

Avances y desafíos en el sistema de protección del Estado boliviano respecto a la trata de niñas y mujeres adolescentes con fines de violencia sexual comercial¹

Progress and challenges in the system of protection of the Bolivian State regarding trafficking in women and young girls for commercial sexual violence

CELIA PÉREZ MARTÍN*

* Magíster en Género y Desarrollo por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Máster Oficial en Trabajo Social Comunitario por la UCM. Colaboradora Honorífica del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid. cperez.tr@gmail.com ✉

RESUMEN

El presente artículo analiza la situación del Estado boliviano ante el delito de la trata de personas, dando muestra de los principales avances legislativos, los compromisos políticos en la lucha contra la trata y tráfico, así como los desafíos y vacíos existentes en torno a la actual respuesta ofrecida desde las principales instancias nacionales. El estudio pretende dar cuenta de la estrecha relación entre género y trata sexual, por lo que busca reflexionar cómo el fenómeno responde a un problema de orden cultural y político que determina, bajo modelos patriarcales y adultocéntricos, un control sobre los cuerpos.

PALABRAS CLAVE: Trata, violencia sexual comercial, niñas y mujeres adolescentes, derechos humanos, desigualdad de género.

ABSTRACT

This article analyzes the situation of the Bolivian State against the crime of trafficking in persons, showing the early legislative improvements, political commitments of the Bolivian state in the fight against trafficking, as well as the challenges and gaps existing around the current response offered from national authorities. The study aims to give an account of the

¹ El presente artículo es una síntesis de la Tesis Final de Magíster presentada en 2015 por la misma autora en los estudios de Magíster de Género y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, no publicada.

relationship between gender and sex trafficking, which seeks to reflect the phenomenon's responds to a problem of cultural and political order that determines, under patriarchal models and adult-centred models control over the bodies.

KEY WORDS: Trafficking, commercial sexual violence, women and young girls, human rights, gender inequality.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objetivo analizar el sistema de protección que otorga el Estado Plurinacional de Bolivia a niñas, mujeres adolescentes y jóvenes en situación de trata con fines de violencia sexual comercial, con el objeto de vislumbrar los avances y desafíos necesarios para contribuir a lograr tanto la prevención y sanción del delito, como la atención eficaz al conjunto de mujeres. El estudio parte de considerar que la perspectiva de género es clave para comprender las dinámicas del delito de la trata de personas por lo que se intentará poner de relieve aquellas formas de violencia que, aun no siendo tan explícitas, generan un impacto directo en la identificación de la violencia contra las mujeres y la trata sexual y, en consecuencia, en su incidencia en mujeres y niñas.

La trata de personas es considerada un delito de alcance global que conlleva al tránsito clandestino de seres humanos. Afecta a casi todos los países del mundo, ya sea como país de origen, tránsito y/o destino de las víctimas y es considerada una grave violación de los derechos humanos que “vulnera el derecho a la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad personal y, en especial en los niños, niñas y adolescentes, atenta contra su derecho a un desarrollo integral” Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2012, p. 8). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), la trata de seres humanos, también puede ser considerada trabajo forzoso y, por lo tanto, las estimaciones de esta organización abarcan prácticamente todas las formas de trata de seres humanos. Las únicas excepciones son los casos de extracción de órganos, las adopciones o los matrimonios forzados, a menos que estos casos resulten en trabajo forzoso (párr. 4). Según datos de la OIT, se estima que, alrededor de 20,9 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso, de las cuales, un 22% correspondería a explotación sexual.²

El Informe Mundial sobre la Trata de 2014 (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2014) señala que la gran mayoría de las víctimas detectadas a nivel mundial son mujeres, donde aproximadamente 5,5 millones de niños y niñas son objeto de trata cada año. En comparación con periodos anteriores, datos del mismo estudio señalan que

² La estimación del trabajo forzoso de 2012 es significativamente más alta que la precedente estimación de la OIT de 2005, que fue de 12,3 millones de víctimas. Ese significativo aumento en la estimación mundial del número de víctimas se debe principalmente a que se cuenta con un método de estimación de mejor calidad, a un aumento en la detección y denuncias de trabajo forzoso y a un aumento real del número de víctimas durante el período (párr. 21).

hubo una disminución notable de casos de trata de personas adultas, reducción que se vio compensada por un aumento de los casos de trata infantil. Actualmente, la trata de niños y niñas comprende alrededor de una quinta parte del número total de víctimas detectadas en todo el mundo (UNODC, 2014). Según el anterior informe, los casos de trata con fines de explotación laboral se pronuncian más en hombres, mientras que en mujeres y niñas son mayoritarios los casos con fines de explotación sexual. Estos indicadores invitan a pensar que existe una estrecha relación entre el delito de la trata y el género, en donde mujeres y niñas se encuentran expuestas a un mayor riesgo de ser potencialmente víctimas de este delito. Con todo ello, se trata de un fenómeno mundial provocado por la demanda, donde se ven inmersos factores como la violencia de género, el desempleo, la pobreza y la discriminación, así como la falta de actuación, en ocasiones, de los principales poderes públicos (UNICEF, 2012). La trata de personas se convierte, por tanto, en un problema de seguridad nacional e internacional, ya que acoge al crimen internacional, profundiza la corrupción y atenta contra el Estado de Derecho (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2006).

Aunque la trata de personas en Bolivia adquiere otros destinos importantes como la explotación laboral, los servicios forzados, las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y/o la extracción de órganos, entre otras, este estudio únicamente se centra en analizar la trata sexual, –fenómeno que ha experimentado un crecimiento en los últimos años–, con el fin de realizar una aproximación al conjunto de responsabilidades asumidas por el país en la lucha contra la trata y tráfico de personas.

Según el último Informe de Desarrollo Humano 2014, Bolivia cuenta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.667, lo que le posiciona en el rango 113 como país con desarrollo humano medio.³ Entre los años 1980 y 2013, el IDH boliviano aumentó de 0.494 a 0.667, acumulando una mejora muy significativa.⁴ Aun así, el país sigue presentando una de las distribuciones más desiguales de la región con un coeficiente Gini de 0,6, lo que le sitúa como uno de los cinco países más desiguales de América Latina⁵ y en el que las mujeres indígenas figuran como las principales víctimas de esta dinámica de exclusión (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2013). Así, mientras que en el periodo entre 2002 y 2007 en el país se observa una clara evolución positiva respecto de los índices de medición de avances globales de las mujeres, entre 2009 y 2013 se evidencia un retroceso, lo que apunta a que el país aún mantiene desafíos en cuanto a la reducción de la brecha de género.

Este estudio tiene por objetivo indagar en los principales avances y desafíos del actual sistema de protección del Estado boliviano respecto a la trata sexual de niñas y mujeres adolescentes, con el fin de vislumbrar los principales hallazgos en la materia y profundizar en las dimensiones reales de la problemática en el país, permitiendo visibilizar al conjunto de

³ Se pueden consultar los datos completos y desglosados de Bolivia en: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BOL>

⁴ Para este y otros datos consultar: <http://hdr.undp.org/en/data>

⁵ El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) ubica a Bolivia en el primer puesto de desigualdad en América Latina en el período 1995-2005, junto a Brasil, Guatemala, Colombia y Honduras.

niñas y mujeres adolescentes que sufren este delito. La trata de personas deriva de circunstancias estructurales (pobreza de la mayoría de los hogares), y circunstancias situacionales (violencia intrafamiliar física, psicológica y/o sexual, ejercida contra niños, niñas y adolescentes), determinantes sociales que propician un aumento de casos de trata en el país. En consecuencia, se analizan datos que reflejan la situación y magnitud del delito, se examina el marco legal nacional en relación a los tratados internacionales así como los progresos obtenidos desde la entrada en vigor en 2012 de la Ley Integral 263 contra la trata y tráfico de personas, se conoce el papel de las principales instituciones responsables, -en cuanto a medidas adoptadas de prevención, sanción, atención y protección- y, a través de metodologías cualitativas, se recoge el conjunto de opiniones y experiencias de organizaciones de la sociedad civil boliviana.

ANALIZANDO LA TRATA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Una mirada de género al fenómeno de la trata de personas permite evidenciar que, de acuerdo a los datos de las principales organizaciones a nivel internacional, las víctimas son especialmente mujeres y niñas, en un porcentaje del 80 al 95% según los países (UNODC, 2014), y donde la explotación sexual suele ser, por lo general, una de las formas detectadas más frecuentes a nivel mundial. La OIM (2012) señala que anualmente “unas 800.000 personas son objeto de trata a través de las fronteras internacionales, al tiempo que muchas otras lo son dentro de las fronteras de sus propios países” (párr.3). La trata de seres humanos es considerada como una de las actividades delictivas de más rápido crecimiento en el mundo, que vulnera gravemente los derechos humanos y la dignidad de sus víctimas; y como uno de los negocios más lucrativos, seguido del tráfico de drogas y de armas. Según señala Naciones Unidas, “casi todos los países del mundo se ven afectados por este fenómeno, como país de origen, tránsito y/o destino de hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral” (2009, p. 5). En relación al sexo de las personas detectadas el último informe a nivel mundial sobre la trata de personas concluye que la proporción de hombres víctimas de trata con fines de explotación sexual es relativamente baja en todas las regiones, oscilando entre 2 y 5%, por lo que, aunque la trata de hombres no es inexistente, son las mujeres las que, en mayor grado, sufren este delito.

En cuanto a la tipología de trata, un 79% refiere a fines de explotación sexual en mujeres y niñas, mientras que un 83% se corresponde con fines de explotación laboral en hombres y niños (UNODC, 2014). Además, “otros tipos distintos de explotación, como el trabajo forzoso o la extracción de órganos ha aumentado de un 3% en 2006 a un 6% en 2010 y hasta un 7% en 2011 en todo el mundo”⁶ (UNODC, 2014, p. 37), donde las mujeres y las niñas se sitúan en un 60% como las más vulnerables:

⁶ Traducción de la autora.

La pobreza relativa de las mujeres está configurada por tres factores principales: primero, las mujeres tienen menos posibilidades de transformar el trabajo en ingresos; segundo, cuando las mujeres reciben ingresos, tienen más dificultades para transformarlos en capacidad de adopción de decisiones; y tercero, cuando las mujeres efectivamente toman decisiones, rara vez son para aumentar su propio bienestar sino que probablemente estén orientadas a mejorar el bienestar de otras personas (Bradshaw & Linneker, citado por Chant, 2003, p. 25).

Por último, respecto a las edades, a nivel mundial se habría experimentado un aumento significativo de trata de niños y niñas, “en el que las víctimas son menores de 18 años de edad, representando más de un 30% del número total de víctimas detectado durante el período 2010-2012” (UNODC, 2014, p. 30), con aumentos claros para este periodo en regiones de América Latina, África y Medio Oriente y permaneciendo estable en el resto de países. El informe también apunta a que datos reportados en América Latina sitúan la trata de personas adultas en un 69% frente a un 31% de niños y niñas, lo que permite visibilizar que la infancia conforma un tercio de las víctimas detectadas.

El sistema sexo-género, definido como “el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (Rubin, 1986, p. 97), supone un régimen opresivo para las mujeres y donde, la diferencia sexual genital se traduce en un conjunto de desigualdades del que estas, se han visto mayormente desfavorecidas. Para De Barbieri (1993), los sistemas sexo-género son “los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana (...)” (p. 149), a lo que la autora Scott (1993) añadiría que, el género, además de ser un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias sexuales, constituye una forma primaria de relaciones significantes de poder. La vertebración de las dos principales dicotomías jerarquizantes a las que se ven expuestas las mujeres, -diferenciación del espacio público/privado y división sexual del trabajo-, produce una especificidad en la caracterización de la pobreza de las mujeres, determinando la condición y situación en que estas viven en contextos puntuales. Para ello, la perspectiva de género permite analizar la situación de mujeres y hombres, haciendo hincapié en el contenido relacional entre ambos, así como reflexionar sobre la relación entre mujeres, hombres, desarrollo y democracia. Este enfoque, además, reconoce la necesidad de cuestionar las relaciones de poder en base a una propuesta transformadora más justa e igualitaria (Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo [AECID], 2007), con el fin de detectar las diferencias que generan desigualdades entre mujeres y hombres para adaptar las respuestas en consecuencia. Por tanto, es importante enfatizar en la necesidad de incluir la perspectiva de género en los estudios sobre la trata de personas, con el único fin de “lograr trascender

el plano natural de interpretación de las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres para centrarlo en el plano sociocultural” (González & Tuana, 2012, p. 20), entendiendo que el uso que se otorga al cuerpo femenino como una mercancía procede de relaciones de poder asimétricas y de una ideología patriarcal. Si partimos de la consideración de que algunas de las causas que facilitan la vinculación femenina a la trata de personas son las situaciones de pobreza, el desempleo o empleos irregulares, la violencia de género, así como la limitación de oportunidades, se puede afirmar que, aunque la trata con fines de explotación sexual se da, tanto en hombres como en mujeres, genera mayores cifras en estas últimas.

En el caso de Bolivia, aunque la violencia sexual comercial (VSC) en el país contra niñas, niños y adolescentes no es un fenómeno nuevo, en los últimos años la tendencia ha ido a su consolidación y crecimiento. En este sentido, los actos más violentos se cometen en contra de las mujeres (adolescentes y niñas), sin embargo, estos se encuentran encubiertos en estereotipos y conceptos erróneos, donde los mitos y las actitudes sociales actúan de barreras que evitan que las sociedades reconozcan el alcance y la magnitud de este problema y que, en consecuencia, se tomen medidas serias para su prevención. En Bolivia se utiliza el término de “violencia sexual comercial” en sustitución al de “prostitución infantil”, por entender que, este último puede hacer referencia a ciertos actos voluntarios, autónomos y libres en el niño, niña o adolescente, encubriendo la violencia, el ejercicio abusivo de poder y la explotación sexual comercial. A pesar de la aceptación del término “violencia sexual comercial” en sustitución del de “explotación sexual comercial”, este aún no conseguía individualizar una conducta delictiva, sino que abarcaba únicamente el fenómeno de la comercialización sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA)⁷. En 2008 la Mesa Contra la Violencia Sexual Comercial El Alto (MCVSCEA)⁸ propone la incorporación de la violencia sexual comercial como delito en la normativa penal boliviana, “tipificando la conducta del que compra a un NNA como objeto sexual. De esta manera se pondría fin a la impunidad del *cliente* y se lucharía efectivamente contra otros dos delitos: la trata sexual y el proxenetismo” (Zabala, 2012, p. 17). Tras estas aportaciones, en el país se materializa la propuesta de sustituir la trilogía *explotación, trabajo, prostitución infantil* por la de *violencia sexual comercial*, individualizando una conducta como delito⁹. Este concepto ha venido cambiando durante los últimos años para enfatizar su aspecto delictivo pasando a considerarse, tras la entrada en vigor de la actual Ley Integral 263 contra la trata y tráfico, como delito público y como una finalidad de la trata, conexo a este delito y al proxenetismo (Zabala, 2012). En este sentido, algunas de las aproximaciones que habían sido consolidadas en el país para acuñar el nuevo término fueron las siguientes:

⁷ La propuesta que señalan el conjunto de organizaciones bolivianas en el Diagnóstico sobre Violencia Sexual Comercial en Bolivia es la sustitución de la trilogía “explotación, trabajo y prostitución infantil” por “violencia sexual comercial”, individualizando una conducta como delito (Zabala, 2012, p. 18).

⁸ La MCVSCEA cuenta con 25 instituciones estatales y no estatales, de La Paz y El Alto, que realizan un trabajo conjunto en base a tres líneas de acción de lucha contra la VSC: prevención, protección e incidencia.

⁹ La propuesta nace de la Mesa Contra la Violencia Sexual Comercial El Alto (MCVSCEA), bajo cuatro enfoques: enfoque conceptual, enfoque de derechos humanos, enfoque social y enfoque de niñez y adolescencia (Zabala, 2012, p. 18-21).

- La utilización del término “explotación sexual comercial” no refleja la verdadera situación de la víctima ni la de los victimarios dentro de este tipo de violencia.
- La comercialización sexual de NNA se considera trabajo explotado, situándola dentro de las violaciones contra los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), de segunda generación. Este enfoque no permite visibilizar este tipo de violencia como un trato degradante que viola los derechos humanos absolutos, que son los derechos civiles y políticos y frente los que el Estado tiene la obligación de tomar medidas de reparación inmediatas.
- La comercialización sexual de NNA debe salir del ámbito del trabajo o la explotación.
- Hablar de prostitución infantil o adolescente, encubre la violencia y el abuso de poder ejercido hacia una persona menor de edad que no es trabajadora sexual sino una víctima.

En el delito de la trata de personas, por tanto, es importante considerar que influye no solo la violencia de género y generacional bajo sus diferentes formas (física, psicológica, sexual, económica y simbólica), sino la existencia de un sistema de organización social, el patriarcado,¹⁰ que configura categorías y relaciones de poder asimétricas sin más razón que el sexo, y articula un modelo de control sobre los cuerpos femeninos y de sujeción de las mujeres hacia los varones.

COMPROMISOS INTERNACIONALES Y LEGISLACIÓN NACIONAL

La lucha contra la trata de personas es considerada un fenómeno antiguo y de carácter diverso. La respuesta legislativa internacional frente al aumento del fenómeno, aborda de una manera integral los diversos aspectos de la trata de personas desde distintos puntos de vista: a) el contexto humanitario, b) la protección de las víctimas, sobre todo de aquellas más vulnerables como mujeres e infancia, y c) la perspectiva del crimen organizado (García, López, Hernández & Mena, 2011). A nivel tanto internacional como nacional existen instrumentos vinculados con los derechos de las mujeres, niños y niñas que dan un sustento legal a las acciones dirigidas tanto a la sanción y la erradicación de la trata de personas -con especial atención a aquella con fines de violencia sexual comercial-, como a su prevención. El Estado Plurinacional de Bolivia ha ratificado mediante leyes buena parte de la normativa internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, entre las que destacan aquella propia del sistema de Naciones Unidas, los instrumentos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el marco normativo que conforman los convenios de la OIT, el cual

¹⁰ “El patriarcado puede definirse como un sistema de relaciones sociales sexo-políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclases e intragénero instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia” (Fontela, 2008).

Tabla 1. Normativa del Sistema de Naciones Unidas asumida por Bolivia

Instrumentos internacionales	Fecha	Disposición Ratificatoria en Bolivia
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Vigente desde 1948	Se adhiere por ley el 2/10/1945
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Vigente desde 1976	Ley N° 2119 promulgada el 11/9/2000.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).	Vigente desde 1976	Ley N° 2119 promulgada el 11/9/2000.
Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW por sus siglas en inglés).	Suscrito en 1979. Vigente desde 1981	Ley N° 1100 promulgada el 15/9/1989.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Nueva York 10 diciembre de 1999	Ley N° 2103 promulgada el 20 de junio de 2000.
Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989).	Suscrito en 1989 Vigente desde 1990	Firmado el 8/3/1990, entra en vigencia el 2/9/1990
Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949	Suscrito el 2 de diciembre de 1949. Vigente desde 25 de julio de 1951	Bolivia se adhiere el 6 de octubre de 1983
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo	15 de diciembre de 2000	Ley N° 3107 promulgada el 2 de agosto de 2005.
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, 2000),	Suscrito en 2000 Vigente desde 2003	Firmado el 12/12/2000, aprobado por Ley N° 2377 del 22/11/2001
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 (2002)	Aprobado el 25 de mayo de 2000.	Ley N° 2367 promulgada el 7 de mayo de 2002
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994).	Suscrito en 1994 Vigente desde 1995	Ley N° 1599 promulgada el 18/10/1994. Ratificada el 5/12/1994.
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994).	Suscrito en 1994 Vigente desde 1997	Firmada el 18/3/1994 y ratificada el 31/10/2003

Fuente: Elaboración propia a partir de Gonzales (2014).

Tabla 2. Normativa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) asumida por Bolivia

Disposición	Fecha	Disposición Ratificatoria en Bolivia
Convención Interamericana sobre La Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	2/04/1948	Ley N° 2012 de 17/09/99
Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica	22/11/1969	Ley N° 1430 de 11/10/93
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	10/03/1980	Ley N° 2011 de 17/09/99
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará"	9/06/1994	Ley N° 1599 de 18/10/94

Fuente: Ybarnegaray (2010).

resulta de particular importancia para clarificar diferentes situaciones de trata de personas, especialmente de trata infantil.

Se ha de destacar que ha sido durante las últimas décadas cuando las distintas expresiones de este tipo de violencia han comenzado a ser concebidas como una violación a los derechos humanos, logrando, por parte de los movimientos de mujeres y feministas la inclusión de la violencia de género en las agendas públicas nacionales e internacionales. Con ello nos referimos a las cuatro Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Mujer, las cuales marcaron un hito importante en materia de los derechos de las mujeres y las niñas.¹¹

METODOLOGÍA

Este artículo es una síntesis de las reflexiones extraídas del análisis documental y de trabajo de campo realizado desde junio de 2014 a febrero de 2015 (donde el trabajo de campo ocupó un total de 4 meses), con organizaciones de la sociedad civil boliviana así como con diferentes autoridades responsables en la lucha contra la trata de personas.

¹¹ En la I Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975) se marcaron tres objetivos: la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación, la integración y plena participación de las mujeres en el desarrollo y la contribución de las mujeres al fortalecimiento de la paz mundial. La II Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980) se reconoció que había disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercerlos, estableciéndose tres esferas en las que precisaba establecer medidas de igualdad, desarrollo y paz: igualdad de acceso a la educación, igualdad en las oportunidades de empleo e igualdad en servicios adecuados de atención a la salud. La III Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985), revisó y evaluó los logros de la Década para la Mujer de Naciones Unidas, señalando que las mejoras habían afectado a un número reducido de personas. Por último, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), fue aprobada la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción por los representantes de 189 países. Las 12 esferas decisivas de especial preocupación de la Plataforma de Acción eran: pobreza, toma de decisiones, educación y formación, mecanismos institucionales, salud, derechos humanos, violencia, conflictos armados, medios de comunicación, medio ambiente, economía y las niñas. Tras Beijing se establecieron las Plataformas de seguimiento Beijing +5 (Nueva York, 2000), Beijing +10 (Nueva York, 2005) y próximamente en 2015, Beijing +20.

Tabla 3. Legislación nacional en materia de trata de personas

Instrumentos nacionales	Fecha
Constitución Política Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia	Aprobada en Referéndum del 25/1/2009. Promulgada el 7/2/2009
Código Penal. Ley 1768/97	10/03/1997
Código de Procedimiento Penal. Ley nº 1770	25/05/1999
Ley Nº 1725 de aprobación y ratificación del Convenio Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	03/11/1996
Ley Nº 348. Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia	09/03/2013
Código Niño, Niña y Adolescente, Ley 548/2014	17/07/2014
Ley de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual 2033/99	29/10/1999
Legislación específica en materia de trata de personas	
Ley Nº 3160, Ley contra el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes.	02/08/2005
Ley Nº 3325, Ley contra la Trata y Tráfico de personas y otros delitos relacionados	18/01/2006
Ley Nº 263. Ley Integral contra la Trata y Tráfico de personas	31/07/2012
Decreto Supremo Nº 1486	06/02/2013
Ley Nº 389	09/07/2013

Fuente: Elaboración propia a partir de Gonzales (2014).

Para ello se recurre a las técnicas cualitativas propias de las Ciencias Sociales con el fin de acercarse al objeto de estudio e intentar comprender mejor la realidad que rodea a las niñas y mujeres adolescentes en situación de trata con fines de violencia sexual comercial. El trabajo realizado da muestra del sentido atribuido por parte de los sujetos que intervienen en el fenómeno que nos ocupa –en nuestro caso las organizaciones de la sociedad civil– hacia el fenómeno en el contexto de Bolivia. Las técnicas utilizadas han sido: la revisión de fuentes bibliográficas y/o documentales, consulta de fuentes estadísticas e indicadores sociales, cuestionarios a organizaciones de la sociedad civil y entrevistas semi-estructuradas. Con ello se busca demostrar que la construcción social de los cuerpos y la violencia sexual son dos fenómenos intrínsecamente relacionados que derivan de relaciones marcadas por la

desigualdad de género, la subordinación y la dominación, lo que deja a las mujeres en una situación más vulnerable frente a la violencia sexual comercial y trata con este fin, y supone una violación de los derechos humanos. Se trata de analizar el sistema de protección del Estado boliviano, el cual, además de contar con un marco legislativo que ampara a las víctimas, ha asumido el compromiso de lucha contra la trata y tráfico en el país. Sin embargo, se intentará probar cómo este sistema continúa siendo insuficiente en relación a la protección de niñas y mujeres adolescentes en situación de trata con fines de violencia sexual comercial, visibilizando aquellas debilidades en lo que se refiere al cumplimiento de la ley y a la configuración de un marco de actuación eficaz en la prevención y atención de las personas afectadas.

Tabla 4. Relación de Organizaciones de la sociedad civil boliviana.

ORGANIZACIÓN	CÓDIGO ¹⁵	PROBLEMÁTICA ABORDADA	ÁREA DE TRABAJO
Organización 1	C-1	Trata de personas, principalmente con fines sexuales y laborales.	La Paz
Organización 2	C-2	Violencia sexual	El Alto
Organización 3	C-3	Violencia sexual comercial y trata sexual	La Paz
Organización 4	C-4	Trata con finalidad de VSC	La Paz
Organización 5	C-5	Violencia Sexual Comercial	El Alto
Organización 6	C-6	Violencia sexual comercial y trata sexual	Cochabamba
Organización 7	C-7	NNA en situación de calle y violencia sexual comercial	El Alto
Organización 8	C-8	Trata de personas	Nacional
Organización 9	C-9	Violencia sexual	El Alto

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de aproximarse al contexto de la investigación y centrar el trabajo realizado en un área geográfica concreta, se escogieron dos escenarios como objeto de estudio, en este caso, las ciudades de La Paz y El Alto, por ser dos de las ciudades del país con mayor índice de trata de niñas y adolescentes con fines sexuales. Fueron elegidas un total de nueve organizaciones de la sociedad civil que trabajan el delito de violencia sexual comercial y/o trata con fines de VSC por entender que no solamente asumen un importante papel en la lucha contra el delito sino que también abordan específicamente la prevención, protección, asistencia y tratamiento a las víctimas. Su participación permitió contar –a través de la información recogida de cuestionarios y entrevistas– con un amplio discurso que ofrece información relevante acerca de la respuesta institucional y el funcionamiento de los principales instrumentos del Estado en la lucha contra la trata y el tráfico. Es de interés destacar que se consideró relevante contar con las aportaciones de Infante, –organización

cuyo trabajo se desarrolla en el departamento de Cochabamba-, por entender que acumula una gran trayectoria profesional en la investigación de la trata de personas en el país.

Aún así, es importante apuntar que se han visibilizado dificultades en cuanto a la facilitación de información y de informes detallados existentes sobre la temática por parte del conjunto de entidades públicas del país, lo que puede incidir en que no se cuente con un agregado significativo de aportes que permitan una efectiva aproximación a la realidad y dimensión del fenómeno. Estas dificultades pueden derivar de factores como la debilidad en la identificación de posibles víctimas de trata, lo que implica estadísticas sesgadas, así como la falta de una cultura de denuncia que explique, en gran medida, la distancia entre las cifras recolectadas y la realidad.

La Paz y El Alto: una aproximación a sus características geográficas y sociales

La ciudad de La Paz, aproximadamente situada a 3.650 msnm, se constituyó como tal a finales de los sesenta y principios de los setenta cuando el fenómeno de la emigración interna irrumpió en el país. Mientras que el departamento alcanza los 2.706.351 de personas, el censo de 2012 reportó en la ciudad de La Paz una población de 764.617 habitantes de carácter multicultural, lugar de convivencia de aymaras, quechuas, mestizos y personas de origen extranjero. El centro de La Paz se encuentra rodeado por barrios que fueron construidos en las laderas periféricas, dándole a la ciudad un aspecto de embudo. La mayoría de estos barrios fueron creados a partir de la emigración interna durante los últimos años de la dictadura boliviana, generando un conjunto de barrios periféricos (Zabala, 2012). En los últimos años, en la ciudad se han evidenciado grandes avances, a partir de la configuración de proyectos como la construcción de una línea de transporte aérea,¹² que facilita la comunicación entre las áreas más dispersas e incide favorablemente en la integración de los grupos sociales más desfavorecidos o con mayor dificultad de comunicación con el centro de la ciudad.

En los límites de las laderas donde termina La Paz, se levanta y sitúa, a 4070 msnm, la ciudad de El Alto, con una población, según el censo 2012, de 848.840 habitantes. Esta ciudad, conformada principalmente desde 1985 a partir del fuerte movimiento migratorio de población originaria campesina y procedente de la minería, es actualmente la más industrializada del país (Zabala, 2012). Se configura como la segunda ciudad más poblada después de Santa Cruz y se encuentra en régimen de expansión, pues, al contrario de La Paz, no cuenta con límites geográficos que impidan su crecimiento. El Alto no solo goza de un fuerte movimiento organizativo, vecinal y ciudadano, derivado de su protagonismo en el levantamiento por la defensa de los recursos de hidrocarburos en la llamada Guerra del Gas en 2003, sino que también “la tasa de crecimiento de la población es la más

¹² Para los verbatim de las entrevistas se han utilizado códigos a fin de mantener en los discursos del presente artículo el anonimato de las organizaciones entrevistadas.

¹³ “Mi Teleférico, una de las grandes apuestas del Gobierno de Evo Morales, es ya el teleférico urbano más extenso del mundo. Ocupa 30.100 metros cuadrados de superficie, posee 11 estaciones y 74 torres y se extiende por más de 10 kilómetros: 10.377 metros. De seguir su ritmo de expansión, en poco tiempo se convertirá también en la red más densa de transporte público entre las nubes” (Bartelli & Souras, 2014).

alta desde hace 30 años (...) y supera el 5% anual, debido principalmente al proceso de migración” (Garfias & Mazurek, 2005, p. 21). En cuanto a los indicadores sociales, estos se ven directamente relacionados con el crecimiento que ha experimentado la ciudad en los últimos años, lo que otorga “una baja cobertura de servicios de saneamiento básico, escasa planificación urbana y una débil estrategia de producción que pueda generar empleos para mano de obra no calificada y calificada” (Zabala, 2012, p. 51), situándola entre una de las ciudades con más bajo índice de desarrollo humano,¹⁴ salud e ingresos. En relación a la distribución por grupos de edad, la ciudad se caracteriza por contar con una población joven, donde cerca del 40% de la población tiene menos de 15 años y la edad media se sitúa en un promedio de 22,6 años (Garfias & Mazurek, 2005). En este sentido, “la ciudad se ha convertido en una de las ciudades de Bolivia que mayor número de niños, niñas y adolescentes en situación de calle alberga” (Zabala, 2012, p. 51), donde las condiciones de pobreza, sumadas al desempleo y las dificultades de acceso a servicios y recursos, favorecen la inseguridad ciudadana, el alcoholismo, la delincuencia, la drogadicción así como la configuración de espacios donde se ejerce clandestinamente la prostitución, afectando mayormente, a niñas y mujeres adolescentes y jóvenes.

RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE AL DELITO DE LA TRATA

Avances del Estado boliviano en materia de trata de personas

La política pública en materia de trata de personas se encuentra estrechamente relacionada con la promulgación de la ley aunque aún no cuenta con medidas que le permitan ser efectiva a todos los niveles. A partir de 2007, en Bolivia tuvo lugar la aprobación de tres planes nacionales impulsados desde el Ministerio de Justicia,¹⁵ coincidiendo con avances significativos en materia de trata únicamente en términos legislativos. En primer lugar, el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos Bolivia para Vivir Bien (2009-2013) recogía, en una de sus acciones propuestas, la promulgación de la actual Ley N° 263 y contenía un capítulo explícito que hacía referencia a objetivos, acciones, instituciones responsables y presupuesto para la lucha contra la trata de personas. Un segundo adelanto fue la aprobación de la Estrategia nacional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, la cual establecía acciones que debían ir dirigidas a la persecución, la prevención y/o la atención a las víctimas (Gonzales, 2014).

Además, la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, aprobada en enero de 2014 y acorde con la vigente ley, tiene como objetivo “sentar los lineamientos para que las entidades territoriales autónomas y todas las instituciones estatales y privadas

¹⁴ La ciudad alcanzó en 2005 un valor de IDH de 0,661, lo que denota un desarrollo medio e inferior al promedio nacional, el cual se sitúa en 0,682. Disponible en http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

¹⁵ El Plan Nacional de Acción de Desarrollo Humano Bolivia para Vivir Bien 2009-2013, la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico ilegal de migrantes y la Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas 2013-2017.

que luchan contra la trata y tráfico de personas diseñen acciones puntuales de política pública” (Ayllón & Chávez, 2014, p. 8). En este marco de avances, es importante señalar que el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH) de 2008 identifica la violencia y la impunidad como problemas que afectan mayormente a las mujeres, y que también el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (PNIO) señala como eje temático la violencia de género, por lo que se establece como un objetivo estratégico generar las condiciones para una vida libre de ella (Ayllón & Chávez, 2014). Siguiendo las aportaciones de la Mesa contra la Violencia Sexual Comercial El Alto (MCVSCEA) y la Política Plurinacional (Ayllón & Chávez, 2014), el país cuenta con los siguientes avances en materia de trata de personas:

- Avances legislativos: la ratificación del Protocolo de Palermo, visibilidad de la lucha contra la trata en la Constitución Política del Estado (Art. 15) y su tipificación como delito, así como la reciente aprobación de la Ley N° 263.
- Avances en torno a la aparición de nuevas figuras y/o recursos: a nivel departamental, por parte la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) se crea la División de Trata y Tráfico de Personas, el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales, la Unidad de Víctimas Especiales (UVE)¹⁶ en el Ministerio Público y la Red Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, liderada por la Defensoría del Pueblo.¹⁷ También se destaca la creación de la Dirección General de lucha contra la Trata y Tráfico de personas, y delitos conexos, el fortalecimiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana y la asignación de fiscales especiales en departamentos y fronteras.
- Avances en Política Pública: la elaboración, por parte del Ministerio Público, del Protocolo Único de Atención Especializada a Víctimas de Trata y Tráfico de Personas y la ruta de intervención, de aplicación a nivel nacional.
- Avances en torno a la sensibilización: la existencia de un conjunto de informes por parte de la Defensoría del Pueblo que han contribuido a proyectar y posicionar a las políticas públicas en el ámbito de la prevención.

Sistema de actuación a nivel departamental, nacional e internacional *Escaso compromiso estatal*

Es importante señalar que las acciones colaterales como la prevención y/o la atención no fueron ocupadas propiamente por el Estado y ni siquiera incluidas en la agenda pública, dado que la Estrategia nacional contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes se encontraba bajo el marco de la anterior Ley N° 3325, por lo que tuvieron que ser asumidas de

¹⁶ Unidades encargadas de la recopilación de denuncias de crímenes cuyo objetivo es implementar un modelo de atención integral a víctimas de violencia sexual, abordando aspectos de salud bio-psicosocial y legal, cuentan con equipos multidisciplinarios y coordinación entre instituciones.²⁰ Extraído de documento a nivel interno de la Mesa contra la Violencia Sexual Comercial El Alto (MCVSC). No disponible.

¹⁷ Extraído de documento a nivel interno de la Mesa contra la Violencia Sexual Comercial El Alto (MCVSC).

manera indirecta o directa por instituciones no gubernamentales (Gonzales, 2013). Además, los planes a los que se ha hecho referencia con anterioridad no consiguieron pasar de la fase de formulación y socialización, y su contenido fue muy poco conocido a nivel de las organizaciones que trabajan en el país, por lo que únicamente los avances significativos en materia de trata fueron en términos legislativos (Gonzales, 2014).

A nivel nacional y, tras la promulgación de la Ley N° 263, la estructura gubernamental de lucha contra la trata pasa a formar parte del Consejo Plurinacional y los Consejos Departamentales. Aunque la norma señala al Consejo Plurinacional como máxima instancia de coordinación y representación para formular, aprobar y ejecutar la Política Plurinacional sin discriminación, con equidad de género, generacional e interculturalidad (Art. 7), del discurso de las organizaciones se extrae que este cuenta con un plan de trabajo que a la fecha está en proceso de ajuste y ejecución inicial. En relación a los Consejos Departamentales (recogidos en el artículo 15 de la norma), las organizaciones refieren que, aunque se ha conseguido desarrollar acciones concretas de prevención de estos delitos, las principales dificultades siguen respondiendo a que su funcionamiento depende, principalmente, de la voluntad política y su sensibilidad con dichas problemáticas.

En la mayoría de los departamentos el sector público no promueve la participación de sociedad civil a pesar de que se establece la misma en la ley 263 (C-3).

A nivel nacional, la ley recoge que el Ministerio Público, en coordinación con el Ministerio de Justicia, adoptará un Protocolo Único de Atención Especializada a Víctimas de Trata y Tráfico de Personas y una Ruta de intervención, que será uniforme y aplicable en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, con validez y eficacia probatoria, evitando así la revictimización (Art. 28, III). Estos instrumentos fueron presentados en 2012 con el objetivo de “asegurar a la víctima el acceso a la justicia, el ejercicio de los derechos y de las garantías reconocidas a la víctima por la Constitución Política del Estado y minimizar los niveles de revictimización” (Gonzales, 2014, p. 58). Además, ambos instrumentos consideran cuatro fases: una primera directa y/o indirecta en la que se efectúa la detección de la víctima, y tres siguientes de atención inmediata, durante y tras el proceso penal.

En relación a la protección, atención y tratamiento a las víctimas, algunas de las debilidades referidas es la falta de asignación de recursos y compromiso estatal, el escaso número de organizaciones que trabajan específicamente en la temática, así como dificultades en el proceso de identificación de las víctimas. Según refleja el Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, “el Ministerio Público cuenta con fiscalías especializadas para víctimas de atención prioritaria (víctimas de violencia, trata y tráfico) sólo en las capitales de cada departamento, y queda pendiente la creación de otras en provincias y de fiscalías especializadas móviles” (Naciones Unidas, 2014, p. 10).

Los sistemas de protección incluidos en la ley 263 recogen la asignación previa de recursos para la lucha de este delito tanto a las alcaldías como a las gobernaciones, esto

significa que tanto la prevención como la protección deberán estar garantizadas por dichos organismos centrales, sin embargo, a la fecha no se ha operativizado debido a la ausencia de compromiso institucional (C-4).

La problemática como tal es compleja, el Estado no tiene respuestas reales ante esta problemática mientras esta vulneración de derechos irá creciendo, a la fecha solo se cuenta con la Ley 263 pero no se tiene respuestas estructurales, como lugares de protección y refugio, políticas de prevención y atención a víctimas (C-7).

En el país tan solo dos departamentos cuentan con servicios que atienden personas en situación de trata, lo que da muestra de un escenario de desprotección, en el cual el conjunto de las organizaciones, en su mayoría religiosas, son las encargadas de la atención y protección de niñas y mujeres adolescentes.¹⁸

Aún quedan desafíos pendientes en cuanto a la persecución de los tratantes y la atención a las víctimas, en la línea de recibir un trato no victimizante, orientado a la restitución del daño y al planteamiento de sus proyectos a futuro (Entrevista. Profesional del Refugio Sartasim Kullakita).

En este sentido, las organizaciones, en consonancia con la Política Plurinacional coinciden en señalar que, mayormente, las estructuras institucionales están focalizadas a perseguir y sancionar el delito, por lo que existe una escasez de los mecanismos encargados de garantizar la restitución del daño en las víctimas. También refieren una falta de centros de acogida y de profesionales cualificados que contribuyan a la recuperación, no revictimización e integración social de las víctimas.

La respuesta institucional estatal hasta ahora ha sido prevención. En el sistema de protección el Estado no cuenta con centros especializados en atención integral a víctimas de Trata. Pero suplen esta falencia con los hogares que tienen las Gobernaciones que son para todo tipo de violencia y abandono de la niñez y la adolescencia (Cuestionario, Pastoral de Movilidad Humana).

A la falta de centros de acogida se le suma una deficiencia de personas profesionales con capacidad de abordar la temática (C-9).

Hay una falta de recursos y de compromiso estatal a diferentes niveles: prevención,

¹⁸ El Refugio Sartasim Kullakita, situado en la ciudad de La Paz, tiene capacidad para 15 adolescentes mujeres entre 12 y 18 años en situación de trata con fines de violencia sexual comercial. Pertenece a la Fundación Levántate Mujer, obra de la Congregación del Buen Pastor en Bolivia, trabaja en la restitución y defensa de los Derechos Humanos de sectores en situación de vulnerabilidad social.

atención y protección de las víctimas, persecución del delito (...) En muchas ocasiones las víctimas de violencia sexual comercial, pero también de trata y tráfico, o de cualquier tipo de violencia, refieren a haber sufrido revictimización por parte de los funcionarios de la policía (C-2).

El último informe sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia de la Defensoría del Pueblo (2013) señala lo siguiente:

La falta de casas de acogida temporal en fronteras con personal especializado, sensibilizado y dotado de herramientas para la atención, el uso de cámaras gesell no solo para niñas y adolescentes sino para toda víctima de trata, personal de atención, la ausencia de políticas departamentales contra estos delitos, la carencia del abordaje de casos desde y con el enfoque de género que afecta sobre todo a las no menores de edad, y la afectación a sus derechos sexuales y reproductivos, son temas sobre los cuales hay que poner especial atención. (p. 33)

Tras todos estos apuntes se puede concluir que el Estado sigue incumpliendo un conjunto significativo de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que fueron ratificados por Bolivia, lo que deja en absoluta desprotección al conjunto de niños, niñas y adolescentes que son víctimas del delito de trata con fines de violencia sexual comercial.

Medidas y mecanismos de prevención, protección, atención y tratamiento a las víctimas Presupuesto insuficiente

Si bien la Ley N° 3325 tenía un enfoque de persecución y de sanción al tratante sin tener en cuenta la atención a la víctima, con la actual ley integral se ha realizado un salto cualitativo ya que, además de establecer mecanismos de control y de persecución penal, considera la importancia de la atención a la víctima, enfatizando en la necesidad de contar con entidades competentes (Gonzales, 2013). En su artículo 19 establece mecanismos de prevención en cuatro ámbitos: educativo, laboral, comunicacional y de seguridad ciudadana e instituye que las entidades territoriales autónomas tendrán la responsabilidad de incorporar estos ámbitos en sus políticas y estrategias, como mecanismos de prevención. Las organizaciones consideran que, a pesar de que la ley es coyuntural para que instituciones del sector público y privado incidan más en el ámbito preventivo, aún no se tienen resultados que den cuenta de un mayor conocimiento del delito por parte de la ciudadanía. Las medidas continúan siendo insuficientes y el Estado no cuenta con una asignación presupuestaria acorde a la dimensión de la problemática, por lo que son, el conjunto de organizaciones las que asumen, a través de la sensibilización e intervención social, el trabajo de prevención.

El presupuesto estatal fue muy escaso, se enmarcó en acciones muy puntuales de

prevención y construcción de protocolos (C-8).

En las partidas presupuestarias de los ministerios e instituciones descentralizadas para la persecución penal, atención, protección y reintegración de víctimas de estos delitos los recursos a todo nivel son más que insuficientes (C-3).

Las instituciones de la sociedad civil se encuentran agrupadas y mejor organizadas; las mismas efectúan acciones de atención, intervención, seguimiento de casos, incidencia política y programas socio-laborales para las víctimas, modelos que debería asumir el Estado. (C-5)

Falta de investigación

Se denota una debilidad en cuanto a la existencia de instituciones especializadas que tienen capacidad de realizar una identificación acorde a la multitud y heterogeneidad de los casos, por lo que el discurso enfatiza la necesidad de contar con un sistema estatal que asuma eficazmente la implementación de mecanismos de información y sensibilización hacia la sociedad civil.

Es necesario el fortalecimiento de la investigación cuantitativa y cualitativa, con énfasis en la gestión del conocimiento, así como “la identificación y el análisis rigurosos de las partidas presupuestarias sensibles a niñez y género que sustente económicamente y den funcionalidad a la normativa vigente contra la trata de personas”. (C-6)

En el país sigue existiendo un desconocimiento integral de la problemática, tanto a nivel teórico como en la práctica por parte de entidades de servicio público y tomadores/as de decisiones, “lo que no permite que las respuestas estatales de los sistemas de protección a víctimas y de persecución del delito trasciendan en la instalación de capacidades institucionales y medidas efectivas y sostenibles al interior del propio Estado” (Gonzales, 2014, p. 120).

Al no asumir el Estado la protección, asistencia y tratamiento de las víctimas, somos las instituciones civiles las que a través de instancias de cooperación procuramos los recursos exactos para un eficaz abordaje, sin embargo estos son totalmente insuficientes si hablamos de mejorar la calidad y calidez de atención integral y sobre todo multidisciplinaria. (C-4)

Falta de coordinación interinstitucional

En Bolivia, la entidad pública encargada de la coordinación, concertación, cooperación, aprobación y ejecución de las políticas y estrategias contra la trata y tráfico de personas la

constituye tanto el Consejo Plurinacional, instancia superior que debe asumir sus funciones en el marco de los derechos humanos y lucha contra la corrupción, como los Consejos Departamentales contra la trata y tráfico de personas. La Política Plurinacional señala que, para que las políticas de prevención, atención y tratamiento a víctimas de trata y tráfico de personas, de persecución penal y sanción, así como de reintegración sean efectivas, se requiere contar con un soporte institucional capaz de garantizar una atención integral, adecuada y oportuna a la situación concreta de cada persona (Ayllón & Chávez, 2014). En este sentido, el Estado boliviano debería asumir la coordinación y evaluación de las políticas, estrategias y acciones en el combate a la trata y el tráfico.

Las organizaciones señalan que sus actuaciones parten de altos niveles de coordinación con instituciones involucradas en la protección y restitución de derechos, tales como las Defensorías de la niñez y adolescencia a nivel nacional, los Juzgados de la Niñez y adolescencia, las Fiscalías asignadas, la FELCC-División trata y tráfico de personas y otras organizaciones de la sociedad civil.

Para el retorno de víctimas necesariamente coordinan migración, los consulados, los Servicios Departamentales de Gestión Social SEDEGES y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (C-8).

Aún así, algunas indican cierta debilidad que puede corresponderse con los constantes cambios de personal profesional en el sector público. Según Gonzales (2014), esta situación ya ocurrió durante la vigencia de la anterior legislación cuando se produjo un continuo cambio en las representaciones del Ministerio de Justicia, por lo que la formulación, socialización y puesta en práctica de la Estrategia Nacional tuvo que ser asumida, en su defecto, por el conjunto de organizaciones de la sociedad civil boliviana.

La coordinación es aún incipiente y no muy operativa al menos en el ámbito estatal (C-9).

Si existe coordinación interinstitucional para el abordaje de los diferentes tipos de violencia pero es aun débil esta coordinación y ello se debe al cambio constante de personal en el sector público (C-3).

Las iniciativas de coordinación vienen generalmente de las organizaciones privadas: ONGs, organizaciones de la sociedad civil. Hay redes, por ejemplo la Mesa contra la Violencia Sexual Comercial de El Alto, que reúnen actores y actoras públicos y privados. Pero falta una respuesta eficaz y coordinada de organizaciones gubernamentales (C-2).

Con todo ello, refieren a una falta de actuación integral:

Por otra parte algunos instrumentos son aplicables en algunos municipios del área urbana y no así rural. Por otra parte como se mencionó antes los operadores de justicia están en un proceso inicial de capacitación/ actualización sobre el delito mismo (C-3).

A nivel general señalan una falta de conocimiento oficial sobre el tema, si bien el Consejo Plurinacional ha iniciado varios procesos de coordinación interministerial y de cooperación con otros países como es el caso de Argentina¹⁹ dada su acumulada experiencia en la lucha contra estos delitos. En esta línea, “las alianzas y trabajos conjuntos a nivel de varios países de América Latina, en los que ha participado Bolivia, han generado algunos acuerdos básicos” (Sánchez, 2011, p. 139).

Las defensorías de la Niñez y Adolescencia deberían actuar en estos casos por oficio (nivel local y departamental) así mismo la Fiscalía. En la realidad esto apenas sucede por la falta de coordinación interinstitucional (C-9).

A la fecha se vienen articulando las acciones a través del funcionamiento y coordinación de las redes y mesas de trabajo a nivel interinstitucional; sin embargo se ha notado la constante ausencia de actores fundamentales del estado, gobernaciones y municipios (C-4).

Por último, en lo que refiere al ámbito internacional y, tal y como establece la Política Plurinacional de lucha contra la trata y tráfico de personas, “se debe promover y fortalecer los procesos de cooperación con otros Estados a partir de la suscripción de convenios bilaterales, multilaterales y regionales para generar respuestas institucionales integrales en la lucha contra la trata y tráfico de personas” (Ayllón & Chávez, 2014, p. 35). En este sentido y, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno boliviano mediante la aprobación de varios acuerdos bilaterales con Brasil, Perú y los Estados Parte del MERCOSUR²⁰ y de un Protocolo de Cooperación Interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata junto a los Ministerios públicos de Chile, Paraguay y República Dominicana en noviembre de 2009, aún son insuficientes los mecanismos de coordinación y cooperación entre Estados en el control migratorio, convirtiendo a las fronteras en lugares propensos al tránsito irregular, lo que incide en una mayor vulnerabilidad de las personas a poder sufrir posibles situaciones de trata, las cuales se intensifican a consecuencia de los altos índices de pobreza, la desintegración familiar, violencia intrafamiliar y falta de políticas de protección a la niñez y adolescencia.

¹⁹ La iniciativa de Ley “Prostíbulo cero” de 2012 se trata de una norma que incorpora el diseño de una política pública integral de parte del Estado provincial para combatir la trata y la explotación sexual.

²⁰ El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción y está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y México.

Marco legislativo no operativo

En el plano legislativo, si bien un avance significativo ha sido la incorporación en la nueva Ley Integral N° 348 contra la violencia de mecanismos de coordinación en la atención a las víctimas, así como la asignación de roles y funciones a los operadores y operadoras de justicia, este hecho no se encuentra reflejado en la actual Ley N° 263 contra la trata de personas. En este sentido es importante incidir en el compromiso de trabajo intersectorial entre el Estado y la sociedad civil organizada, “lo que requiere indudablemente la gestión de mayores recursos internos y externos que coadyuven a implementar acciones concretas a corto, mediano y largo plazo” (Ayllón & Chávez, 2014, p. 39).

Por último, se señala que el Viceministerio de Seguridad Ciudadana elaboró el Plan Trienal de Lucha Integral e Intercultural Contra la Trata y Tráfico de Personas 2014-2016, instrumento que está pendiente de aprobación por el Gobierno (Bacotich, 2014).

A la fecha, todavía no se cuenta con el Plan Nacional y ningún departamento cuenta con su Plan Departamental contra la Trata y Tráfico de personas bien definido y operativo; a nivel municipal ningún municipio se ha dado por enterado (C-6).

En relación al funcionamiento del Consejo Plurinacional y los Consejos Departamentales, se tiene conocimiento de que el aparato estatal boliviano viene realizando avances significativos en la aplicación de políticas de lucha contra la trata, entre ellos la promoción y apoyo al empleo de jóvenes en entidades civiles desde el Ministerio de Trabajo o las acciones de control fronterizo a partir de la obligatoriedad del permiso de viaje a menores de edad desde la Oficina de Migración del Ministerio de Gobierno a fin de prevenir el delito. En este sentido, en relación a los avances existentes en cuanto a la puesta en marcha de un plan de trabajo que incluya la intervención de una multiplicidad de actores y actrices, las organizaciones señalan que, a pesar de haberse constituido los nueve consejos de trata a nivel departamental y uno a nivel nacional, así como las comisiones de trabajo previstas por ley, aún persiste una falta de políticas de atención, intervención y prevención del delito en los Consejos departamentales, así como de operatividad en sus comisiones.

El principal problema es que es responsabilidad de los Consejos departamentales en función a sus reglamentos internos y plan de trabajo (...) dependen principalmente de la voluntad política y sensibilidad con estas problemáticas (C-4).

La Coordinadora de la Mujer en Bolivia señala que, si bien en el país se aprueban instrumentos, aún estos no son aplicados y existe una limitada difusión entre los y las responsables de aplicar estos protocolos.²¹ Las organizaciones coinciden en que, a pesar de que la

²¹ Disponible en <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/index.php/destacado/mostrar/id/442/tem/1/boton/1/sub/1>

ley establece directrices para la intervención en el marco nacional, enfocadas a la atención, persecución, restitución, prevención y establecimientos de políticas públicas, aún no existen acciones concretas, lo que podría apuntar a un incumplimiento de la norma.

Cada gobierno departamental y municipal debería derogar gastos públicos para iniciar acciones y ninguno de los mismos efectúa estos hechos debido a la falta de políticas con una mirada social (C-5).

CONCLUSIONES

La trata de personas es considerada un fenómeno a escala transnacional y una de las formas más extremas de violencia que vulnera los derechos humanos, en la cual incide la construcción social de los roles de género, estableciendo un control sobre los cuerpos. En esta línea, a pesar de que esta afecte indistintamente a hombres y mujeres, las estadísticas apuntan a que la trata guarda una estrecha relación con el género: el porcentaje de niñas y mujeres es mayor en la trata sexual mientras que niños y varones son captados en mayor medida con fines de explotación laboral. Además, la trata de personas responde a la intersección de una serie de factores estructurales, como la pobreza, el desempleo, la desigualdad de género y/o la discriminación, lo que genera una situación de extrema vulnerabilidad hacia las mujeres que, por su condición y posición en la sociedad, se sitúan en todos estos aspectos en desventaja respecto a los hombres.

Si bien el delito responde a la existencia de un sistema patriarcal, adultocéntrico y androcéntrico que se traduce en actitudes machistas y relaciones de poder basadas en la desigualdad, en el caso concreto de Bolivia se acrecienta debido a la impunidad y a la retardación de la justicia, lo que incide en que se perpetúen situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes. Con todo ello, la clandestinidad del fenómeno hace que las estadísticas no reflejen la dimensión del delito, a lo que se suma que la información se encuentra subregistrada y no exista una base de datos oficiales que cruce variables judiciales y policiales, lo que deriva en una falta de recursos y actuaciones eficaces.

Según estimaciones del Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el delito en Bolivia se habría incrementado en los últimos diez años en un 92%; la mayoría de las víctimas (el 70%) son niñas, niños, mujeres adolescentes y jóvenes de 20 a 22 años de edad. Aunque no existe un perfil definido de niños, niñas y adolescentes que sufren trata con fines de violencia sexual comercial, en el delito mayormente se encuentran aquellos procedentes de hogares desestructurados, con altos niveles de pobreza o con predominio de violencia intrafamiliar.

En relación al compromiso del Estado boliviano aún pueden visibilizarse algunas dificultades como la falta de estadísticas oficiales y fiables, lo que deriva en el desconocimiento de la realidad y magnitud del delito de la trata de personas, sus niveles de aumento y/o dis-

minución así como el conjunto de causas estructurales que propician y tienden a consolidar el fenómeno. Además, las estadísticas que se encuentran disponibles no muestran la realidad de la problemática, ya que no se encuentran desagregadas por sexo y otras variables ni muestran los fines de la trata. Si a esta situación se le añade que actualmente el país no cuenta con un sistema único de registro de los casos de trata de personas, se puede concluir que persiste una debilidad en el sistema de información manejado por las diferentes instancias públicas, lo que puede incidir directamente en la asignación presupuestaria para la lucha efectiva contra la trata de personas.

Ahora bien, prestando atención a los avances legislativos en materia de trata de personas, se señala que aún no se han visto traducidos en resultados visibles que apunten hacia una disminución del fenómeno ni en políticas públicas que amparen al conjunto de niños, niñas y mujeres adolescentes que son víctimas de este delito. A pesar de ello, se considera un gran avance para el país no solo que el Código Penal boliviano recoja la violencia sexual comercial como infracción de orden público, -antes solo consideraba sanciones contra el proxenetismo-, sino que, con la reciente aprobación de la Ley N° 263, se tipifique como un delito conexo a la trata de personas y al proxenetismo.

Ante este panorama, en el abordaje del delito de la trata es necesario contar con un conjunto de actuaciones eficaces y coordinadas, tanto a nivel nacional como internacional, que incidan, no solamente en la sanción y persecución de las y los tratantes, sino en la prevención y atención de las víctimas para la plena restitución del daño, protección y garantía del conjunto de derechos humanos. En Bolivia, a pesar de que en los últimos cuatro años las instituciones gubernamentales han ido desarrollando estrategias que han permitido visibilizar de algún modo la trata y tráfico de personas, el delito de la violencia sexual comercial aún sigue confundándose con explotación sexual, persistiendo un inadecuado enfoque de prostitución infantil. Si bien en los últimos años el país ha experimentado importantes avances en materia de trata, tras la reformulación del Código Penal boliviano y la aprobación de la Ley integral 263 contra la trata y tráfico de personas, aún es necesario contar con un enfoque integral en las políticas públicas dirigidas a las mujeres. En esta línea, para avanzar en la lucha contra la trata de personas, se requiere de una actuación coordinada entre los ámbitos de la salud, educación y justicia, debiendo asumir responsabilidad íntegra los organismos del Estado centralizados (ministerios) y descentralizados (gobernaciones y municipios), las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el conjunto de agencias de cooperación internacional. Además, se señala que, si bien en el país existen -mediante acuerdos adquiridos, planes, leyes y otros servicios-, importantes avances en cuanto a la consolidación de un marco político que garantice la protección de las mujeres y las niñas, aún en la actualidad quedan pendientes importantes retos en cuanto a la adquisición de recursos y herramientas para la atención, así como medidas eficaces de sanción que tipifiquen la violencia sexual comercial como delito conexo a la trata.

Así, en referencia al Estado como titular de obligaciones en cuanto a la lucha contra la

trata y la protección de niños, niñas y adolescentes se concluye que, en Bolivia, se hace necesario brindar servicios integrales para mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de las políticas y normas nacionales, dado que los resultados estadísticos aún dan cuenta de un profundo abismo entre la legislación existente y su cumplimiento efectivo. En esta línea es que la sociedad civil goza de un papel relevante que ha de ser reconocido por las principales estructuras a nivel gubernamental, siendo actoras y actores clave en la prevención y sensibilización social del fenómeno, la atención y protección de las víctimas. Teniendo en cuenta que la trata de personas se configura como un fenómeno multidimensional, se debe enfatizar que, el papel que asumen las organizaciones de la sociedad civil como titulares de responsabilidades contribuye positivamente a la puesta en conocimiento de la problemática tanto a nivel nacional como internacional, por lo que en su conjunto deberían formar parte indiscutible del diálogo de políticas públicas. En definitiva y, aunque el artículo contribuye a la comprensión del fenómeno de la trata y las principales debilidades de actuación existentes, la realidad es que nos encontramos ante un escenario que continúa invisibilizando cada año a cientos de mujeres y niñas en Bolivia, por lo que la propuesta irá encaminada, no solamente a continuar incidiendo en la investigación del delito, el cumplimiento de leyes y la garantía y protección de los derechos, sino también a seguir analizando la realidad desde una perspectiva de género que permita comprender el conjunto de dificultades y desventajas que, por razón de género, enfrentan el conjunto de las mujeres.

REFERENCIAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo. (2007). *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).
- Ayllón, C. & Chávez, E. (2014). *Política Plurinacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas 2013-2017*. La Paz: Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas.
- Bacotich, J. (07 de abril de 2014). Anuncian sistema en tiempo real contra trata. *El país en*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/edicionvirtual/item/122046-anuncian-sistema-en-tiempo-real-contra-trata>
- Bartelli, M. & Souras, J. (18 de septiembre de 2014). Bolivia recorta desde el cielo sus diferencias sociales. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2014/09/18/planeta_futuro/1411056662_501339.html
- Comisión Económica para América Latina (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/S2012959_es.pdf?sequence=1
- Chant, S. (2003). *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría de género: una introducción metodológica. *Debates en Sociología*, 18, 145-169.
- Defensoría del Pueblo (2013). *Informe sobre el ejercicio de los Derechos Humanos en el estado plurinacional de Bolivia*. Recuperado de http://www.defensoria.gob.bo/archivos/INFORME_SOBRE_DDHH_2013_06121012.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2012). *Trata de personas. Una forma de esclavitud moderna*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Fontela, M. (marzo del 2008). ¿Qué es el patriarcado?. *Mujeres en red el periódico feminista*. Recuperado de <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>
- García, S., López, A. M., Hernández, E., & Mena, L. (2011). *Poblaciones-Mercancía: Tráfico y trata de mujeres en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Garfias, S. & Mazurek, H. (2005). *El Alto desde una perspectiva poblacional*. La Paz: CODEPO-IRD.
- Gonzales, M. (22 de septiembre de 2013). Entrevista de La Voz del Migrante [Audio online]. Recuperado de http://www.caritascbba.org/movilidadhumana/radio.php?id_radio=6#.VMIA3EeG-Sq
- Gonzales, M. (2014). *Trata de personas en Bolivia 1999-2014*. Cochabamba: Infante- Promoción Integral de la Mujer y la Infancia
- González, D. & Tuana, A. (2012). *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur*. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: Proyecto de Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR. Recuperado de http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/publicaciones/Trata/WEB_TRATA_CASTELLANO_octubre_2012.pdf
- Naciones Unidas (2014). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado de http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2015/04/Informe_2014.pdf
- Naciones Unidas. (2009). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Nueva York, 20 de febrero de 2009. Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.16_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). Preguntas y respuestas del trabajo forzoso. Recuperado de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_182014/lang-es/index.htm
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *La trata de personas en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Organización Internacional para las Migraciones. [s.f.]. *Lucha contra la trata de personas*.

Recuperado de <https://www.iom.int/es/lucha-contra-la-trata-de-personas>

- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. *Nueva Antropología*, 8(30), 95-145.
- Sánchez, M. C. (2011). *Informe Bolivia 2010. Derechos humanos de las mujeres y justicia de género*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Scott, J. (1993). El género, una categoría útil para el análisis histórico. En Cangiano, M. & Du Bois, L. (Comp.), *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Global report on trafficking in persons*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ybarnegaray, J. (2010). *Equidad de género: compromisos incumplidos*. La Paz: Ed. GTZ/PADEP.
- Zabala, E. (2012). *Diagnóstico sobre violencia sexual comercial en Bolivia*. La Paz: Movimiento Vuela Libre.