ido paulatinamente aumentando.

La Ley n° 4.429/11, conocida como Ley de Amnistía Migratoria, se había promulgado en el año 2011 con el fin de regularizar la residencia de extranjeros en situación migratoria irregular. Por su parte, la Ley n° 2.193/03 autoriza a la policía nacional a expedir cédulas de identidad a los extranjeros cónyuges de paraguayos y a los extranjeros hijos de padre o madre paraguayos, el número de radicaciones permanentes por esta modalidad se ha mantenido entre 1400 a menos de 2000 en los años aquí graficados.

Al igual que el caso de Brasil y Argentina, el Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, ha facilitado el acceso a la regularización de muchos migrantes regionales. Para el caso de Brasil a nivel nacional, según datos del Sistema Nacional de Registro de Extranjeros (SINCRE), en el periodo 2011 a 2016, cerca del 26% del total de residencias temporarias y el 18% del total de las permanentes emitidas en el país fueron otorgadas vía el Acuerdo de Residencia²¹⁸.

En particular en Ciudad del Este, el total de migrantes radicados allí hasta el año 2017 es de 40.760 extranjeros. Los migrantes regionales radicados tienen una presencia numérica significativa, sobre todo los brasileros. No obstante, se evidencia una cifra importante de otros colectivos de migrantes extra – MERCOSUR.

Como se ha mencionado, una de las características propia de la “Triple Frontera”, es su marcada multiculturalidad que se refleja en la diversidad de comunidades migrantes que allí residen. En la Tabla n° 2 se consignan las cuatro nacionalidades más significativas. De acuerdo a los datos de la Dirección General de Migraciones, la brasilera es la nacionalidad más presente con un total de 29.432 personas radicadas en Ciudad del Este, significando el 72,20% sobre el total de migrantes radicados allí. Del Líbano provienen 3.784 personas radicadas en Ciudad del Este, representando el 9,28%. Los argentinos suman un total de 1.788 que es el 4,38% de la población migrante radicada y, finalmente, los taiwaneses representan 2,88% de migrantes con un total de 1.174 radicaciones. Como se ve la presencia de estas tres últimas nacionalidades es mucho menor a la brasilera.

²¹⁸ IPPDH, 2016.

Tabla n° 2. Comunidades con mayor presencia numérica de migrantes radicados en Ciudad del Este, según tipo de radicación, DGM, República del Paraguay, 2017.

PAÍS	AMNISTIA		MERCOSUR		LEY 978		LEY 2193	TOTAL
	Temporal	Permanente	Temporal	Permanente	Temporal	Permanente		
Brasil	778	146	6.761	785	12	20.746	204	29.432
Líbano	135	12	0	0	6	3.613	18	3.784
Argentina	103	20	32	2	5	1.422	204	1.788
China (Taiwán)	4	1	0	0	0	1.169	0	1.174
Totales	1.020	179	6.793	787	23	26.950	426	36.178*

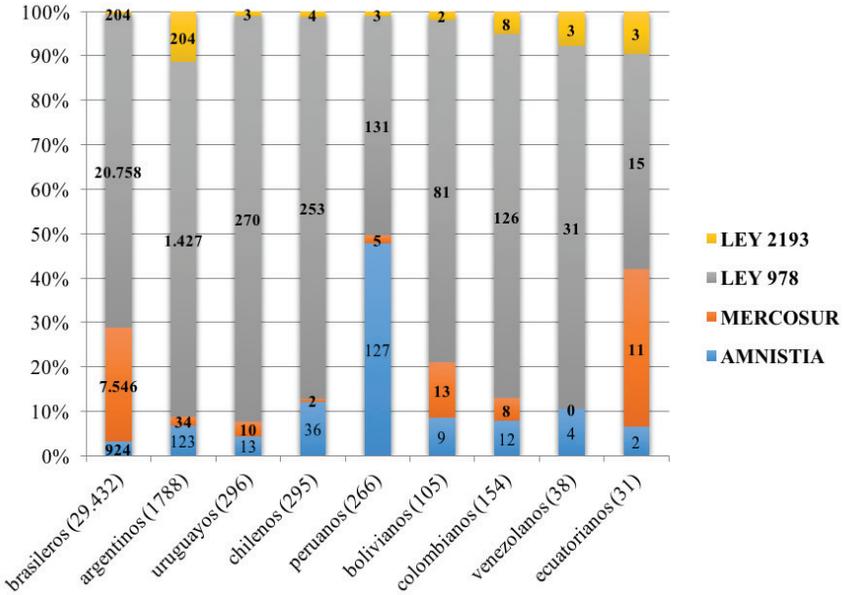
* (total de radicaciones de todas las nacionalidades: 40.760)

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Migraciones (DGM), Rep. del Paraguay, 2017.

En el Gráfico n° 18 puede verse que la gran mayoría de radicaciones (sean temporales como permanentes) han sido otorgadas a ciudadanos brasileños, seguidos por un porcentaje marcadamente mayor de las otras nacionalidades. Asimismo, los migrantes se han acogido en su mayoría a la ley de migraciones paraguaya número 978 para obtener la radicación, así por ejemplo, de los 29.432 brasileños radicados en Ciudad del Este casi 21.000 lo han hecho por medio de esta vía, algo similar ocurre con los argentinos, quienes del total de radicados (1.788) 1.427 lo han efectuado a través de dicha ley. Esta opción puede verse también de modo marcado en las demás nacionalidades, solo la ecuatoriana no presenta una diferencia acentuada en relación a esta opción (15 casos radicados bajo la Ley n° 978) y la del Acuerdo MERCOSUR (11 casos) pero dada la escasa cantidad de radicaciones de ecuatorianos no incrementa porcentualmente de modo importante la cantidad de radicaciones bajo el Acuerdo MERCOSUR. Como se ve esta tendencia a que la mayoría de las radicaciones sea vía la ley 978 re-

plica lo que ocurre a nivel nacional en materia de radicaciones, sobre todo permanentes, en la República del Paraguay.

Gráfico n°18. Radicaciones en Ciudad del Este de migrantes provenientes de países miembros y asociados del MERCOSUR, según nacionalidad y tipo de radicación.



Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Migraciones (DGM), Rep. del Paraguay, 2017.

La Dirección General de Migraciones (DEMIG) realiza jornadas de Regularización Migratoria en Ciudad del Este. En estas jornadas, el equipo móvil de la DEMIG brinda atención a los migrantes que necesiten tramitar su carnet de admisión temporaria o permanente, o bien, a quienes quieran acceder a otros documentos emitidos por la Institución, como el certificado de radicación o la reposición de carnets.

Se han realizado jornadas abiertas a personas con nacionalidades de países extra MERCOSUR, aunque apuntando principalmente a estudiantes y

trabajadores (en su mayoría provenientes del Brasil) que no contaran con documentos y, por ende, pudieran ver vulnerados derechos tales como el acceso a un contrato laboral formal, al seguro social (IPS) o a la obtención de su título habilitante.

A los fines de garantizar el acceso al derecho de regularización migratoria y otras documentaciones, la Dirección General de Migraciones realiza jornadas de regularización migratoria por lo menos tres veces al año conocidas como “*mutirão*”.

“También tenemos una jornada de regularización migratoria en este momento. Lo hacemos por lo menos tres veces al año.

¿Un *mutirão*?

Sí, es muy conocido. Y allí por ejemplo sacan certificado médico y antecedentes para extranjeros. En esas fechas cuando se hace la jornada ellos tienen la facilidad de acceder.” (Oficina Regional de Migraciones, Ciudad del Este).

Estas Jornadas de Regularización Migratoria son un servicio proporcionado por la Departamento de Migraciones (DEMIG) para facilitar la documentación migratoria de los migrantes que viven, trabajan y/o estudian en todo el territorio nacional paraguayo. En cada Jornada, un equipo móvil de la DEMIG se instala durante una semana en lugares con gran presencia de migrantes – principalmente en ciudades fronterizas – para brindar atención a los ciudadanos que necesiten tramitar su carnet de admisión temporaria o permanente, o bien, acceder a otros documentos emitidos por la Institución.

Las Jornadas de Regularización Migratoria también son ejecutadas por la DGM en el marco del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, teniendo como objetivo fortalecer el proceso de integración regional con la implementación de instrumentos que faciliten la libre circulación de personas entre los países que conforman el MERCOSUR y los mecanismos

pertinentes para conceder a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia regular en el territorio de otro Estado Parte.

En dichas Jornadas los migrantes pueden solicitar las siguientes documentaciones:

- ✓ Carnet de Admisión Temporalia MERCOSUR (por Acuerdo de residencia del MERCOSUR)
- ✓ Carnet de Admisión Permanente MERCOSUR (por Acuerdo de residencia del MERCOSUR)
- ✓ Carnet de Admisión Permanente por Ley de Migraciones 978/96.
- ✓ Carnet de Admisión Temporalia por Ley de Migraciones 978/96.
- ✓ Reposición de Carnet de Admisión Temporalia y Permanente.
- ✓ Certificado de Radicación.

Por medio del apoyo interinstitucional de parte del Departamento de Informática de la Policía Federal y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, durante las Jornadas también están disponibles los servicios de dichas instituciones para la expedición del Certificado de Antecedentes para Extranjeros y el Certificado Sanitario, respectivamente, documentos que forman parte de los requisitos para la obtención de los carnets de residencia. La realización de estos dos trámites durante las Jornadas es opcional, ya que los migrantes pueden optar por gestionarlos con antelación en las dependencias de las Instituciones arriba mencionadas²¹⁹.

“¿y eso usted lo hizo en la universidad o usted fue hasta el sector de la migración?”

Yo fui por el “*mutirão*”²²⁰. Que sale más barato. Cada año tiene dos, tres, cuatro veces en un año. Cada vez que llegan alum-

²¹⁹ Información recuperada de: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/jornadas-de-regularizacion>

²²⁰ Es una palabra en portugués utilizada para describir un proyecto de servicio comunitario. En este caso, refiere a los equipos móviles de la DGM que efectúan las jornadas de regularización migratoria.

nos nuevos, cuando comienza un semestre, por ejemplo, en la UPAP²²¹ es mensual, que es donde yo estudio, ¿no? Hago en UPAP. La UPAP, por ser mensual, siempre se está abriendo una nueva clase. Y allí siempre está teniendo un montón de personas para sacar el documento, porque siempre llegan nuevos alumnos, entonces siempre se abre para sacar esa documentación.” (Mujer, brasilera).

“(…) en realidad la universidad²²² hasta trajo un delegado de la policía y pasó por las salas informando que iba a haber ese *mutirão* y qué documentación necesitábamos, eso fue lo que sucedió. Y él incluso amenazó, dijo que quien estuviera sin el visado iba a ser, tal vez sería expulsado de Paraguay, en fin, esas cosas. (Mujer, brasilera).

¿Entonces no tienes problemas con la documentación? ¿Fue fácil?

Fue muy tranquilo, yo traía mi documentación que necesitaba, que ellos exigen y lo hice todo. Sólo lo que está faltando es de la universidad misma, pero es porque yo que no tuve interés incluso de dar entrada todavía. Voy a ver si doy entrada en esa documentación allí para el tercer año.” (Mujer, brasilera).

Como lo manifiesta la entrevistada además de trámites del documento, luego se precisan algunos más que tienen un costo más elevado.

“No fue fácil, debido a que no es barato.

¿Las tasas son altas, ¿no?

Son altas. Para organizar toda mi documentación pasé cerca de mil trescientos reales, sólo para la documentación. Pero

²²¹ Universidad Politécnica y Artística (UPAP).

²²² Se refiere a la Universidad Internacional Tres Fronteras (UNINTER), se trata de una casa de altos estudios privada creada en 2003. La primera sede estuvo ubicada en el Microcentro de Ciudad del Este. Más adelante, con la finalidad de facilitar el acceso a los alumnos que provenían de varias ciudades para estudiar, la UNINTER se termina ubicando en el KM 4 de la ciudad.

gracias a Dios lo conseguí y así, ellos exigen que tenga la documentación para hacer las pruebas finales. Entonces si usted no tiene la documentación, usted no lo hace.” (Mujer, brasilera).

Alojamiento y asistencia

Las Hermanas Misioneras Scalabrinianas, gestionan el Hogar de Tránsito Sin Fronteras en Ciudad del Este. Como región fronteriza se encuentran personas de diferentes nacionalidades y también migrantes internos, que llegan desde el interior del país en busca de mejores condiciones de vida, por este motivo, inicialmente –según informó la persona entrevistada – hace algunos años la congregación actuaba junto a la Diócesis de Ciudad del Este realizando atención a migrantes, auxiliándolos en la regularización y trámites de documentación e impulsaban también el desarrollo de líderes para que actuaran con los migrantes en las colonias y comunidades locales. Asimismo, otra hermana de la orden daba asistencia a los presos. También se desarrollaban capacitaciones y preparaciones para mujeres que se insertaban en el servicio doméstico. En ese mismo espacio recibían atención psicológica y social. Estas actividades eran financiadas por una organización de Asunción y terminó en 2015.

“Años atrás, sí, tuvo un trabajo, había una hermana que tenía una oficina en Río César y trabajaba mucho con migrantes, principalmente en la parte de la documentación, pero no sólo, también en la parte de formación de liderazgos para actuar con migrantes allí en las regiones en las colonias, la parte social, documentación y la parte religiosa también, de formación de las comunidades. (...) había otra hermana que (...) visitaba la cárcel, los encarcelados. Y allí ella hacía un buen trabajo también defendiendo migrantes que, a veces, no hay nadie para ellos, son presos principalmente que están lejos de la familia. Y después las cosas fueron cambiando tan rápidamente. Las cosas fueron cambiando y esa casa también. En el caso de las mujeres, las mujeres y las niñas se dedicaron a la formación de mujeres y niñas, jóvenes para el servicio doméstico...era

una formación integral, no era sólo aprender a hacer comida y esas cosas. Era servicio doméstico, también tenían psicóloga, formación religiosa también, espiritualidad...eran cursos bien buenos. Y teníamos financiamiento de una organización de Asunción, Organización Santa Librada, y en 2015 eso terminó, al final de 2015, porque esa organización se retiró y yo también me quedé sola.” (Hogar de Tránsito sin Fronteras, Ciudad del Este).

En ese proceso de mutación, el hogar comenzó a recibir migrantes que llegaban a la zona para estudiar. Muchos de ellos cursan sus estudios en las universidades que quedan cerca del hogar. El hospedaje no es totalmente gratuito, sino que se les cobra para la manutención, asimismo deben realizar la limpieza del cuarto que ocupan sea este individual o compartido. Allí tienen disponible lavandería, cocina y otros espacios comunes.

“Antes estábamos dos hermanas y yo acabé quedando sola, mi Dios. Y allí apareció alguien, preguntando si tenía aquí alojamiento para estudiantes. Entonces recibí a esa niña y a través de ella otros, entonces lo que pasa, a partir de 2016, es que aquí estamos acogiendo a estudiantes universitarios que estudian en UNINTER²²³. Entonces ese aspecto de migración, no es que estamos realmente actuando. Hubieron paraguayos también y brasileños, este año estamos medio parados... no hay nadie digamos que haya venido a ver, pero la casa está disponible para recibir estudiantes brasileños principalmente.” (Hogar de Tránsito sin Fronteras, Ciudad del Este).

Según la entrevistada, si bien el Hogar Tránsito sin Fronteras, no actúa directamente en relación los trámites migratorios, si aparecen consultas se dan orientaciones.

²²³ La Universidad Internacional Tres Fronteras es una institución universitaria privada creada en 2003 por Ley n° 2.142 con Sede en Ciudad del Este. <https://uninter.edu.py/es/la-universidad/>

“A veces aparecen algunas personas pidiendo dónde y quién podría ayudar a hacer los documentos. Entonces hago esa orientación. En Asunción tenemos una hermana de la congregación que trabaja a nivel de conferencia episcopal en Paraguay y en Foz tienen la hermana Terezinha. Entonces, siempre se necesita ese puente, hacemos más ese servicio de indicar “mire, usted puede buscar, en Asunción, la hermana Zueni, y en Foz do Iguaçu tiene la hermana Terezinha”. Entonces ese tipo de orientaciones es el que hacemos.” (Hogar de Tránsito sin Fronteras, Ciudad del Este).

También cuando es necesario ofrecen albergue temporal a migrantes que están en tránsito y no tienen familiares ni amigos dónde hospedarse, así como a aquellos que se encuentran visitando a familiares presos, se posibilita capacitación y ayuda a enfermos auxiliándolos en la realización de exámenes y otras situaciones emergentes. Asimismo, proveen auxilio financiero para transporte de los migrantes que quieren retornar a sus lugares de origen o traslado hacia otros lugares.

“¿Y si alguien necesita quedarse por una noche o algo así?”

Sí, ya hemos acogido sí, ya hemos acogido incluso en ese aspecto. En el caso de la madre, con el hermano, no recuerdo de qué ciudad era de Brasil, que tenía el hijo menor, que había sido arrestado por drogas, en fin, él estaba transportando drogas a pedido de otras personas y fue arrestado. Entonces vinieron para visitar al hijo, la madre más un hermano y otros casos también así.

Y, por supuesto, pueden quedarse unos días aquí.

Una noche, dos... son realmente personas en tránsito. Vienen también a causa de enfermedades, entonces están en tránsito a causa de enfermedades... también hemos hospedado a personas en ese sentido.” (Hogar de Tránsito sin Fronteras, Ciudad del Este).

Las personas llegan al hogar generalmente derivadas por vecinos del propio barrio, pero la institución no realiza un registro de las atenciones realizadas

por lo que no se cuenta con ese dato. Al igual que lo manifestado por otras instituciones y actores en Ciudad del Este, la referente entrevistada del hogar, refirió no tener conocimiento de ninguna iniciativa gubernamental, ya sea ligada a la municipalidad o a la gobernación, que tenga como objetivo el apoyo o asistencia específica a los migrantes. En la entrevista hizo referencia a las acciones que ellas realizan y que fueron descritas anteriormente pero que no responden a un trabajo sistemático o en vinculación con otras organizaciones y/o órganos del estado municipal. También mencionó alguna asistencia que brinda la parroquia pero que tampoco es un trabajo basado en algún protocolo o red asistencial.

Derecho a la educación.

De acuerdo con un informe²²⁴, Ciudad del Este cuenta con los siguientes establecimientos de enseñanza: 44 guarderías, Jardines Infantiles y Maternales; 142 instituciones educativas preescolares; Colegios Primarios; 140 instituciones educativas de enseñanza primaria y Educación básica 1º, 2º y 3º Ciclo y Colegios Secundarios; 65 instituciones educativas de enseñanza media, educación media, y colegios secundarios superiores; 65 instituciones educativas de Educación para Jóvenes y Adultos y finalmente 9 de Curso técnico o profesional.

Los funcionarios entrevistados de la Oficina Regional de Migraciones ubicada en Ciudad del Este han planteado que es notoria la presencia de migrantes brasileiros que llegan a la zona para estudiar. En algunos casos también se trata de jóvenes que han realizado un proceso previo de migración interna en Brasil hacia Foz do Iguazu y luego a Ciudad del Este.

“Estudiantes. Todos estudiantes de medicina. De los cuales nosotros tenemos identificado al 70%, tenemos ya registrados en migraciones. 70% de estudiantes que entran en la carrera de

²²⁴ Instituto Social del MERCOSUR (2018) *Ciudadanía social en el MERCOSUR. Acceso a servicios en regiones de Frontera. Ciudadanía en Frontera*. Parte II. Asunción, República del Paraguay.

medicina. También tenemos en Asunción estudiantes de medicina.

Entonces vienen brasileros para estudiar ¿Y vienen para trabajo también? Para trabajar por ejemplo brasileros que trabajan en el comercio, por ejemplo.

Tenemos un 25% de casos. Que vienen a trabajar.” (Oficina Regional de Migraciones, Ciudad del Este).

En consonancia con las referencias a la presencia de estudiantes extranjeros que migran a Ciudad del Este para realizar sus carreras de grado debe decirse que la ciudad cuenta con una Universidad Nacional Pública de gran importancia. La Universidad Nacional del Este, fue creada por Ley n° 250²²⁵ en octubre de 1993.

Fue posible identificar a través de las entrevistas que algunos migrantes, sobre todo de nacionalidad brasilera, se trasladan a Ciudad del Este para cursar sus estudios de grado no solo en esta universidad sino también en otras de índole privadas ubicadas en la ciudad. Así, este tipo de migrante manifiesta que decide migrar para estudiar dado que los costos de hacerlo en Brasil son más altos. También se da el caso de brasileros que migran de otras zonas de Brasil, se instalan en la ciudad vecina de Foz do Iguacu donde residen para estar cerca de Ciudad del Este, trasladándose para estudiar todos los días.

“(…) Hoy un curso de medicina en mi ciudad está costando 10 mil reales sólo el primer año, aquí no gasto ni dos mil reales...” (Mujer, brasilera).

“Las facultades en Brasil, para mi condición financiera, son muy caras. Entonces yo tenía una amiga aquí donde yo participo de una comunidad católica carismática allí y la fundadora conocía a esa persona, me dijo por whatsapp que ella ya estaba aquí. Y ahí ella empezó a hablar de la facultad que ella estudia-

²²⁵ <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2607/ley-n-250-carta-organica-de-la-universidad-nacional-del-este>

ba, que es la UNINTER, y ahí empecé a interesarme y ella hizo mi matrícula. Entonces fue así todo muy rápido e inesperado, porque ni yo misma sabía que venía aquí, porque yo estaba tratando de rendir el vestibular...” (Mujer, brasilera).

Estudiantes de diversas regiones del Brasil se trasladan hacia Paraguay para cursar la carrera de medicina y otras tantas que se dictan en las universidades de Ciudad del Este. Por ejemplo, dos de las entrevistadas provenían de Río Grande del Norte y otra de Fortaleza, ambos estados de la región nordeste del Brasil y habían migrado para estudiar la carrera de medicina en dos universidades privadas que se encuentran en Ciudad del Este.

“De todas partes. Hay gente de todos los lugares. Mis compañeros son de todas partes. Hay gente de San Pablo, de Bahía, gente de Fortaleza, otra de Paraíba, de Natal.” (Mujer, brasilera).

“Todos brasileños y de todos lados de Brasil. Por ejemplo, tengo mi grupo de amigos, yo tengo una amiga mía que es de Río de Janeiro, otros de Maceió, otros de Tocantins, yo soy de Natal, otros de Maranhão, entonces es así bien esparcido, del Brasil entero.” (Mujer, brasilera).

Como se dijo, algunos de estos estudiantes residen en Ciudad del Este y otros viven en Foz do Iguaçu y todos los días cruzan el Puente de la Amistad para estudiar en la ciudad paraguaya.

¿Usted nunca pensó en ir a vivir en Paraguay?

No, no hay ninguna posibilidad de ir allá. No me gusta. Estoy allí para estudiar. Voy a mi universidad y vuelvo.” (Mujer, brasilera).

“Justamente, mira, nunca tuve, nunca tuve acceso al hospital allí – Ciudad del Este – no. Pero sólo lo que me hablan, ya es de asustarse, porque usted tiene que llevar la medicación para atender al paciente, porque allí no tiene nada. En los hospitales

no tiene nada, entonces usted tiene que ir preparado. No tengo coraje de vivir en aquel lugar.” (Mujer, brasilera).

Tanto en Ciudad del Este como en Foz do Iguacu muchos emprendimientos inmobiliarios están orientados a atender a este público de estudiantes que llegó y/o se traslada en la zona fronteriza. Sin embargo, según lo relatado en las entrevistas, algunos de estos estudiantes se encuentran en situaciones precarias en Ciudad del Este quienes pueden ser víctimas de extorsiones o abusos en cuanto a los alquileres.

La mayor dificultad señalada por estudiantes entrevistados es el idioma, ya que las clases se dictan en español y no existe por parte de la Universidad ninguna preparación previa, ya sea por medio de cursos que ofrezca la misma casa de estudio o algún sistema de tutorías, en relación a este aspecto.

“Eso me parece un punto negativo, porque no dan español. En realidad, ellos dan inglés médico, yo lo encuentro un poco ilógico. Ellos exigen más adelante, no en el primer año, que hablemos español. Pero si ellos no nos dan ninguna base tenemos que hacerlo solos, de la manera que se pueda, por internet... yo hasta saqué fotocopias de un libro de español de una amiga mía de mi ciudad, para ver si puedo tener introducción en español. Entonces eso es un punto negativo que he encontrado en la universidad, no dan un curso de español, de hecho, dan guaraní. El guaraní que es una lengua de ellos allí, lengua madre, creo, de ellos allí. Y dan inglés médico, pero no dan español.” (Mujer, migrante).

Derecho a la salud

Según el informe “Indicadores Básicos de Salud. Paraguay 2018”, elaborado por la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana

de Salud y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay²²⁶, el Sistema Nacional de Salud de Paraguay, creado por la Ley n° 1.032/96 e integrado por los sectores público, privado y mixto, se caracteriza tanto por falta de integración y por un tipo de cobertura territorial asimétrica.

Con el objetivo de mejorar el alcance del acceso a la salud de la población, a partir de diciembre del 2008, el Ministerio inició la conformación de las Unidades de Salud de la Familia (USF) y su instalación en las regiones sanitarias. Las USF constituyen la estructura física en la que se desarrolla una parte importante de las acciones comprendidas en la estrategia de la atención primaria de salud, de forma coordinada, integral y permanente. Trabajan con un equipo mínimo de salud de la familia (integrado por un médico, un enfermero, un auxiliar y agentes comunitarios), prestando servicios de consulta, atención domiciliaria, dispensarización y análisis de vulnerabilidad, mediante actividades de prevención y promoción de la salud, atención médica y habilitación, rehabilitación e inclusión social desde una perspectiva de territorialidad.²²⁷

En enero de 2017 el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social aprueba la “Guía de Trabajo en Atención Primaria de la Salud” cuyo objetivo es funcionar como “herramienta para la coordinación, dirección y evaluación de las funciones de los Equipos de Salud de la Familia (ESF) Y Equipos de los Departamentos Regionales de Atención Primaria de la Salud...” (Resolución S.G. n° 009 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Poder Ejecutivo de Paraguay).

²²⁶ Informe de indicadores básicos de salud en Paraguay. Ver: https://www.paho.org/par/index.php?option=com_docman&view=download&alias=591-paraguay-indicadores-basicos-de-salud-2018-1&category_slug=publicaciones&Itemid=253

²²⁷ Ver: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/0cb3dc-GUIADETRABAJOE-NAPSPDF.pdf>

Algunos entrevistados señalan que el servicio de atención descentralizado es un espacio que – replicando el trabajo de sensibilización de quienes trabajan en el Poder Judicial – potencialmente podría ser clave para la detección de casos de trata, ya que allí los médicos, enfermeros y operadores de salud en general, tienen contacto directo con quienes acuden a atenderse.

“(…) con los operadores de justicia están escrito cuales serían los indicadores de la trata que, al hacer un análisis con esa persona que, de repente, acuda a migraciones o a un servicio de salud se puede hacer la detección. El desafío es que eso llegue a los operadores de salud, mejor dicho, nosotros tenemos UFS que son unidad de salud familiar, donde en cada comunidad están los médicos y de repente trabajar con ellos sería un desafío para que ellos también puedan hacer una detección. Por ejemplo, en el periodo que fui asistente fiscal no hemos tenido casos denunciados por salud, por ejemplo. Falta una sensibilización y una coordinación, sería un desafío trabajar en salud para la detección. Hemos tenido también inconvenientes que, inclusive en las mismas unidades fiscales, donde se denuncia que no lo pueden detectar, hay todavía un pequeño desajuste entre lo que es la detección de lo que es un hecho punible de trata. Es un delito complejo y sabemos también que hay víctimas que no se sienten víctimas por eso es que es importante que las personas que tengan ese contacto directo con la gente que sepan reconocer y ese es el desafío que nos falta.” (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Asunción).

A lo largo de las páginas anteriores se ha analizado diversas políticas públicas desarrolladas por los gobiernos nacionales, provinciales u estadales y municipales dirigidas a los migrantes y sus derechos, así como a perseguir, prevenir y proteger a las víctimas de trata, siendo los migrantes – con sus particularidades de género, procedencia social y edad – un grupo que se ve particularmente afectado en sus derechos por este delito.



IV

CONSIDERACIONES FINALES

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación ha tenido el propósito de contribuir en los esfuerzos gubernamentales orientados a la promoción y protección de los derechos humanos en las ciudades de frontera del MERCOSUR, construyendo información sobre la situación de los migrantes que residen en Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). Particularmente, abordando las políticas públicas implementadas por los Estados para garantizar el acceso de las personas migrantes a los derechos sociales y combatir los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

La población migrante que reside en las ciudades de Puerto Iguazú, Foz do Iguazu y Ciudad del Este fue caracterizada a partir de las fuentes de datos estadísticos disponibles y las entrevistas realizadas a migrantes, organizaciones de la sociedad civil y órganos públicos tanto a nivel nacional, provincial como municipal.

La garantía al acceso a derechos sociales y de regularización migratoria oficialían como factores de protección respecto a múltiples vulnerabilidades que pueden afectar a las personas, entre las cuales se encuentra la de ser víctima de trata. En este sentido, es que abordar las condiciones de acceso a derechos sociales de los migrantes, así como las políticas públicas implementadas por los Estados para garantizar sus derechos, resultaría ser un modo de prevención y lucha contra la trata de personas.

La irregularidad migratoria frecuentemente se articula con situaciones de informalidad laboral, especialmente en el caso de los migrantes recientes, así como dificultades para acceder a servicios de salud públicos, situación que genera conflictos y arduos debates en zonas fronterizas. Se ha podido identificar que el acceso al derecho a la salud se encuentra extendido en Foz do Iguazu, al tiempo que algunos migrantes han señalado algunas dificultades en Puerto Iguazú y Ciudad del Este. El acceso a la educación pública

de los niños y niñas migrantes se encuentra sumamente extendido en las tres ciudades no indicándose obstáculos al respecto, aunque si algunas situaciones de discriminación por cuestiones étnico-culturales.

Las migraciones venezolanas han impactado en toda la región y ello no excluye a la zona de la “Triple Frontera”. Si bien se trata de un espacio en que la multiculturalidad y la presencia de extranjeros no es un dato nuevo, si lo es la aparición de los migrantes venezolanos con características particulares que presentan desafíos a los gobiernos locales. Dado que los migrantes venezolanos ingresan por la frontera norte de Brasil y luego realizan largas travesías hasta llegar a Foz do Iguazu, las condiciones en las que arriban están atravesadas por despojos, robos de sus pertenencias y documentaciones, necesidades básicas insatisfechas tales como alimentación, salud y abrigo. Al llegar a Foz do Iguazu son asistidos por las redes de asistencia que ya existen en la ciudad y que se ven impactadas por esta mayor demanda.

Por otra parte, el conjunto de entrevistas en profundidad con migrantes, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, así como en el análisis de documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil nos ha permitido profundizar en algunos aspectos de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la “Triple Frontera”.

El primer dato a destacar es que son pocos los entrevistados (sean migrantes funcionarios o miembros de organizaciones de la sociedad civil) los que han mencionado conocer de modo directo la ocurrencia de casos de trata de personas. A excepción de aquellas áreas gubernamentales y judiciales que se ocupan directamente de aspectos de persecución, prevención y o asistencia a víctimas de trata, en general el tema aparece invisibilizado, seguramente enmascarado por otros procesos coadyuvando en su naturalización.

Si bien existieron y existen múltiples campañas de sensibilización y capacitación, diseñadas e impulsada por gobiernos, organizaciones y organismos internacionales, de funcionarios, pero también del resto de la sociedad,

visibilizar la trata de personas como una violación de derechos humanos continúa siendo un desafío para las políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas implementadas por los distintos niveles político-administrativos de Argentina, Brasil y Paraguay para prevenir y combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como para brindar atención a las víctimas de estos delitos en las ciudades estudiadas ha sido otro de los objetivos centrales del estudio. Al respecto se puede afirmar que desde hace algunos años han existido avances sustanciales en cada uno de los países analizados.

A nivel normativo, las Leyes n° 26.364 (2008) y 26.842 (2012) de Argentina, la Ley n° 4.788 (2012) en Paraguay y, finalmente, la Ley n° 13.344 (2016) en Brasil, han sido trascendentales en cuanto suponen no solo la tipificación en el derecho interno del delito de trata y la adecuación de la normativa nacional a los compromisos asumidos por los Estados al suscribir a la Convención y a los Protocolos de Palermo, sino también un impulso a la visibilización de la problemática, la instauración de áreas de gobierno y de la justicia especializada en este tema. Así se puede mencionar que Argentina y Paraguay tienen fiscalías especializadas en la persecución y combate del delito de trata de personas; que Brasil ha aprobado su Tercer Plan Nacional contra la Trata de Personas, que Argentina ha conformado el Comité contra la trata y posteriormente el Consejo Federal contra la trata, que se ha producido información sobre las víctimas, los victimarios, las causas, los sistemas de captación, se han sistematizado las causas judiciales iniciadas y resueltas, entre otros aspectos.

En relación a los poderes judiciales fue posible relevar las atribuciones y acciones – de cada país y considerando también las acciones de cooperación entre sí – que llevan adelante para prevenir y combatir la trata de personas, así como para brindar atención a las víctimas de estos delitos y para garantizar su acceso a derechos sociales tanto a nivel nacional como en la zona de “Triple Frontera”.

Respecto a las debilidades y los aciertos en materia de medición estadística sobre los derechos de los migrantes y trata de personas en “Triple Frontera”.

ra” se han detectado algunos obstáculos. Los funcionarios entrevistados han indicado como uno de los aspectos sobre los cuales sería importante avanzar. Esta dimensión se vincula con el hecho de que “para un adecuado diseño de políticas, programas o servicios, va de suyo que la información constituye también un insumo imprescindible. Así, por ejemplo, para implementar acciones que den adecuadas respuestas a problemas de desigualdad, es preciso contar con datos sobre la demanda específica, las características de la población atendida, las acciones que se implementan, la oferta de servicios y prestaciones existentes y los recursos que se destinan”²²⁸.

La información es un insumo fundamental en varios aspectos de todo tipo de política pública: monitoreo de la gestión, rediseño de mejores respuestas a los problemas, respuestas más efectivas a través de dinámicas participativas, profundización de mecanismos y espacios de participación popular, mejores estrategias de difusión, entre otros aspectos.

De modo que, además de contar y producir información es central que la misma se encuentre sistematizada, es decir se precisa de la instrumentación de sistemas de información. En políticas públicas un sistema de información debe tender a un diseño de sistemas de registros, de construcción de indicadores y acciones de difusión que den cuenta de todos los aspectos que dicha política pública procura.

El caso de las políticas contra la trata de personas es un ejemplo paradigmático en el cual se pueden aplicar estas máximas, ya que la integrabilidad de la problemática, la multiplicidad de instancias estatales (judiciales, legislativas y gubernamentales) que deben y tienden a participar en cada uno de los países analizados así lo evidencian: hay acciones de persecución del delito que precisan de perfiles de casos, de tipos de víctimas, sentencias, y delitos conexos entre otras variables a considerar; hay acciones vinculadas a la asistencia a las víctimas para la cual es imperioso considerar las múltiples dimensiones que supone este delito contra derechos humanos básicos

²²⁸ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, pág. 72. Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

y las respuestas concretas de corto, mediano y largo plazo que el Estado debe realizar a los efectos de proteger la dignidad, reinserción social y condiciones de vida de las víctimas.

También hay acciones de prevención que, sin duda alguna, requieren de no solo contar con información precisa sobre los mecanismos de captación y los factores de riesgo que colocan a determinados grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, sino también que el aspecto de la difusión se torna inescindible de cualquier política pública orientada a la prevención de la trata y a la participación de toda la sociedad para su detección.

En suma, un sistema de información supone un marco lógico que permita articular las diversas fuentes donde se produzca información a los fines de generar nueva información que sea relevante para la toma de decisiones, gestión y monitoreo²²⁹. Es importante señalar además que para el enfoque de derechos la información pública es esencial para profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa. Es decir, para llevar a cabo procesos participativos de diseño, planificación y monitoreo de políticas públicas.

En este sentido, en todas las entrevistas realizadas a funcionarios vinculados a áreas de combate a la trata en los tres países, ya sean éstos dedicados a la persecución del delito, a su prevención como a la asistencia a víctimas, la generación de datos estadísticos y de sistemas de información sólidos, son señalados como uno de los objetivos pendientes imprescindibles para el diseño y ejecución de políticas públicas en relación a la trata de personas.

Coincidentemente a lo planteado a nivel nacional y local, organismos internacionales plantean las dificultades para mensurar este delito, aunque resaltando a la vez la importancia de continuar en el desarrollo de mejores y más sólidos sistemas estadísticos al respecto, ya que:

²²⁹ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, pág. 72. Buenos Aires, IPPPDH, 2014. Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

“Estimar el número de víctimas sin detectar continúa siendo un desafío” (UNODC, 2016).

“(…) la naturaleza invisible y clandestina de la trata y la falta de una sólida recopilación de datos hacen que sea difícil saber el número de víctimas infantiles a nivel mundial. Sin embargo, según las últimas estimaciones disponibles, cerca de 1,2 millones de niños son objeto de trata todos los años” (UNICEF, 2018).

Las líneas de denuncia “Disque 100” y “Ligue 180” en Brasil, la “línea 145” en Argentina y la línea 137 – “SOS MUJER” de atención a casos de violencia intrafamiliar en Paraguay así como las página web²³⁰ para realizar denuncias en casos de trata de personas, o el número (+595 21) 454 611 para el mismo fin, funcionan como modos de garantizar mecanismos de acceso a la denuncia y a la justicia a grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Un reto que se repite en las entrevistas a funcionarios es la necesidad de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de la atención a migrantes, refugiados y víctimas de trata de personas en articulación con los órganos gubernamentales locales y bajo cooperación trinacional.

El rol de los sistemas judiciales, tanto en los procesos de prevención y combate de este delito, desbaratamiento de redes de trata, asistencia a las personas que hayan estado bajo la situación de trata evitando caer en procesos de revictimización, implica desafíos vinculados a la asunción de un enfoque de derechos humanos. En este sentido, la formación y capacitación de los operadores judiciales intervinientes en casos de este tipo requieren de políticas de Estado activa, que se basen en un enfoque de derechos humanos y reproduzca buenas prácticas.

Otro de los desafíos en relación a la trata se vinculan con los obstáculos que la invisibilización y naturalización del fenómeno (sea éste con fines

²³⁰ <http://denuncias.ministeriopublico.gov.py/denuncias/basico>

de explotación laboral como sexual²³¹) supone, anclados en estereotipos y relaciones desiguales de poder, que coadyuvan en la reproducción de las condiciones de posibilidad de la ocurrencia de esta violación a los derechos humanos. La promoción de un enfoque de derechos supone el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias en las distintas entidades públicas para que puedan garantizarse los derechos de manera efectiva promoviendo a su vez el fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos como titulares de derechos de modo tal que puedan exigir su cumplimiento.

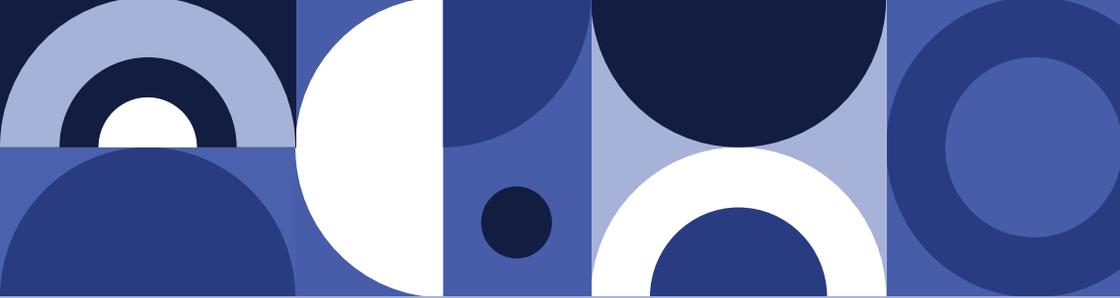
En suma, en este documento se han analizado aspectos relevantes en cuanto al acceso de las personas migrantes a un conjunto de derechos sociales y políticas públicas en la zona denominada como “Triple Frontera”. El propósito ha sido presentar información que pueda ser de utilidad para el diseño e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes en articulación con la temática de la trata de personas entendiendo que aquellos son un grupo particularmente afectado por este delito. En otras palabras, la investigación ha pretendido contribuir con la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las personas migrantes en el contexto de la integración regional a partir de investigar una zona particularmente signada por la circulación de personas de diversas nacionalidades, movilidades y procesos migratorios.

Los avances presentados en este informe no significan que los Estados estén cumpliendo de modo integral y acabado con su obligación de garantizar los derechos de las personas víctimas de trata de personas, mucho queda por

²³¹ Cabe indicar que, como lo establece el artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, la trata tiene como fin la explotación de la víctima y que la misma “incluirlá, 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”. En este informe se focalizó en la trata con fines de explotación laboral y sexual ya que, como se evidenció en algunos datos estadísticos presentados, es el tipo de trata con mayor incidencia numérica. Ello no significa que los otros tipos de trata no ocurran, como ha sido mencionado, en algunos casos por los entrevistados, sobre todo considerando los procesos de invisibilización y subregistro a los que ya hemos hecho mención en relación a la trata de personas en todas sus formas.

hacerse en materia de persecución, prevención de este delito, así como en relación a la asistencia a las víctimas. Profundizar en la colaboración mutua de los órganos públicos nacionales, provinciales o estatales con los poderes judiciales locales e instancias municipales que actúan como puntos focales en cada país es una demanda y una necesidad que los mismos funcionarios manifiestan. Asimismo, mejorar la cooperación y articulación de los órganos públicos y las instituciones que actúan a nivel de cada ciudad de la región trinacional fronteriza bajo estudio es otra demanda y anhelo de los distintos actores públicos entrevistados durante la investigación.

Este informe documenta la existencia de importantes avances normativos, institucionales y de políticas públicas para la garantía de derechos. A partir de lo analizado puede decirse que, en relación a los temas abordados, se han dado lugar a respuestas específicas por parte de los tres Estados que dan cuenta de una voluntad política en la lucha contra la trata y la protección de derechos de las personas. No obstante, también se han identificado obstáculos y dificultades en relación a dichos objetivos. Por último, cabe decir que algunas de las experiencias identificadas en el marco de esta investigación pueden ser útiles para su replicación en otras zonas de frontera, en función de las particularidades que cada una de ellas presente.



V

BIBLIOGRAFIA

V. BIBLIOGRAFIA

AIAMP. *Protocolo de cooperación interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes entre los Ministerios Públicos Iberoamericanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. (Suscripto el día 16 de noviembre del 2017).

Alvarenga, et. al.

ASBRAD (2018/2019) *Informe de Monitoreo y Evaluación del “Proyecto Fronteras”*. ASBRAD/Secretaría de Política para las Mujeres, Brasil. (Mimeo).

Buller, A. M., Vaca, V., Stoklosa, H., Borland, R., & Zimmerman, C. (2015). *Explotación Laboral, Trata y Salud de los Migrantes: hallazgos en diversos países sobre los riesgos y consecuencias para la salud de los trabajadores migrantes y las víctimas de trata*. Ginebra: OIM; London School of Hygiene & Tropical Medicine.

Cortes Toro, D. (2006) El concepto de la trata de personas y su lugar en la agenda migratoria: el caso de los países andinos. En Blanco, C. *Migraciones. Nuevas movildades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, pp.160-184.

Duncan, H., & Popp, I. (2018). Migrants and cities: stepping beyond world migration report 2015. IOM (2017) *World Migration Report 2018*.

Fogel, R. (2008) La región de la “Triple Frontera”: territorios de integración y desintegración. *Sociologías* n.20, pp.270-290.

Gatti, Z. & et.al. (2013). Trata de personas: políticas de estado para su prevención y sanción. *InfoJus*: Buenos Aires.

Giménez Beleveau, V. (2010). La “Triple Frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la Frontera”. *Frontera Norte*, vol. 23, p. 7 – 34.

International Centre for Migration Policy Development (2016) Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral. Ministério da Justiça, União Europeia, ICMPD. Disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/mtbrasil_act-1-3-1-4_relatorio_final.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR/Organización Internacional para las Migraciones (2016) *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos sociales y políticas públicas*. Buenos Aires: IPPDH/OIM. Disponible en: <http://www.ippdh.MERCOSUR.int/publicaciones/migrantes-regionales-en-la-ciudad-de-san-pablo/>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR (2014) *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, Buenos Aires: IPPDH, Disponible en: http://www.ippdh.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2014/12/Ganar-Derechos_Lineamientos1.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos* (SISUR), disponible en: <http://sisur.ippdh.MERCOSUR.int/si/web/es/>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR *Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas*. Buenos Aires.

IPPDH/ OIM (2016). *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Ciudad de Buenos Aires: IPPDH/OIM.

IPPDH/OIM. (2017). *Derechos Humanos de personas migrantes. Manual regional*. Buenos Aires: OIM/IPPDH

IPPDH/OIM. (2018). *Niños, niñas y adolescentes a través de las Fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay. Aportes para pensar la protección*. Buenos Aires: IPPDH/OIM.

IPPDH/Save the Children. (2019). *Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración: Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos*

Instituto Social del MERCOSUR. *Acceso a Servicios Sociales en regiones de Frontera en Ciudadanía en Frontera*. Parte II. Asunción, 2018.

Instituto Social del MERCOSUR. *Políticas Sociales en el MERCOSUR. Estructura de los organismos públicos de ofertas de servicios sociales en Ciudadanía en Frontera*. Parte I. Asunción, 2018.

Linares, M. (2010). El “cruce” en Posadas-Encarnación: identidad en la frontera”. *Huellas* (14), 78-95.

Luna Nueva (2005) *La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay*. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Luna Nueva/Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay/OIM, República del Paraguay. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/la_trata_personas_paraguay.pdf

Ministerio de Educación de Córdoba; OIM Argentina; Vinculos en Red. Asociación Civil;. (2016). *Aprendiendo sobre trata de personas: una guía para jóvenes*. OIM.

Ministerio Público de la República del Paraguay (2013). Diagnóstico desde la perspectiva de la investigación penal, MP/OIM, República del Paraguay.

Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (2017). Informe de consultoría para el relevamiento y sistematización de datos sobre trata de personas en Brasil para el periodo 2014-2016. Disponible en: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-dados-2014-2016.pdf>

Ministerio de Educación de Córdoba; OIM Argentina; Vinculos en Red. Asociación Civil;. (2016). *Aprendiendo sobre trata de personas: una guía para jóvenes*. Argentina: OIM.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (s/f). Política de Seguridad contra el Delito de Trata de Personas. Cuadernillo de difusión: Seguridad Democrática. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación.

Ministério da Justiça e Segurança Pública – Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Relatório consolidado a partir do levantamento e sistematização de dados sobre o tráfico de pessoas no Brasil sobre o período de 2014 a 2016, Brasília, 2017.

Monclús Masó, M. (2006) La discriminación de los inmigrantes en el sistema penal español en Bergalli, R. (coord.). *Flujos migratorios y su descontrol: puntos de vista pluridisciplinarios*. Barcelona- España: Anthropos.

Naciones Unidas Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de agosto de 2010. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7628.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002) *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingsp.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata personas. Comentario (2010) Nueva York y Ginebra. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf

OIM (2013) Régimen migratorio en la República del Paraguay. Relevamiento jurídico-institucional de la normativa migratoria en la República del Paraguay. Disponible en: <http://paraguay.iom.int/sites/all/archivos/Régimen%20Migratorio%20en%20la%20Republica%20del%20Paraguay.pdf>

OIM. (s.f.). *Guía rápida para el abordaje de la problemática de la trata de personas*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto/OIM.

OIM & Idehpuep. (2017). *Manual de capacitación para operadores de justicia durante la investigación y el proceso penal en casos de trata de personas*. Lima: OIM.

OIM & Ministerio de Relaciones Exteriores. (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: OIM.

OIM (2010). *Trata de personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la "Triple Frontera"*. Buenos Aires, Argentina: OIM.

OIM & Ministerio Público de la República del Paraguay. (2014). *La trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual 2010-2013*. Asunción: OIM Paraguay.

OIM, & Ministerio de Relaciones Exteriores. (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: OIM

OIM. (2018). *Dinámicas migratorias en fronteras de países de América del Sur. Cuadernos Migratorios N° 10*. Buenos Aires. Oficina Regional para América del Sur, OIM.

OIM. (2018). *Evaluación del acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Ginebra: OIM.

OIT y DGEEC (2013) *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), OIT/DGEEC.

Organización de Estados Americanos (2015) *Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015*.

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2014). *Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal*, PRO-TEX, MPF, Procuración General de la Nación, Argentina. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2014/10/Informe_Trata_laboral_en_Arg_Genero.pdf

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2015). *Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas*. PROTEX, MPF, Procuración General de la Nación, Argentina. Disponible en: <https://>

www.mpf.gov.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2017) *Informe Anual 2017*. PROTEX/ MPF, Procuración General de la Nación, Argentina. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/protex/files/2018/03/INFORME-ANUAL-2017.pdf>

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas/Programa Nacional de Rescate (2018), *Denuncias recibidas a través de la línea 145 sobre trata de personas*. Argentina. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/protex/files/2018/06/Informe-Denuncias-L%C3%ADnea-145-Trata-de-Personas.pdf>

Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (2018) *Yo le digo no a la trata*. PNR/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.

PROTEX (2017). *Informe Anual 2017*. Buenos Aires, Argentina: MPF.

PROTEX/ MPF. (2014). *Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el Fuero Federal*. Buenos Aires: Procuraduría General de la Nación.

PROTEX & OIT (2017). *La trata de personas con fines de explotación laboral. Estrategias para la detección e investigación del delito*. Buenos Aires, Argentina: MPF.

PROTEX/MPF (2016). *El testimonio de la víctima de trata de personas*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: MPF.

PROTEX/MPF (s/f). *Nueva Ley de Trata de Personas*. Buenos Aires: MPF.

RMAAM/OIM (2017). *Protocolo de funcionamiento de la Red MERCOSUR de atención del Mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional*. Montevideo, Uruguay.

Secretaría Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia (2013) *Investigación ENAFRON. Diagnóstico sobre trata de personas en áreas de Frontera*". UNDOC, ICMPD, Secretaría Nacional de Justicia, MJ. Disponible en: <http://>

www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/enafron_es_web.pdf

Secretaria Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia (2013). *II Plan Nacional de Enfrentamiento a la trata de personas*. Brasilia: Ministerio de Justicia.

Secretaria Nacional de Justicia, Ministerio de Justicia (2013) *Tráfico de pessoas : uma abordagem para os direitos humanos* / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça , Classificação, Títulos e Qualificação ; organização de Fernanda Alves dos Anjos... [et al.]. – 1º ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponible de: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de_pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordadem_direitos_humanos.pdf

Stefoni, C (2018) *Panorama de la migración internacional en América del Sur Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 123. Disponible en: <file:///Users/anahipatriciagonzalez/Downloads/cepal.pdf>

Unidad Especializada en la lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, *Informe de gestión 2011-2016*. Disponible en: <https://www.ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/DIRECCION%20GENERAL%20DE%20ADMINISTRACION%20Y%20FINANZAS.pdf>

UNODC. (2014). *Informe Mundial sobre la Trata de Personas. Resumen Ejecutivo*. UNODC.

UNDOC (2016) *Reporte Global sobre Trata de Personas*. Nueva York: ONU.

UNDOC (2018) *Reporte Global sobre Trata de Personas*. Nueva York: ONU

UNDOC (2018) *Reporte Global sobre Trata de Personas*. Perfil de País Sudamérica. Nueva York: ONU.

U.S Department State (2018) *Trafficking in Persons Report*. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global Report on Trafficking in Persons*. New York: United Nations. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

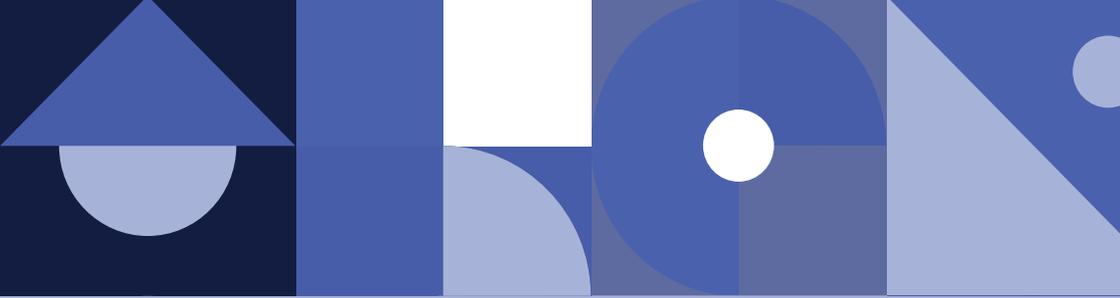
United Nations Office on Drugs and Crime (2018). *Global Report on Trafficking in Persons*. New York: United Nations. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime, División de Población (2014) La situación demográfica en el mundo. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>

Velasco, O. (2015). Migraciones y Fronteras. *REHMU*, XXIII (44), 264-274.

Zapata- Barrero, R. (2012). Frontera: concepto y política. En R. Zapata-Barrero, & X. Ferrer-Gallardo, *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (págs. 27-56). Barcelona: Edicions Bellaterra.

Zapata-Barrero, R., & Ferrer-Gallardo, X. (2012). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Barcelona: Edicions Bellaterra.



VI
ANEXO
METODOLÓGICO

VI. ANEXO METODOLÓGICO

Estrategia metodológica

Con el fin de alcanzar los objetivos de la investigación se desarrolló una estrategia metodológica de enfoque mixto, articulando una serie de fuentes y técnicas de recolección de información. La población bajo estudio abarcó tres países dado que se focalizaba en la “Triple Frontera” donde confluyen tres ciudades fronterizas: Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay).

Métodos cualitativos. Técnicas utilizadas

<i>Entrevistas en profundidad</i>	
<i>Organismos del gobierno nacional/federal, provincial/estadual/departamental y municipal.</i>	50
<i>Migrantes</i>	31
<i>Organizaciones de la sociedad civil</i>	10
<i>Análisis documental</i> ²³²	Normativa (leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, etc.) Documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil

²³² Se encuentran citadas en el apartado de la bibliografía.

Métodos cuantitativos. Técnicas utilizadas

Análisis de fuentes secundarias de datos cuantitativos.

Censos nacionales

Bases de datos de organismos nacionales/federales, provinciales/estadales y municipales.

Métodos cualitativos

Entrevistas en profundidad²³³

En relación a los funcionarios de organismos públicos, dado que el fenómeno de las migraciones y el combate a la trata de personas supone en el diseño e implementación de políticas públicas basadas en la cooperación y alianza de organismos de diversos niveles (nacional/federal, estadual/provincial y municipal) se realizaron entrevistas a funcionarios en todas estas instancias focalizando en las políticas públicas sobre el tema abordado en la zona de la “Triple Frontera”.

Las entrevistas a funcionarios públicos nacionales/federales, provinciales/estadales y municipales así como las efectuadas a miembros de organizaciones de la sociedad civil fueron realizadas desde el mes de julio de 2018 hasta concluir en abril de 2019.

Todas las entrevistas analizadas y cuyos resultados se presentan en el informe fueron efectuadas por consultoras contratada con el apoyo de la Acción

²³³ Los tramos de entrevistas realizadas en Brasil que aparecen citadas en el informe han sido traducidas al español.

Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT²³⁴) y bajo supervisión del IPPDH.

Para dar por finalizada esta fase de la investigación se aplicó el criterio de saturación teórica de la muestra consistente en el momento en que nuevas entrevistas no aportan ninguna información nueva a la investigación.

Entrevistas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil

ARGENTINA

Funcionarios y miembros de organizaciones no gubernamentales nacionales, provinciales y municipales

Delegación Iguazú, Dirección Nacional de Migraciones	Puerto Iguazú
Consulado de Paraguay	Puerto Iguazú
Consulado de Brasil	Puerto Iguazú
Paso fronterizo Puente Tancredo Neves, Gendarmería Nacional	Puerto Iguazú
Secretaría de Acción Social	Puerto Iguazú
Hospital Público Dra. Marta Schwarz	Puerto Iguazú
Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones	Posadas

²³⁴ GLO.ACT es una iniciativa conjunta entre la Unión Europea (UE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), implementada en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Departamento de Trata y tráfico de Personas, Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Misiones	Posadas
Coordinación, Prevención y Asistencia a Víctimas de la Vicegobernación de la Provincia de Misiones.	Posadas
Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)	Buenos Aires
Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Buenos Aires
Ejecución de Políticas de Género y Diversidad, Ministerio de Seguridad de la Nación	Buenos Aires
Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)	Buenos Aires
Defensoría General de la Nación	Buenos Aires
Control de Pasos Fronterizos y Centros de Monitoreo, Subsecretaría de control y Vigilancia de Fronteras, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.	Buenos Aires
Comisión del Migrante	Buenos Aires
Dirección Nacional de Migraciones, Sede Central	Buenos Aires
Organización Arepa Viva	Puerto Iguazú
OIM, Punto Focal Argentina	Buenos Aires
CAREF	Buenos Aires

BRASIL

Funcionarios y miembros de organizaciones no gubernamentales nacionales, estatales y municipales

Policía Federal	Foz do Iguaçú
Gabinete de Gestión integrada de Frontera-Cámara Técnica de Trata de Persona	Foz do Iguaçú
Defensoría Publica Estadual	Foz do Iguaçú
Secretaría Extraordinaria de Derechos Humanos	Foz do Iguaçú
Secretaría Municipal de Asistencia Social	Foz do Iguaçú
Centro POP- Atención a personas en situación de calle	Foz do Iguaçú
Casa de paso I y II	Foz do Iguaçú
CRAM-Centro de Referencia de atención a mujeres en situación de violencia	Foz do Iguaçú
Secretaría Municipal de Salud	Foz do Iguaçú
Secretaría de Salud	Foz do Iguaçú
Ministerio de Trabajo	Foz do Iguaçú
Sistema Nacional de Empleo y Agencia del Trabajador (SINE)	Foz do Iguaçú
Secretaría Municipal de Educación	Foz do Iguaçú
Núcleo Regional de Educación	Foz do Iguaçú
Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), Ministerio de Trabajo	Brasilia
Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos	Brasilia

Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Brasilia
GT de Asistencia y Protección a las víctimas de Trata de Personas, Defensoría Pública de la Unión (DPU)	Brasilia
Defensoría Pública de la Unión	Foz do Iguazu
Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR-UNHCR	Brasilia
Instituto de Desarrollo Económico y Social de Fronteras	Foz do Iguazu
Red Proteger	Foz do Iguazu
Guarda Mirin	Foz do Iguazu
Casa del Migrante	Foz do Iguazu
Pastoral de la Movilidad	Foz do Iguazu
Cáritas Foz	Foz do Iguazu
Cáritas Regional	Curitiba
OIM, Punto Focal Brasil	Brasilia

PARAGUAY

Funcionarios y miembros de organizaciones no gubernamentales nacionales, estatales y municipales

Oficina Regional de Migraciones	Ciudad del Este
Sede Regional del Ministerio de Niñez y Adolescencia	Ciudad del Este
Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes	Ciudad del Este
Centro Regional de las Mujeres	Ciudad del Este

Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni)	Ciudad del Este
Secretaría de Acción Social, Gobernación de Alto Paraná	Ciudad del Este
Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes	Asunción
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	Asunción
Ministerio de la Mujer	Asunción
Hogar de Tránsito sin Fronteras	Ciudad del Este
Organización Luna Nueva	Asunción
OIM, Punto Focal Paraguay	Asunción

Uno de los principales obstáculos en el trabajo de campo fue contactar organizaciones de la sociedad civil de migrantes que desarrollaran sus acciones en la “Triple Frontera”. Particularmente, ello fue sumamente difícil en relación a organizaciones que se ocuparan de la problemática de la trata de personas en la zona. Ello supone, por una parte, una consecuencia de carácter metodológico consistente en que no ha sido posible alcanzar la saturación teórica de la muestra, es decir tener la certeza práctica de que nuevos contactos no aporten elementos desconocidos con respecto al tema de la investigación. En segundo término, el obstáculo de encontrar organizaciones para entrevistar evidencia dificultades en la participación de la sociedad civil en las ciudades estudiadas en relación a la problemática de la trata de personas.

Entrevistas a migrantes residentes en “Triple Frontera”

Las entrevistas en profundidad a migrantes fueron realizadas en “Triple Frontera” por una consultora contratada con el apoyo de la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT) y bajo la supervisión del IPPDH. Esta etapa del trabajo de campo se efectuó desde agosto de 2018 hasta concluir en abril de 2019.

Se recurrió al método de “bola de nieve” para contactar a los migrantes a entrevistar. Es decir, a partir de los contactos de otros migrantes que proporcionaron los entrevistados.

Las nacionalidades de los entrevistados evidencian la presencia de determinados grupos migratorios que se condice con los datos estadísticos de los censos y de las direcciones de migraciones de cada uno de los países bajo estudio.

La situación de la migración venezolana ha incidido en la composición final de la muestra teniendo una presencia relevante los casos de migrantes pertenecientes a dicha nacionalidad. Esta información sobre el impacto de dicho flujo migratorio coincide con otros relevamientos realizados por organismos especializados en migraciones como OIM y con los relatos obtenidos en las entrevistas a funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil en “Triple Frontera”.

Para la conclusión de esta fase de la investigación también se aplicó el criterio de saturación teórica de la muestra. No obstante, dada la heterogeneidad del universo (migrantes en la zona de la “Triple Frontera”) ha sido difícil alcanzar el punto de saturación en sentido estricto. En esta etapa de la investigación se procuró recopilar información lo más exhaustiva posible en relación a los objetivos de la investigación.

Por otra parte, un aspecto particular de la región es ser una zona de tránsito fluido y constante de migrantes. Dicha característica de espacio de circulación hizo que algunos migrantes (los venezolanos, por ejemplo) se consideraran “en tránsito” así como otros desarrollaran parte de sus vidas (acceso

a estudios universitarios, asistencia de salud, desarrollo de tareas laborales, comercio, entre otras) en una ciudad y residieran en sentido estricto en otra, por lo cual sus experiencias y trayectorias migratorias se encontraban atravesadas – en diversos grados, según el caso – por la transitoriedad y aun los migrantes que habían residido en una de las ciudades de modo prolongado mantenían vínculos estrechos y cotidianos con las otras ciudades.

Por último, cabe aclarar que el abordaje de la problemática de la trata de personas supuso una dificultad adicional que refiere a la invisibilización y naturalización de dicho delito, si bien en diferentes grados, tanto para los funcionarios como para los propios migrantes.

El total de entrevistas a migrantes que residen en “Triple Frontera” efectivamente realizadas ha sido de 31. Se mantiene la confidencialidad de las personas migrantes entrevistadas no siendo revelada su identidad en el informe indicando solo sexo y nacionalidad de origen. Para el caso de funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil solo se consignan los datos de los organismos y/o institución y la ciudad y el país, esto último dado que se ha entrevistado a personas de tres países distintos. Los fragmentos de las entrevistas realizadas en portugués fueron traducidos al español.

Análisis documental

Complementando la información relevada en las entrevistas se realizó un rastreo y sistematización de documentos. Su análisis – junto a las otras fuentes mencionadas en este anexo – respondía al objetivo de elaborar un diagnóstico de la incidencia del delito de trata de personas y así como de los derechos de los migrantes en la “Triple Frontera”.

Por una parte, se recopiló la normativa tanto referida a derechos de migrantes como en relación al delito de trata de personas, incluyendo leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, planes, etc.

Asimismo, se llevó a cabo un relevamiento y análisis de documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil, resumidas en el apartado de referencias bibliográficas de este informe.

Métodos cuantitativos. Análisis de fuentes secundarias de datos cuantitativos.

Información sobre migrantes

Los datos cuantitativos utilizados en este informe se basan, por una parte, en datos censales de cada uno de los países bajo estudio. Y, por otro lado, en las direcciones nacionales de migraciones que registran los ingresos, egresos y radicaciones (temporales y permanentes) de los migrantes. Importaba poder contar con alguna información que nos permitiera aprehender las características propias de la zona en relación a la movilidad de personas a través de las tres fronteras, su diversidad y particularidades.

Las bases de información fueron recuperadas de las páginas *web* oficiales de los organismos correspondientes y algunas fueron solicitadas especialmente para la investigación.

Asimismo, en Foz do Iguazu fue posible tener información elaborada a nivel municipal en las redes de asistencia social con las que cuenta la ciudad. Esto nos permitió tener alguna aproximación sobre la utilización que hacen los migrantes de los servicios municipales, lo cual no fue posible en el caso de Puerto Iguazú y Ciudad del Este, aspecto que tuvo que ser analizado a partir de la información obtenida en las entrevistas y en los documentos de organismos, organizaciones no gubernamentales y de ámbito académico.

En relación a los **migrantes** se recolectaron informaciones de los siguientes organismos:

ARGENTINA

- ✓ Dirección Nacional de Migraciones (DNM)
- ✓ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

BRASIL

- ✓ Secretaria Municipal de Asistencia Social de Foz do Iguaçu
- ✓ Policía Federal, Foz do Iguaçu
- ✓ Defensoría Pública de la Unión (DPU)
- ✓ Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE)

PARAGUAY

- ✓ Dirección General de Migraciones
- ✓ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

En relación a **trata de personas** se recolectaron informaciones de los siguientes organismos:

ARGENTINA

- ✓ Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)
- ✓ Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- ✓ Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)

BRASIL

- ✓ Secretaria Nacional de Justicia y Ciudadanía, Ministerio de Derechos Humanos
- ✓ Ministerio de Trabajo
- ✓ Ministerio de la Justicia y Seguridad Pública

PARAGUAY

- ✓ Unidad Especializada en la lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (UFE-TESE).
- ✓ Ministerio de la Mujer

El análisis obtenido indicó que las principales fuentes de información en materia de trata de personas son los organismos dedicados a la persecución, sanción del delito de trata y a la asistencia de las víctimas. De este modo, las instancias judiciales y de asistencia de las personas que han sido afectadas por este crimen son una de las principales fuentes producidas por los Estados.

Las reflexiones dadas por los funcionarios entrevistados respecto a los sistemas de información y bases de datos, la propia experiencia de campo realizada en la presente investigación y el análisis de las estadísticas obtenidas nos permite plantear algunas observaciones respecto al estado de los sistemas de información sobre migrantes y fundamentalmente en relación a la problemática de la trata de personas.

Entre las principales observaciones sobre estas fuentes de información cabe resaltar: 1) el subregistro de casos realmente ocurridos; 2) el sobre registro, ya que al no haber bases consolidadas y compartidas por las diversas instancias estatales intervinientes en los casos existen duplicaciones de los mismos; 3) existen diferencias en las formas de recolección de los datos y los criterios de clasificación de casos y situaciones según instancia interviniente. Estas características dificultan el trabajo coordinado entre los diversos órganos municipales, provinciales o estadales y nacionales o federales, repercutiendo en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas a la problemática de la trata de personas.



Este projecto está financiado
por la Union Europea



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR

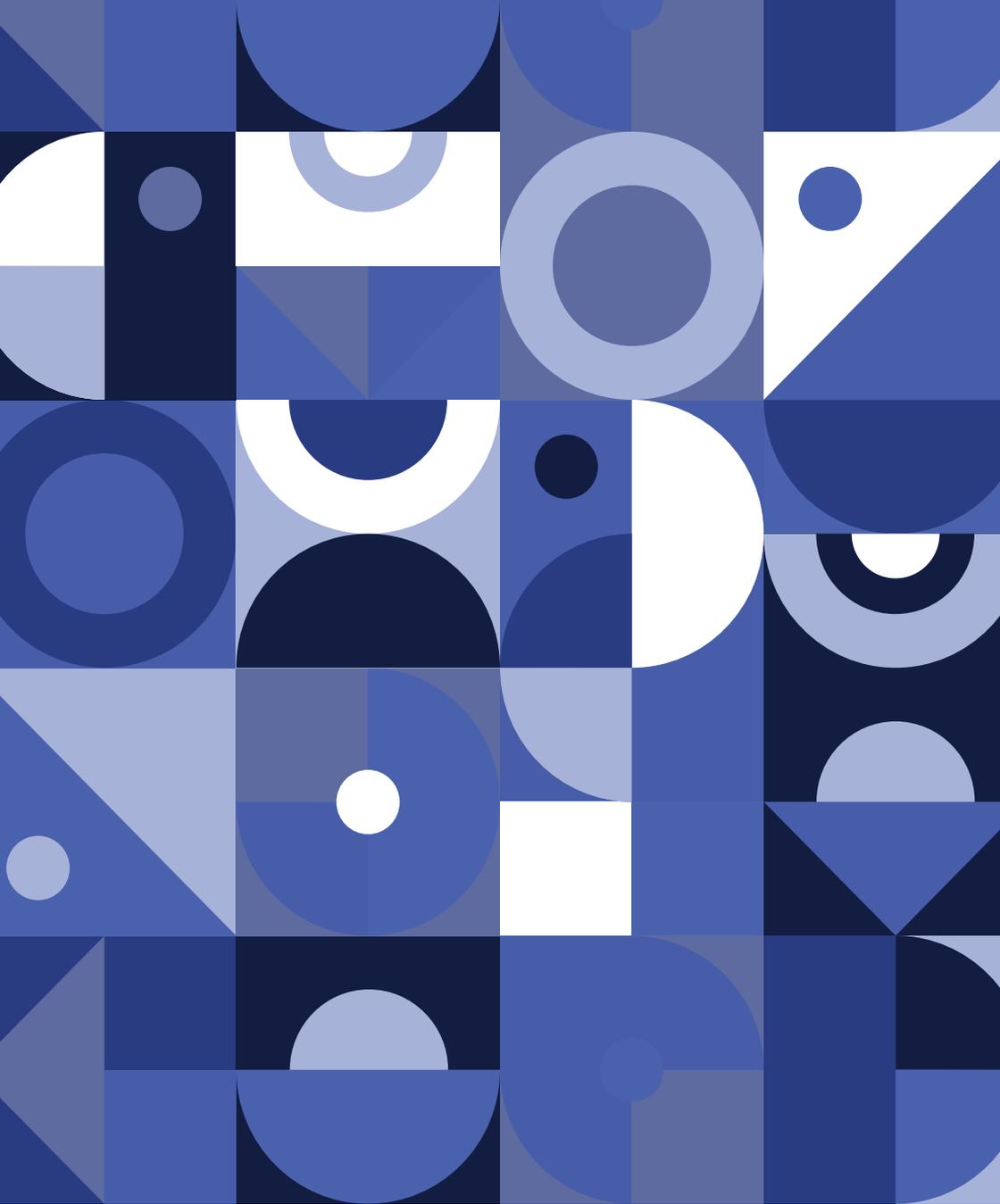


UNODC
Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações

GloACT
Global Action against Trafficking in Persons and
the Smuggling of Migrants



Este proyecto está financiado
por la Union Europea



MERCOSUR
IPPDH
Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos



UNODC
Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime



Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Agência das Nações Unidas para as Migrações

GloACT

Global Action against Trafficking in Persons and
the Smuggling of Migrants